

**CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ  
EXERCÍCIO 2021**

**PROCESSO Nº 01734/2022-1**

**RELATÓRIO / VOTO**

**Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor**

## RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca da **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará**, alusiva ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Exmo. Sr. Governador, **Camilo Sobreira de Santana**.

Em cumprimento ao art. 85, inciso I e §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (RITCE), foi distribuída a esta Conselheira a relatoria das aludidas Contas, mediante sorteio eletrônico na sessão ordinária plenária de 25/01/2022, como atesta a Ata de Julgamento nº 01, publicada em 11/02/2022 no Diário Oficial Eletrônico do TCE-CE.

O Exmo. Sr. Camilo de Sobreira Santana, por intermédio do Ofício GG nº 042/2022, protocolou, em 04 de abril de 2022, a prestação de contas do governo do Estado do Ceará, referente ao exercício 2021, para a devida emissão de Parecer Prévio por esta Corte de Contas, que respaldará o julgamento político das contas de governo pela Assembleia Legislativa do Ceará.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Diretoria de Contas de Governo para fins de instrução técnica, que, em 18/05/2022, emitiu o **Relatório de Instrução nº 00179/2022**, oportunidade em que sugeriu a submissão prévia das ocorrências identificadas e das recomendações formuladas ao crivo do Responsável, em homenagem aos Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa (art. 5º, inciso LV, CF/88).

Conforme o Despacho Singular nº 50946/2022, datado de 18/05/2022, fixei o prazo de 12 (doze) dias úteis para que o Exmo. Governador se manifestasse acerca dos questionamentos apontados na instrução técnica.

Considerando o que dispõe o art. 11 da Lei Estadual nº 12.509/1995, bem como o art. 15, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em 23/05/2022, foi expedido o Ofício nº 04716/2022 - SEC. SSP, o qual foi recebido por Sua Excelência na mesma data.

O Sr. Camilo Sobreira de Santana apresentou, tempestivamente, seus esclarecimentos em 08/06/2022, protocolados sob o Processo nº 14261/2022-5, os quais tomaram por base a análise técnica elaborada pela Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades no Âmbito das Contas Anuais de Governo (PASF), em resposta aos questionamentos apontados no exame técnico.

Na sequência, a Diretoria de Contas de Governo emitiu o Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, datado de **15/07/2022**, o qual, após análise dos esclarecimentos prestados, submeteu o feito à consideração superior opinando no sentido de que fosse sugerido ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **aprovação com ressalvas das contas**, com **48 recomendações**, nos termos de sua conclusão, a seguir transcrita:

### CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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 2021, com as recomendações relacionadas no Quadro 02 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.

Ato contínuo, os presentes autos foram remetidos ao Ministério Público Especial junto a este Tribunal, para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE). Na data de **21/07/2022**, foi emitido o Parecer nº 00509/2022 – PROCURADORIA GERAL DE CONTAS – TCE/CE, o qual, opinou pela **aprovação com ressalvas** e trazendo **19 (dezenove)** recomendações adicionais, a seguir transcritas:

- a) Quanto à **educação**, cabe **RECOMENDAR** que a **Administração Estadual** esteja atenta à **regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”**, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas;
- b) Quanto às **subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos” da segurança pública**, cabe **RECOMENDAR** o investimento de maior parcela do orçamento no emprego de tecnologia na atividade de segurança, assim como no treinamento e qualificação física, técnica e psicológica dos servidores da área;
- c) No que tange ao **Plano Plurianual**, cabe **RECOMENDAR** que a **SEPLAG** realize um melhor acompanhamento de sua execução, observando as prioridades estabelecidas, evitando que programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física;
- d) Quanto à **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, este MPC entende caber **RECOMENDAÇÃO** a respeito da necessidade de seu cumprimento, em especial quanto às prioridades orçamentárias por ela definidas, que devem receber elevado nível de execução orçamentária e física, não se devendo admitir como “normal” seu descumprimento, que deve ser evitado;
- e) **RECOMENDA-SE** que o **Governo do Estado do Ceará** realize estudos periódicos para avaliar objetivamente 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, bem como **evidencie nas notas explicativas no demonstrativo a metodologia utilizada para as projeções da estimativa do impacto orçamentário e demais informações para fins de controle e transparência das renúncias de receitas**;
- f) Quanto às **despesas de pessoal**, cabe **RECOMENDAR** à **Secretaria de Planejamento e Gestão** que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente sempre as despesas com recursos humanos de forma detalhada, com discriminação daquelas enquadradas como atividades-fim do serviço público e, ainda, à **Secretaria da Fazenda**, que avalie o impacto, neste e nos próximos exercícios, da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas de pessoal, para fins de cumprimento dos limites impostos pela **LRF**, especialmente em virtude do disposto na **Portaria STN n.º 377/2020**, que definiu que, na totalização de tais despesas, deverão ser computadas aquelas realizadas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade-fim do órgão;
- g) No que se refere às **transferências voluntárias aos Municípios**, entendemos por **RECOMENDAR** à **SEPLAG** que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma distributiva e redutora de desigualdades;
- h) Sobre a **dívida ativa**, **RECOMENDAR** à **SEFAZ** e à **PGE** que **aperfeiçoem, sempre, os critérios de avaliação da qualidade dos créditos inscritos**, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida”, reflita, neste aspecto, a real situação patrimonial do Estado do Ceará;
- i) No entendimento deste **Parquet**, considerando o **deficit previdenciário do Plano de Custeio Financeiro**, impõe-se **RECOMENDAR** que sejam adotadas medidas suficientes ao desejado equilíbrio orçamentário e atuarial, para extinção, quando possível, da utilização de recursos do tesouro estadual para suportar as atividades e obrigações do **Órgão Previdenciário**;

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

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

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

m) Este MPC opina por **RECOMENDAR** à Administração Pública Estadual que adote instrumentos que permitam aferir o cumprimento do disposto no art. 209 da Constituição Estadual, haja vista se tratar de importante dispositivo constitucional que tem por objetivo a destinação de recursos às micros, pequenas e médias empresas do Estado do Ceará, visando ao desenvolvimento desse importante seguimento da economia;

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

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

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

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

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

Por fim, com a devida vênia, temos **discordância** quanto a uma das recomendações reiteradas do ano de 2020 e reeditadas pelo trabalho técnico, no que diz respeito à inclusão do METROFOR no orçamento fiscal do Estado como empresa estatal dependente, consoante já mencionado no Capítulo 3, fato que enseja nova recomendação deste MPC, no sentido de:

s) No que se refere à definição da dependência, ou não, do METROFOR, o MPC sugere **RECOMENDAR** que o Estado diligencie no sentido da realização, se necessário, do devido plano de recuperação, com fixação de cronograma e posterior efetivação das soluções que constam da legislação aplicável, recentemente editada.

Conclusos os autos a este Gabinete, após análise do parecer ministerial tratada no tópico “ANÁLISE DO PERCENTUAL DE ALTERAÇÃO DO ORÇAMENTO”, diante da necessidade de se atestar que não houve possível desatendimento do mandamento constitucional previsto no art. 167, inciso V, da CF/88, mediante o **Despacho Singular nº 53.070/2022**, determinei o retorno dos autos ao Órgão Técnico, para análise desse questionamento.

Por ocasião do **Relatório Complementar nº 00144/2022**, a Diretoria de Contas de Governo realizou um detalhamento das alterações orçamentárias procedidas no exercício de 2021, oportunidade em que ponderou que parte dos decretos “...*estariam sem prévia autorização legislativa, os quais representaram uma movimentação orçamentária na ordem de R\$ 1.958.120.132,90 e acumularam uma alteração de 6,63% além dos 20% previamente autorizados.*” Ao final, sugeriu nova oitiva do Sr. Camilo Sobreira de Santana sobre o questionamento, medida esta acolhida por meio do **Despacho Singular nº 53.084/2022**.

Após o encaminhamento tempestivo dos esclarecimentos solicitados, a Diretoria de Contas de Governo, em derradeira apreciação, por meio do **Relatório Complementar nº 00149/2022**, de 16 de agosto de 2022, em que pese não tenha acolhido as justificativas apresentadas pelo Responsável, após reexame da ocorrência, concluiu, de forma **excepcional**, dada a validade da Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021, 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, motivo pelo qual manteve sua sugestão registrada na manifestação anterior, pela emissão de parecer prévio sugerindo a aprovação com ressalvas das contas, nos termos de sua conclusão, a seguir transcrita:

#### **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 nº 00297/2022, seq. 121 – SAP, e somada às ressalvas e recomendações relacionadas no Quadro 02 do capítulo 7, de referido Relatório, que seja incluso 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.

Encaminhados os autos novamente ao Ministério Público Especial junto a este Tribunal, este se manifestou nos termos do **Parecer Aditivo nº 01754/2022**, datado de **31 de agosto de 2022**, divergindo das conclusões do Órgão Técnico e modificando sua sugestão anterior, opinando, desta vez, pela emissão de parecer prévio pela **desaprovação** das contas em face da abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, consoante conclusão, a seguir reproduzida:

#### **CONCLUSÃO**

Por todo o exposto, verifica-se a **impropriedade consistente na inexistência de prévia autorização legal para a abertura de créditos adicionais, não se admitindo, evidentemente, que seja posteriormente editada uma norma legal alterando, para mais, o limite originalmente fixado na LOA**, numa **tentativa de sanar a impropriedade quando o limite já havia sido transposto**.

A **Lei n.º 17.854/2021**, editada apenas em 28 de dezembro, **não tem qualquer efeito retroativo**, valendo somente a partir de sua edição e até o final do exercício, em decorrência do princípio da anualidade orçamentária; **permanecem, portanto, sem suporte legal, os Decretos que abrem créditos adicionais entre a transposição do limite (ainda em novembro) e a sua alteração**.

As “leis específicas” invocadas pela defesa são incapazes de sanar a questão, pois trazem meras referências à eventual necessidade de suplementação orçamentária, mas (i) não concedem autorização específica, pois fazem simples menção “genérica” à abertura de créditos, desprovida de requisitos mínimos, como a fixação de valor e (ii) não alteram o limite de alteração orçamentária fixado na LOA/21.

O TCE já firmou, em 2018, entendimento jurisprudencial que definiu ser inaceitável e determinante da desaprovação a abertura de crédito adicional sem prévia autorização legal, sendo ineficaz a edição de norma posterior com pretensos efeitos retroativos no sentido de elevar o limite original inserto na LOA para restringir modificações orçamentárias; o entendimento em questão foi consolidado e devidamente modulado para valer a partir das contas de governo do exercício seguinte, de 2019.

Para finalizar, é de se esclarecer que, apesar de o estado geral das contas parecer bom e apresentar pontos positivos e elogiáveis em vários aspectos, a gravidade da impropriedade ora tratada, isoladamente considerada pela jurisprudência como “determinante” na apreciação, torna impositivo opinar pela desaprovação.

Cumprido, pois, aditar o parecer existente nos autos para acrescer os presentes comentários, modificando a sugestão anterior de apreciação das contas, para indicar, agora, a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas, em razão da impropriedade na abertura de créditos adicionais, cujo limite fixado na Lei Orçamentária Anual – LOA foi ultrapassado, ensejando a abertura desprovida de prévia autorização legal, em farpeio à determinação contida nos artigos 1.º, inciso V e 4.º, inciso VI, ambos do Decreto-Lei n.º 201/67, além de representar transgressão ao art. 167, inciso V, CF/88.

#### **PARECER**

Dessa forma, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** emite o presente **parecer aditivo, modificando o parecer originário** (seq. 126) nos termos acima, no sentido de que seja emitido **PARECER PRÉVIO pela DESAPROVAÇÃO das Contas de Governo do Estado do Ceará do exercício de 2021**, 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.

Em seguida, retornaram os autos conclusos ao Gabinete desta Conselheira.

**É o relatório.**

## VOTO

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem como missão institucional outorgada pela Carta Cearense, dentre outras, a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante a emissão de **Parecer Prévio**, o qual respaldará o julgamento das Contas de Governo pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (art. 76, inciso I, combinado com o art. 49, inciso X, ambos da Constituição do Estado do Ceará de 1989).

Antes de dar início à análise das Contas, o primeiro aspecto que gostaria de enfatizar trata da importância do parecer prévio emitido por este Tribunal. Sua emissão constitui etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública, pois fornece ao Poder Legislativo os elementos técnicos necessários para o seu julgamento acerca das contas. A atribuição constitucional aqui desempenhada, senão a mais importante, é certamente a de maior evidência.

Dito isso, ressalto que no processo de julgamento das contas do chefe do Poder Executivo, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas tem existência autônoma, ainda que não absoluta, em relação ao ato final do julgamento emanado pelo Legislativo, não podendo o Poder Legislativo sequer julgar tais Contas sem tê-lo recebido e analisado preliminarmente, demonstrando que **tal instrumento não só é parte integrante, como é indispensável ao julgamento.**

Nesta senda, partindo do pressuposto de que tanto no âmbito das Cortes de Contas como no Poder Legislativo, o procedimento deve se desenvolver sob a chancela dos Princípios Constitucionais do Contraditório e Ampla Defesa, venho defendendo há anos que deve ser oferecido ao Chefe do Poder Executivo a oportunidade de apresentar alegações ou trazer esclarecimentos que entender necessários sobre os indícios de irregularidade verificados durante a instrução processual. Felizmente, verifico que nos três últimos exercícios avaliados, este Tribunal, acertadamente, vem observando essa importante etapa processual. Nesse aspecto, é válido mencionar o entendimento do Conselheiro Rholden Queiroz registrado em sua obra “*O controle da inexecução orçamentária: em busca da efetivação dos direitos fundamentais*”<sup>1</sup>, o qual compartilho *in totum*, vejamos:

Ora, se o Tribunal efetua uma espécie de fiscalização em suas contas, emitindo um relatório que é objeto de deliberação pelos Ministros e Conselheiros, e que servirá de base para o julgamento do Legislativo, parece ser indispensável que o chefe do Executivo tenha a possibilidade de expor as suas razões acerca das ocorrências apontadas pelo órgão de controle.

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.

Partindo dessa orientação, para o exercício de 2021, foram concedidos, inicialmente, 12 (doze) dias úteis para o exercício do Contraditório e da Ampla Defesa por parte do Sr. Camilo Sobreira de Santana, aos quais se somaram mais 5 (cinco) dias úteis em face da necessidade de nova oitiva quanto a apontamento suscitado pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal em seu Parecer.

---

<sup>1</sup> QUEIROZ, Rholden Botelho de. **O controle da inexecução orçamentária: em busca da efetivação dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 194.

Pois bem, de acordo com os procedimentos e critérios de rotatividade e sorteio preceituados no art. 85, §1º, do Regimento Interno deste Tribunal, a mim foi destinada novamente a relevante atribuição de relatar as Contas do Governo do Estado do Ceará, referentes ao exercício de 2021, nos termos disciplinados pelo art. 42, da Lei nº 12.509/1995 (Lei Orgânica do TCE/CE).

À semelhança da realidade vivenciada no ano de 2020, as análises relativas ao exercício de 2021 trouxeram desafios consistentes na explanação e avaliação dos impactos da pandemia de COVID-19 na atuação governamental e nos componentes da prestação de contas do Governador do Estado, conforme se evidencia nos diversos tópicos tratados nos autos.

Como se sabe, a crise sanitária ensejou o reconhecimento do estado de calamidade pública nacional, resultando na suspensão temporária de diferentes regras fiscais e na adoção de medidas de enfrentamento ao COVID-19 que acarretaram significativo aumento de despesas e do endividamento.

Nesse cenário, foi promulgada a Lei Complementar Federal nº 173, de 27 de maio de 2020, que estabeleceu o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (COVID-19), promovendo alterações na Lei Complementar nº 101/2000, especialmente nos arts. 21 e 65, em síntese, para suspender prazos de recondução em caso de extrapolação de limites, enquanto perdurasse o estado de calamidade pública. No âmbito do Estado do Ceará, merece destaque a Lei Complementar Estadual nº 215/2020 (DOE de 17/04/2020), que estabeleceu uma política de contingenciamento de gastos e despesas públicas durante o período emergencial da pandemia.

Além disso, considerando a repercussão dos efeitos da COVID-19 ainda no exercício de 2021, por meio da Resolução COGERF nº 008/2021, publicada no Diário Oficial do Estado do Ceará do dia 17 de fevereiro de 2021, foram estabelecidas medidas de equilíbrio de gastos para o exercício 2021, no âmbito da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de manter ações de combate à COVID-19 e reduzir o impacto da pandemia nas finanças do Estado.

Dessa forma, o Parecer Prévio relativo ao exercício de 2021, de igual modo em relação ao ano anterior, avaliou a Prestação de Contas do Governador do Estado considerando o disposto nas normas vigentes no período pandêmico.

No dia **15/07/2022**, a Diretoria de Contas de Governo emitiu seu Relatório Técnico, trazendo, de maneira independente, o exame dos atos praticados pela Administração Pública Estadual no decorrer do exercício financeiro de 2021, que se fundamentou nos elementos contábeis das Gestões Orçamentária, Financeira e Patrimonial da Administração Direta e da Administração Indireta, esta abrangendo as Autarquias, Fundações, Empresas Estatais Dependentes e Fundos, e nas Demonstrações Financeiras das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista. O Relatório foi estruturado em 07 (sete) capítulos, quais sejam:

- **Capítulo 1** – Conjuntura Socioeconômica
- **Capítulo 2** – Planejamento e Execução Orçamentária
- **Capítulo 3** – Análise das Demonstrações Contábeis
- **Capítulo 4** – Conformidade Fiscal, Financeira e Orçamentária
- **Capítulo 5** – Transparência na Administração Pública Estadual

- **Capítulo 6** – Avaliação das ações governamentais sobre o atendimento das recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 00167/2021
- **Capítulo 7** – Consolidação das Ressalvas e Recomendações

Em relação ao capítulo referente à análise das recomendações do exercício anterior, o Órgão Técnico, após exame dos esclarecimentos prestados, compreendeu que das 52 recomendações expedidas por esta Corte de Contas em 2021, apenas **10** foram consideradas “*Atendidas*”, sendo **42** ainda pendentes de ações governamentais, dentre elas, **28**, consideradas “*Em fase de implementação*” e **14** como “*Não atendidas*”. **De logo, me manifesto pelo acolhimento das conclusões técnicas.**

Posteriormente, em face da necessidade de nova oitiva do Sr. Camilo Sobreira de Santana sobre questionamento quanto à alteração do percentual autorizativo para abertura de créditos suplementares de 20% para 28% por meio da Lei nº 17.854, datada de 27 de dezembro de 2021, houve nova instrução técnica datada de **16/08/2022**, confirmando a existência de nova **ressalva e determinação**, a qual acompanho.

Ademais, endosso também as novas ressalvas e recomendações identificadas pelo Corpo Técnico no exercício em análise, retratadas no quadro a seguir:

Quadro 01 – Ressalvas e as respectivas recomendações do exercício de 2021

<b>RESSALVAS</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>
<b>PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	
Divergências entre os valores dos repasses devidos e realizados quanto ao ICMS, IPVA e IPI.	Ao Poder Executivo que, ao divulgar os valores repassados a título de transferências aos municípios, apresente a memória de cálculo dos montantes, evidenciando em notas explicativas os fatos que ensejarem as divergências entre os valores devidos a repassar e os montantes efetivamente repassados.
Ausência de informações no Anexo de METAS FISCAIS, PREVISTAS NO MANUAL DOS DEMONSTRATIVOS FISCAIS (MDF).	À Secretaria da Fazenda que elabore os demonstrativos do anexo de metas fiscais evidenciando todas as lacunas previstas no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), mesmo não existindo movimentação relacionada, prezando assim a transparência das informações.
<b>ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</b>	
Mudança na alteração do registro de lançamento de receitas arrecadadas por meio de DAE – Documento de Arrecadação Estadual, com a utilização de conta de natureza extraorçamentária (2.1.8.9.1.36.01 – Receita Arrecadada a Classificar).	À Secretaria da Fazenda, que especifique nas notas explicativas a alteração no lançamento das receitas arrecadadas por meio de DAE, e como antes era efetuado esse registro, bem como, que seja esclarecida a motivação de receitas arrecadadas por DAE, precisarem passar por essa conta de transição (extraorçamentária), para então serem reconhecidas como receitas orçamentárias.
Inconsistência entre o saldo inicial	À Secretaria da Fazenda, que na elaboração da

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
registrado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), em relação ao saldo final do exercício anterior.	Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) seja observada a consistência dos saldos entre os exercícios, bem como, a consonância com os dados das demonstrações contábeis das empresas que compõem a DMPL.
O orçamento da ADECE, empresa estatal não dependente, no volume da lei orçamentária, não consta identificado como sendo “INVESTIMENTO DAS ESTATAIS”.	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que na identificação do orçamento destinado a empresas estatais não dependentes, tais como a ADECE, nos volumes das correspondentes Leis Orçamentárias, seja indicado como “INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS”.
CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	
Ausência de divulgação de dados ou notas explicativas referentes ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará no portal da transparência e no Balanço Geral do Estado do Ceará.	Ao Poder Executivo, que efetue a divulgação dos dados referentes ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará no portal da transparência, e, também, no Balanço Geral do Estado do Ceará, para fins de cumprimento legal dos diversos aspectos referentes à transparência, possibilitando a verificação objetiva da efetivação dos dispositivos constitucionais.

Não poderia deixar também de registrar o substancial Parecer do Ministério Público Especial junto a este Tribunal, da lavra do Procurador-Geral, Dr. Júlio César Rôla Saraiva que, em diversos pontos, aprofundou as inconsistências verificadas pela Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal. À exceção da recomendação tratada sobre a questão do METROFOR, a qual detalharei no decorrer do voto e outras 3 (três) que são similares a outras recomendações propostas pelo Órgão Técnico, acompanho as **15 (quinze) recomendações** adicionais consignadas na manifestação do Órgão Ministerial.

Importante registrar, também, o trabalho desenvolvido pelo Monitor Fiscal do TCE Ceará registrado no **Relatório de Monitoramento Fiscal, retrospectiva 2021<sup>2</sup>**, publicado e disponível no site institucional deste Tribunal, documento útil na interpretação de alguns indicadores econômicos do Estado.

Desse modo, trazidas essas breves notas introdutórias, passa-se, a seguir, a proceder à análise dos principais pontos abordados no Relatório Técnico da Diretoria de Contas de Governo, em conjunto com as ponderações aduzidas no Parecer Ministerial, oportunidade em que tecerei considerações a respeito de algumas questões que reputo relevantes em cada um dos capítulos constantes do citado relatório e que embasarão a minha proposta de Parecer Prévio sob apreciação.

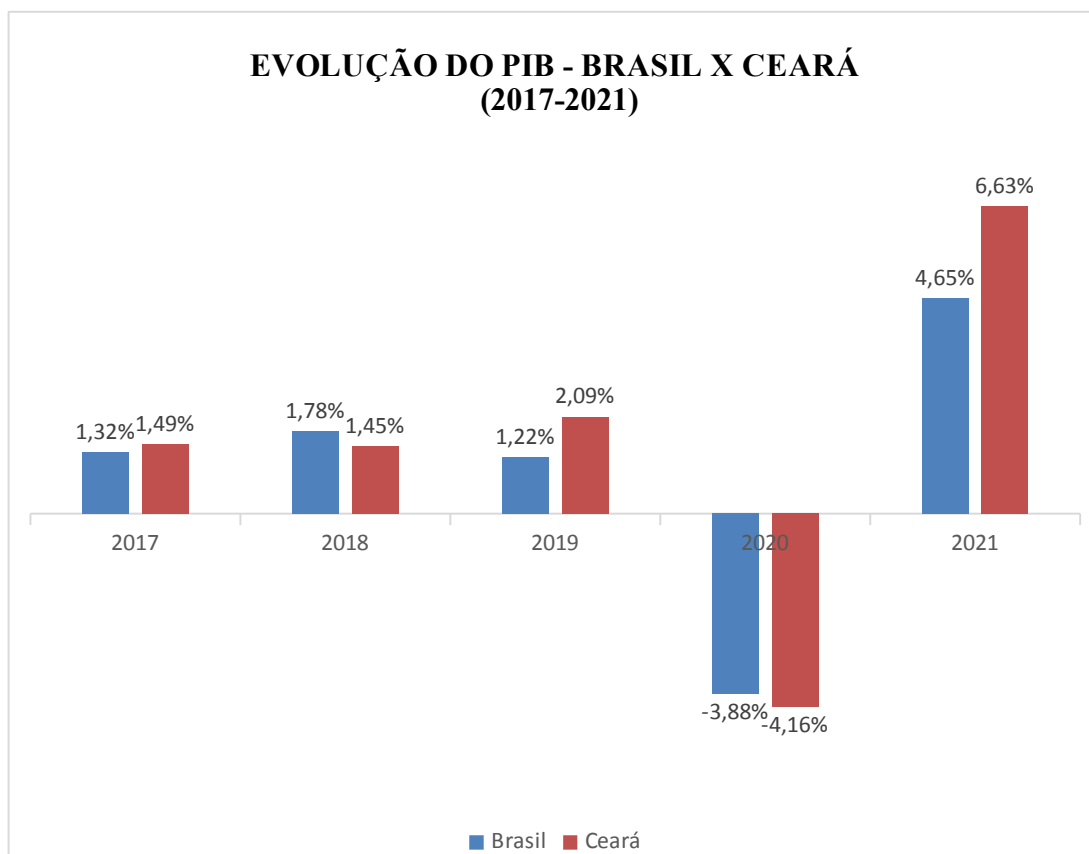
<sup>2</sup> [https://monitorfiscal.tce.ce.gov.br/images/Programas/RMF2022\\_04.pdf](https://monitorfiscal.tce.ce.gov.br/images/Programas/RMF2022_04.pdf)

## 1 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

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

O Produto Interno Bruto – PIB representa um dos principais indicadores de desempenho da economia, sendo a soma de todos os bens e serviços produzidos em um país, estado ou município durante um certo período. Em 2021, o PIB brasileiro cresceu **4,65%**<sup>3</sup> em relação ao exercício anterior, recuperando as perdas de 2020, quando a economia brasileira encolheu 3,88% devido à pandemia.

Para o Estado do Ceará, segundo o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE<sup>4</sup>, o crescimento foi superior à média do país, alcançando expressivos **6,63%**. O gráfico, a seguir, mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos:



Fonte: Retirado do Relatório Técnico

<sup>3</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

<sup>4</sup> IPECE - Boletim da Conjuntura Econômica Cearense (4º trimestre de 2021)

O avanço do PIB no exercício de 2021 decorreu, em grande parte, da recuperação da economia em face do enfraquecimento da Pandemia de COVID-19 e da vacinação em massa, resultando em uma forte retomada da atividade econômica. Contudo, apesar da evolução registrada, alguns seguimentos específicos da economia ainda não retornaram ao período pré-pandemia.

Em relação ao desempenho setorial, cumpre inicialmente observar que o setor de **serviços** é o que possui maior representatividade no cálculo do PIB do Ceará, conforme dados do IBGE e IPECE<sup>5</sup>, alcançando 77,80% do total, seguido pelos setores da **indústria** (17,10%) e **agropecuária** (5,10%).

Para o ano de 2021, em comparação com o ano de 2020, os setores de Indústria e de Serviços apresentaram crescimento, respectivamente, de **13,35%** e **5,96%**. Por outro lado, o setor de Agricultura registrou uma queda de **-4,71%** em relação ao ano anterior. A seguir, faço uma breve síntese das informações trazidas pela Unidade Técnica acerca do desempenho setorial cearense:

a) **Agropecuária:** Segundo o Órgão Técnico deste Tribunal, parte do desempenho negativo no setor (**-4,71%**) é decorrente de uma quadra chuvosa abaixo da média estadual, pois o Estado do Ceará, em 2021, apresentou um volume de chuvas de 532,2 mm, 11,4% menor do que a média esperada para o período (600,7mm), o que impactou na produção de grãos em 2021. A estimativa da produção de grãos no exercício foi de 573.921 toneladas de grãos, sendo 27,6% menor do que a safra registrada em 2020, segundo informações apresentadas pelo Levantamento Sistemático da Produção Agrícola LSPA/IBGE. Entre as culturas produtoras de grãos, o milho foi o destaque em 2021, com uma produção de 419.955 toneladas, respondendo por 73,2% da safra total de grãos do Ceará. A produção de frutas em 2021 também foi fortemente atingida pelo baixo volume de chuvas, com redução para a maioria das culturas em relação ao ano de 2020, como por exemplo: maracujá (-11,2%), mamão (-7,9%), banana (-4,3%), melão (-4,8%) e melancia (-14,6%). Por outro lado, a pecuária apresentou um desempenho considerado satisfatório em 2021, com as principais indicando crescimento, com destaque para a produção de aves e ovos, que cresceram 15,6% e 8,8%, respectivamente, comparado com o ano anterior;

b) **Indústria:** Consoante já relatado, o setor industrial em 2021 apresentou um importante avanço de 13,35% em relação a 2020. Dentre as 11 atividades pesquisadas que compõem o segmento de transformação, 08 atividades apresentaram expansão em 2021, comparadas com o ano de 2020, com destaque para segmentos importantes do parque industrial cearense, tais quais: Fabricação de produtos têxteis (38,6%), Confecção de artigos do vestuário e acessórios (16,4%) e Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (12,3%);

c) **Serviços:** O desempenho positivo do setor de serviços cearense (5,96%) foi acima do seguimento no contexto nacional (4,7%). Segundo os dados da Pesquisa Mensal de Serviços – PMS realizada pelo IBGE para analisar o setor de serviços, todos os

---

<sup>5</sup> Os dados se referem ao exercício de 2019 visto que o IBGE divulga os dados do PIB com dois anos de defasagem devido ao processo de consolidação e revisão dos dados. Não há previsão de participação para os anos de 2020 e 2021.

segmentos do setor de prestação de serviços do Estado do Ceará cresceram com destaque para o de transportes, com taxa de 23,3%, seguida dos serviços de informação e comunicação, serviços às famílias, profissionais e outros serviços com taxas de 11,7%, 11%, 8,4% e 3,2%, respectivamente.

O desempenho da balança comercial do Ceará, em 2021, seguiu o mesmo comportamento do Brasil, com tendência de retomada de crescimento. Segundo apontado pelo Corpo Técnico, o Boletim do Comércio Exterior do Ceará, disponibilizado pelo IPECE, referente ao ano de 2021, registrou que o desempenho da balança comercial do Ceará em 2021 superou a perda de 2020, atingindo valores recordes das exportações (**US\$ 2,7 bilhões**), com crescimento de **47,7%** em 2021, comparado com o ano anterior, e das importações que atingiu o montante de **US\$ 3,87 bilhões**, correspondendo ao crescimento de **60,4%**, com relação a 2020. Como consequência, o saldo da balança comercial manteve-se negativo (**US\$ 1,1 bilhão**), sendo o maior valor dos últimos cinco anos.

Dentre os principais produtos exportados pelo Estado do Ceará, merece destaque para os “Produtos Metalúrgicos”, que corresponderam a **55,71%** do valor total exportado. Já em relação às importações, consoante registrado no trabalho técnico, como principal produto produto adquirido, os referentes a “Combustíveis Minerais e seus derivados”, que alcançaram o percentual de **58,14%** do total importado.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, segundo dados do Novo CAGED<sup>6</sup>, o Ceará, em 2021, gerou 81.460 mil empregos formais (com carteira de trabalho assinada), número significativamente superior ao exercício anterior (saldo positivo de 18.546 vagas) e representando o terceiro melhor desempenho do Nordeste. Ademais, foram registrados dez saldos mensais positivos e apenas dois negativos em 2021. Os maiores saldos mensais positivos foram observados nos meses de agosto (+16.507 vagas) e setembro (+13.667 vagas). Os dois saldos negativos ocorreram em março (-1.564 vagas) e dezembro (-1.103 vagas).

Na sequência, o Órgão Técnico abordou os gastos na Função Educação no exercício de 2021, apresentando, inicialmente, tabela com o montante empenhado pelo Governo do Estado Ceará ao longo dos últimos anos e dividido por subfunções, transcrita a seguir:

Valores empenhados na Função Educação

Subfunções	2021	2020*	2019*	2018*
122 - Administração Geral	288.144.313,88	329.444.831,15	857.800.461,36	910.660.301,49
126 - Tecnologia da Informação	13.754.110,39	12.361.043,09	30.354.015,13	17.725.261,65
128 - Formação de Recursos Humanos	-	-	704.049,85	1.695.221,93
242 - Assistência ao Port. de Deficiência	2.068.139,86	2.471.551,57	-	-
361 - Ensino Fundamental	93.778.529,42	79.304.543,67	130.798.642,62	196.754.145,67
362 - Ensino Médio	3.076.246.557,67	2.659.848.551,78	3.682.364.671,44	3.798.612.022,10
363 - Ensino Profissional	145.553.314,16	171.342.756,41	185.349.753,27	203.789.524,83
364 - Ensino Superior	589.460.718,64	523.455.962,06	154.327.671,32	173.185.724,99
365 - Educação Infantil	9.770.075,66	20.669.337,09	43.685.582,67	39.756.177,51

<sup>6</sup> Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged

Subfunções	2021	2020*	2019*	2018*
366 - Educação de Jovens e Adultos	205.923.103,40	177.627.164,03	113.640.123,78	177.365.018,61
367 - Educação Especial	7.078.996,42	8.482.282,52	14.833.292,27	15.073.864,46
451 - Infraestrutura Urbana	6.757.193,39	3.749.555,18	7.500.586,34	-
571 - Desenvolvimento Científico	3.266.800,00	4.027.784,02	2.438.878,05	-
631 - Reforma Agrária	-	616.467,90	-	-
<b>Total</b>	<b>4.441.801.852,89</b>	<b>3.993.401.830,46</b>	<b>5.223.797.728,09</b>	<b>5.534.617.263,24</b>

Fonte: Retirado do Relatório Técnico - Base de dados do S2GPR

\* Fator de correção: IGP-DI (17,74392%, para 2020, 44,91254% para 2019 e 56,0383% para 2018)

A primeira informação que se evidencia a partir dos dados apresentados é de que houve um relevante aumento dos valores totais aplicados em 2021 na Função Educação, elevando em **11,23%** em comparação ao ano de 2020 (R\$ 4.441.801.852,89). Contudo, consoante ponderado pelo *Parquet* de Contas, tal montante ainda foi inferior ao total aplicado em 2019 (R\$ 5.223.797.728,09).

Em seguida, teceu o Órgão Técnico mais considerações sobre os gastos na referida Função, sintetizados a seguir:

a) Apontou que as subfunções Ensino Médio, Ensino Superior, Administração Geral, representaram, juntas, cerca de 89,0% do valor empenhado;

b) Enfatizou o incremento nas despesas destinadas à subfunção Infraestrutura urbana, no Governo do Estado, representando uma variação positiva de 80,21% comparada ao ano anterior;

c) No que tange ao grupo de despesa “Investimento”, relatou que o Estado do Ceará, em 2021, investiu recursos no valor de R\$ 712.757.732,77, na área da educação, tendo sido as subfunções de Ensino Médio (R\$ 522.471.370,51) e de Ensino Superior (R\$ 142.927.147,31) as que mais empenharam esses recursos;

d) Ademais, registrou que, de acordo com o Relatório de Desempenho da Ação Governamental de 2021 elaborado pela SEPLAG, os principais projetos de investimento com fonte do Tesouro Estadual, na área de educação, foram: 1. Estruturação física das unidades de ensino superior (R\$ 145.081.999,12); 2. Expansão do parque tecnológico das escolas estaduais de ensino médio (R\$ 87.167.441,76); 3. Aquisição de tablets para inclusão digital de estudantes do ensino médio (R\$ 202.295.721,00); e 4. Aquisição de equipamentos e mobiliários para escolas estaduais de ensino médio (R\$ 78.034.545,00).

Sobre os gastos com Educação, um ponto que tem sido objeto de recorrente preocupação do Ministério Público Especial junto a este Tribunal nos últimos anos, trata da acentuada redução dos gastos com as subfunções “Educação Infantil” e “Formação de Recursos Humanos”. Em 2021, não foi diferente, segundo aponta o MPC, vejamos:

**07.1.** Quanto ao tema, analisando os dados disponibilizados, chama-nos a atenção o fato de que, **em comparação com o exercício de 2019, no ano de 2021 houve uma considerável retração, na ordem de 77% dos valores aplicados na subfunção “Educação Infantil”.**

A conclusão é idêntica quando se compara 2021 ao ano anterior, pois **houve uma redução de**

**52% no aporte de recursos na referida subfunção, em relação ao ano de 2020.**

Com isso, cabe citar os valores aplicados na subfunção “Educação Infantil”, diante da drástica **redução histórica** observada:

a) **2019: R\$ 43.685.582,67** (quarenta e três milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e oitenta e dois reais e sessenta e sete centavos);

b) **2020: R\$ 20.669.337,09** (vinte milhões, seiscentos e sessenta e nove mil, trezentos e trinta e sete reais e nove centavos);

c) **2021: R\$ 9.770.075,66** (nove milhões, setecentos e setenta mil, setenta e cinco reais e sessenta e seis centavos).

Ademais, ressalta-se que, quando da análise das **contas de 2020**, este MPC já havia **observado e criticado o fato de que as aplicações na mesma subfunção já registravam, naqueles autos, uma redução bastante considerável, o que se repetiu no ano de 2021**; o fato nos parece **injustificado e merecedor de censura**, principalmente considerando o satisfatório **crescimento do PIB do Estado do Ceará** anteriormente comentado.

Como **atenuante**, impõe-se reconhecer que, **constitucionalmente, a educação infantil está primordialmente afeta aos municípios, não sendo prioridade dos governos estaduais** (v. CF/88, art. 211, §§ 2.º e 3.º).

Também são **preocupantes as constantes reduções** verificadas na subfunção “**Formação de Recursos Humanos**”, que, **no ano de 2018**, aportou a quantia de **R\$ 1.695.221,93** (um milhão, seiscentos e noventa e cinco mil, duzentos e vinte e um reais e noventa e três centavos) enquanto, **em 2019, foram R\$ 704.049,85** (setecentos e quatro mil e quarenta e nove reais e oitenta e cinco centavos); por fim, **nos anos de 2020 e 2021 não houve qualquer aplicação** nessa seara, conforme os dados informados na **Tabela 01** do relatório técnico.

Nesse ponto, cabe tecer **crítica à ausência de despesas na 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 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, apesar de verificado louvável aumento nos gastos gerais com a educação, cabe pontualmente 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 especificamente às subfunções ora referidas sejam plenamente desenvolvidas**, com inclusão, como ações permanentes do Poder Público Estadual, da coordenação, financiamento e manutenção dos respectivos programas.

Nesse aspecto, considerando a pertinência e adequação da proposição ministerial, corroboro a sugestão no sentido de **RECOMENDAR**:

**À Administração Estadual que esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.**

Ainda sobre a Função Educação, merece relevo que, por ocasião das Contas do Governador, exercício de 2020, de relatoria do Conselheiro Rholden Queiroz, foi identificada ocorrência referente ao **não atingimento da meta IDEB para o 3º Ano do Ensino Médio da rede de ensino estadual**, oportunidade em que, mediante Parecer Prévio nº 0167/2021, foi recomendado que “**RECOMENDAÇÃO Nº 01 – 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.**”

Sobre a recomendação, para o exercício de 2021, a Comissão do PASF informou que está desenvolvendo ações que buscam garantir o direito dos alunos a um processo de aprendizagem de qualidade, com oferta de mais tempo na escola, oportunidades de preparação profissional e desenvolvimento de habilidades no intuito de agregar além de conhecimento, valores ao projeto de vida dos estudantes.

Entretanto, considerando a ausência de evidências de efetividade das ações realizadas, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular nº 50.946/2022, solicitou-se a manifestação do ex-Governador do Estado sobre tal questionamento, nos termos do Relatório de Instrução nº 00179/2022. Contudo, por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, não encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria.

Desta feita, em face da não manifestação para esse tópico, a Unidade Técnica sugeriu **reiterar a recomendação** para 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, oportunidade em que este Tribunal realizará o acompanhamento da evolução do atendimento da medida até a sua efetiva implementação. A **RECOMENDAÇÃO**, então, traz a seguinte redação:

**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.**

Acerca da **saúde cearense**, houve uma diminuição no montante aplicado na referida Função, representando uma variação negativa de **-4,67%**, comparado com o exercício anterior. A tabela, a seguir, extraída do relatório técnico, traz o montante empenhado dividido por subfunções nos últimos anos:

Valores empenhados na Função Saúde				
Subfunções	2021	2020*	2019*	2018*
122 - Administração Geral	371.111.451,49	393.882.109,55	628.174.919,08	1.377.869.532,91
126 - Tecnologia da Informação	45.417.461,22	40.025.938,47	24.599.250,63	22.669.709,96
127 - Ordenamento Territorial	10.400,00	36.736,10	-	-
128 - Formação de Rec. Humanos	41.186.082,58	63.066.909,57	42.618.093,81	37.747.406,92
242 - Assist. ao Port. de Deficiência	430.406,17	450.566,47	-	-
301 - Atenção Básica	286.113.612,99	300.283.489,66	488.061.706,92	176.655.418,25
302 - Assist. Hosp. e Ambulatorial	4.241.789.847,18	4.161.315.120,24	3.920.506.784,89	3.729.739.255,59
303 - Sup. Profilático e Terapêutico	113.229.323,56	135.367.621,69	164.172.718,40	147.899.947,32
304 - Vigilância Sanitária	2.892.548,08	2.588.058,95	66.770.550,83	50.198.186,04
305 - Vigilância Epidemiológica	92.300.459,11	354.661.148,30	18.023.564,55	37.693.135,19
542 - Controle	157.678,12	202.246,42	-	-

Ambiental				
571 - Desenvolvimento Científico	2.371.120,73	-	-	-
573 - Difusão do Conhec. Científico e Tecnológico	-	-	144.912,54	-
<b>Total</b>	<b>5.197.010.391,23</b>	<b>5.451.879.945,42</b>	<b>5.353.072.501,65</b>	<b>5.580.472.592,17</b>

Fonte: Retirado do Relatório Técnico - Base de dados do S2GPR

\* Fator de correção: IGP-DI (17,74392%, para 2020, 44,91254% para 2019 e 56,0383% para 2018)

Em que pese a leve redução verificada no total dos gastos na Função Saúde no exercício ora analisado, há de ser ponderado que essa retração vem após o primeiro ano da pandemia (2020), exercício que elevou substancialmente os gastos com saúde, sendo considerado normal a diminuição, consoante ponderado pelo *Parquet* de Contas, quando registrou que “...*não vemos gravidade ou anormalidade quanto ao fato de se ter verificado essa ligeira redução, pois, como já comentado, a comparação se dá em relação a um ano atípico, em que a Administração Estadual teve de destinar elevados recursos às medidas de combate à pandemia da COVID-19.*”

Ademais, dentre as principais informações relatadas, registrou o Órgão Técnico que a subfunção 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial representou **81,62%** dos recursos empenhados em saúde no exercício de 2021. Outrossim, em relação ao grupo de despesa “Investimento”, aduziu que o Estado do Ceará, em 2021, investiu recursos no valor de R\$ 119.423.372,51, na área da Saúde, tendo a subfunção de Assistência Hospitalar e Ambulatorial (R\$ 98.578.334,06) que mais empenhou esses recursos.

Sobre a **Segurança Pública** Estadual, a Unidade Técnica deste Tribunal apresentou tabela dos gastos na Função Segurança Pública nos últimos anos, detalhado nas suas correspondentes subfunções, consoante reprodução a seguir:

Subfunções	Valores empenhados na Função Segurança Pública			
	2021	2020*	2019*	2018*
122 - Administração Geral	3.454.772.195,31	3.761.699.453,35	4.080.111.973,47	4.156.798.902,68
124 - Controle Interno	26.196,56	15.405,37	84.493,62	97.146,56
126 - Tecnologia da Informação	37.276.968,85	40.028.536,67	54.434.458,79	76.273.488,95
128 - Formação de Recursos Humanos	11.954.483,00	12.298.506,75	15.321.747,10	35.833.582,50
181 - Policiamento	186.998.212,56	186.793.668,34	383.297.168,23	288.791.854,14
182 - Defesa Civil	7.945.159,97	4.488.905,00	6.106.966,41	44.711.467,54
183 - Informação e Inteligência	91.637.295,48	66.483.832,56	79.158.015,78	-
241 - Assistência ao Idoso	-	-	570.931,58	-
244 - Assistência Comunitária	443.531,79	370.639,08	-	-
<b>Total</b>	<b>3.791.054.043,52</b>	<b>4.072.178.947,11</b>	<b>4.619.085.754,98</b>	<b>4.602.506.442,37</b>

Fonte: Retirado do Relatório Técnico - Base de dados do S2GPR

\* Fator de correção: IGP-DI (17,74392%, para 2020, 44,91254% para 2019 e 56,0383% para 2018)

Acerca dos dados, chamou a atenção do Órgão Técnico que os gastos na Função Segurança Pública vem diminuindo ao longo dos anos. De fato, considerando o intervalo de 2018 a 2021, houve uma relevante **redução real** de **17,92%**. Nos mesmos termos, demonstrou preocupação o *Parquet* de Contas, *in verbis*:

**09.1.** Sobre esse tema, cumpre destacar a **contínua e recorrente redução, ano a ano, dos valores destinados à segurança pública pelo Poder Executivo**, conforme os valores dispostos na **Tabela 3** do relatório técnico.

Em termos comparativos, no contexto de avaliação histórica dos resultados, o **valor aplicado no ano de 2021, R\$ 3.791.054.043,52** (três bilhões, setecentos e noventa e um milhões, cinquenta e quatro mil, quarenta e três reais e cinquenta e dois centavos), **em relação ao exercício de 2019** (R\$ 4.619.085.754,98), **corresponde a uma redução de, aproximadamente, 17,9%**;

Já em comparação a 2020 (R\$ 4.072.178.947,11), **a diminuição nos valores destinados à segurança pública no ano de 2021 correspondeu a 6,9%**.

Ademais, no que concerne aos gastos por subfunções, verifica-se oscilações na execução entre os eixos de atuação, com destaque positivo para a **“Informação e Inteligência”** (R\$ 91.637.295,48), representando um aumento em **37,83%** em relação a 2020. Por outro lado, foram observadas algumas reduções relevantes relacionadas às subfunções **“Tecnologia da Informação”** e **“Formação de Recursos Humanos”**. Nessas subfunções, o MP junto ao TCE alerta que as reduções são reincidentes e significativas, senão vejamos:

Além disso, assim como já comentado nas Contas de Governo anteriores, **verifica-se considerável diminuição nos gastos relacionados às subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos”**.

Especificamente quanto à **“Formação de Recursos Humanos”**, observa-se que o aporte de recursos, **em relação a 2018**, apresentou uma **redução superior a 50%**, enquanto que, em **comparação a 2019**, a **redução foi superior a 21%**; por fim, **quanto a 2020**, **também se observa redução** no aporte de recursos, que foi de **aproximadamente 2%**, conforme os valores da **Tabela 3**.

Trata-se de **grave redução dos recursos direcionados a essa importante subfunção**, pois, no ano de **2021** foram **aplicados R\$ 11.954.483,00** (onze milhões, novecentos e cinquenta e quatro mil, quatrocentos e oitenta e três reais), quando, **em 2018, p. ex., foi aplicado mais que o triplo**, no total de **R\$ 35.833.582,50** (trinta e cinco milhões, oitocentos e trinta e três mil, quinhentos e oitenta e dois reais e cinquenta centavos); considerando que a segurança pública reunia, ao fim de 2021 (dezembro), mais de 45.000 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”**, especificamente no ano de **2021**, aportou o valor de **R\$ 37.276.968,85** (trinta e sete milhões, duzentos e setenta e seis mil, novecentos e sessenta e oito reais e oitenta e cinco centavos).

Entretanto, analisando-se o cenário histórico anual, em termos comparativos, observa-se uma redução contínua nessa subfunção, pois, **em 2018, foi aplicada quantia amplamente superior (R\$ 76.273.488,95)**, correspondendo, a **despesa observada em 2021, a praticamente a metade da realizada naquele ano de 2018**; em relação a 2019, nota-se uma **redução de, aproximadamente, 31%**, ao passo que, em comparação a 2020, **a diminuição correspondeu a 6,8%**.

Desnecessário enfatizar o quão merecedora de crítica é esta decisão governamental de reduzir consideravelmente o aporte de recursos nesta área específica, em face da reconhecida **importância e imprescindibilidade das atividades de tecnologia da informação para a eficiência dos serviços de segurança pública, compreendendo-se, neste ponto, o conjunto de dados e informações coletados, organizados e analisados, de modo a subsidiar a tomada de decisões, no caso, da alta direção dos órgãos estaduais de segurança pública.** Com efeito, diante da redução verificada, **é imprescindível que o Governo adote conduta tendente a reverter a situação e possibilitar uma relevante e adequada aplicação de recursos na subfunção relacionada à tecnologia da informação**, otimizando, assim, a atuação do sistema de segurança pública no Estado.

Desse modo, é imperioso **recomendar ao Governo do Estado que direcione mais recursos financeiros para aplicação na subfunção “Tecnologia da Informação”**, a fim de possibilitar a ampliação e o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas na área de segurança.

De fato, chama a atenção a constante redução da subfunção **“Formação de Recursos Humanos”**, com uma diminuição superior a 50% de 2018 para 2020. O mesmo se verificou na subfunção **“Tecnologia da Informação”**, a qual retraiu, aproximadamente, 31% no intervalo de 2018 a 2021.

Dentro desse cenário, considerando a importância do tema, entendo salutar acolher a **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Ministério Público junto a este Tribunal, nos seguintes termos:

**Ao Poder Executivo que proceda ao investimento de maior parcela do orçamento nas subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos” da Segurança Pública, a fim de possibilitar a ampliação e o aperfeiçoamento das atividades desenvolvidas na área de segurança.**

Apesar da queda histórica registrada dos gastos com segurança, houve relevante diminuição no número de homicídios em 2021. Segundo dados da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE), com intermédio da Assessoria de Análise Estatística e Criminal (AAESC), em relação aos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI)<sup>7</sup>, que engloba os delitos de homicídio, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, houve uma diminuição de 4.039 para 3.299 mortes em 2021, representando uma **redução de 19,32%** quando comparado ao ano de 2020, em que pese os números absolutos permaneçam preocupantes, consoante ponderado pelo *Parquet* de Contas, vejamos:

É que, na análise do contexto histórico recente, quanto aos crimes violentos registrados no Estado do Ceará, apesar de ter sido verificada, em 2021 (3.299), uma redução em relação ao ano de 2020 (4.039), **o resultado apurado em 2021 ainda é cerca de 40% superior ao número de crimes de 2019 (2.257).**

Por outro lado, outras categorias de crimes, como os crimes sexuais, consoante apontado pela Unidade Técnica, houve uma elevação de **6,40%** em relação ao ano anterior, sendo registrados 1.946 casos em 2021, contra 1.829 em 2020. Tal resultado foi mencionado pelo *Parquet* de Contas, nos seguintes termos:

**09.3.** Outro aspecto abordado pela **SECEX** diz respeito aos registros de **crimes sexuais**, tratado no tópico 1.7.3 do Capítulo 1.

<sup>7</sup> A sigla CVLI foi criada em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), com a finalidade de agregar os crimes de maior relevância social, pois além do homicídio doloso outros crimes também devem ser contabilizados nas estatísticas referentes a mortes.

Segundo o trabalho técnico, com base nas informações da Gerência de Estatística e Geoprocessamento (GEESP/SUPESP), unidade da SSPDS, **o Estado do Ceará, em relação aos registros do número de vítimas de crimes sexuais, registrou 1.946** (um mil, novecentos e quarenta e seis) **casos**.

No ponto, cabe destacar o fato de que, quanto ao número de **casos desse tipo de crimes**, houve um **crescimento, em 2021, da ordem 6,4%**, quando comparado ao ano anterior (2020), que apresentou 1.829 (um mil, oitocentos e vinte e nove) registros.

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

Desse modo, a conclusão que se extrai é de que o Poder Executivo tem se esforçado no combate à criminalidade, ainda que os indicadores levantados demonstrem a necessidade na melhoria dos resultados. Nesse aspecto, ressalto a importância no reforço das políticas públicas específicas para melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de reduzir efetivamente os índices de criminalidade.

## **2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

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

Os instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA – devem operar sob uma lógica de harmonia e integração. Cabe ao PPA fixar diretrizes, objetivos e metas da Administração, num período de 4 anos, para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de natureza continuada (art. 165, §1º, da CF/88), enquanto à LDO cumpre dispor sobre metas e prioridades (art. 165, §2º, da CF/88) e à LOA, a temática relativa à programação orçamentária dos órgãos e entidades (art. 165, §5º, da CF/88).

### **2.1 Plano Plurianual -PPA**

Segue a legislação atinente ao PPA 2020-2023:

Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, instituiu o PPA para o período 2020-2023.

Lei nº 17.219, de 03 de junho de 2020, alterou o Plano Plurianual 2020-2023 para adequar à pandemia causada pelo novo coronavírus.

Lei nº 17.327, de 23 de outubro de 2020, que altera os atributos dos programas criados e as quantidades programadas das entregas dos programas de governo, com vistas ao aprimoramento da gestão, à promoção da expansão da oferta de bens e serviços à sociedade e à realização dos resultados pretendidos.

Lei nº 17.776, de 23 de novembro de 2021, que dispõe sobre a revisão do PPA 2020-2023 para o período 2022-2023 e altera dispositivos da Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019. Os anexos da Lei de Revisão foram atualizados pela Lei nº 17.860, de 29 de dezembro de 2021 – LOA 2022.

#### **2.1.1 Estrutura e integração do PPA com a LOA**

O PPA 2020-2022 está estruturado conforme a seguir: **Eixo Governamental de Atuação Intersetorial, Tema e Programa (Finalísticos, Administrativos e Especiais)** e está apoiado em sete grandes Eixos, quais sejam: **Ceará Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável**. Segundo o setor técnico, esses eixos estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento econômico para superar as desigualdades sociais e regionais.

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

Os programas, que objetivam a realização dos resultados pretendidos, 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).**

Por sua vez, as Iniciativas consistem nas entregas para o público-alvo e representam as ações propriamente ditas do setor público.

### **2.1.2 Execução financeira dos programas (Geral e por Tipo)**

Considerando as dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual e os créditos adicionais abertos durante o exercício de 2021, a execução financeira dos programas de governo alcançou o montante de R\$ 32.891.618.159,15, o que representa **89,77%** da dotação atualizada.

Na tabela a seguir, constam os valores da dotação atualizada e o total empenhado, em 2021, por tipo de programa:

Dotação atualizada e valor empenhado por tipo de programa (R\$1,00)				
Tipo de Programa	Dotação Atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (b)	Representatividade (%b/c)
Administrativo	3.399.197.229,62	3.182.034.083,75	93,61%	9,67%
Especial	11.732.772.437,71	10.893.478.143,74	92,85%	33,12%
Finalístico	21.506.468.629,59	18.816.105.931,66	87,49%	57,21%
<b>Total</b>	<b>36.638.438.296,92</b>	<b>32.891.618.159,15</b>	<b>89,77%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Processo nº 08078/2022-6 e 01734/2022-1

Com relação aos recursos aplicados, aponta o setor Técnico que o programa do tipo “Administrativo” atingiu um percentual de execução de 93,61%, seguido pelo “Especial” (92,85%) e “Finalístico” (87,49%).

Quanto à representatividade, observa-se que o programa “finalístico” respondeu por 57,21% da execução total no fornecimento de bens, serviços e outros benefícios diretos ou indiretos à sociedade, somando R\$ 18.816.105.931,66, enquanto o programa especial representou 33,12% (R\$ 10.893.478.143,74) do total orçamentário executado pelo Estado. Já o programa “administrativo” representou 9,67% do orçamento, empenhando a quantia de R\$ 3.182.034.083,75.

**Desse modo, acompanho o posicionamento do Ministério Público Especial junto ao TCE (Parecer nº 00509/2022) no sentido de que cabe nota positiva o fato dos programas finalísticos envolverem mais da metade dos recursos executados.**

Vale salientar ainda que a Unidade Técnica **verificou divergência** no valor em R\$ 678.012.769,36 nas dotações atualizadas apresentadas pela SEPLAG, por meio do Processo nº 08078/2022-6 (R\$ 37.316.451.066,28), e pela SEFAZ, através do Balanço Geral do Estado do Ceará referente ao exercício de 2021 (R\$ 36.638.438.296,92).

Instado a se manifestar acerca dessa ocorrência, o Exmo. Sr. Governador do Estado, mediante a Comissão do PASF, em suma, alegou que a divergência apontada se refere a três pontos: orçamento de investimentos das empresas estatais independentes; valores CONTIDOS

no antigo S2GPR que a SEFAZ desconta do saldo orçamentário e a SEPLAG não; e o S2GPR ter permitido inclusão de valores novos, por meio de Créditos Adicionais, no total do Orçamento inicial (Lei) e não no Orçamento atualizado (Lei + Crédito), conforme demonstrativo a seguir:

<b>Resumo: diferença de valores entre SEPLAG e SEFAZ</b>		
Orçamento de investimento das Empresas Estatais não dependentes	A Sefaz não considera esse orçamento	677.483.523,36
Ação nº 21100	Diferença entre anulado e contido	5.493,00
Ação nº 18361	Duplicidade de classificações dessa ação	49.348,00
		474.405,00
<b>Diferença Total</b>		<b>678.012.769,36</b>

Fonte: Processo nº 08078/2022-6

**Do que se infere da análise técnica, a Diretoria demonstrou acolher os esclarecimentos prestados e realçou que, em face do ajuste citado, o montante da dotação atualizada alcançou a cifra de R\$ 36.638.438.296,92 (trinta e seis bilhões, seiscentos e trinta e oito milhões, quatrocentos e trinta e oito mil, duzentos e noventa e seis reais e noventa e dois centavos). Assim, em consonância com o posicionamento da instrução, entendendo dirimida a questão.**

**Dessa forma, verifica-se a necessidade do Governo do Estado aprimorar o planejamento de suas ações de modo a evitar divergências quando da elaboração e execução do orçamento.**

### 2.1.3 Programas finalísticos

Dando continuidade ao exame, no exercício financeiro de 2021, verifica-se que a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela LOA e os créditos adicionais, alcançou o valor de R\$ 18.816.105.931,66, que representou 87,49% do total autorizado (Tabela 01 acima).

A tabela a seguir demonstra, de forma consolidada, a **execução dos programas finalísticos por faixa de execução**:

Execução orçamentária dos programas finalísticos por faixa

<b>Faixas</b>	<b>Quantidade</b>	<b>% Quantidade/Total</b>
Ausência de previsão orçamentária*	1	1,14%
Faixa 1 – De 0% a 20% de execução orçamentária	11	12,50%
Faixa 2 – De 21% a 40% de execução orçamentária	6	6,82%
Faixa 3 – De 41% a 60% de execução orçamentária	12	13,64%
Faixa 4 – De 61% a 80% de execução orçamentária	16	18,18%
Faixa 5 – De 81% a 100% de execução orçamentária	42	47,73%
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Processo nº 08078/2022-6 01734/2022-1

\* Programa: 513 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra)

Verifica-se no demonstrativo que mais da metade dos 88 programas finalísticos, ou seja, 58 programas, tiveram execução orçamentária nas faixas 4 e 5 (igual ou superior a 61% da dotação atualizada) e outros 18 situaram-se nas faixas 2 e 3 (entre 21% e 60%).

Ademais, 11 (onze) programas apresentaram desempenho entre 0% e 20%, sendo que 01 (um) programa foi executado sem que existisse previsão de dotação no orçamento.

No demonstrativo a seguir, observa-se a dotação atualizada da LOA 2021 para os **10 maiores programas finalísticos do PPA 2020–2023** (coluna a), os valores efetivamente empenhados (coluna b) e o percentual da execução orçamentária (%b/a).

Execução orçamentária das 10 maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos

<b>Programa Finalístico</b>	<b>Dotação atualizada (a)</b>	<b>Empenhado (b)</b>	<b>Execução (% b/a)</b>
631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão	4.613.016.451,52	4.428.230.309,34	95,99%
521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade	3.137.262.220,25	3.048.605.514,81	97,17%
433 - Desenvolvimento do Ensino Médio	2.825.108.564,02	2.645.046.544,15	93,63%
342 - Infraestrutura e Logística	1.216.281.607,64	1.007.626.998,34	82,84%
512 - Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional	1.130.470.368,44	1.089.288.472,95	96,36%
343 - Mobilidade, Trânsito e Transporte	1.070.821.901,07	407.369.445,03	38,04%
451 - Desenvolvimento Integral da Educação Superior	738.832.028,32	675.555.475,88	91,44%
514 - Gestão E Modernização do Sistema Penitenciário	654.981.286,82	624.878.814,20	95,40%
231 - Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade	632.182.261,00	595.149.180,27	94,14%
441 - Educação Profissional Articulada ao Ensino Médio	484.414.901,25	449.960.527,78	92,89%
<b>Total</b>	<b>16.503.371.590,33</b>	<b>14.971.711.282,75</b>	<b>90,72%</b>

Fonte: Processo nº 08078/2022-6

Ao analisar os setores finalísticos, verifica-se que as áreas de “Saúde”, “Segurança Pública” e “Educação” foram os mais priorizados pelo Governo do Estado, uma vez que foram os que alcançaram as maiores dotações orçamentárias.

Nessa linha, a área de Saúde, representada pelo Programa "631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão", cuja execução atingiu o montante de R\$ 4.428.230.309,34, ficando em torno de 30% do total executado com os programas finalísticos.

Na área de segurança, o Programa "521 - Segurança Pública Integrada" teve uma execução total de R\$ 3.048.605.514,81, representando em torno de 21% do total executado. Por sua vez, o Programa "433 - Desenvolvimento do Ensino Médio", apresentou uma execução na ordem de R\$ 2.645.046.544,15, alcançando um pouco mais de 18% do total despendido.

Em sua manifestação, o MPC destacou que mais da metade dos recursos empregados pelo Governo foram destinados à execução finalística, que entrega bens ou serviços diretamente à sociedade e que os 10 principais programas finalísticos envolveram quase 80% dos recursos e foram executados acima de 90%.

**Dessa forma, acompanho o parecer ministerial no sentido de que as ações de políticas públicas executadas por meio dos programas finalísticos foram positivas, tendo em vista que as áreas de “Saúde”, “Segurança Pública” e “Educação” foram as mais priorizadas pelo Governo do Estado.**

#### **2.1.4 Execução Física dos Programas Finalísticos e das Iniciativas**

A Diretoria de Contas de Governo examinou a execução física dos programas finalísticos e das iniciativas a eles relacionadas, com base nos dados remetidos pela SEPLAG, os quais foram especificados por Eixo Governamental.

Com relação ao Eixo "01 - Ceará Acolhedor", a unidade técnica verificou que, dos 13 programas (divididos em 04 Temas), os que mais se destacaram foram: "121 - Implementação do Sistema Único de Assistência Social", cuja execução física foi de 109,01%, e "132 - Promoção da Inclusão Social no Âmbito da Política Sobre Drogas", com nível de execução de 105,97%, todos apresentando uma execução acima de 100% da meta projetada para 2021.

Quanto ao Eixo "02 - Ceará da Gestão Democrática por Resultados", apontou o Setor Técnico que, dos 18 programas finalísticos contemplados neste Eixo (divididos em 04 Temas), a metade dos programas tiveram uma execução física em 2021 acima de 80,00%, merecendo destaque os seguintes programas: "222 - Gestão e Desenvolvimento Estratégico de Pessoas" (143,71%), "255 - Controle Externo na Administração Pública" (125,54%) e "256 - Comunicação Institucional" (121,08%).

Com relação ao Eixo "03 - Ceará de Oportunidades", observou-se que 04 programas de governo tiveram sua execução física acima de 80,00% da meta programada durante o exercício de 2021: "361 - Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo do Artesanato" (118,61%), "363 - Conexão Trabalho e Renda Ceará" (118,29%), "313 - Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio" (96,97%) e "352 - Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar" (87,47%).

Quanto ao Eixo 04 - Ceará do Conhecimento, destacou-se que, dos 15 programas de governo (divididos em 05 Temas), o Programa 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio apresentou uma execução física de 64,86% da meta projetada para 2021, mesmo tendo recebido a maior dotação atualizada na LOA 2021, na área de educação. Destacou-se ainda o programa “Desenvolvimento Integral da Educação Superior (451)”, que apresentou um percentual de 103,60% da sua execução física realizada no exercício sob exame.

Com relação ao Eixo "05 - Ceará Pacífico", salientou o Órgão Instrutivo que, dos 09 programas finalísticos (divididos em 02 Temas), os que apresentaram as maiores execuções físicas, em 2021, foram: "511 - Promoção do Acesso Gratuito à Justiça" (128,82%), "515 - Tutela dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis" (98,29%) e "514 - Gestão e Modernização do Sistema Penitenciário" (87,63%). Chama a atenção a unidade técnica para o fato de que, embora tenha recebido a segunda maior dotação atualizada na LOA 2021, o Programa "521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade" apresentou uma execução física de 59,00% da meta projetada para 2021.

Acerca do Eixo "06 - Ceará Saudável", constatou-se o Programa "631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão", que possui 08 programas (divididos em 03 Temas), mesmo tendo recebido a

maior dotação atualizada na LOA 2021, apresentou uma execução física de 78,10% da meta projetada para 2021.

Apontou ainda a Unidade Técnica que, na área do esporte, as principais ações realizadas pelos programas de governo "611 - Esporte e Lazer para a População" (31,38%) e "612 - Ceará no Esporte de Rendimento" (108,67%), pertencentes ao Tema Estratégico 6.1 Esporte e Lazer, foram: aumento de 156% no número de atletas, abaixo da linha da pobreza, beneficiados pelo programa que incentiva financeiramente e favorece seu desempenho esportivo; 4.020 bolsas concedidas; 41 academias ao ar livre implantadas; 33 Areninhas entregues em 13 Regiões, de acordo com o Relatório de Ação Governamental - Desempenho 2021 elaborado pela SEPLAG.

Acerca do Eixo 07 - Ceará Sustentável, o Setor Técnico observou que o programa de governo 731 - Planejamento e Gestão Participativa dos Recursos Hídricos, que possui 08 programas (divididos em 03 Temas), executou 107,17% da sua meta programada para 2021. Ademais salientou que os programas que mais se destacaram no Tema 7.2 Meio Ambiente foram 724 - Ceará Mais Verde: Conservar e Proteger os Recursos Naturais e Biodiversidade do Ceará (99,60%) e 725 - Ceará no Clima: Mitigando e Se Adaptando às Mudanças Climáticas (30,25%), e que o programa 711 - Matriz Energética do Estado do Ceará realizou um percentual de 57,62% da sua meta projetada para o exercício em análise.

Quando da análise realizada pelo órgão técnico competente, verificou-se a execução física das iniciativas, constatando **que em todos os Eixos algumas iniciativas não apresentaram nenhuma execução física durante o exercício de 2021. Outrossim, destacou que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2021, tendo em vista que tiveram iniciativas sem execução das metas.**

Diante dos esclarecimentos apresentados pelo Governador e sua equipe de Secretários, a Diretoria de Contas do Governo entendeu que a reiterada recomendação nas Contas de Governo anteriores, abaixo elencada, deveria ser mantida:

**RECOMENDAÇÃO - 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.**

**Considerando que diversos programas e iniciativas apresentaram um nível de execução igual ou maior que 100%, enquanto outros apresentaram uma inexpressiva ou não tiveram nenhuma execução, e que, por outro lado, os expoentes deixaram transparecer em suas justificativas que estão se empenhando em deixar o nível de execução orçamentária em níveis aceitáveis, acompanhado o posicionamento da Unidade Técnica e o MPC de que a recomendação foi parcialmente atendida, encontrando-se em fase de implementação.**

**Por fim, o *Parquet* de Contas manifestou-se no feito afirmando que cabe recomendação “à SEPLAG que, em relação ao Plano Plurianual, realize um melhor acompanhamento de sua execução, observando as prioridades estabelecidas, evitando que programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física” Também sugeriu recomendação a fim de que a “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.” Deixo de acompanhar tais proposições por já existir recomendações similares nos autos.**

### 2.1.4.1 Análise da Execução das Metas Físicas acima de 1.000%

Acerca da execução física dos programas e das iniciativas, verifica-se, na Tabela 05 abaixo, que 13 (treze) entregas dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 atingiram níveis de execução acima de 1.000% (chegando a alcançar até 12.067%<sup>8</sup>).

Diante desses resultados, a Diretoria entendeu que a meta de alguns programas de governo “**não está sendo dimensionada adequadamente pela Administração Pública Estadual para determinados bens ou serviços**”.

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

Programa	Iniciativa/Entrega	Programado	Realizado	%
<b>631 ATENÇÃO À SAÚDE PERTO DO CIDADÃO</b>	631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais. BOLSAS E ACESSÓRIOS CONCEDIDOS	2.848,00	343.657,00	12.067 %
<b>343 MOBILIDADE, TRÂNSITO E TRANSPORTE</b>	343.1.22 Promoção da gestão dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros. FISCALIZAÇÃO REALIZADA	180	7.257	4.032%
<b>631 ATENÇÃO À SAÚDE PERTO DO CIDADÃO</b>	631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais. TRATAMENTO CONCEDIDO	5.820,00	216.639,00	3.722%
<b>331 ATRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL</b>	331.1.04 Expansão de cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento econômico do Estado consideradas prioritárias no âmbito da Plataforma Ceará 2050. EMPREENHIMENTO IMPLANTADO	1	28	2.800%
<b>434 EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL E COMPLEMENTAR NO ENSINO MÉDIO</b>	434.1.01 Expansão da oferta de vagas de tempo integral nas escolas estaduais de Educação Básica. ESCOLA IMPLANTADA	2	46	2.300%
<b>221 SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL</b>	221.1.08 Qualificação profissional para melhoria contínua dos serviços previdenciários, socioassistenciais, periciais e de valorização dos servidores públicos estaduais. CAPACITAÇÃO REALIZADA	2	33	1.650%

<sup>8</sup>631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais (BOLSAS E ACESSÓRIOS CONCEDIDOS)

<b>Programa</b>	<b>Iniciativa/Entrega</b>	<b>Programado</b>	<b>Realizado</b>	<b>%</b>
<b>413 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA DO CEARÁ</b>	413.1.05 Promoção da prestação de serviços de Tecnologia de Informação e Comunicação. SERVIÇO DE TIC PROMOVIDO	8	129	1.613%
<b>254 TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL</b>	254.1.04 Qualificação do fomento à participação e ao controle social. CAPACITAÇÃO REALIZADA	3	47	1.567%
<b>413 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA DO CEARÁ</b>	413.1.04 Expansão do portfólio de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação. SERVIÇO DE TIC DESENVOLVIDO	5	76	1.520%
<b>362 EMPREENDEDORISMO E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS</b>	362.1.02 Promoção do apoio ao desenvolvimento de potenciais empreendedores, microempreendedores individuais, micro e pequenos empreendimentos. EMPREENDIMENTO APOIADO	1.380	19.286	1.398%
<b>611 ESPORTE E LAZER PARA A POPULAÇÃO</b>	611.1.02 Expansão da oferta de espaços adequados à prática de esporte e lazer. EQUIPAMENTO DE ESPORTE E LAZER IMPLANTADO	3	41	1.367%
<b>634 GESTÃO DA REDE DE CONHECIMENTO, EDUCAÇÃO, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE</b>	634.1.04 Promoção da gestão do trabalho e da educação em saúde no Ceará. TRABALHADOR DE SAÚDE CAPACITADO	5.000,00	55.982,00	1.120%
<b>724 CEARÁ MAIS VERDE: CONSERVAR E PROTEGER OS RECURSOS NATURAIS E BIODIVERSIDADE DO CEARÁ</b>	724.1.08 Promoção do controle e fiscalização dos recursos ambientais estaduais. FISCALIZAÇÃO REALIZADA	14	142	1.014%

Fonte: Processo nº 08078/2022-6

Em sua manifestação, o Exmo. Sr. Governador do Estado, por meio da Comissão do PASEF, pronunciou-se nos autos afirmando que a recomendação abaixo, advinda de exercícios anteriores, foi atendida, haja vista o aperfeiçoamento do acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, em que apenas quatro ações de um total de 988 restaram com execução acima de 1000% do planejado (ver parágrafos 10/16 do relatório técnico).

**RECOMENDAÇÃO: 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.

Considerando a melhoria ocorrida, bem como no acompanhamento do cumprimento desses objetivos, endosso a recomendação acima como parcialmente atendida (em fase de implantação).

#### 2.1.4.2 Análise da Execução Físico-Financeira

Ao analisar as informações enviadas pela SEPLAG, a Diretoria de Contas de Governo manifestou-se ainda acerca da execução das metas físico-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2021.

Conforme demonstrativo abaixo, “nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização de sua meta”. O fato é relevante do ponto de vista da economicidade das ações do Governo.

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

Programa/Iniciativa/Entrega	Meta Prevista	Meta Realizada	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	Realizado (b/a%)
<b>371 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONSOLIDADO DO DESTINO TURÍSTICO CEARÁ</b> 371.1.03 Expansão da estrutura voltada ao desenvolvimento turístico do Estado. EQUIPAMENTO TURÍSTICO IMPLANTADO	0	0	72.594.025,50	60.708.311,92	83,62%
<b>231 MELHORIA DA RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE-SOCIEDADE</b> 231.1.05 Promoção da prestação dos processos e serviços fazendários. UNIDADE FAZENDÁRIA MANTIDA	36	0	623.507.261,00	587.708.773,28	94,25%
<b>363 CONEXÃO TRABALHO E RENDA CEARÁ</b> 363.1.04 Promoção de oportunidades de emprego para jovens, pessoas com deficiência e egressos do Sistema Prisional e de Medidas Socioeducativas. JOVEM ATENDIDO	20.000	29.334	-	-	0,00%
<b>711 MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ</b> 711.1.10 Expansão da oferta de energia para atendimento de empreendimentos e comunidades. LIGAÇÃO ELÉTRICA REALIZADA	8.491	11.170	-	-	0,00%
<b>422 PROMOÇÃO E DESEN-</b>	0	2.520	-	-	0,00%

<b>Programa/Iniciativa/Entrega</b>	<b>Meta Pre- vista</b>	<b>Meta Rea- lizada</b>	<b>Dotação Atuali- zada (a)</b>	<b>Despesa Empe- nhada (b)</b>	<b>Realizado (b/a%)</b>
<b>VOLVIMENTO DA POLÍTICA DE CONHECIMENTO E FORMAÇÃO EM ARTE E CULTURA</b> 422.1.07 Qualificação da cadeia produtiva do setor artístico-cultural cearense para o enfrentamento aos efeitos ocasionados pela pandemia da Covid 19. AGENTE CULTURAL QUALIFICADO					
<b>441 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL ARTICULADA AO ENSINO MÉDIO</b> 441.1.02 Qualificação dos espaços de aprendizagem da rede estadual de educação profissional. ESCOLA READEQUADA	26	123	3.300.000,00	292.342,00	8,86%
<b>631 ATENÇÃO À SAÚDE PERTO DO CIDADÃO</b> 631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais. TRATAMENTO CONCEDIDO	5.820	216.639	22.411.291,07	22.411.260,80	100%
<b>342 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA</b> 342.1.07 Qualificação da infraestrutura de transporte aeroviário. AEROPORTO ESTRUTURADO	0	2	4.009.589,31	3.776.560,23	94,19%
<b>342 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA</b> 342.1.08 Promoção da oferta de serviços de transporte aeroviário. AEROPORTO MANTIDO	12	0	10.691.074,00	10.320.995,07	96,54%
<b>342 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA</b> 342.1.01 Expansão da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém. PORTO ESTRUTURADO	1,00	1,00	40.323.000,00	-	0,00%

Fonte: Processo nº 08078/2022-6

A Unidade Técnica destacou incongruências nas informações fornecidas pela SEPLAG, tendo em vista que “*Em análise não exaustiva, foram identificadas metas realizadas sem nenhum dispêndio orçamentário, despesa empenhada sem realização de metas programadas; meta realizada sem previsão orçamentária; metas realizadas sem programação de metas nem previsão orçamentária; meta realizada acima da programada com baixa execução de despesa; e meta realizada acima da programada com execução de despesa prevista*”.

Como exemplo, a Diretoria de Contas de Governo citou que a Iniciativa 342.1.01 - Expansão da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém (Programa 342 - Infraestrutura e Logística) realizou a meta de 1 porto estruturado, sem realizar nenhum empenho no exercício. Quanto à área da gestão fiscal, salientou que a Iniciativa 231.1.05 - Promoção da prestação dos processos e serviços fazendários (Programa 231 - Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade) tinha como meta manter 36 unidades fazendárias durante o exercício de 2021, porém, ao final do ano foi empenhado 94,25% da dotação prevista sem realizar nenhuma entrega.

A comissão da PASF se manifestou nos autos acerca da recomendação abaixo, originária de questionamentos de Contas de Gestão anteriores, sugerindo a unidade técnica a sua renovação (em fase de implantação) (ver parágrafos 106/111 do item 6 do relatório técnico).

**No mesmo sentido, o órgão ministerial afirma que “é desinteressante qualquer parcela de não execução dos programas finalísticos do Estado, bem como possíveis fragilidades em sua execução ou nas respectivas informações”, propondo também a continuidade da recomendação a seguir, posição da qual coaduno. Desta forma, reitero a recomendação anteriormente proposta no sentido de que o 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.**

## **2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias define as metas e prioridades da administração pública, devendo estar em conformidade com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA).

As diretrizes do orçamento para o exercício de 2021 foram estabelecidas na Lei Estadual nº 17.278, de 11 de setembro de 2020, publicada no DOE de 15 de setembro de 2021 e alterada pela Lei nº 17.861, de 30 de dezembro de 2021.

A Unidade Técnica afirma **que não se vislumbrou as descrições das normas relativas ao controle de custos** que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, exigidas no art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF, objetos de ressalva em anos anteriores.

Acerca da matéria, a Comissão da PASF afirmou que *“de forma planejada e gradual, o governo tem implementado as medidas definidas na metodologia geral de implantação do Sistema de Custos e trabalha para que o controle de custos possa garantir a comparabilidade entre todos os órgãos do governo”*. Em seguida, o corpo técnico afirmou que tal ocorrência vem apresentando evolução em comparação com aos anos anteriores.

O MPC afirmou em seu parecer que *“atendimento parcial referido decorre do fato de constar, dos §§ 1º, 2º e 3º do art. 18 da LDO, que a Administração Estadual deve implementar e manter um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, verificando a relação entre a despesa pública e resultado obtido, e que sua base deverá ser alimentada pelas ferramentas gerenciais do Sistema de Gestão Governamental Por Resultados – S2GPR.”*

Vislumbra-se a seguinte recomendação, de exercícios anteriores, acerca da matéria:

**RECOMENDAÇÃO – 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, inciso I, alínea e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF acerca da mencionada recomendação (parágrafos 29/35 do item 6 do relatório técnico), verifica-se a exposição de dispositivos que buscam o aprimoramento na avaliação de programas, de suas metas e resultados, e de suas revisões para posteriores planejamentos, mencionando ainda o Novo Regime Fiscal, instituído por meio da EC nº 88, de 21/12/2016, no qual se determina uma limitação da despesa primária corrente para um período de 10 anos, no entanto, este se detendo ao aspecto da contenção de parte do gasto, por um período específico.

Por sua vez, o Órgão Instrutivo se pronunciou afirmando que tais ações auxiliam a efetivar a recomendação em análise, **mas ainda não se visualiza a descrição das normas relativas ao controle de custos**, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo, com entrega dos serviços e bens disponibilizados a sociedade. Ressalte-se ainda que o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, não encaminhou o esclarecimento adicional requerido sobre a matéria. **Dessa forma, acolho o posicionamento da Unidade Técnica pela manutenção da recomendação aludida.**

Em seguida, destaco que a Comissão da PASF afirma que o Estado **está em processo de elaboração** de um sistema integrado que possibilite a implantação de um sistema de controle dos custos (ver parágrafo 36/38 do item 6 do relatório voto), ponto que vem sendo recomendado pelas Contas de Governo anteriores. Importa salientar que a citada comissão não encaminhou o esclarecimento adicional requerido sobre a matéria. **Diante do exposto, acompanho o setor técnico no sentido de que a recomendação a seguir seja mantida como parcialmente atendida (em fase de implementação):**

**RECOMENDAÇÃO - 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, inciso VI, §3º da LRF.**

Vale salientar que, ao analisar os dados no anexo de metas fiscais, a Diretoria das Contas de Governo **verificou o equilíbrio entre a receita e a despesa total**, princípio o qual deve ser observado pela LDO, nos termos do art. 4º, inciso I, alínea “a”, da LRF.

Com relação às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o Setor Técnico observou que o Anexo de Riscos Fiscais foi elaborado de acordo com a estrutura prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (11ª Edição). No entanto, ressaltou que, no Demonstrativo da Origem e Aplicação de Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos do Anexo de Metas Fiscais, **não identificou a linha relativa aos itens “Alienação de Bens Intangíveis” e “Rendimentos de Aplicações Financeira” decorrentes de alienação de ativos, consoante estabelece o referido manual.**

Continuando, afirmou que no anexo de metas fiscais, nos dados relacionados ao plano previdenciário (demonstrativo 6 – LRF, art. 2º, inciso IV, alínea ‘‘a’’), **não se verificou na sua estrutura as linhas correspondentes à reserva orçamentária e aos aportes de recursos para o plano previdenciário do RPPS.**

Ressalta ainda que esta ocorrência, disposta na análise preliminar (Relatório de Instrução nº 00179/2022), foi objeto de manifestação do Governo do Estado do Ceará, o qual afirma, em seu pronunciamento, que irá contemplar todas as linhas dos demonstrativos do anexo de metas fiscais, mesmo não existindo dados correspondentes.

**Diante do exposto, acolho o posicionamento da Diretoria de Contas do Governo que propôs a seguinte recomendação:**

**À Secretaria da Fazenda que elabore os demonstrativos do anexo de metas fiscais evidenciando todas as lacunas previstas no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), mesmo não existindo movimentação relacionada, prezando assim a transparência das informações.**

### 2.2.1 Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

Com relação ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, verifica-se que o montante dos incentivos fiscais no exercício de 2021 atingiu a cifra de R\$ 1,3 bilhão de reais em renúncias.

Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2021 (R\$ 1,00)

Tributo	Modalidade	Setores /Programas Beneficiários	Renúncia de Receita			Compensação
			2021	2022	2023	
ICMS	Incentivo Fiscal	Indústria	1.340.848.363	1.387.778.055	1.436.350.287	-
ICMS	Incentivo Fiscal	Comércio	22.641.802	23.434.265	24.254.464	
<b>Total</b>			<b>1.363.490.164</b>	<b>1.411.212.320</b>	<b>1.460.604.751</b>	

Fonte: LDO 2021 (Anexo de Metas Fiscais)

Quanto à estimativa da renúncia de receita por região administrativa, 73,73% dos recursos empregados desse valor de R\$ 1,3 bilhão foi direcionado à Região da Grande Fortaleza, seguida pela região de Sobral (8,64%), do Vale do Jaguaribe (6,01%) e do Cariri (3,75%).

Estimativa de Renúncia de Receita por Região (R\$ 1,00)

Regiões	2021	2022	2023
<b>Região Cariri</b>	<b>51.107.654</b>	<b>52.896.421</b>	<b>54.747.796</b>
<b>Região Centro Sul</b>	<b>6.611.567</b>	<b>6.842.972</b>	<b>7.082.476</b>
<b>Região Grande Fortaleza</b>	<b>1.005.341.610</b>	<b>1.040.528.566</b>	<b>1.076.947.066</b>

Regiões	2021	2022	2023
Região Litoral Leste	10.302.357	10.662.940	11.036.143
Região Litoral Norte	4.878.809	5.049.568	5.226.303
Região Litoral Oeste/ Vale do Curu	29.126.046	30.145.458	31.200.549
Região Maciço de Baturité	1.467.978	1.519.357	1.572.535
Região Serra da Ibiapaba	4.581.366	4.741.713	4.907.673
Região Sertão Central	36.469.049	37.745.466	39.066.558
Região Sertão Canindé	1.699.520	1.759.004	1.820.569
Região Sertão de Sobral	117.775.370	121.897.508	126.163.920
Região Sertão de Crateús	11.825.043	12.238.919	12.667.282
Região Sertão do Inhamuns	371.895	384.911	398.383
Região Vale do Jaguaribe	81.931.900	84.799.516	87.767.499
<b>Total</b>	<b>1.363.490.164</b>	<b>1.411.212.320</b>	<b>1.460.604.751</b>

Fonte: LDO 2021 (Anexo de Metas Fiscais)

**Salientou o Setor Técnico que, no Estado do Ceará, não há estudos que indiquem qual o real retorno dos incentivos fiscais para fins de comparação com os valores desonerados, apesar das inúmeras recomendações de exercícios anteriores.**

Quanto aos requisitos alternativos dos incisos I e II do art. 14 da LRF, a Comissão PASF afirma que os impactos da renúncia “já estão considerados em termos líquidos na elaboração e futura aprovação da LDO e da LOA, nos termos previstos no inciso I do artigo 14 da LRF”. E que, desse modo, a renúncia já teria sido considerada na estimativa de receita orçamentária.

Ao analisar os esclarecimentos apresentados pelo Governo do Estado, a Unidade Técnica entendeu que a recomendação continua não atendida, haja vista que o Poder Executivo Estadual não demonstrou, em sua totalidade, a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, e apresentou inconsistências no impacto orçamentário e financeiro da renúncia receita, conforme inciso I do art. 14 da LRF.

No que pertine ao tema em discussão, acompanho a Unidade Técnica e o MPC que sugerem a manutenção da recomendação abaixo como “não atendida”, no sentido de que se demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, conforme inciso I do art. 14 da LRF: “***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.***”

**Entendo que a concessão de incentivos fiscais pelo Estado do Ceará, sem o necessário estudo acerca de sua viabilidade, e levando em conta a expressividade dos valores envolvidos, obriga o governo a adotar providências no sentido de reverter a situação.**

Consta ainda nos autos a seguinte recomendação onde a Comissão do PASF informa que a mesma está em fase de implementação e acrescenta que “para atender à nova recomendação, o Estado do Ceará evidenciará, tanto na LOA como na LDO, a especificação dos parâmetros utilizados para apuração da previsão de renúncia de receita”. **Porém, a Diretoria de Contas de**

**Governo afirma que não foram apresentados dados que indicassem o início da implementação dessa recomendação, razão pela qual ela deve ser mantida (não atendida):**

**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.**

Com relação à matéria, o MPC sugeriu recomendar “*que o Governo do Estado do Ceará realize estudos periódicos para avaliar objetivamente 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.*”.

**Nessa linha, deixo de acolher a sugestão do *Parquet* pois consta nos autos a seguinte recomendação similar, de exercícios anteriores, onde a própria Comissão da PASF informa que a mesma ainda está em implantação (ver parágrafos 101/105 do item 6 do relatório técnico):**

**RECOMENDAÇÃO - 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.**

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

A respeito das metas bimestrais de arrecadação, à programação financeira e ao cronograma de execução mensal (art. 49 da LDO), o Estado elaborou a Resolução COGERF nº 05/2021, contemplando “as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão”.

Nesse cenário, segundo o Órgão Instrutivo, em decorrência da pandemia no ano de 2020 e com repercussão em 2021, foi elaborada pelo Governo a Resolução COGERF nº 008/2021, onde foram obtidas medidas de equilíbrio de despesas para o exercício de 2021, com o objetivo de promover ações com vistas a reduzir o impacto da pandemia nas finanças do Estado.

**A adoção de tais providências demonstram que o governo do Estado tomou medidas no sentido de minimizar os impactos gerados pela pandemia da COVID-19 nas finanças do Estado.**

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

Quanto à Reserva de Contingência, verifica-se que teve uma dotação inicial de R\$ 163.234.780,00<sup>9</sup>), depois atualizada para R\$ 162.934.780,00, observando-se uma anulação no

---

<sup>9</sup>Decreto Legislativo nº 555 (D.O.E., 11 de fevereiro de 2021), em conjunto com o Decreto Legislativo nº 571 (D.O.E., 1º de julho de 2021)

total de R\$ 300.000,00, que refere-se a dotações da Reserva do Sistema de Previdência Parlamentar.

Vale salientar que em razão do estado de calamidade pública decretado pelo Governo Estadual por todo o exercício de 2021, a reserva de contingência enquadrada no art. 79 da LDO de 2021, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal e da fonte do Tesouro, poderia ser utilizada no exercício de 2021 (inciso II do art. 79 da LDO). No entanto, destaca o órgão técnico que a Reserva que estivesse enquadrada na condição reportada no (art. 79 da LDO de 2021) não foi utilizada.

Salientou ainda que por meio do Decreto Legislativo nº 555 (DOE de 11 de fevereiro de 2021), em conjunto com o Decreto Legislativo nº 571 (DOE de 1º de julho de 2021), foi decretado estado de calamidade pública no Estado do Ceará por todo o exercício de 2021, o que proporcionaria a utilização da reserva de contingência durante o exercício em análise, conforme disposto no inciso II do art. 79 da LDO.

#### **2.2.4. Medidas de Combate à Sonegação e à Evasão Fiscal**

Ainda em relação à LDO, aponta a unidade técnica que o Governo do Estado, em 2021, 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**, nos termos do art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, onde se destaca:

- o aumento da arrecadação desses créditos, como a disponibilização de um site exclusivo para contribuintes do Estado do Ceará (Portal do Contribuinte);
- a manutenção e fortalecimento do Programa PGE dialoga; e
- as ações propostas pelo Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), cuja finalidade é a proposição de medidas judiciais e administrativas, para o combate às fraudes fiscais e aos crimes correlatos.

**Entendo que essas medidas são oportunas, pois objetivam o aumento da arrecadação do Governo Estadual, além de coibirem a evasão e a sonegação fiscal.**

Vale salientar que, por meio Despacho Singular nº 50.946/2022, determinei a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução nº 00179/2022, especialmente acerca da seguinte recomendação:

**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.**

A comissão da PASF apresentou suas justificativas (ver parágrafos 59/74 do item 6 do relatório técnico) onde mencionou atividades que objetivam o aumento do volume arrecadado de dívida ativa, bem como esforços para a disponibilização de indicadores ou recursos que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa do Estado do Ceará, entretanto, apontou a Unidade Técnica que este último ainda está em implantação e não está disponível a quem interessar. Ressalte-se que o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, não encaminhou o esclarecimento adicional requerido sobre a matéria.

**Diante do exposto, acompanho a Diretoria de Contas de Governo e o Parquet de Contas no sentido de reiterar a recomendação aludida (em fase de implementação).**

### **2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)**

O Orçamento Geral do Estado do Ceará para o exercício de 2021 foi aprovado por meio da Lei nº 17.364, de 23 de dezembro de 2020 (DOE de 28 de dezembro de 2020) que estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 29.520.357.341,00, abrangendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 672.100.339,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes. Ressalte-se que o montante retromencionado não contempla as operações intraorçamentárias, que somam a cifra de R\$ 1.498.411.724,00.

Do exame realizado pela instrução, a Unidade Técnica afirmou que o Governo do Estado **cumpriu o limite para a fixação da Reserva de Contingência, nos termos do art. 79 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”.

Ademais, verifica-se que o governo fixou em R\$ 60.086.295,00 a Reserva de Contingência para 2021, sendo que o limite era de R\$ 212.417.140,71.

### **2.4. Execução Orçamentária**

O presente tópico trata da execução orçamentária das receitas e despesas do Estado do Ceará no exercício de 2021.

#### **2.4.1 Execução das Receitas**

A receita para o exercício de 2021 atingiu o total de R\$ 34.196.394.060,13<sup>10</sup>, o que representa um acréscimo de 1,19% superior à receita prevista.

Receita prevista e realizada – categoria econômica (R\$1,00)				
Categoria econômica	Previsão Atualizada (a)	Realizada (b)	Diferença (b) - (a)	Realização (%)
Receita corrente	32.378.115.979,59	35.221.571.473,76	2.843.455.494,17	108,78%
Receita tributária	18.592.724.421,61	19.633.967.172,94	1.041.242.751,33	105,60%
Receitas de contribuições	1.022.643.416,00	1.163.671.912,00	141.028.496,00	113,79%
Receita patrimonial	282.649.236,61	477.512.721,85	194.863.485,24	168,94%
Agropecuária	-	-	-	-
Receita de serviços	263.776.266,02	277.002.995,85	13.226.729,83	105,01%
Transferências correntes	11.572.716.155,35	12.962.002.025,89	1.389.285.870,54	112,00%
Outras receitas correntes	643.606.484,00	707.414.645,23	63.808.161,23	109,91%
Receitas de capital	3.546.391.299,57	1.644.108.885,59	- 1.902.282.413,98	46,36%

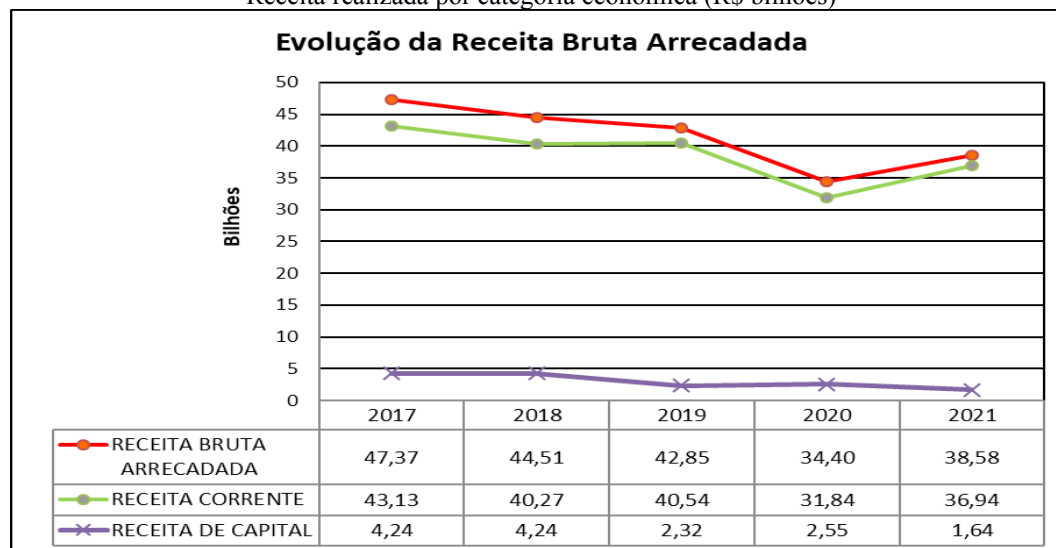
<sup>10</sup>Deduzidos os recursos destinados ao FUNDEB (R\$ 4.386.593.437,29).

Operações de crédito	2.534.377.177,00	1.406.915.418,29	- 1.127.461.758,71	55,51%
Alienação de bens	180.652,00	47.231.550,42	47.050.898,42	26145,05%
Amortização de empréstimos	0,00	323.323,10	323.323,10	-
Transferências de capital	1.011.833.470,57	189.328.357,61	- 822.505.112,96	18,71%
Outras receitas de capital	0,00	310.236,17	310.236,17	-
Receita intraorçamentária corrente	1.498.195.081,43	1.717.307.138,07	219.112.056,64	114,63%
Total da receita bruta arrecadada	37.422.702.360,59	38.582.987.497,42	1.160.285.136,83	103,10%
Deduções da receita corrente	- 3.629.263.359,00	- 4.386.593.437,29	- 757.330.078,29	120,87%
Total receita orçamentária	33.793.439.001,59	34.196.394.060,13	402.955.058,54	101,19%

Fonte: Anexo 10 Nota\*: Recursos destinados ao FUNDEB

O gráfico a seguir aponta que a Receita Bruta Arrecadada, composta pelas Receitas Correntes e de Capital, totalizaram R\$ 36,94 bilhões e R\$ 1,64 bilhão, respectivamente.

Receita realizada por categoria econômica (R\$ bilhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2021 e Anexo 10.

Nota: Fator de correção IGP-DI para os anos 2013 a 2021.

**Verifica-se um aumento positivo do total da receita Bruta Arrecadada no exercício de 2021 em comparação com o ano anterior em torno de R\$ 4,18 bilhões (10,85%) (conforme gráfico 11 acima), demonstrando que o Estado vem se recuperando dos efeitos da pandemia, fortalecendo sua capacidade em atender às demandas da sociedade.**

Nessa linha, o Ministério Público Especial asseverou o seguinte: “Destaca-se, também, que **parte do crescimento da arrecadação bruta do Estado do Ceará em 2021 se deve, sem dúvida, à retomada gradual da atividade econômica do País**, em razão da redução gradativa do isolamento social imposto como medida de combate à pandemia do COVID-19, situação que

diminuiu os reflexos negativos na atividade produtiva do setor privado e, conseqüentemente, na arrecadação estadual.”

#### 2.4.1.1 Receitas Correntes

Na seqüência, 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\$ 35.221.571.473,76, o que representa 108,78% do total previsto para o segmento. Destacam-se, em sua composição, por serem as mais significativas, as origens “Receita Tributária” e “Transferências Correntes”, cuja execução, em 2021, correspondeu a 52,15% e 35,09%, respectivamente, do total dos ingressos da categoria.

A “Receita Tributária” obteve arrecadação na ordem de R\$ 19.633.967.172,94, o que equivale a 105,60% do total previsto para essa origem e apresentando um crescimento 2,66%, em termos reais, quando comparado ao exercício de 2020 (R\$ 19.125.047.268,25).

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

<b>DADOS DE 2020 COM ATUALIZAÇÃO DO IGP-DI E 2021 (ANEXO 10)</b>			
<b>Receita Tributária</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Variação %</b>
<b>Impostos</b>	<b>18.368.140.658,00</b>	<b>18.821.055.702,09</b>	<b>2,47%</b>
ICMS	15.568.407.823,60	16.231.134.218,74	4,26%
IPVA	1.272.298.105,60	1.177.970.633,37	-7,41%
IRRF	1.443.302.387,32	1.316.266.904,70	-8,80%
ITCD	84.132.341,48	95.683.945,28	13,73%
<b>Taxas</b>	<b>756.906.610,25</b>	<b>812.911.470,85</b>	<b>7,40%</b>
<b>Total</b>	<b>19.125.047.268,25</b>	<b>19.633.967.172,94</b>	<b>2,66%</b>

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção – IGP-DI.

Esse resultado, todavia, conforme apurou o exame técnico, em termos reais, considerando o mesmo fator de correção, foi 6,86% menor do que no exercício de 2019 (período anterior à pandemia), o qual foi de R\$ 21.079.187.878,94.

Com relação à arrecadação do ICMS, o exercício de 2021 apresentou um acréscimo real de 16,41% em relação ao exercício de 2020, demonstrando que a retomada da economia deve seguir num ritmo de crescimento no pós-pandemia.

**É oportuno salientar que a economia cearense permanece como a 12ª maior em arrecadação de ICMS do Brasil.**

No que se refere às “Transferências Correntes”, cuja arrecadação, em termos brutos, atingiu o valor de R\$ 12.962.002.025,89, houve decréscimo de 6,05% em relação ao ano anterior. Entretanto, em termos reais, tal montante foi 2,40% maior do que o exercício de 2019 (R\$ 12.658.315.405,46), período anterior à pandemia.

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

<b>TRANSFERÊNCIAS CORRENTES</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Diferença</b>
Transf. Intergovernamentais	12.361.482.451,75	12.859.119.160,15	497.636.708,40
Transf. de Instituições Privadas	17.513.766,08	30.630.431,31	13.116.665,23
Transf. de Pessoas	20.608,77	0,00	-20.608,77

Transf. de Convênios	1.367.212.618,25	72.252.434,43	-1.294.960.183,82
<b>Total</b>	<b>13.746.229.444,84</b>	<b>12.962.002.025,89</b>	<b>-784.227.418,95</b>

Fonte: Anexo 10

Nota: Fator de correção IGP-DI.

A Diretoria de Contas aponta em seu relatório que, em sua composição, a participação das Transferências Intergovernamentais (em torno de R\$ 12,9 bilhões) representa 99,21% do total arrecadado nessa origem. Afirma o Órgão Instrutivo que as principais receitas de transferências correntes são as provenientes da participação estadual na receita da União – FPE e os recursos oriundos do FUNDEB.

Do total acima, R\$ 11,1 bilhões se referem a repasses da União, destacando-se as transferências relativas ao FPE, com uma arrecadação na ordem de R\$ 10,8 bilhões (82,89% do total arrecadado na rubrica Transferências Correntes), o qual apresentou um acréscimo real de 34,92% em relação ao ano anterior. Quanto às demais origens dessa categoria, consoante se extrai da Tabela 14 do Relatório Técnico (acima), observa-se que as demais receitas foram superavitárias.

#### 2.4.1.2 Receitas de Capital

Observa-se que a categoria “Receitas de Capital” obteve um baixo desempenho. Com arrecadação bruta no importe de R\$ 1.644.108.885,59, o seu nível de realização foi de apenas 46,36%. Esse resultado foi provocado, principalmente, pela insuficiência na realização das Operações de Crédito (55,51%) e das Transferências de Capital (somente 18,71%) (Tabela 14).

Sobre as “Operações de Crédito”, em 2021, a unidade técnica aponta que essa fonte de receita sozinha respondeu por 85,57% do total arrecadado na categoria, sendo, portanto, bastante representativa. Realço que, no exercício em referência, para esse tipo de ingresso, houve decréscimo real de 18,42% (R\$ 317,8 milhões) em relação ao total arrecadado no ano anterior.

Em outra vertente, dos recursos oriundos nessa origem de receita, 25,26% se referem a operações externas e 74,74% a operações internas. Quanto às primeiras, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) respondeu por 68,57% (R\$ 243,7 milhões) de toda a operação de crédito externa em 2021. Em relação às operações internas, destaca-se a realizada junto ao Banco do Brasil no montante total de R\$ 940 milhões (Tabela 21 do relatório técnico).

#### 2.4.2 Execução das Despesas

De acordo com a Lei nº 17.364, de 23 de dezembro de 2020 (DOE de 28 de dezembro de 2020), a despesa para o exercício de 2021 foi fixada em R\$ 30.346.668.726,00. Com as alterações sofridas por meio dos créditos adicionais abertos no decorrer do exercício, esse montante foi atualizado para R\$ 36.638.438.296,92.

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

Especificações	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Empenhado (c)	Realização (%) c/b
<b>Despesa Corrente</b>	<b>25.783.965.799,00</b>	<b>29.248.642.739,10</b>	<b>27.869.710.299,98</b>	<b>95,29%</b>
Juros e Encargos da Dívida	594.874.783,00	570.574.783,00	516.363.125,80	<b>90,50%</b>

Outras Despesas Correntes	11.056.714.467,00	14.218.543.348,80	13.481.109.795,60	<b>94,81%</b>
Pessoal e Encargos Sociais	14.132.376.549,00	14.459.524.607,30	13.872.237.378,58	<b>95,94%</b>
<b>Despesa de Capital</b>	<b>4.399.468.147,00</b>	<b>7.226.860.777,82</b>	<b>5.021.907.859,17</b>	<b>69,49%</b>
Amortização da Dívida	1.297.035.312,00	1.572.153.532,71	1.209.945.113,85	<b>76,96%</b>
Inversões Financeiras	165.716.069,00	314.484.187,34	312.576.977,88	<b>99,39%</b>
Investimentos	2.936.716.766,00	5.340.223.057,77	3.499.385.767,44	<b>65,53%</b>
<b>Reserva de Contingência</b>	163.234.780,00	162.934.780,00	0,00	-
<b>Total Geral</b>	<b>30.346.668.726,00</b>	<b>36.638.438.296,92</b>	<b>32.891.618.159,15</b>	<b>89,77%</b>

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

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

Sob o viés das categorias econômicas, as “Despesas Correntes” atingiram uma execução de 95,29%, enquanto que as Despesas de Capital tiveram execução de apenas 69,49% do total fixado atualizado.

#### 2.4.2.1 Análise do percentual de alteração do orçamento

Por ocasião do Relatório Técnico expedido no dia 15 de julho de 2022, a Diretoria de Contas de Governo registrou que o art. 7º da Lei Orçamentária Anual de 2021 (Lei nº 17.364, de 23 de dezembro de 2020) definiu que o Chefe do Poder Executivo estaria autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% (vinte por cento). Na sequência, relatou que a Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021, alterou o percentual autorizativo para abertura de créditos suplementares para **28%**.

Após análise das informações enviadas pela SEPLAG em conjunto com os critérios dispostos na LOA 2021, na LDO 2021 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2021, o Órgão Técnico, apurou o percentual de **26,78%** e concluiu que o Poder Executivo não ultrapassou o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual de 2021 para a abertura de créditos adicionais suplementares.

Em exame inicial da matéria, o *Parquet* de Contas, embora tenha considerado que o Poder Executivo não ultrapassou o limite estabelecido, já que o percentual de abertura de créditos suplementares alcançou o resultado de 26,78%, ponderou que não foi apresentada a cronologia dos fatos de modo a certificar que não houve a transposição do limite antes edição da Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021. Segue a reprodução do parecer ministerial:

#### **ANÁLISE DO PERCENTUAL DE ALTERAÇÃO DO ORÇAMENTO**

**16.2. A Lei Orçamentária Anual de 2021 (Lei nº 17.364/2020), por meio do seu art. 7º, autorizou o Chefe do Poder Executivo Estadual a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de 20% do total da despesa fixada; posteriormente, por meio da Lei nº 17.854, datada de 27 de dezembro de 2021, referido percentual foi elevado para 28%.**

A Gerência de Contas de Governo apresentou em seu relatório, por intermédio da Tabela 23 do Tópico 2.4.2.1., o cálculo do percentual de abertura dos créditos adicionais suplementares, cujo resultado alcançou 26,78% da despesa fixada, respeitando, desse modo, o limite legalmente estabelecido; acreditamos ser aceitável uma alteração nesses parâmetros, em função da preservação da maior parte da peça orçamentária.

A instrução não apresenta a cronologia dos fatos, mas, como a norma editada para alterar o limite não tenta estabelecer “efeitos retroativos”, entendemos que não deve ter havido transposição do limite antes de sua edição, o que seria reprovável.

Diante desse apontamento, em face da necessidade de se atestar que não houve possível desatendimento do mandamento constitucional previsto no art. 167, inciso V, da CF/88, mediante o **Despacho Singular nº 53.070/2022**, determinei o retorno dos autos ao Órgão Técnico, para análise desse questionamento.

Por meio do Relatório Complementar nº 00144/2022, a Diretoria de Contas de Governo procedeu ao exame da matéria, entendendo, inicialmente, 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. Ou seja, até o dia 26 de dezembro de 2021, o percentual autorizado pelo Legislativo a ser considerado, seria de 20%, conforme cálculo apresentado na Tabela 01, e, por conseguinte, após essa data, 28%.”

Em seguida, o Órgão Técnico realizou um detalhamento das alterações orçamentárias procedidas no exercício de 2021 por meio de decretos, com seus valores acumulados e respectivos percentuais relativos à despesa fixada, oportunidade em que concluiu que parte dos decretos “...estariam **sem prévia autorização legislativa**, os quais representaram uma movimentação orçamentária na ordem de R\$ 1.958.120.132,90 e acumularam uma alteração de 6,63% além dos 20% previamente autorizados.” Ao final, sugeriu nova oitiva do Sr. Camilo Sobreira de Santana sobre o questionamento.

O Sr. Camilo Sobreira de Santana apresentou tempestivamente seus esclarecimentos (seq. 135), trazendo os seguintes arrazoados:

## **II. CIRCUNSTÂNCIAS QUE LEVARAM À ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES EM 2021**

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 nº 01/2022, o total de créditos suplementares abertos em 2021 correspondeu a 26,78% da despesa fixada 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.

### **III – EXISTÊNCIA DE LEGISLAÇÃO GERAL E ESPECÍFICA AUTORIZATIVA DA ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES NO EXERCÍCIO DE 2021.**

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

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão[...]

§8º A lei orçamentário anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos complementares e contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

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:

Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I – Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do art. 43;

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo;

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

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:

(...)

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 orçamentária 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 nº 00289/2022, produzido no bojo do processo nº 14566/2019-2:

Voltando ao ponto em discussão, compreendo que restou configurada a ocorrência da situação vedada pelo art. 167, inciso V, da Constituição Federal, posto que o Decreto nº 08/12 foi aberto sem o amparo lei prévia. **Entretanto, acho necessário ponderar quanto ao valor irregular, o qual representa tão somente 2,71% dos créditos abertos no exercício, sendo, portanto, de baixa materialidade. Deste modo, em atenção aos Princípios da Razoabilidade e da Proporcionalidade e ainda, considerando a existência de lei autorizativa e a conjuntura geral das Contas, concluo que a irregularidade, neste caso específico, não possui, isoladamente, o potencial para macular as contas.** (grifou-se)

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.

Para além do que ora se comprova, importa ainda examinar a matéria sob o ângulo da anualidade e do limite consolidado para abertura de créditos suplementares em 28% da despesa prevista na LOA 2021, como adiante se demonstra.

#### **IV. LEI ORÇAMENTÁRIA COM EFICÁCIA NO EXERCÍCIO. PRINCÍPIO DA ANUALIDADE APLICÁVEL À EDIÇÃO DE LEI AUTORIZATIVA POSTERIOR À ABERTURA DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES. PRECEDENTES.**

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 ressaí do princípio da anualidade, assim sintetizado por Marcus Abraham:

**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 "cumprirá 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:

**CF/88:**

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:[...]

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, **orçamento anual**, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; [...]

Art. 165. **Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:**[...]

III - **os orçamentos anuais.**[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, **orientará a elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. [...]

§ 5º **A lei orçamentária anual compreenderá:**

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.[...]

§ 8º **A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.**

§ 9º Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da **lei orçamentária anual;**

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto nos §§ 11 e 12 do art. 166.

§ 14. **A lei orçamentária anual** poderá conter previsões de despesas para exercícios seguintes, com a especificação dos investimentos plurianuais e daqueles em andamento. [...]

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.[...]

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou

III - sejam relacionadas:

a) com a correção de erros ou omissões; ou

b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.[...]

§ 6º Os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do **orçamento anual** serão enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, nos termos da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

#### **Lei 4.230/1964**

Art. 2º A lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de universalidade e unidade (grifou-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:

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil[...]

Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei do Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I – Suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária [...]

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício em que foram abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários. (grifou-se)

A propósito, em respeito ao princípio da eventualidade, registre-se ser despicienda 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 ensinará, 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:

**Parecer do MPC/MG:**

21. Ainda assim, a aprovação posterior da norma autorizadora tem o condão de ratificar os decretos que promoveram a abertura de créditos. Isso porque o órgão que aprovou é o mesmo que possuía competência para editá-la em momento oportuno para julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Ressalte-se, além disso, que inexistente vedação expressa à edição de lei com efeito retroativo ratificando decretos de abertura de créditos adicionais suplementares.

**Voto da Relatora:**

Tendo em vista que **ficou comprovada a existência de autorização legal para**

**abertura de créditos suplementares, voto pelo provimento ao recurso para reformar o parecer prévio emitido por este Tribunal** alterando-se a decisão de rejeição para a de aprovação das Contas do Município de Coroaci, exercício de 2009, nos termos disposto no art. 45, inciso I, da LC 102/2008.

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

**Voto da Relatora:**

Não se deve perder de vista que **o bem jurídico a ser tutelado por essa norma é o equilíbrio das contas públicas**, ou seja, a saúde financeira do Estado. As finanças públicas, no Estado Moderno, não são somente um meio de assegurar a cobertura para as despesas do governo, são, também, um meio de intervir na economia, pressionando e estimulando a estrutura produtiva [...]

No caso que se apresenta, não houve frustração de arrecadação tributária, ao contrário, além de apresentar superávit financeiro, ocorreu também o excesso de arrecadação, sendo, inclusive, estas fontes de receitas uma das motivações para abertura dos créditos suplementares, o que levou ao legislativo a aprovar a Lei Municipal nº 2.036/2014, com efeitos retroativos para 01 de junho de 2014, conforme se verifica à fl. 174.

**A aprovação posterior da norma autorizadora tem o condão de ratificar os decretos que promoveram a abertura de créditos. Isso porque o órgão que aprovou é o mesmo que possuía competência para editá-la em momento oportuno e para julgar as contas prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Ressalte-se, além disso, que inexistente vedação expressa à edição de lei com efeito retroativo ratificado decretos de abertura de créditos adicionais suplementares.**

**Parecer Prévio**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3750/2015, RESOLVEM os Srs. Conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e seis de abril de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro José Antônio Almeida Pimentel:

1. **Aprovar com ressalva a Prestação de Contas Anual** do Município de Piúma, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor Samuel Zuqui, a ser encaminhado ao Poder Legislativo municipal;
2. Determinar ao atual gestor do Município de Piúma que, por ocasião da formulação da LOA, não inclua autorização para créditos adicionais ilimitados, em observância ao art. 167, inciso VII, e artigo 165, § 8º, da Constituição Federal, e à vedação contida no § 4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000;
3. Arquivar os autos após trânsito em julgado (grifou-se)

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.**

**V. OBSERVÂNCIA DO EQUILÍBRIO FISCAL**

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:

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 consolidadas 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 a consulta formulada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, nos autos da TC 025.284/2017- 7, do qual se destacam os seguintes trechos:

16. Com efeito, em consonância com a legislação de regência, o caput do art. 4º da LOA 2017 autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida para o exercício e observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da LRF e os limites e condições estabelecidos. Desse modo, os créditos suplementares abertos diretamente pelo EXECUTIVO, respeitados os limites do art. 4º, foram autorizados pelo Poder Legislativo por meio da LOA 2017. Logo, observada a condição imposta pelo Parlamento, qual seja, a compatibilidade das suplementações com a obtenção da meta de resultado primário do exercício, pode o Executivo proceder à abertura desses créditos.

[...] 19. Da leitura desse comando legal, depreende-se que, se a suplementação da despesa primária objeto do crédito a ser aberto tiver sido considerada previamente na projeção orçamentária bimestral de que tratam o art. 9º da LRF e o art. 58 da LDO 2017, a abertura do referido crédito é considerada compatível com a obtenção da meta de resultado primário fixada na LDO 2017. Trata-se, portanto, de mecanismo de controle fiscal ex-ante facto, que visa assegurar que o aumento de despesa primária provocado pelo crédito suplementar está refletindo na programação e, conseqüentemente, nos limites de movimentação financeira e empenho definidos com vistas ao alcance da meta fiscal.

ACÓRDÃO Nº 2549/2017 – TCU – Plenário

9. Acórdão: [...]

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 1º, inciso XVII, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 264 e 265 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da consulta e responder ao consulente que, não obstante eventual projeto de lei de alteração da meta de resultado primário tenha sido enviado ao Congresso Nacional:

9.1.1. a abertura de créditos suplementares com base em autorização contida na Lei Orçamentária Anual da União deve ser compatível com a obtenção da meta de

resultado primário fixada na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias vigentes e atender aos demais limites e condições estabelecidos; [...] (grifou-se)

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

**RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL**

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

Nesse ponto, o Estado do Ceará alcançou um superávit primário de R\$ 2.655.080.082,15 (dois bilhões, seiscentos e cinquenta e cinco milhões, oitenta mil, oitenta e dois reais e quinze centavos), **superando, com folga, o valor projetado na LDO (R\$ 491.590.000,00).**

Assim, **atesta a SECEX que foi verificado o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado** no período em análise, sendo indiferente que fosse adotada a metodologia de cálculo indicada no MDF ou a constante da LDO31, conforme valores indicados na Tabela 15.

No que se refere ao **resultado nominal**, analisando-se o conteúdo do Demonstrativo do Resultado alcançado foi de R\$ 2.486.307.365,76 (dois bilhões, quatrocentos e oitenta e seis milhões, trezentos e sete mil, trezentos e sessenta e cinco reais e setenta e seis centavos), em cumprimento da meta fixada na LDO (superávit de R\$ 143.774.000,00), ressaltando-se que, mesmo que considerada a metodologia de cálculo do MDF, ainda assim a SECEX indica o cumprimento da meta fixada. (grifos na origem)

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.

**VI. REQUERIMENTOS**

De todo o exposto, resta claramente demonstrado que a abertura de créditos suplementares pelo Poder Executivo no exercício de 2021 se deu mediante prévia autorização legal. A uma porque os créditos examinados no Relatório Complementar nº 00144/2022 foram objeto, sim, de autorização legal (leis específicas, de igual hierarquia da LOA); a duas porque a eficácia da Lei 17.854, de 2021, que alterou os limites para suplementação previstos na LOA 2021, abrange a totalidade do referido exercício financeiro.

Sem prejuízo de uma maior reflexão sobre o posicionamento de mecanismos de gestão e de acompanhamento de limites orçamentários no âmbito do Executivo Estadual, é certo que os questionamentos levantadas pelo egrégio TCE não podem jamais ter o condão de comprometer as contas relativas a tal exercício.

Por esse motivo, requer-se o recebimento das presentes razões de justificativa, ensejando o reexame técnico da matéria, para, ao final, serem consideradas aprovadas as contas relativas ao exercício de 2021.

Após o exercício do Contraditório e da Ampla Defesa por parte do Responsável, a Diretoria de Contas de Governo, em derradeira apreciação, por meio do **Relatório Complementar nº 149/2022**, em que pese não tenha acolhido as justificativas apresentadas, após reexame da ocorrência, concluiu, de forma excepcional, considerando a situação pandêmica vivida pelo Estado e a análise do que efetivamente foi executado/empenhado do orçamento, que a falha referente à abertura de créditos suplementares sem previsão legal não se materializou de forma relevante e generalizada capaz de comprometer os desempenhos orçamentário, financeiro e fiscal do Poder Executivo no exercício de 2021, motivo pelo qual manteve sua sugestão da manifestação anterior, pela emissão de parecer prévio sugerindo a aprovação com ressalvas das contas, nos termos de sua conclusão, a seguir transcrita:

**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 – SAP, 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.

Encaminhados os autos novamente ao Ministério Público junto a este Tribunal, este se manifestou nos termos do **Parecer Aditivo nº 01754/2022**, cujo teor se posicionou pela confirmação da irregularidade concernente à abertura de crédito adicional sem prévia autorização legal. Quanto ao mérito, divergiu das conclusões do Órgão Técnico, ponderando que:

**O TCE já firmou, em 2018, entendimento jurisprudencial que definiu ser inaceitável e determinante da desaprovação a abertura de crédito adicional sem prévia autorização legal, sendo ineficaz a edição de norma posterior com pretensos efeitos retroativos no sentido de elevar o limite original inserto na LOA para restringir modificações orçamentárias; o entendimento em questão foi consolidado e devidamente modulado para valer a partir das contas de governo do exercício seguinte, de 2019.**

Ao final, opinou pela emissão de parecer prévio pela desaprovação das Contas de Governo do Estado do Ceará do exercício de 2021, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/1995 - LOTCE combinado com o art. 30, inciso III, alínea a, e §3º do RITCE.

Emposs, os autos retornaram ao gabinete desta Relatora, em **31 de agosto de 2022**. Para fins de conhecimento, após a conclusão deste Voto, informo que no dia **09 de setembro 2022** encaminhei a **Comunicação Interna nº 113/2022** para Presidência desta Corte solicitando que fosse marcada a data da sessão extraordinária para apresentação das presentes contas.

Antes de proceder à análise dos esclarecimentos apresentados, assim como adentrar ao mérito do presente questionamento, compreendo relevante tecer breves comentários acerca da possibilidade de abertura de créditos suplementares dentro do modelo constitucional e legal estabelecido no ordenamento jurídico vigente.

A Constituição Federal estabelece expressamente, em seu art. 167, inciso V, vedação para abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e, ainda, sem indicação dos recursos correspondentes, senão vejamos:

Art. 167. São **vedados**:

(...)

V - a abertura de **crédito suplementar** ou especial **sem prévia** autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;  
(grifos nossos)

O comando constitucional, portanto, determina que a abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa. Ressalte-se que, na esfera Estadual, o art. 205, inciso IV<sup>11</sup>, da Constituição Cearense, por simetria, consagra a determinação da Constituição Federal, com idêntica redação.

<sup>11</sup> Art. 205. São vedados: (...)

IV – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 4.320/1964, conhecida como Lei Geral do Direito Financeiro e recepcionada pela CF/88, no seu **art. 42** aduz que “Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.”. Assim, seguindo o regramento disposto, primeiro, deve-se ter a autorização legislativa para que, em seguida, se possa abrir os créditos suplementares por meio de decreto do Poder Executivo. Nesse sentido, destaco os ensinamentos de **Afonso Gomes Aguiar**<sup>12</sup>:

Por determinação deste artigo, a Administração Pública utilizar-se-á do **Crédito Suplementar** sempre que alguma dotação prevista na Lei Orçamentária Anual se torna insuficiente para o atendimento de despesas. Essa insuficiência pode ser originada tanto da fixação inicial do valor da dotação, que se tornou incompatível com a realidade das despesas a serem realizadas, quanto decorrente de anulação, total ou parcial, da mesma, para o atendimento de suplementação de outra dotação orçamentária. Como os Créditos Suplementares alteram a Lei de Orçamento Anual, eles só podem se processar mediante autorizações legislativas, isto é, através de Lei. (...) Autorizados legislativamente, os **Créditos Orçamentários** se concretizam, na prática, através de sua abertura por Decreto do Chefe do Poder Executivo. (grifos nossos)

Na mesma esteira, Teixeira Machado e Heraldo da Costa Reis<sup>13</sup> ressaltam:

Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os créditos adicionais, especiais e suplementares e, posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto. (grifos nossos)

E mais a frente, os mencionados autores advertem, *in verbis*:

Ocorre, no entanto, que o limite fixado para a abertura dos créditos suplementares pode esgotar-se. Nesse caso, então, o Executivo terá necessidade de pedir autorização ao Legislativo, ou tantas autorizações quantas forem necessárias para abertura de novos créditos suplementares. (grifos nossos)

Ademais, a Lei nº 4.320/1964, em seu art. 7º, inciso I<sup>14</sup>, permite que a autorização para a abertura de créditos suplementares possa ser dada na própria lei orçamentária, limitada, segundo registra o dispositivo, a “...*determinada importância*...”. Esse valor, normalmente fixado em termos percentuais, é definido pelo Executivo ao elaborar o projeto de lei orçamentária e encaminhado ao Legislativo para aprovação. Tal dispositivo encontra respaldo constitucional no art. 165, §8º<sup>15</sup> da CF/88, o qual permite, também, que essa autorização possa constar da própria lei orçamentária. Giacomoni (2010)<sup>16</sup> destaca a importância dos dispositivos mencionados, vejamos:

<sup>12</sup> AGUIAR, Afonso Aguiar. **Lei nº 4.320 – Comentada ao alcance de todos** – 3ª Edição – Ed. Fórum. 2004 pág. 300.

<sup>13</sup> MACHADO JR., José Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada**. 31 ed. rev. Atual. Rio de Janeiro, IBAM, 2002/2003. p 111

<sup>14</sup> Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

<sup>15</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão[...]

§8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos complementares e contratação de operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

<sup>16</sup> GIACOMONI, JAMES. Orçamento público. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 310.

A própria lei orçamentária anual poderá ser utilizada para autorizar o Poder Executivo a abrir, durante o exercício, créditos suplementares até determinado montante, em geral representado por meio de percentual da despesa autorizada. Tal possibilidade, cujo amparo reside no art. 7º da Lei nº 4.320/64 e no art. 165, §8º da Constituição Federal, busca garantir certo grau de flexibilidade à execução orçamentária, tornando desnecessária a autorização legislativa em todos os casos de retificação na modalidade suplementação.  
(grifos nossos)

Dessa forma, sem maiores dilações, a conclusão que se extrai é de que a abertura de créditos suplementares pode ser realizada de duas formas: **1)** os que são abertos por decreto do Poder Executivo em função de prévia autorização contida na Lei Orçamentária Anual – LOA e **2)** os que extrapolam os limites estabelecidos na LOA e necessitam de lei autorizativa prévia para sua abertura no decorrer do exercício financeiro.

Pois bem, tecidas essas considerações iniciais, cumpre avaliar o caso concreto ora em análise. A Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, ao votar a Lei Orçamentária Anual (Lei nº 17.364, de 23 de dezembro de 2020) autorizou a abertura de créditos suplementares até o montante de **20% (vinte por cento)** do total das despesas fixadas. É o que dispõe em seu art. 7º, a seguir reproduzido:

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

- a) anulação de dotações orçamentárias;
  - b) excesso de arrecadação de receitas próprias, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso II, 3º e 4º, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964;
  - c) excesso de arrecadação das receitas do Tesouro Estadual;
  - d) superávit financeiro apurado no balanço patrimonial do exercício de 2020, nos termos do art. 43, §§ 1º, inciso I, e 2º, da Lei no 4.320, de 1964;
  - e) reserva de contingência, observado o disposto no artigo 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
- (grifos nossos)

Posteriormente, já no encerrar do exercício de 2021, mediante a **Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021**, foi alterado o percentual autorizado de abertura de créditos suplementares, passando de **20%** para **28%** do total da despesa fixada na LOA. A mencionada legislação originou-se da **Mensagem nº 8.811, de 17 de dezembro de 2021**, assinada pelo Sr. Camilo Sobreira de Santana, cujo teor trouxe as seguintes motivações para o adicional dos 8%, *in verbis*:

#### **MENSAGEM Nº 8811, DE 17 DE DEZEMBRO DE 2021**

Senhor Presidente,

Tenho a honra de submeter à consideração da Augusta Assembleia Legislativa, por intermédio de Vossa Excelência, para fins de apreciação e pretendida aprovação, atendidos os dispositivos que disciplinam o processo legislativo, o incluso Projeto de Lei que “ALTERA A LEI Nº 17.364, DE 23 DE DEZEMBRO DE 2020, QUE ESTIMA A RECEITA E FIXA A DESPESA DO ESTADO PARA O EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

Observando a estimativa inicial da receita para o exercício de 2021 e considerando a recuperação da atividade econômica após o período mais crítico da pandemia do COVID-19, o Estado do Ceará apresentou excesso de arrecadação no ano corrente, especialmente, quanto ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de

Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, no valor superior a R\$ 1,2 bilhão de reais.

Outro ponto a ser considerado é a previsão original do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE, que também apresentou em 2021 um excesso de arrecadação no valor aproximado de R\$ 800 milhões de reais.

**Diante do excesso de arrecadação exposto, os recursos citados acima foram suplementados, em grande parte, nas funções destacadas na tabela abaixo**

FUNÇÃO	LEI (a)	LEI+CRÉDITO(b)	Dif. (b) - (a)
ASSISTÊNCIA SOCIAL	199.101.122,00	232.644.072,17	33.542.950,17
SAÚDE	2.798.211.482,00	3.506.590.374,22	708.378.892,22
EDUCAÇÃO	1.495.858.795,00	2.143.825.537,97	646.956.742,97
AGRICULTURA	163.773.754,00	214.237.043,45	50.463.289,45

Fonte: Seplag – Siof – Consulta Execução Orçamentária de 17/12/2021

Além disso, anualmente, o orçamento sofre diversas adequações tendo em vista a elevada quantidade de ações orçamentária, bem como suas revisões e fontes de financiamento. Desta forma, é natural que a peça orçamentária sofra reajustes ao longo do exercício com vistas a sua perfeita execução.

Assim, em virtude das adequações orçamentárias destacadas, o Poder Executivo observou a necessidade de alterar o limite autorizado para abertura de créditos suplementares de 20% para 28% em atenção ao princípio da legalidade.

Convicto de que os ilustres membros da Casa Legislativa haverão de conferir o necessário apoio a esta propositura, solicito a Vossa Excelência a valiosa colaboração no seu encaminhamento, em regime de urgência, ante a sua relevância.

No ensejo, apresento a Vossa Excelência e a seus eminentes pares protesto de consideração e apreço.

Camilo Sobreira de Santana  
GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ (grifos nossos)

Em que pese o resultado alcançado ao final do ano, de **26,78%**, não tenha ultrapassado o limite estabelecido, o Ministério Público junto a este Tribunal suscitou dúvidas sobre a transposição, ou não, do limite de 20% antes da edição da Lei nº 17.854/2021, em face da vedação constitucional estabelecida no art. 167, inciso V, da CF/88.

Após a apuração da cronologia das suplementações realizadas em 2021, o trabalho técnico evidenciou que parte dos Decretos de suplementação, em especial, os publicados entre **12/11/2021 a 17/12/2021**, estariam sem prévia autorização legislativa, visto terem sido efetuados antes da publicação da Lei nº17.854, de 27 de dezembro de 2021, os quais, somados, representaram uma movimentação orçamentária na ordem de **R\$ 1.958.120.132,90** e acumularam uma alteração de **6,63%** superior aos **20%** previamente autorizados.

Diante desse cenário, instado a se manifestar, o Sr. Camilo Sobreira de Santana, em síntese, apresentou três argumentos principais, quais sejam:

**a) O contingenciamento da calamidade pública ocasionada pela pandemia de Covid-19 (créditos suplementares relacionados ao contingenciamento da Covid-19 corresponderam a 5,54%);**

**b) A aprovação de leis específicas que repercutiram na implementação de políticas públicas e importaram em gastos para o estado;**

**c) Princípio da Anualidade aplicável à edição de lei autorizativa posterior à abertura dos créditos suplementares. Precedentes.**

Quanto ao esclarecimento destacado no item “a” (**contingenciamento da calamidade pública ocasionada pela pandemia de Covid-19**), examinando os decretos relacionados à COVID-19 expedidos pelo Poder Executivo, observo que a maioria foi aberta no primeiro semestre de 2021, o que evidencia que o Governo Estadual teve oportunidade de ir acompanhando a evolução desses créditos suplementares durante o exercício de 2021. Ademais, necessário ponderar que o percentual de **5,54%** de créditos abertos com o contingenciamento da calamidade pública ainda daria margem de 14,46% ao Poder Executivo para tomada de decisão a fim de evitar a extrapolação do limite constitucional descrito, inclusive, sendo este limite ultrapassado somente em **12/11/2021** a partir do **Decreto nº 34.398**, conforme apurado pela Unidade Técnica no Relatório Complementar nº 144/2022.

Esta Relatora, analisando a movimentação orçamentária provocada pelos decretos referentes aos créditos adicionais que figuraram nas ações suplementadas na LOA – 2021 relacionadas à COVID-19 e apresentados na Nota Técnica nº 01/2022 pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG, a qual informou como suplementação o montante de R\$ 1.635.161.174,00, destaca que ocorreram **“anulações de créditos ordinários”** no montante de R\$ 533.563.024,75, o que representa **32,63% das suplementações**, evidenciando ineficiência no planejamento orçamentário nas ações de combate à pandemia.

Portanto, por mais que a situação emergencial relacionada à pandemia tenha permanecido durante o todo o exercício de 2021, conforme os Decretos Legislativos nºs 543/2020, 555/2021 e 571/2021, a conclusão que se alcança é de que pelo montante das anulações relacionadas ao contingenciamento com a COVID-19, que esta não fora relevante como fator das suplementações que extrapolaram o limite estabelecido pelo inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

Ainda cabe ressaltar que mesmo reconhecendo as dificuldades de orçar e planejar diante de um cenário de pandemia, argumento pontuado pelo Governo Estadual, não se pode deixar de enfatizar que existiam outros meios para mitigar as “incertezas”, onde elenco:

- a) a própria experiência vivenciada no exercício de 2020, diante das incertezas do início da pandemia e de sua imensurável consequência (à época), inclusive com abertura de créditos suplementares chegando ao percentual 19,30%, já era indiciativo da volatilidade no orçamento em relação movimentação dos seus créditos originários, evidenciando que a suplementação de 20% estabelecida naquela LOA/2020 poderia não ser suficiente caso a situação da pandemia perdurasse para exercício o seguinte (2021), o que, de fato, se consumou;
- b) diante da previsibilidade de queda da arrecadação por causa do desaquecimento da economia no exercício de 2020 e seus resquícios ou até mesmo sua continuação em 2021, além das incertezas argumentadas pelo Poder Executivo, caberia à Administração uma maior flexibilização na gestão do orçamento diante de uma maior necessidade de possíveis remanejamentos por causa da grave situação delineada; e
- c) o “estado de calamidade” efetivamente decretado (Decretos Legislativos nºs 543/2020, 555/2021 e 571/2021), dava ao Poder Executivo permissão para o uso de **créditos adicionais extraordinários**, já que estes são o instrumento específicos previstos na Constituição Federal, no art. 167, §3º, bem como na Lei nº 4.320/1964, e devem ser utilizados nas “despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção

intestinal ou calamidade pública”, ou seja, são créditos que pela própria natureza excepcional, distanciam-se das ações previamente planejadas quando da elaboração do instrumento orçamentário. Assim, o ordenamento jurídico prevê, os créditos extraordinários, como instrumentos que autorizam o Gestor Público adotar respostas rápidas e necessárias ao atendimento dessas demandas atípicas, os quais inclusive não fazem parte do limite estabelecido no inciso V do art. 167 da Constituição da República de 1988 (considerado descumprido pela Unidade Técnica e pelo Ministério Público de Especial junto ao TCE).

Ademais, necessário ressaltar que havia a ampla possibilidade de abertura de créditos extraordinários, contudo, o Poder Executivo Estadual, a nosso ver, não se utilizou praticamente deste dispositivo, pois só foram abertos o montante de **R\$ 15.702.920,80** através do Decreto nº 33994, o que representa apenas 0,96% dos créditos adicionais relacionados pela COVID-19 e 0,05% do total dos créditos adicionais abertos (R\$ 29.520.357.341,00), portanto evidenciando uma baixa utilização deste tipo crédito intrinsecamente relacionado a situação destacada pelo governo estadual.

Portanto, quanto ao **contingenciamento da calamidade pública ocasionada pela pandemia de COVID-19**, conclui esta Relatora que, diante das ações tomadas (uso ínfimo de créditos extraordinários), da baixa representatividade dos créditos adicionais com COVID-19 em relação ao limite (créditos abertos e anulações), e ausência de um melhor planejamento diante das incertezas vivenciadas do exercício de 2020, que argumentos apresentados pelo Responsável não podem prosperar como motivadores da extrapolação do limite estabelecido no inciso V, do art. 167 da Constituição Federal, pois, como expôs esta Relatora, o Poder Executivo possuía meios de mitigar os efeitos que levaram a abertura de créditos suplementares acima do limite estabelecido quando da observância da cronologia dos fatos.

Passando para análise do segundo ponto alegado pelo Recorrente, item “b” (**leis específicas que repercutiram na implementação de políticas públicas e importaram em gastos para o estado**), esta Relatoria acompanha a Unidade Técnica em seu Relatório nº 149/2022 no sentido de que as *“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”*. Nesse ponto, destaco também o posicionamento do Ministério Público Especial junto ao TCE/CE:

04.1. Inicialmente, a defesa sustenta a existência de legislação específica que teria autorizado a abertura dos créditos adicionais suplementares que ultrapassaram o limite legal de 20%, sob os seguintes argumentos:

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 (...) 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.

De pronto cabe ressaltar que **não desconhecemos a plena possibilidade de que a autorização para abertura dos créditos adicionais pode se dar de forma geral, mediante previsão na própria LOA, ou através de lei específica superveniente à aprovação da lei orçamentária**; ocorre que, em nenhum momento esta possibilidade foi negada, mas sim **foi apontada a sua completa ausência no caso concreto, seja por autorização legal específica ou por simples alteração do limite fixado na LOA**, a fim de que se permitisse a extrapolação do teto original.

No ponto, cabe ressaltar que **o art. 165, § 8<sup>o</sup>17, da CF/88, já contém permissão expressa de que essa autorização de abertura de crédito adicional suplementar seja estabelecida previamente na própria LOA, independente de lei específica posterior**. Entretanto, o que se observa é que, in casu, **houve inegável extrapolação do limite fixado, que somente veio a ser alterado depois da edição dos decretos que ultrapassaram o marco de 20% fixado pelo Legislativo**.

A despeito dos argumentos referidos, temos por certo que não há saneamento da impropriedade. Vejamos.

É que, nos termos da **Constituição da República de 1988, artigos 165 a 169**, compete ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, mas, por outro lado, **compete exclusivamente ao Poder Legislativo a aprovação das mesmas leis, inclusive em relação às alterações de limites e créditos autorizados, de modo que, em relação aos créditos adicionais, a própria Constituição (art. 167, inciso V) exige a PRÉVIA autorização do Poder Legislativo para que o Executivo possa executá-los através de posteriores decretos de abertura**.

O que ocorre no presente caso é que, tendo sido fixado o limite de 20% na LOA - que foi atingido - **o Governo Estadual editou decretos de abertura de créditos adicionais suplementares sem que houvesse prévia autorização legal (específica ou não) e sem modificação do limite imposto no próprio orçamento anual**.

Com efeito, reconhecemos que a suplementação orçamentária é uma constante no âmbito da execução da LOA, a cargo do Poder Executivo, o que decorre da própria dinâmica da execução do orçamento anual, todavia, o que não se pode conceber é que o Executivo, em indevida transgressão legal, adote conduta tendente a abrir créditos adicionais mesmo após atingido o limite máximo previsto na legislação de regência.

Necessário esclarecer que as leis esparsas indicadas pela defesa (item III do seq. 135), aprovadas e publicadas após edição da LOA/21, NÃO cuidaram de conceder autorização específica ou geral para a abertura de crédito adicional suplementar, e muito menos de alterar o limite de 20% para modificar a LOA.

Em verdade, os dispositivos normativos inclusos nas leis citadas pela defesa trataram apenas de indicar que as despesas decorrentes deveriam correr por conta da respectiva dotação orçamentária, “que serão suplementadas, se necessário, na forma da legislação”, sem, contudo, indicar qualquer importância ou percentual de autorização efetiva de abertura de crédito adicional.

Nesse sentido, é inarredável compreender que as leis citadas pela defesa NÃO contêm autorização válida de abertura de crédito adicional, até mesmo porque, como já referido, não há sequer indicação de valor ou limite autorizado, o que seria indispensável para efetivamente autorizar a adição ao orçamento, sob pena de, em não existindo a exata indicação da importância autorizada pelo Legislativo, haver a esdrúxula hipótese de concessão/utilização de crédito ilimitado ao/pelo Poder Executivo, o que incidiria na vedação constitucional do art. 167, inciso VII.

Com efeito, basta observar os dispositivos reproduzidos na peça de defesa (v. fls. 6/8) para perceber que em nenhum caso houve expressa e tecnicamente autorização para abertura de créditos adicionais; houve simples referência à eventual necessidade de suplementação e uma “autorização” absolutamente indefinida, desprovida de elementos mínimos, o que é, de forma evidente, completamente insuficiente para cumprir as exigências constitucionais e legais para prática dos atos em debate, além de esbarrar na impossibilidade de autorização ilimitada, acima comentada.

<sup>17</sup> Art. 165. (...)

§8º. A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. (grifamos)

Da análise das leis citadas pela defesa, este MPC observa, então, que, em termos de direito financeiro pátrio, (i) não há, nas leis específicas colacionadas pela defesa, qualquer autorização efetiva ao Poder Executivo para a abertura de crédito adicional suplementar, bem como (ii) não se verifica, em qualquer delas, a ampliação do limite original de 20% da despesa fixada para modificações na LOA.

Assim, no caso concreto, a partir do Decreto n.º 34398, de 12/11/2021, o percentual de 20% estabelecido na LOA foi extrapolado. Portanto, a partir da data acima, houve a extrapolação do limite de 20% com a edição do Decreto n.º 34398, conforme atesta SECEX3, o que se repetiu quanto às aberturas de créditos adicionais posteriores, vez que, como verificado, todos careciam de prévia autorização legislativa apta a sustentar as adições ao orçamento.

Por oportuno, cabe ressaltar que, dos decretos de abertura de créditos adicionais editados pelo Governo do Estado do Ceará após a data de 12/11/2021, apenas aqueles editados posteriormente à data de 27/12/2021 devem ser considerados regulares, posto que dotados de prévia autorização legislativa, em virtude da alteração da LOA pela Lei n.º 17.854/2021.

Nesse contexto, conclui-se pela constatação de um vácuo de autorização legislativa para os decretos editados entre as datas de 12/11/2021 (data da superação do limite) e 27/12/2021 (data de edição da Lei n.º 17.854/2021, que ampliou o limite), pois, nesse intermédio, inexistia lei específica ou geral apta a autorizar novos créditos ou a “reajustar” o limite de 20% imposto pela LOA.

Tal conclusão decorre do entendimento de que, conforme a legislação financeira e orçamentária aplicável, notadamente a Lei n.º 4.320/64, em seus artigos 40 a 46, e art. 167, V, da CF/88, o exercício, pelo Poder Executivo, do direito de abertura dos créditos adicionais suplementares pressupõe (i) prévia e expressa autorização legislativa, com (ii) indicação da importância ou percentual autorizado, após processo legislativo em que tenham sido indicados os recursos disponíveis e suficientes a suportarem a abertura dos créditos, em face da exigência legal de imprescindível comprovação da existência de recursos para sua cobertura, o que, inclusive, não se verifica nas leis esparsas citadas pela defesa como autorizadoras da abertura dos créditos adicionais.

Em síntese, a solução para a legalidade dos decretos questionados passava pelo encaminhamento de novo projeto de lei ao Poder Legislativo, antes da extrapolação do limite de 20%, a fim de que fosse realizada, previamente à edição dos decretos pelo Executivo, a necessária elevação do limite da LOA.

Adicionalmente, a fim de refutar integralmente a alegação de que tais leis serviriam para autorizar a abertura de créditos adicionais suplementares, cabe destacar que as normas legais invocadas pela defesa não preenchem também os requisitos previstos na própria LDO cearense para a elaboração de leis autorizativas de créditos adicionais, requisitos estes indicados no art. 9º5 da Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício financeiro de 2021 (Lei n.º 17.278/2020).

Conforme a referida norma que veicula diretrizes orçamentárias, a elaboração de lei que trate sobre créditos adicionais deve especificar todos os elementos ali exigidos, tais como “classificação funcional; classificação econômica da despesa – Categoria Econômica, Grupo e Natureza da Despesa e Elemento de Despesa; programas e ações (projeto, atividade ou operação especial); fontes de recursos e identificador de uso; balancete orçamentário e financeiro”, o que NÃO se observa em nenhuma das leis indicadas pela defesa como supostamente autorizadoras dos créditos adicionais, o que corrobora o entendimento de afastar as alegações formuladas pela defesa nesse sentido.

Portanto, reiterando minha anuência às manifestações técnica e ministerial, concluo que as leis específicas apresentadas pelo Responsável não possuem características de “lei autorizativa de crédito suplementar ou de aumento de seu limite” pois em seu conteúdo não possuem as formalidades intrínsecas básicas desta última, como valores dos recursos para abertura dos créditos ou percentuais fixados textualmente.

Já no que se refere ao **item “c” (Princípio da Anualidade aplicável à edição de lei autorizativa posterior à abertura dos créditos suplementares)**, verifico que o Órgão Instrutivo não acolheu os esclarecimentos apresentados, nos seguintes termos:

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**.

Por sua vez, o *Parquet* Especial junto ao TCE também refutou os argumentos trazidos pela defesa, vejamos:

04.2. Outro argumento manuseado pela defesa se apega ao princípio da anualidade orçamentária para alegar que a vigência da citada Lei Estadual n.º 17.854, editada em 28/12/21, corresponderia à mesma vigência da Lei Orçamentária original, retroagindo, portanto, a 1.º de janeiro do mesmo ano, o que daria a devida cobertura aos créditos em debate, abertos, conforme já exposto, a partir do mês de novembro, em descumprimento do limite percentual fixado na própria LOA.

Desnecessário maior esforço interpretativo para perceber a inconsistência dessa alegação da defesa, vez que a anualidade não determina qualquer retroatividade legal, seja quanto à vigência, seja quanto à produção de efeitos. Em verdade, em boa hermenêutica, o princípio em questão significa que para cada exercício haverá um orçamento anual, veiculado por uma norma legal específica, que vigorará entre o primeiro e o último dia do ano; não há margem para inferir uma interpretação que conduza à retroatividade que a defesa entende existir.

Sobre a adequada compreensão do princípio da anualidade orçamentária, cabe invocar a lição de Vânia de Almeida Silva Machado (MACHADO, 2015, p. 276), para quem, verbis:

**O princípio da anualidade orçamentária é a delimitação da execução do orçamento público para o período de um ano**, ou seja, “**o exercício orçamentário deverá ser realizado e previsto para período de um ano** ao qual a previsão de receitas e a fixação das despesas registradas na LOA [Lei Orçamentária Anual] se referir. (grifos nossos)

Por sua vez, o Prof. Harrison Leite (LEITE, 2022, p. 1517) assim definiu o Princípio da Anualidade Orçamentária:

**Trata-se de princípio de simples definição: o orçamento é ánuo**. Ou seja, o intervalo de tempo em que se estimam as receitas e se fixa as despesas de um ano, coincidente com exercício civil, conforme redação do art. 34 da Lei n. 4.320/64 [...]

Seu sentido advém da própria conceituação do orçamento público, chamado de Lei Orçamentária Anual (art. 165, § 5º, da CF). **Portanto é princípio aplicável à Lei Orçamentária Anual, e não às demais leis orçamentárias, como plano plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias**. [...]

(grifos nossos)

No mesmo sentido, o Prof. Giacomoni (2010, p. 73), ao conceituar o princípio da anualidade orçamentária, ensina que o orçamento público deve ser elaborado e autorizado para um período determinado, geralmente um ano.

Assim, resta evidente que as normas que venham a posteriormente alterar a lei orçamentária original somente terão vigência e efeitos a partir da data de sua edição, como em geral acontece no direito brasileiro; portanto, quanto a essas normas que modificam o orçamento, a incidência do princípio da anualidade determina que, do mesmo modo que o orçamento modificado, a vigência (que naturalmente é para o futuro) estará restrita ao exercício de sua edição.

Veja-se, inclusive, que mesmo a decisão na ADIN n.º 10000054253760000 MG, colacionada

pela defesa, em momento algum faz menção à possibilidade de incidência retroativa da norma que modifica o orçamento; o decisum invocado em nada corrobora a tese da defesa, pois o Eg. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais apenas tratou de reforçar que, na hipótese, a vigência da norma modificadora se encerra juntamente com o exercício, quando também perde vigência a lei do orçamento anual. Não há uma vírgula sobre retroatividade em função da anualidade.

Em reforço, embora entendamos ser desnecessária maior exposição a respeito da irretroatividade das leis nacionais, cumpre lembrar que essa discutível retroação dos efeitos jamais poderá ser subentendida, meramente “deduzida” pelo intérprete (salvo no caso, p. ex., da lei penal mais benéfica, cuja retroatividade tem sede constitucional); com efeito, toda e qualquer norma que, de algum modo, pretenda incidir sobre o passado, deverá conter dispositivo expresso e específico nesse sentido, o que não acontece no presente caso.

Ademais, preliminarmente, descabe cogitar de retroatividade, pois a norma constitucional expressamente exige autorização legal “prévia”; ora, o dispositivo constitucional impõe, portanto, que o comando autorizador dos créditos seja cronologicamente anterior aos decretos de abertura, o que afasta, na hipótese, a possibilidade de lei posterior com pretensos efeitos retroativos.

Improcede, pois, a argumentação da defesa sobre retroatividade automática e decorrente da anualidade do orçamento; nas circunstâncias fáticas ora verificadas, impõe-se frisar que a ação governamental exige melhor planejamento (prévio) e controle (tempestivo), o que certamente determinaria que, in casu, a alteração legislativa ocorresse no momento oportuno ou, pelo menos, que não fossem praticados atos sem a devida e necessária autorização orçamentária.

Cabe, ainda, afastar o entendimento da defesa de que, em razão também da anualidade, a análise em questão deveria se cingir apenas ao último dia do exercício; tal interpretação levaria a dois absurdos, pois inutilizaria a existência de qualquer limite legal (que poderia ser alterado até a véspera da data-limite) e determinaria que o controle externo (e interno, inclusive) se comportasse como mero espectador inerte ao longo do exercício (ao contrário de acompanhar a gestão concomitantemente).

Ante o exposto, acompanho o Órgão Instrutivo e o *Parquet* de Contas, pelo não acolhimento do esclarecimento. De fato, o aproveitamento suscitado pelo Responsável da Lei Estadual nº 17.854, editada em 28/12/2021 com base na aplicação do princípio orçamentário da anualidade carece de respaldo, já que este último é aplicável somente em relação à vigência dos créditos orçamentários e adicionais, sem qualquer conotação de retroatividade das respectivas leis que os originaram.

Pois bem, analisados os argumentos aduzidos pela defesa, no caso concreto, dentro das informações colhidas na instrução processual, os fatos apontam que, embora a Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021, tenha alterado o limite de suplementação para 28% da despesa fixada, **no momento da abertura dos Decretos nºs 34398, 34412, 34416, 34422, 34424, 34456, 34469, 34473, 34474, 34481**, não havia a devida autorização legislativa, sendo esta realizada, como bem evidenciada na exposição de motivos da **Mensagem nº 8.811, de 17 de dezembro de 2021**, de maneira a alcançar as despesas já autorizadas anteriormente pelos decretos supramencionados.

No mérito, mantendo coerência com o meu entendimento já registrado sobre a matéria em outras oportunidades e em linha de concordância com o *Parquet* de Contas, em face da imposição constitucional no art. 167, inciso V, da Carta Federal, compreendo pela **impossibilidade** de abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa, o que leva à conclusão, por decorrência lógica, de que **não há margem para que a Lei nº17.854, de 27 de dezembro de 2021, posterior aos decretos baixados pelo Executivo, possa suprir a exigência constitucional de que a abertura dessa modalidade de crédito seja precedida de lei formal.**

Neste ponto, não obstante a taxatividade do inciso V do art. 167 da CF/88, é bem verdade que os esclarecimentos acostados pelo Sr. Camilo Sobreira de Santana, apontaram alguns precedentes de Tribunais de Contas cujo teor deliberaram no sentido de que a aprovação posterior de lei autorizadora de suplementação de dotação orçamentária teria o condão de ratificar os decretos que promoveram a abertura de créditos, o que descaracterizaria, por esse raciocínio, a irregularidade.

Contudo, em que pese os decisórios colacionados pela defesa, a jurisprudência desta Corte de Contas tem caminhado em sentido oposto, tendo consolidado o entendimento pela obrigatoriedade de prévia autorização legislativa para abertura de créditos suplementares, **inclusive, não admitindo a prática, como no caso em tela, de lei orçamentária com efeitos retroativos**. Nesse ponto, cumpre rememorar o precedente que fixou as balizas do entendimento vigente deste TCE, vejamos.

Por ocasião da Sessão Plenária do dia 07 de maio de 2019, mediante o **Parecer Prévio nº 00032/2019**, da relatoria da Conselheira Patrícia Saboya (Processo nº 12468/2018-7), este Tribunal, ao apreciar as Contas de Governo de Pindoretama, exercício de 2013, alterou o entendimento que ainda vigorava do extinto TCM, estabelecendo uma modulação temporal para firmar o novo posicionamento do Tribunal no sentido de que **a autorização de abertura de créditos adicionais por norma posterior se constitui em irregularidade insanável e determinante para a desaprovação, a partir das Contas de Governo do exercício 2019**. Dada a relevância, destaco a seguinte trecho do voto condutor da decisão, *in verbis*:

Entendo, de **acordo** com a Unidade Técnica e com o MPC, que a autorização do Poder Legislativo para a abertura de créditos adicionais tem de ser prévia, em face do que dispõe o **art. 167, V, da Constituição Federal**, de forma que a infringência a este comando constitucional implica na prática de irregularidade insanável que, por si só, constitui motivo para **desaprovação das contas**.

(...)

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.** (grifos nossos e do original)

Nesse aspecto, como bem ponderado pelo Órgão Ministerial, a decisão foi tomada ao fim de um período de discussões sobre o tema, levando a uma necessária consolidação do entendimento prevalente. E, desde então, o precedente inaugurado pela Conselheira Patrícia Saboya vem sendo replicado por este Tribunal, consoante se verifica em levantamento realizado pelo *Parquet* de Contas, o qual identificou diversos julgados recentes deste TCE, que decidiram pela desaprovação das contas de governo em face da abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, vejamos:

No mesmo sentido, podemos citar **decisões recentes desse TCE/CE** que versaram sobre a matéria - abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa - que implicaram na indicação da **desaprovação das contas de governo**, conforme constou dos **Pareceres Prévios de nº 188/2022 (Processo nº 35774/2020-4, Rel. Cons. Edilberto Pontes), 293/2021 (Processo nº 07027/2018-7, Rel. Cons. Patrícia Saboya), 194/2021 (Processo nº**

07035/2018-6, Rel. Cons. Edilberto Pontes); 169/2021 (Processo n.º 34927/2018-2, Rel. Cons. Rholden Queiroz); 106/2021 (Processo n.º 07036/2018-8, Rel. Cons. Rholden Queiroz); 16/2021 (Processo n.º 12595/2018-3, Rel. Cons. Rholden Queiroz); 78/2019 (Processo n.º 15694/2018-9, Rel. Cons. Alexandre Figueiredo), e; 18/2019 (Processo n.º 17847/14, Rel. Cons. Valdomiro Távora).

Ademais, a título exemplificativo e informativo de que não se trata de uma posição isolada desta Corte de Contas, apresento na sequência uma série de decisões de outros Tribunais de Contas, refutando a prática:

#### **TCE – MG**

(...)

3. O inciso V do art. 167 da Constituição Federal de 1988 é taxativo: não se admite abertura de crédito suplementar sem prévia autorização legislativa. Neste ponto, o objetivo do legislador constituinte é duplo: não só promover a responsabilidade da gestão fiscal do orçamento, mas, também, promovê-la mediante a atuação do sistema de pesos e contrapesos, em que o Parlamento é chamado para tolher os eventuais excessos do Executivo, antes que este possa comprometer a gestão responsável do orçamento. **Em nenhuma hipótese, é dado ao Poder Executivo, na vigente ordem constitucional, abrir crédito suplementar ou especial para, posteriormente, ser resgatado do campo da ilicitude por uma lei retroativa.**

(grifos nossos)

(TCE-MG - INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE N.850360 – JULGADO NA SESSÃO PLENÁRIA DE 05/04/2017 – RELATOR: CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ)

#### **TCM-GO**

(...)

A Lei n.º 793 de 24 de abril de 2015 (fls. 345/346), que autoriza a abertura de créditos suplementares até o limite de R\$ 8.568.000,00 relativos a 30% do total da despesa fixada para o exercício de 2015, só produz seus efeitos a partir da data de sua publicação (não se admite efeitos retroativos). **Portanto, os créditos suplementares abertos acima do limite autorizado e as respectivas despesas realizadas no mês de março (conforme tabela abaixo) ocorreram de forma ilegal, pois não estavam amparadas por prévia autorização legislativa. No caso em análise, nota-se que a propositura de efeitos retroativos buscou legitimar a abertura de créditos suplementares sem prévia autorização do Poder Legislativo. Quando se gasta acima do autorizado, está se descumprindo todo um sistema orçamentário e de contabilidade pública previsto na legislação. Em primeiro lugar, a Constituição proíbe a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa (art. 167, V, CF/88) e a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários (art. 167, II, CF/88).**

Conjugado a esse comando, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece que as despesas sem adequação orçamentária, ou seja, sem dotação suficiente, serão consideradas nulas, irregulares e lesivas ao patrimônio público (art. 15 da LRF). Note-se que, considerando a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares pela Lei n.º 793 de 24 de abril de 2015 (fls. 345/346), com efeitos a partir da data de sua publicação (não se admite efeitos retroativos), constata-se abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa no mês de março de 2015.

As alegações e documentos juntados pelo Chefe de Governo (fls. 474 e 479/480) não podem retificar os decretos que promoveram a abertura de créditos, pois a Constituição Federal institui, em seu artigo 167, inciso V, que é vedada “a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes”. **A Carta Magna, portanto, é bastante clara ao determinar que a autorização legislativa não possa ser dada posteriormente, de forma retroativa.**

(grifos nossos)

(TCM-GO - ACÓRDÃO Nº 09407/2017 - TRIBUNAL PLENO – JULGADO NA SESSÃO DE 06/12/2017 – RELATOR: DANIEL AUGUSTO GOULART)

#### TCE-MT

O apontamento realizado refere-se ao fato de que houve **autorização tardia para abertura de alguns créditos adicionais. A Constituição é enfática ao enunciar em seu art. 167, V que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa.(...)**

Analisando com mais minúcia os fatos, observa-se a irregularidade dos procedimentos adotados e a tentativa de mascará-los. No que concerne à Lei nº 428/2011, os eventos se sucederam da seguinte forma:

- a) Em 15 de dezembro, foi feito o empenho e o pagamento no valor de R\$ 100 mil para Francisco Marino Fernandes EPP;
- b) No mesmo dia, foi enviado o projeto de Lei nº 18/2011 para o Legislativo Municipal;
- c) O Projeto foi aprovado em 22 de dezembro e sancionado no dia seguinte, convertendo-se na Lei nº 428/2011;
- d) Posteriormente é publicado o Decreto nº 41/2011 de abertura de crédito suplementar, que cita o número da lei, mas é datado de 1º de dezembro.

Semelhante procedimento ocorreu com a Lei nº 429/2011:

- a) Em 09 de dezembro, foi feito o empenho e o pagamento no valor de R\$ 77 mil para MS Cláudio ME;
- b) Em 14 de dezembro o empenho foi pago;
- c) Em 15 de dezembro, foi enviado o projeto de Lei nº 17/2011 para o Legislativo Municipal;
- d) O Projeto foi aprovado em 22 de dezembro e sancionado no dia seguinte, convertendo-se na Lei nº 429/2011;
- e) Posteriormente é publicado o Decreto nº 42/2011 de abertura de crédito suplementar, que cita o número da lei, mas é datado de 1º de dezembro.

**A narrativa acima evidencia o desrespeito à norma constitucional. Não se sustenta a tese da defesa invocando a possibilidade de retroatividade de lei tributária, a começar pela distinção entre direito financeiro e orçamentário e direito tributário. O Tribunal de Contas tem jurisprudência assente neste sentido (Acórdão 2.986/2006: Planejamento. LOA. Alteração. Possibilidade de alteração do limite de abertura de créditos adicionais suplementares pelo Executivo. “A nova lei somente produzirá efeitos a partir da data de sua publicação em veículo de comunicação oficial”).**

Além da Constituição, nos procedimentos descritos houve violação de dispositivos da Lei nº 8.666/1993, da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Feitas essas ponderações, e sopesando o conjunto das irregularidades, considero adequado o julgamento no sentido de emitir PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Tesouro, relativas ao exercício de 2011. (grifos nossos)  
(TCE-MT – PARECER PRÉVIO Nº 105/2012 – PLENO - PROCESSO Nº 6905-1/2012 – JULGADO NA SESSÃO DO DIA 25/09/2012 - RELATOR: LUIZ HENRIQUE LIMA)

Ademais, por ser pertinente e na mesma linha de raciocínio, transcreve-se trecho do Parecer nº 00355-16, do TCM-BA, proferido em sede de consulta:

#### TCM-BA

EMENTA: CONSULTA. NECESSIDADE DE PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS. OBSERVÂNCIA AO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO.

**A abertura de créditos suplementares e especiais deve ser, de forma inequívoca, precedida de prévia autorização legislativa, conforme claro comando constitucional esculpido no art. 167, V da Constituição Federal, assim como lei posterior, nesse contexto, que busca retroagir seus efeitos para convalidar o vício pretérito, encontra óbice de um lado, nos contornos da teoria do direito, e de outro, nas entranhas da política, haja vista que essa medida de regularização tomada a posteriori é mais suscetível de ser barganhada, de ficar ao talante de ajustes, acordos e negociatas políticas que não se coadunam com a escorreita condução dos assuntos de Estado, além de tornar ineficaz o basilar princípio fundamental da República Federativa do Brasil, que é o da Separação dos Poderes e seus controles recíprocos.**

(grifos nossos)

(TCM – BA – Parecer nº 00355-16 - Processo nº 33658-16 - ASSESSORIA JURÍDICA)

Assim, em linguagem simples, o então Governador, Sr. Camilo Sobreira de Santana, abriu créditos suplementares sem autorização legislativa no valor de **R\$ 1.958.120.132,90 (hum bilhão, novecentos e cinquenta e oito milhões, cento e vinte mil, cento e trinta e dois reais e noventa centavos)** e, objetivando legalizar essa situação, encaminhou projeto de lei à Assembleia Legislativa, resultando na Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021, aumentando o percentual de abertura de créditos suplementares para **28%**, numa clara confissão de que se utilizou de créditos suplementares sem a indispensável autorização legislativa.

Desse modo, ante a **violação material do art. 167, inciso V, da CF/88, resta comprovada a grave infração à norma constitucional de natureza orçamentária e financeira**. E, diante da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, no sentido de não permitir abertura de crédito adicional sem prévia autorização legal, sendo ineficaz a edição de norma posterior com pretensos efeitos retroativos no sentido de elevar o limite original previsto na LOA, faz-se necessária a emissão de **Parecer Prévio pela DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS** de Governo do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2021.

Outrossim, faço aqui um breve parêntese para manifestar minha discordância quanto ao entendimento da Unidade Técnica, que se posicionou contrariamente às reiteradas decisões deste Tribunal. Pedindo todas as vênias ao Corpo Técnico deste Tribunal, compreendo que não há espaço para interpretações que flexibilizem o descumprimento de norma constitucional, sobretudo, quando essa posição se encontra em completa dissonância com a orientação jurisprudencial desta Corte de Contas. Nesse sentido, destaco a manifestação ministerial, nos seguintes termos:

*05.2. Necessário **refutar**, ao iniciar esta discussão, com a devida vênia, mas de **forma veemente, a manifestação técnica** no momento em que **afirma que, apesar da demonstrada existência de um entendimento jurisprudencial firmado** por essa Corte de Contas a respeito do tema em debate (o que, inclusive, ensejou uma “modulação”), **o Tribunal poderá ter um novo entendimento, seja pela aplicação direta do caso em questão para desaprovação, ou não** (v. Relatório Complementar, tópicos 21/22, pág. 10).*

*Inevitável repudiar a afirmação técnica, pois, **apesar da evidente liberdade de decidir que possui qualquer Tribunal**, seja administrativo ou judicial, é inegável que atualmente existem, no ordenamento jurídico pátrio, regras e princípios que a restringem em determinada medida.*

*Natural, nesse sentido, lembrar o **princípio constitucional da segurança jurídica**, que se impõe não apenas às normas do direito positivo, mas também às **decisões administrativas ou judiciais, que não devem ser “cambaleantes”, ensejando dúvidas ou incertezas quanto aos entendimentos que devem ser observados pelos jurisdicionados**; em síntese, **devem as decisões indicar “nortes interpretativos” seguros e coerentes, externando claramente os entendimentos jurisprudenciais** que devem orientar o procedimento dos jurisdicionados, que **não devem ser expostos à insegurança de desconhecer os entendimentos** que podem vir a lhes serem aplicados em eventuais processos futuros.*

*De forma coloquial, **a adoção de entendimentos razoavelmente estáveis é necessária para não causar surpresa ao jurisdicionado**, que não deve ser submetido a decisões “lotéricas”.*

*Também a necessidade de **fundamentação das decisões**, consagrada no **art. 93, inciso IX da Carta Constitucional**, **corroborar a limitação da liberdade de decidir**, pois **a exposição de fundamentos (válidos) demonstra os entendimentos que conduziram à decisão**, o que, de certo modo, vincula a aplicação da mesma interpretação, por uma questão de necessária coerência, a casos análogos. (...)*

***05.3.** Por outro lado, não bastasse essa “confiabilidade” que se espera dos entendimentos jurisprudenciais para demonstrar a **inadequação da afirmação técnica de que a Corte não estaria vinculada ao seu entendimento anterior**, impende destacar que, conforme já*

demonstrado em tópico anterior, este TCE/CE já realizou debate quanto ao mérito ora discutido e proferiu uma “decisão uniformizadora” (Parecer Prévio n.º 00032/2019, antes citado).

Frise-se que, como o sentido da nova decisão sobre o tema aparentemente **alterou posicionamento que anteriormente vigorava no extinto TCM, optou este TCE por estabelecer “modulação” para postergar os efeitos do novo entendimento**, justamente para garantia da segurança jurídica dos jurisdicionados.(...)

Este MPC entende que, **ao contrário do que insinuou a manifestação técnica**, em cumprimento dos dispositivos legais antes citados, impõe-se ao TCE a **obrigação de adotar o entendimento jurisprudencial consolidado (e devidamente modulado) sobre a matéria.**

Por fim, um último aspecto a ser tratado em relação aos créditos adicionais, trata da manifestação técnica registrada em seu Relatório n.º 149/2022, a qual elabora a seguinte tese, *in verbis*:

“...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.”

Na sequência, sugeri a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas por considerar que **“...de forma excepcional (...) 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...”**.

Com a devida vênia à Diretoria de Contas de Governo, o argumento empreendido pelo posicionamento técnico não tem o condão de descaracterizar o descumprimento da norma constitucional prevista no art. 167, inciso V, pois a vedação contida nesse dispositivo não possui relação com o montante dos créditos suplementares utilizados, e sim com a observância de regras constitucionais no momento de sua abertura.

Ressalto que a matéria em questão não se trata do aspecto de utilização ou não de créditos suplementares dentro do que estava estabelecido originalmente na Lei Orçamentária Anual, e sim da observância de todo o norte jurídico e legais na abertura dos créditos adicionais, o que foi exaustivamente abordado na presente manifestação.

**Portanto, ainda que se reconheça a gravidade da pandemia da COVID-19 e os seus impactos na economia e nas finanças públicas, nada justifica desobediência da regra constitucionalmente estipulada, pois o que se denota, além das falhas no planejamento, é que não existia controle que impedisse abertura de créditos adicionais sem existência de lei autorizativa para o limite superior aquele determinado inicialmente na Lei Orçamentária Anual, ou seja, o Poder Executivo não teve a preocupação em observar limite para abertura de créditos adicionais no decorrer do tempo no exercício de 2021, tendo que ao final do exercício buscar regularizar a situação através da Lei Estadual n.º 17.854, de 28 de dezembro de 2021.**

#### **2.4.2.2 Despesas correntes e de capital**

Com relação à execução da despesa por Grupos, as mais expressivas são: “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\$ 14,459 bilhões, R\$ 14,218 bilhões e R\$ 5,340 bilhões de reais.

O setor técnico aponta que o grupo “Pessoal e Encargos Sociais”, isoladamente, foi responsável por 42,18% de toda a Despesa executada em 2021, correspondendo a um decréscimo real de 11,11% (R\$ 1,73 bilhão) em relação ao ano anterior. Do total do grupo, 83,81% foram direcionados ao Poder Executivo. Quanto à composição, a maior parte do montante despendido no grupo está concentrada na função Previdência Social (27,48%), seguida de Segurança Pública (20,57%) e Educação (18,59%).

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

Poder	Total	% Participação
Executivo	11.626.735.249,74	83,81%
Judiciário	1.111.243.738,52	8,01%
Legislativo	571.548.357,55	4,12%
Ministério público	388.729.900,05	2,80%
Defensoria pública	173.980.132,72	1,25%
Total	13.872.237.378,58	100,00%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

Em segundo lugar, representando 40,99% de toda a Despesa do Estado (13,5 bilhões), 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 (33,17%) e Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (22,79%).

No caso do elemento de despesa “Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica” ganha relevo o montante destinado aos Contratos de Gestão (R\$ 1,3 bilhão), o que equivale a 42,32% da despesa total com esse tipo de gasto. Quanto ao grupo “Juros e Encargos da Dívida”, que somou R\$ 516.363.125,80 no exercício de 2021, houve um acréscimo real de R\$ 4,71 milhões em relação ao exercício de 2020.

#### 2.4.2.3 Transferências Constitucionais

Com relação às “Transferências Constitucionais aos municípios”, a Diretoria de Contas de Governo, considerando os dados do S2GPR, constatou divergências nos valores repassados devidos e realizados quanto ao ICMS, IPVA e IPI, conforme a tabela a seguir:

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

Tributo	Receita Líquida (A)	% Constitu- cional Devido (B)	Repasse Constitu- cional Devido (B)	Repasse Realizado (C)	Diferença
ICMS	15.499.079.307,12	25%	3.874.769.826,78	3.860.820.642,71	13.949.184,07
IPVA	1.177.970.633,37	50%	588.985.316,69	588.557.533,81	427.782,88
IPI Exporta- ção	67.774.204,13	25%	16.943.551,03	16.943.550,66	0,37
CIDE	16.733.196,00	25%	4.183.299,00	4.183.299,00	-

Fonte: Anexo 10 e base de dados da exec. orçamentária oriunda do S2GPR \*1 Valor sem deduzir o FUNDEB

Diante do exposto, a Diretoria de Contas de Governo propôs a seguinte **recomendação** ao Governo do Estado, a qual acolho na íntegra: “**Ao Poder Executivo que, ao divulgar os valores repassados a título de transferências aos municípios, apresente a memória de cálculo**”

dos montantes, evidenciando em notas explicativas os fatos que ensejarem as divergências entre os valores devidos a repassar e os montantes efetivamente repassados.”

#### **2.4.2.4 Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados**

O total gasto no **elemento 34**, que trata de despesas referentes à substituição de servidores e empregados públicos, em 2021, foi de R\$ 961.259.996,95, 19,82% do total das despesas com pessoal e encargos sociais (R\$ 4.849.818.021,96). Vale salientar que 83,96% (R\$ 807 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função Saúde.

Em sua manifestação nos autos, a PASF informa a reformulação do catálogo de categoria de terceirização, e reafirma o aumento de despesa no elemento 34 dando ênfase aos itens que há compõe, **Terceirização de Mão de Obra e Cooperativas**, sendo esta última representando cerca de 74%, provocado pelo aumento de número de profissionais devido a pandemia. Além disso, afirma o aumento da terceirização pela retomada gradativa dos serviços exigiu aumento da oferta de serviços de saúde.

Diante do exposto, verifica-se, no exercício sob análise, uma elevada despesa com terceirização de mão-de-obra em substituição a servidores públicos, denotando a necessidade de controle por parte do Estado e da devida atenção à regra do concurso público, razão pela qual a seguinte recomendação deve ser mantida “**não atendida**”:

**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.**

#### **2.4.2.3. Despesas de Capital**

##### **2.4.2.3.1. Investimentos**

No que se refere aos “Investimentos”, grupo que pertence à categoria econômica das Despesas de Capital, o total executado, em 2021, foi de R\$ 3,5 bilhões, o que representa montante superior, em termos reais, a 19,10% (R\$ 561 milhões) em relação ao ano anterior.

Ademais, consoante apontou a Diretoria de Contas de Governo, no exercício sob exame, o maior volume dos investimentos realizados pelo Estado foi direcionado para as funções Transporte (31,64%), Educação (20,37%) e Urbanismo (18,44%).

Quanto ao gastos com Educação, os principais projetos de investimento com fonte do Tesouro Estadual, conforme Relatório de Desempenho de 2021 elaborado pela SEPLAG, foram: 1. Estruturação física das unidades de ensino superior (R\$ 145.081.999,12); 2. Expansão do parque tecnológico das escolas estaduais de ensino médio (R\$ 87.167.441,76); 3. Aquisição de tablets para inclusão digital de estudantes do ensino médio (R\$ 202.295.721,00); e 4. Aquisição de equipamentos e mobiliários para escolas de ensino médio (R\$ 78.034.545,00).

Na Função transporte investiu-se R\$ 1,1 bilhão, sendo 5,95% inferior aos investimentos de 2020 (1,17 bilhões) e 18,39% inferior ao de 2019 (R\$ 1,3 bilhão). Quanto à Função Educação, foram aplicados em investimentos R\$ 712 milhões, sendo 439,28% superior aos investimentos de 2020 (R\$ 132 milhões) e 154,69% superior ao de 2019 (R\$ 279 milhões).

De fato, as informações que se apresentam evidenciam que o Estado do Ceará conseguiu se recuperar das perdas advindas da pandemia, retomando seu patamar de investimento anterior, sendo reconhecido com uma das unidades da Federação que mais investem. No mesmo sentido, ressaltou o *Parquet* de Contas, vejamos:

“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 sempre procurar incrementar a aplicação de recursos públicos destinados a esta seara.

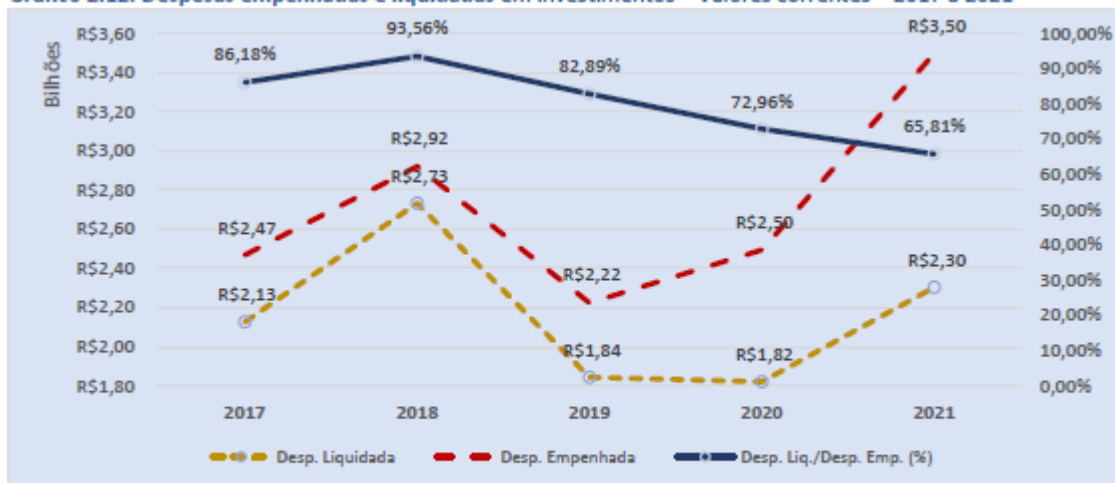
Veja-se que milita em favor do Estado o fato de ocupar, há anos, posição de destaque nacional neste tema; a título informativo, em 2020, o Estado do Ceará manteve o 1.º lugar no *ranking* dos investimentos públicos no Brasil, segundo noticiou o jornal O Povo e de acordo com o Ranking de Competitividade dos Estados.

Portanto, é elogiável o acréscimo real no nível de investimentos, que, em 2021, recuperou a perda do exercício anterior e retornou à proporção anterior à pandemia, o que condiz com a reiterada posição de destaque nacional em investimentos públicos ocupada pelo Estado do Ceará.”

Em que pese os avanços verificados, chamou a atenção desta Relatora o fato de que, para o exercício de 2021, houve um distanciamento considerável entre os valores empenhados e os liquidados, consoante alertado no **Relatório de Monitoramento Fiscal<sup>18</sup> do exercício de 2021 publicado por este Tribunal de Contas**, que evidenciou que apenas **65,81%** das despesas empenhadas foram efetivamente liquidadas (1,2 bilhão), nos seguintes termos:

Percebe-se que, a partir de 2018, uma queda na liquidação dos recursos empenhados, o qual alcançou em 2021 o menor patamar com 65,81% das despesas empenhadas efetivamente liquidadas, embora as despesas com investimentos liquidadas, em valores correntes, tenham superado os valores de 2019 e 2020. O Gráfico 2.12 evidencia o anteriormente descrito.

**Gráfico 2.12. Despesas empenhadas e liquidadas em investimentos – Valores correntes – 2017 a 2021<sup>a,b</sup>**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos dados do Anexo 01 – Balanço Orçamentário do RREO do Governo do Estado do Ceará, disponível no SICONFI/STN. <sup>a</sup> Reportado em R\$ Correntes. <sup>b</sup> IPCA de 2018 (% ao ano): 3,75%; IPCA de 2019 (% ao ano): 4,31%; IPCA de 2020 (% ao ano): 4,52%; e IPCA de 2021 (% ao ano): 10,06%.

Dito isso, se demonstra relevante que este Tribunal acompanhe de perto a evolução da liquidação das despesas com investimentos, situação essa que evidencia que o Estado do Ceará pode estar com atrasos na execução de contratos, prejudicando as políticas públicas envolvidas nos investimentos do Estado.

<sup>18</sup> <https://monitorfiscal.tce.ce.gov.br/>

#### 2.4.2.3.2. Inversões Financeiras

No que tange às “Inversões Financeiras”, esse grupo de despesa obteve execução na ordem de R\$ 312 milhões, que, em relação ao ano de 2020, apresentou um acréscimo real de 18,60%.

#### Amortização da Dívida

Aponta a unidade técnica que, em relação à “Amortização da Dívida”, o Estado dispendeu em 2021 de R\$ 1,2 bilhão, representando 24,09% da despesa de capital. Em comparação ao exercício anterior, verificou-se um decréscimo, em termos reais, de 0,77%.

Continuando, afirma que o valor amortizado da dívida pública em 2021 (R\$ 577 milhões), 47,70% (R\$ 577 milhões) corresponde a dívida interna, 49,42% (R\$ 599 milhões) a dívida externa e 1,12% (R\$ 13,5 milhões) a parcelamentos.

#### 2.4.2.5. Análise da Despesa por Modalidade de Licitação

Com relação às modalidades de licitação utilizadas pelo Governo, observou-se que 29,73%, (R\$ 9,78 bilhões) de todo o gasto do Estado em 2021 foram passíveis de licitação. Destaca-se, ainda, que o montante de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade), na gestão em exame, foi superior em 7,5% em relação ao ano de 2020.

### 2.5 TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS A ENTIDADES PÚBLICAS E PRIVADAS E PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA (PPP)

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

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

Descrição	2020*	2021	Var %	Part.%**
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.533.111.061,08	1.559.989.490,78	1,75%	62,98%
Municípios - Fundo a Fundo	332.470.987,73	420.250.839,90	26,40%	16,97%
Municípios	262.331.070,78	312.802.460,63	19,24%	12,63%
Consórcios Públicos	127.076.776,85	118.469.885,15	-6,77%	4,78%
Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP	55.300.371,88	53.663.959,69	-2,96%	2,17%
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	40.507.556,48	7.677.668,13	-81,05%	0,31%
Transferências ao Exterior	0,00	3.625.714,25	-	0,15%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	341.361,15	421.162,80	23,38%	0,02%
Transferências a instituições	0,00	0,00	-	0,00%

Descrição	2020*	2021	Var %	Part.%**
multigovernamentais				
<b>Total</b>	<b>2.351.139.185,95</b>	<b>2.476.901.181,33</b>	<b>5,35%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: S2GPR

\* Fator de correção: IGP-DI (17,7439%)

\*\*Participação em relação ao montante das transferências realizadas no exercício de 2021.

Dos dados acima indicados, extrai-se que, em 2021, o total repassado para Entidades públicas e privadas foi de R\$ 2.476.901.181,33, montante superior em 5,35% ao exercício anterior (2020). Chama a atenção o total transferido em 2021 para as Instituições sem fins lucrativos: R\$ 1.559.989.490,78, o que corresponde a 62,98% do total repassado.

Verifica-se que do total dos recursos repassados às Instituições sem fins lucrativos, 83,92% (R\$ 1.309.160.563,49) foi direcionado às Organizações Sociais, mediante a celebração de Contratos de Gestão, e 12,28%, a outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios.

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

Despesa por Item de Despesa	2020*	2021	Var. %	Part.%**
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	1.264.629.524,96	1.309.160.563,49	3,52%	83,92%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios	229.587.383,86	191.532.869,14	-16,58%	12,28%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	181.512,46	26.973.086,35	14.760,18%	1,73%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	15.818.427,68	13.238.000,00	-16,31%	0,85%
Contrato de Patrocínio	104.792,09	7.506.562,00	7.063,29%	0,48%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	19.100.238,94	4.611.889,96	-75,85%	0,30%
Indenizações	-	4.219.065,85	-	0,27%
Bilhete Único Intermunicipal	2.760.909,12	1.888.120,40	-31,61%	0,12%
Contribuições – Convênios	268.906,03	765.733,59	184,76%	0,05%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional - Convênios	70.646,35	93.600,00	32,49%	0,01%
Transferências a OSCIPs - Termo de Parceria	588.719,60	-	-	-
<b>Total</b>	<b>1.533.111.061,08</b>	<b>1.559.989.490,78</b>	<b>1,75%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: S2GPR

\* Fator de correção: IGP-DI (17,74392%)

\*\*Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2021.

Observa-se o acréscimo de 1,75% em relação ao exercício anterior do montante total repassado pelo Estado para as instituições privadas sem fins lucrativos.

No caso das transferências realizadas via Contratos de Gestão, observa-se um aumento no repasse de 3,52% às Organizações Sociais.

## Repasses do Estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	2020*	2021	Var%	Part%**
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	999.257.086,34	1.043.356.498,18	4,41%	79,70%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	138.578.790,41	116.412.895,31	-16,00%	8,89%
Instituto Agropolos do Ceará	51.243.450,63	69.295.249,60	35,23%	5,29%
Instituto de Arte e Cultura do Ceará	54.951.690,84	61.337.221,43	11,62%	4,69%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT	20.476.658,04	18.758.698,97	-8,39%	1,43%
Senai - Departamento Regional do Ceará	121.848,70	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.264.629.524,96</b>	<b>1.309.160.563,49</b>	<b>3,52%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: S2GPR

\* Fator de correção: IGP-DI (17,74392%)

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

Vale salientar que o volume de recursos repassados ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), R\$ 1.043.356.498,18, equivale a 79,70% do total, valor superior em 4,41% quando comparado ao exercício de 2020.

Conforme os relatórios das contas de governo anteriores, **tem sido alvo de questionamentos a necessidade de um controle rigoroso sobre a execução dos contratos de gestão e as despesas deles decorrentes**. Na Contas de Governo de 2020, o então Relator, Conselheiro Rholden Queiroz, apontou a relevância do tema, oportunidade em que sugeriu em seu relatório a possibilidade da SECEX realizar auditoria tendo como escopo a avaliação dos mecanismos de controle desse tipo de contrato. Acerca da matéria, o MPC destacou:

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

**As transferências de recursos para execução de contratos de gestão ocorrem de modo rotineiro e crescente no Estado do Ceará**, tendo sido objeto de questionamentos e recomendações em Pareceres Prévios dos anos antecedentes (2016, 2017, 2018, 2019 e 2020).

...

Pelo que se expõe, necessário se faz **reiterar a recomendação do exercício de 2020**, para que a **SEPLAG efetive, em definitivo, as medidas citadas – estudo detalhado para composição precisa dos custos de serviço, controle e ganhos de eficiência na execução dos contratos de gestão**.

Por outro lado, **tendo em vista as vultosas quantias envolvidas e a essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas**, este MPC entende necessário **acrescer recomendação**, no sentido de que **o Estado exerça rigoroso controle sobre execução dos contratos e realização das respectivas despesas**.”

**No exame dos atos relacionados com contratos de gestão firmados em 2021 (Processo nº 25355/2021-1), entre SEDUC e CENTEC, foram detectados alguns achados nos contratos de gestão. Desse modo, mesmo diante das atividades detalhadas pela**

**Comissão do PASF, devido os achados acima identificados, ainda se verifica a necessidade de um melhor acompanhamento e avaliação desses Contratos de Gestão, razão pela qual acompanho a Diretoria de Contas de Governo e o *Parquet* Especial no sentido de reiterar a seguinte recomendação (em fase de implementação):**

**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.**

Vem também sendo reiterada a recomendação acerca da necessidade de regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão firmados entre o Governo do Estado e as organizações sociais, da prestação de contas destes saldos, bem como da sua respectiva transparência, tendo em vista se tratarem de recursos públicos.

Os autos apontam que o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação (seq. 106), reafirmando a elaboração de regulamentação, mas não foram apresentadas evidências de ações realizadas no exercício de 2021, que objetivassem a implantação dessa recomendação. Dessa forma, acolho a recomendação de exercícios anteriores proposta pelo setor técnico (não atendida):

**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.**

Nos relatórios das contas de governo anteriores, tem sido alvo de questionamentos a necessidade de um controle rigoroso sobre a execução dos contratos de gestão e as despesas deles decorrentes em razão do alto volume de recursos que são repassados para as organizações sociais. É sabido que as Organizações Sociais devem providenciar a contratação de pessoal necessário para a execução das atividades previstas nos Contratos de Gestão. Dessa forma, acolho a recomendação do MPC abaixo transcrita:

**À SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente sempre as despesas com recursos humanos de forma detalhada, com discriminação daquelas enquadradas como atividades-fim do serviço público e, ainda, à SECRETARIA DA FAZENDA, que avalie o impacto, neste e nos próximos exercícios, da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas de pessoal, para fins de cumprimento dos limites impostos pela LRF, especialmente em virtude do disposto na Portaria STN nº 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.**

Ainda com relação às transferências realizadas mediante contratos de gestão, mais precisamente quanto a seleção de contratados e a execução desses contratos, em razão das vultosas quantias envolvidas e a essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, o *Parquet* propôs a seguinte recomendação a qual acompanho:

**Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das**

vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, este MPC entende necessário RECOMENDAR, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas.

Quanto aos repasses realizados a entidades privadas mediante a celebração de Convênios, observa-se que o maior aporte de recursos foi direcionado ao Instituto Pró Hemoce (13,91% do total), seguido pelo repasse ao Instituto de Assistência e Proteção Social (9,07%) e ao Movimento Consciência Jovem (8,94%).

As 20 entidades sem fins lucrativos mais beneficiadas

ENTIDADE	R\$	%
INSTITUTO PRÓ HEMOCE	26.639.084,88	13,91%
INSTITUTO DE ASSIST E PROTECAO SOCIAL	17.364.291,34	9,07%
MCJ - Movimento Consciência Jovem	17.119.623,50	8,94%
SOCIEDADE PARA O BEM-ESTAR DA FAMÍLIA	16.117.374,50	8,41%
LIGA ESPORTIVA ARTE E CULTURAL BENEF. – LEACB	11.632.360,65	6,07%
C DE FORMACAO E INCL NOSSA SR DE FATIMA	10.938.350,03	5,71%
Agência de Desenvolvimento Econômico e Social	10.352.582,52	5,41%
ASSOC. DOS MORADORES DO CONJ. TANCREDO NEVES	8.886.483,22	4,64%
ASS CULT BENF MANOEL JACINTO COELHO	7.180.630,91	3,75%
ASSOC DO CONSELHO COMUN DO PQUE SAO JOSE	6.089.347,68	3,18%
FEDERAÇÃO DE TRIATHLON DO ESTADO DO CEARÁ	5.982.332,88	3,12%
INSTITUTO MARIA DA HORA	5.918.667,51	3,09%
SINDCFCS	5.208.000,00	2,72%
ASSOCIAÇÃO BENEFICIENTE MÉDICA DE PAJUÇARA	3.785.000,00	1,98%
SOC. DE ASSIST. E PROTECAO A INFANCIA DE FORTALEZA	2.820.000,00	1,47%
FUNDAÇÃO CEARENSE DE PESQUISA E CULTURA	2.249.512,11	1,17%
TERRE DES HOMMES LAUSANNE NO BRASIL	2.148.766,04	1,12%
CONS COM MOR PARQUE STA CECILIA	1.890.000,00	0,99%
INSTITUTO PARA O DESEN. TECNOLOGICO E SOCIAL	1.595.322,87	0,83%
CAMARA DE DIRIGENTES LOGISTAS DE FORTALEZA	1.500.000,00	0,78%
SUBTOTAL	165.417.730,64	86,37%
DEMAIS INSTITUIÇÕES (206 Instituições)	26.115.138,50	13,63%
<b>TOTAL</b>	<b>191.532.869,14</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: S2GPR

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\$ 312.802.460,63. Desse total, a Superintendência de Obras Públicas, a Secretaria das Cidades, a Secretaria da Educação e o Fundo Estadual da Saúde, concentraram 95,61% dos valores repassados.

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

<b>Descrição</b>	<b>2021</b>
Convênios, Acordos e Ajustes	279.468.471,53
Transporte Escolar - Termo de Responsabilidade	26.884.272,17
Outras Transferências aos Municípios	3.846.153,85
Restituições para Municípios	2.075.209,99
Indenizações	528.353,09
<b>Total</b>	<b>312.802.460,63</b>

Fonte: S2GPR

Ao analisar o montante dos recursos repassados por Transferências Voluntárias, o total transferido ao Município de Fortaleza, isoladamente recebeu o maior aporte desse tipo de transferência (R\$ 30.937.995,45 – 9,89% do total). O Município de Caucaia recebeu 7,04% (R\$ 22.012.937,44) e Acaraú, 4,33% (R\$ 13.530.444,53).

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

<b>Município</b>	<b>Valor</b>	<b>IDM - (IG4) *</b>	<b>%**</b>
Fortaleza	30.937.995,45	65,08%	9,89%
Caucaia	22.012.937,44	32,63%	7,04%
Acaraú	13.530.444,53	39,08%	4,33%
Itapipoca	12.982.340,17	38,41%	4,15%
Crato	11.973.319,95	51,46%	3,83%
Ipu	9.714.748,56	47,54%	3,11%
Itarema	8.359.834,22	26,83%	2,67%
Parambu	6.970.154,67	21,61%	2,23%
Icapuí	6.368.837,56	0,00%	2,04%
Itatira	6.250.511,29	45,22%	2,00%
Tamboril	6.117.714,75	43,75%	1,96%
Sobral	5.559.534,02	73,89%	1,78%
Jaguaratama	4.996.004,79	38,21%	1,60%
Redenção	4.654.770,07	40,77%	1,49%
Granja	4.440.649,22	18,09%	1,42%
Aracoiaba	3.995.911,27	50,67%	1,28%
Granjeiro	3.657.705,94	53,34%	1,17%
Ibicuitinga	3.208.830,73	29,85%	1,03%
Cascavel	3.164.669,10	28,91%	1,01%
Brejo Santo	3.072.080,18	50,83%	0,98%

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
<b>Total</b>	<b>171.968.993,91</b>		<b>54,98%</b>

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

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

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

Por outro lado, entre os beneficiados que menos receberam recursos, destacam-se os Municípios de Baixio, Acarape, São João do Jaguaribe, Potengi, Antonina do Norte, Tarrafas e Aiuaba, cujos aportes foram de até 0,02% do total repassado.

**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 Icapuí que, dentre os municípios mais beneficiados, é o único que recebeu esse tipo de transferência possuindo um valor baixo (0,00%) no índice IDM 2018-IG4, demonstrando que Governo do Estado não tem observado o índice aludido quanto às transferências voluntárias aos municípios.**

Importa ressaltar que consta a seguinte recomendação considerada pela Unidade Técnica como em fase de implementação, afirmando que o Estado do Ceará ainda não prioriza adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano de forma efetiva como critério para destinação de recursos a título de transferências voluntárias, mesmo estabelecendo políticas públicas distributivas no PPA 2020-2023 com a criação do fundo específico, Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP), instituído pela Lei Complementar nº 37/2003 e regulamentado pelo Decreto nº 29.910/2009, que prioriza a execução de políticas distributivas e de combate à pobreza no território estadual.

**RECOMENDAÇÃO – 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.**

O Governo do Estado se pronunciou acerca da recomendação aludida, alegando ao final que reitera a posição de que vem estabelecendo políticas públicas distributivas e busca o contínuo aprimoramento dos mecanismos de alocação de recurso. Verifica-se, porém, que o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, não encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria.

**Diante do exposto, acolho o posicionamento do Setor técnico e do MPC no sentido de que a recomendação acima deve ser mantida.**

**Ainda no que se refere às transferências voluntárias aos Municípios, o Parquet propôs recomendação à SEPLAG “que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma distributiva e redutora de desigualdades;”. Considerando que a recomendação acima**

elencada trata da mesma matéria, deixarei de acompanhar a proposição em tela.

## 2.6 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.

A execução geral dos Investimentos, em 2021, alcançou o montante de R\$ 3.448.394.713,59, superior, em termos reais, em 19,10% (R\$ 561 milhões) em relação ao ano anterior. Observa-se ainda que a execução dos investimentos realizados com base em receitas próprias foi de 66,58% do total autorizado.

Despesas executadas em investimentos pelo Poder Executivo no exercício de 2020 e 2021 (R\$1,00)

Exercício	Fonte de Recursos	Valor Autorizado (a)	Valor Empenhado (b)	% Execução (b/a)	% Participação (b/total)
2020	Recursos próprios	1.727.873.858,81	1.150.377.888,51	66,58%	47,02%
	Operações de crédito	1.337.030.932,32	816.651.672,93	61,08%	33,38%
	Outros recursos (*)	851.398.434,84	479.732.283,05	56,35%	19,61%
	<b>Total</b>	<b>3.916.303.225,97</b>	<b>2.446.761.844,49</b>	<b>62,48%</b>	<b>100,00%</b>
2021	Recursos próprios	3.247.421.339,90	2.526.821.728,11	77,81%	73,28%
	Operações de crédito	1.358.674.918,93	480.230.838,07	35,35%	13,93%
	Outros recursos (*)	1.323.827.999,30	441.342.147,41	33,34%	12,80%
	<b>Total</b>	<b>5.929.924.258,13</b>	<b>3.448.394.713,59</b>	<b>58,15%</b>	<b>100,00%</b>

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

Nota (\*): Outros recursos se referem às demais fontes de recursos: Cota-Parte da Contribuição do Salário-Educação, Cota-Parte da CIDE, FUNDEB, Transferências Diretas, Transferências ao Fundo de Defesa Civil, Convênios, Recursos Provenientes do SUS e Repasses Fundo a Fundo.

As despesas executadas em investimentos com recursos próprios foi no montante de R\$ 3.247.421.339,90 (valor autorizado), tendo sido executado R\$ 2.526.821.728,11 (77,81%).

Despesas executadas em investimentos com recursos próprios em 2021 por função (R\$1,00)

Função	Valor Autorizado	Valor Empenhado	% Execução (b/a)
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	2.718.790,00	274.910,00	10,11%
04 - ADMINISTRAÇÃO	88.485.085,21	27.135.504,14	30,67%

06 - SEGURANÇA PÚBLICA	84.000.712,50	70.517.995,04	83,95%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	31.761.210,80	25.030.927,63	78,81%
09 - PREVIDÊNCIA SOCIAL	928.900,00	10.302,02	1,11%
10 - SAÚDE	53.135.015,29	36.667.881,50	69,01%
11 - TRABALHO	7.717.491,46	738.158,59	9,56%
12 - EDUCAÇÃO	526.534.251,14	456.111.666,61	86,63%
13 - CULTURA	112.726.524,77	109.388.575,08	97,04%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	10.085.315,45	9.884.031,92	98,00%
15 - URBANISMO	651.796.842,96	600.804.972,85	92,18%
16 - HABITAÇÃO	14.779.576,28	6.116.749,96	41,39%
17 - SANEAMENTO	300.994.896,22	51.761.147,81	17,20%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	97.040.774,20	67.936.136,27	70,01%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.405.829,23	13.775.268,13	79,14%
20 - AGRICULTURA	120.683.481,19	111.102.150,05	92,06%
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	2.936.701,56	2.597.018,04	88,43%
22 - INDÚSTRIA	16.467.999,36	78.578,48	0,48%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	15.822.383,32	11.238.971,07	71,03%
24 - COMUNICAÇÕES	30.216.555,00	12.674.194,07	41,94%
25 - ENERGIA	55.228.508,21	8.046.730,16	14,57%
26 - TRANSPORTE	993.841.457,69	895.464.602,53	90,10%
27 - DESPORTO E LAZER	12.103.038,06	9.465.256,16	78,21%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	10.000,00	-	0,00%
<b>Total Geral</b>	<b>3.247.421.339,90</b>	<b>2.526.821.728,11</b>	<b>77,81%</b>

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

Ao se examinar individualmente as rubricas acima listadas, verifica-se o seguinte:

- Acima de 75%: Direitos da Cidadania (98,00%), Transporte (90,10%), Educação (86,63%), Segurança Pública (83,95%), Assistência Social (78,81%) e Desporto e Lazer (78,21%);
- Entre 50% e 75%: Saúde (69,01%), Habitação (41,39%);
- Abaixo de 50%: Trabalho (9,56%), Saneamento (17,20%).

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 (2020-2021):

Despesas executadas em investimentos com recursos próprios em 2020 e 2021

Função	2020		2021		Variação Valor Autorizado	Variação % Execução
	Valor Autorizado	% Execução	Valor Autorizado	% Execução		
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	59.554.757,94	79,65%	84.000.712,50	83,95%	41,05%	5,39%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	15.802.733,42	71,91%	31.761.210,80	78,81%	100,99%	9,60%
10 - SAÚDE	65.556.388,98	87,06%	53.135.015,29	69,01%	-18,95%	-20,73%
11 - TRABALHO	6.469.800,00	3,55%	7.717.491,46	9,56%	19,28%	169,75%
12 - EDUCAÇÃO	68.450.584,91	80,68%	526.534.251,14	86,63%	669,22%	7,36%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	9.867.878,28	93,65%	10.085.315,45	98,00%	2,20%	4,65%
16 - HABITAÇÃO	5.830.172,37	60,74%	14.779.576,28	41,39%	153,50%	-31,86%
17 - SANEAMENTO	138.506.555,08	17,41%	300.994.896,22	17,20%	117,31%	-1,21%
26 - TRANSPORTE	567.200.456,76	71,43%	993.841.457,69	90,10%	75,22%	26,15%
27 - DESPORTO E LAZER	6.726.500,00	64,49%	12.103.038,06	78,21%	79,93%	21,27%
<b>Total Geral</b>	<b>943.965.827,74</b>	<b>65,44%</b>	<b>2.034.952.964,89</b>	<b>76,75%</b>	<b>115,57%</b>	<b>17,29%</b>

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

A execução dos investimentos nas funções ligadas a direitos sociais foi de R\$ 2.034.952.964,8, maior do que o apresentado no ano anterior (R\$ 943.965.827,74).

Ao examinar individualmente as funções, percebe-se o seguinte:

- Acima de 75%: Direitos da Cidadania (98,00%), Cultura (97,04%), Urbanismo (92,18%), Agricultura (92,06%), Transporte (90,10%), Organização Agrária (88,43%), Educação (86,63%), Segurança Pública (83,95%), Ciência e Tecnologia (79,14%), Assistência Social (78,81%) e Desporto e Lazer (78,21%);

- Entre 50% e 75%: Comércio e Serviços (71,03%), Gestão Ambiental (70,01%) e Saúde (69,01%);

- Abaixo de 50%: Comunicações (41,94%), Habitação (41,39%), Administração (30,67%), Saneamento (17,20%), Energia (14,57%), Essencial à Justiça (10,11%), Trabalho (9,56%), Previdência Social (1,11%), Indústria (0,48%) e Encargos Especiais (0,00%).

Quanto à variação dos percentuais de um ano para o outro, aponta a Diretoria que as funções que se destacaram positivamente foram Trabalho, Transporte e Desporto e Lazer. Por outro lado, o percentual de despesas executadas nas funções Trabalho, Habitação e Saneamento tiveram baixos percentuais de execução no exercício de 2021.

No entanto, ocorreu uma redução dos investimentos nas áreas da saúde (20,73%), habitação (31/86%) e saneamento (1,21%), ligadas aos direitos sociais.

Quanto à matéria, o *Parquet* afirmou:

“Aparentemente, o avanço da imunização da população e a redução dos efeitos da pandemia explicam a redução verificada na área da saúde, justificando a volta da “normalidade orçamentária”, com o natural retorno de recursos para outras áreas-chave.

Cabível, de todo modo, apenas recomendar a fim de que se busque maior efetividade da execução orçamentária para os exercícios subsequentes.”

Diante do exposto, acompanho a recomendação aludida proposta pelo MPC, qual seja:

**Acerca da despesa com ênfase nos direitos sociais, faz-se necessário RECOMENDAR ao Poder Executivo que haja maior efetividade da execução orçamentária para os exercícios subsequentes.**

## **2.7 Análise da Execução Orçamentária das Receitas e Despesas Relacionadas ao Enfrentamento à Pandemia do COVID-19 e seu impacto econômico**

Neste tópico, a Diretoria de Contas de Governo examinou a execução das receitas e despesas relacionadas ao enfrentamento da COVID-19 e outras atinentes à compensação dos impactos econômicos da pandemia, assim como analisou os dados divulgados no Portal da Transparência, relacionados ao tema.

### **2.7.1 Receitas**

Conforme se extrai do Relatório técnico, na gestão em referência, o total de receitas arrecadadas vinculadas diretamente ao enfrentamento à pandemia do COVID-19 alcançou o montante de R\$ 264.056.198,32 no exercício de 2021, 88,17% menor do que o arrecadado em 2020 (R\$ 2.231.962.781,54).

Tais receitas são compostas por recursos do SUS (99,81%), outras transferências da União (0,16%) e recursos diretamente arrecadados (0,03%).

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

<b>Especificação</b>	<b>Fonte</b>	<b>Descrição da Fonte</b>	<b>Arrecadado</b>
Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Finan-	29100	OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	263.057.364,89

ciados por Transferências Fundo a Fundo			
Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS	29100	OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	510.276,00
Outras Transferências da União	29204	REPASSE FUNDO A FUNDO - Auxílio ao Setor Cultural - Aldir Blanc	416.430,06
Outras Receitas	27000	OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	72.127,37
<b>Total</b>			<b>264.056.198,32</b>

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

Do valor acima indicado, a Diretoria informa que as receitas direcionadas ao combate à COVID corresponderam a 99,84% (R\$ 263.639.768,26) do total arrecadado. Para a compensação dos efeitos financeiros decorrentes da pandemia, esse montante atingiu a 0,16% do total (R\$ 416.430,06).

### 2.7.2 Despesas

Com relação às despesas, o total executado alcançou o montante de R\$ 912.470.021,16. Em relação ao total executado, os maiores aportes de recursos foram aplicados nas funções Saúde (91,06%), Cultura (2,84%) e Urbanismo (2,74%).

Despesas empenhadas por função e grupo de natureza da despesa (R\$1,00)

Função	Grupo de Natureza da Despesa		Valor Empenhado
	3 - Outras Despesas Correntes	4 - Investimentos	
10 - SAÚDE	821.845.808,73	9.061.045,55	830.906.854,28
13 - CULTURA	25.945.383,51	0,00	25.945.383,51
15 - URBANISMO	24.973.841,60	0,00	24.973.841,60
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	16.143.025,69	72.338,62	16.215.364,31
04 - ADMINISTRAÇÃO	8.778.057,95	0,00	8.778.057,95
17 - SANEAMENTO	4.611.889,96	0,00	4.611.889,96
26 - TRANSPORTE	1.038.629,55	0,00	1.038.629,55
<b>Total</b>	<b>903.336.636,99</b>	<b>9.133.384,17</b>	<b>912.470.021,16</b>

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

Em relação às especificações das fontes de recursos apresentadas, destaca a Unidade Técnica que o montante de despesas executadas com recursos transferidos pela União (SUS e FNAS) foi de R\$ 295.924.916,54, o que representa uma diminuição de 25,36% em comparação com os gastos executados no combate ao COVID-19 no exercício anterior.

A equipe técnica salienta também que apenas em 2020 ocorreram repasses classificados na fonte de recursos “10008 - RECURSOS ORDINÁRIOS – AUXÍLIO FINANCEIRO PARA

SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL”, onde foram gastos R\$ 300.211.137,32. Verifico que nas Contas de Governo daquele exercício ocorreram questionamentos quanto ao não emprego dos recursos dessa fonte 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.

### 2.7.2.1 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 19/04/2022, as despesas executadas para o enfrentamento à COVID-19, em 2021, atingiram o montante de R\$ 995.335.109,02.

Desse montante, 34,13% tiveram como fonte os recursos ordinários, 34,12% provenientes da Cota-parte do Fundo de Participação dos Estados, 28,32% originários do SUS e o restante por meio de diversas outras fontes de recursos.

Despesas empenhadas por fonte de recursos (R\$1,00)

Fonte de recursos	Valor Empenhado	%
00 - RECURSOS ORDINÁRIOS	339.669.582,79	34,13%
01 - COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS	339.648.594,56	34,12%
91 - RECURSOS PROVENIENTES DO SUS	281.901.287,22	28,32%
10 - RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP	22.843.532,46	2,30%
70 - RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS	5.756.153,33	0,58%
92 - REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS	4.082.733,83	0,41%
82 - CONVÊNIOS COM ÓRGÃOS FEDERAIS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	607.215,20	0,06%
76 - RECURSOS PROVENIENTES DO FIT	603.383,33	0,06%
48 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS - TESOURO	210.000,00	0,02%
29 - RECURSOS ARRECADADOS DA VENDA DE SELOS DE AUTENTICIDADE	7.344,00	0,00%
16 - COMPENSAÇÃO AMBIENTAL	5.282,30	0,00%
<b>Total</b>	<b>995.335.109,02</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Portal da Transparência

**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”.**

Verifica-se no demonstrativo acima as seguintes fontes de recursos para as despesas: Recursos ordinários (34,13%), Cota Parte FPE (34,12%), SUS (28,32%), demais fontes (restante).

Despesas empenhadas por local de execução (R\$1,00)

Local de Execução	Valor Empenhado	%
GRANDE FORTALEZA	684.950.227,47	68,82%
ESTADO DO CEARÁ	94.139.746,26	9,46%
SERTÃO DE SOBRAL	66.668.492,93	6,70%
CARIRI	56.101.748,63	5,64%
SERTÃO CENTRAL	48.213.341,07	4,84%
CENTRO SUL	12.959.835,07	1,30%
LITORAL OESTE / VALE DO CURU	8.814.221,90	0,89%
VALE DO JAGUARIBE	5.268.831,42	0,53%
SERTÃO DOS INHAMUNS	4.741.498,07	0,48%
SERTÃO DOS CRATEÚS	4.661.237,56	0,47%
SERRA DA IBIAPABA	4.443.389,73	0,45%
SERTÃO DE CANINDÉ	2.368.242,30	0,24%
MACIÇO DO BATURITÉ	1.203.317,39	0,12%
LITORAL NORTE	669.706,99	0,07%
LITORAL LESTE	131.272,23	0,01%
<b>Total</b>	<b>995.335.109,02</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Portal da Transparência

Nota: A localização denominada “Estado do Ceará” refere-se a gastos não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o Estado.

Conforme o demonstrativo acima, a maioria dos recursos foram alocados na região da “Grande Fortaleza”, composta pelos Municípios da Região Metropolitana (Aquiraz, Cascavel, Caucaia, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Pindoretama, São Gonçalo do Amarante, São Luís do Curu, Paraipaba, Paracuru e Trairi).

A Unidade Técnica salienta em seu relatório que “a Portaria Conjunta STN/SOF n° 20, de 23 de fevereiro de 2021, disciplinou que os Estados deverão observar de forma obrigatória a utilização das fontes de recursos padronizadas somente a partir do exercício de 2023, incluindo a elaboração, em 2022, do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO e do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, referentes ao exercício de 2023, sendo ressaltado seu atendimento na elaboração dos próximos projetos das peças orçamentárias conforme os esclarecimentos da Comissão do PASF, avalia-se que a recomendação em análise está em implementação, sendo necessária a sua reiteração para fins de acompanhamento.” (ver parágrafos 80/82 do item 6 do relatório técnico). Ademais, verifica-se que o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, não encaminhou esclarecimento adicional requerido sobre a matéria.

Diante do exposto, acompanho o Setor Técnico no sentido de que a seguinte recomendação seja mantida (em fase de implementação):

**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.**

### 2.7.2.1.1 Despesas empenhadas por modalidade de licitação

Em seguida, ao analisar o total empenhado por modalidade de licitação, **observou-se que foi divulgado um montante de R\$ 103.342.719,38 sem especificação da modalidade de licitação (texto vazio)**, não havendo nota explicativa ou justificativa quanto a tal fato, conforme se verifica na tabela abaixo:

Despesas empenhadas por modalidade de licitação (R\$1,00)

Modalidade de Licitação	Valor Empenhado	%
CONTRATOS DE GESTÃO	381.366.051,91	38,32%
DISPENSA	211.054.340,90	21,20%
PREGÃO	144.113.298,24	14,48%
INEXIGIBILIDADE	106.028.057,86	10,65%
(vazio)	103.342.719,38	10,38%
CONCORRÊNCIA	40.530.857,47	4,07%
NÃO SE APLICA - CONTRATOS DE SUBVENÇÃO ECONÔMICA	4.611.889,96	0,46%
NÃO SE APLICA - CONVENIOS	3.555.646,81	0,36%
NÃO SE APLICA - CONTRATOS DE PATROCÍNIO	568.800,00	0,06%
REGISTRO DE PREÇO	163.446,49	0,02%
<b>Total</b>	<b>995.335.109,02</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Portal da Transparência

A Unidade Técnica salientou ainda que as despesas executadas no item serviço de publicidade (detalhados por credor a seguir), no valor de R\$ 40.530.857,47, representam 4,07% do total de despesas empenhadas (R\$ 904.212.566,04), percentual menor que o de 2020 (5,14%) (tabela 57). Ressaltou ainda que ocorreu uma diminuição de 30,87% de tais gastos em relação ao exercício anterior.

Despesas empenhadas por item de gasto (R\$1,00)

Item de gasto	Valor Empenhado	%
TRANSFERÊNCIAS A ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - CONTRATO DE GESTÃO	357.879.940,74	35,96%
COOPERATIVAS - TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	159.988.310,91	16,07%
TRANSFERÊNCIA A FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	75.790.000,00	7,61%
SERVIÇOS TÉCNICOS PROFISSIONAIS	60.836.662,30	6,11%
MATERIAL LABORATORIAL	45.263.783,13	4,55%
SERVIÇOS DE PUBLICIDADE	40.530.857,47	4,07%

MATERIAL FARMACOLÓGICO	28.738.452,20	2,89%
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA - CONTRATO DE GESTÃO	26.814.445,19	2,69%
OUTROS MATERIAIS E SERVIÇOS PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA	21.572.956,00	2,17%
SERVIÇOS HOSPITALARES, MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS	20.844.287,29	2,09%
MATERIAL HOSPITALAR	18.923.924,34	1,90%
GÊNEROS DE ALIMENTAÇÃO	13.834.273,96	1,39%
LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	13.005.127,12	1,31%
SERVIÇOS DOMÉSTICOS	10.690.830,89	1,07%
TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)	9.498.714,50	0,95%
<b>Total</b>	<b>904.212.566,04</b>	<b>90,85%</b>

Fonte: Portal da Transparência

Nota: Em virtude da grande quantidade, foram exibidos apenas os itens cuja soma representou 90% do valor total empenhado. Os demais totalizaram R\$ 91.122.542,98.

### 2.7.2.1.2 Despesas empenhadas por situação de entrega

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 no portal da transparência, 89,43% haviam sido entregues, 2,68% ainda não haviam sido entregues, 2,74% estavam parcialmente realizadas, e 5,15% com a nota anulada, não havendo notas explicativas quanto a estes fatos.

Despesas empenhadas por situação de entrega (R\$1,00)

Situação da Entrega	Valor Empenhado	%
Entregue	890.109.118,28	89,43%
Nota Anulada	51.288.220,08	5,15%
Entregue Parcialmente	27.312.334,12	2,74%
Não Entregue	26.625.436,54	2,68%
<b>Total</b>	<b>995.335.109,02</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Portal da Transparência

Saliente-se que a Unidade Técnica constatou que o portal da transparência ainda apresenta falhas na importação de dados e sem apresentar notas explicativas, como às relativas à situação de entrega das despesas, não sendo possível verificar por que os bens ou serviços não foram entregues ou prestados ou em qual percentual de execução a despesa se encontra (ver parágrafos 83/93 do item 6 do relatório técnico).

Tendo em vista a necessidade de aperfeiçoamento na divulgação das informações no portal de transparência, reitero a recomendação a seguir (não atendida):

**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.**

Em sua manifestação nos autos, o MPC salientou o seguinte acerca da matéria:

Por fim, examinando a **entrega, pelos fornecedores, dos serviços e bens adquiridos pelo Estado do Ceará**, consoante informa a **Tabela 61**, e após as justificativas apresentadas pela Comissão do PASF e pelo I. Sr. Governador, **há 10,57% de entregas em atraso, parcialmente cumpridas ou não realizadas**, sem outras explicações para tais fatos; há **importante e elogiável redução em relação ao ano de 2020 (27,43%)**, devendo o Estado manter os esforços para o efetivo cumprimento dos contratos e recebimento integral destes bens/serviços adquiridos.

Considerando que há 10,57% de entregas em atraso, parcialmente cumpridas ou não realizadas, entendo cabível a seguinte recomendação proposta pelo *Parquet* de Contas:

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

### **3 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS**

As demonstrações contábeis exercem um papel fundamental, tendo em vista que evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público.

Dessa forma, considerando a importância dos referidos demonstrativos, no contexto das informações prestadas pela Administração Pública, a Unidade Técnica analisou os resultados apresentados nos seguintes demonstrativos consolidados: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

#### **3.1 Balanço Orçamentário**

Em relação à análise da Diretoria de Contas de Governo a respeito do Balanço Orçamentário do exercício financeiro de 2021, foi verificado que as receitas estimadas totalizaram **R\$ 29.520.357.341,00** e as despesas foram fixadas em igual montante tendo em vista a existência do princípio do equilíbrio orçamentário.

Foi verificado que as Receitas Realizadas corresponderam ao montante de **R\$ 34.196.353.410,12** e as Despesas Empenhadas, **R\$ 32.891.618.159,15** resultando em um superavit orçamentário no valor de **R\$ 1.304.735.250,97**.

Em relação à execução do orçamento corrente, foi verificado um *superavit* do **orçamento corrente** de **R\$ 4.682.534.224,55**, enquanto o resultado da execução do **orçamento de capital**, foi registrado um *deficit* de **R\$ 3.377.798.973,58**.

Quanto à realização das receitas, houve um **excesso de arrecadação** de **R\$ 392.200.701,53**, tendo em vista que o Estado arrecadou **101,16%** das receitas previstas para o exercício. Já em relação às despesas, verificou-se uma economia orçamentária de **R\$ 3.746.820.137,77**, pois foram empenhados **R\$ 32.891.618.159,15** sendo que **R\$ 36.638.438.296,92** foram o total de gastos autorizados pelo **Poder Legislativo**.

Quanto aos restos a pagar inscritos no exercício, verificou-se um montante de **R\$ 1.806.424.597,49** de não processados (Despesa empenhada, mas não liquidada), enquanto os processados (Despesa liquidada, mas não paga) corresponderam a **R\$ 253.446.251,32**.

No que se refere à execução da Despesa, o Ministério Público Especial fez o seguinte registro:

Por outro lado, **a execução da despesa importou em R\$ 32.891.618.159,15** (trinta e dois bilhões, oitocentos e noventa e um milhões, seiscentos e dezoito mil, cento e cinquenta e nove reais e quinze centavos), **o que representa um percentual de 89,77%** dos créditos orçamentários e adicionais, **resultando em uma economia orçamentária de R\$ 3.746.820.137,77** (três bilhões, setecentos e quarenta e seis milhões, oitocentos e vinte mil, cento e trinta e sete reais e setenta e sete 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**.

### 3.2 Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro evidencia a receita e a despesa orçamentária bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra orçamentária, conjugados com os saldos em espécie, provenientes do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte.

Foi verificado que, em 2021, o ingresso de receita orçamentária teve incremento de **13,97%** em relação ao exercício de 2020, enquanto que as despesas orçamentárias aumentaram **15,27%** em relação aos dispêndios do ano anterior.

É importante enfatizar que, segundo a Unidade Técnica, tanto nas receitas como nas despesas vinculadas, **os recursos destinados ao FUNDEB** e a **Previdência Social** tiveram maior destaque em relação aos referidos aumentos.

Outro ponto a se mencionar, diz respeito as disponibilidades financeiras do Estado, que ao confrontar o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 10.251.207.760,07) e o saldo em espécie do exercício anterior (R\$ 8.165.792.227,85), chega-se ao resultado financeiro positivo de **R\$ 2.085.415.532**, indicando, portanto, um aumento de **25,54%** nas disponibilidades financeiras do Estado em 2021 e um aumento de **0,25%** no resultado financeiro em relação ao do exercício anterior.

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 2021, do Governo do Estado do Ceará, a Unidade Técnica observou que ocorreu deficit, no total do grupo Operações de Crédito.

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), 24654 (out. Fontes, operações de crédito internas – tesouro - Banco do Brasil), 24859 (out. fontes, operações de crédito externas – tesouro-BID), dentre outros.

Com relação a existência dos referidos déficits, a Unidade Técnica frisou que:

(...) conforme análise realizada no capítulo sobre as recomendações de exercícios anteriores, foi informado pela Comissão PASF que está em fase de implementação o desenvolvimento de novo sistema o qual contemplará controles por fonte para evitar a ocorrência de déficits na execução.

O Ministério Público Especial junto ao TCE, em relação a matéria, se manifestou da seguinte forma:

Do exame, constatou-se a existência de **deficits em fontes de recursos**, tais como aquelas destinadas a (i) fontes provenientes do exercício corrente (iniciadas em 1 e 2), (ii) recursos ordinários para projetos prioritários, (iii) outras fontes de crédito internas – tesouro – Banco do Brasil, (iv) outras fontes - operações de crédito externas - tesouro-BID, dentre outros; sobre estes **deficits**, **a Comissão PASF informou, em cumprimento às determinações dos exercícios anteriores, que se encontra em “fase de implementação”**, o desenvolvimento de um novo sistema que permitirá controles por fonte, no qual, avalia, serão evitados quaisquer **deficits** na execução orçamentária (v. **Tabela 6**).

É importante ressaltar que tal situação (existência dos referidos déficits,) já foi objeto de ressalva em constas anteriores e que conforme se verifica permanece.

Dessa forma permanece a seguinte **recomendação**:

**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.**

E importante mencionar ainda que a Unidade Técnica fez a seguinte ponderação a respeito das receitas:

22. Diante da representatividade da quantia que transitou na conta 2.1.8.9.1.36.01 – Receita Arrecadada a Classificar (F), e considerando que nessa conta tanto nos recebimentos como nos pagamentos extraorçamentários contemplam a mesma cifra, entendeu-se ser necessário um maior detalhamento do que se reportou essa movimentação.

(...)

24. Considerando que a situação em questão, conforme exposto nos esclarecimentos, decorre de uma mudança dos procedimentos contábeis, recomenda-se que seja especificada, nas notas explicativas essa alteração no lançamento das receitas arrecadadas por meio de DAE, e como antes era efetuado esse registro, bem como, que seja esclarecida a motivação de receitas arrecadadas por DAE, precisarem passar por essa conta de transição (extraorçamentária), para então serem reconhecidas como receitas orçamentárias.

Observando o posicionamento da Unidade Técnica, acolho a seguinte recomendação:

**À Secretaria da Fazenda, que especifique nas notas explicativas a alteração no lançamento das receitas arrecadadas por meio de DAE, e como antes era efetuado esse registro, bem como, que seja esclarecida a motivação de receitas arrecadadas por DAE, precisarem passar por essa conta de transição (extraorçamentária), para então serem reconhecidas como receitas orçamentárias.**

### **3.3 Balanço Patrimonial**

Segundo o MCASP/STN (a 8ª Edição), o 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 compensação (natureza de informação de controle).

De acordo com a Unidade Técnica, no referido demonstrativo foi evidenciado que o total do ativo é de **R\$ 67.466.531.997,76** composto por ativo circulante de **R\$ 24.667.504.191,41** e ativo não circulante de **R\$ 42.799.027.806,35**.

Ainda, segundo o Órgão Instrutivo, foi enfatizado a questão da dívida ativa do Estado nos seguintes termos:

53. Considerando o saldo da dívida ativa, antes dos ajustes de perdas, observa-se que 95,87% desse saldo correspondem à dívida ativa tributária.

54. Em relação ao exercício anterior, verifica-se um aumento na conta redutora “Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária” em 3,24%. A dívida ativa tributária deduzida desse ajuste, resulta na cifra de R\$ 9,8 bilhões.

55. Ainda se reportando aos registros relativos à dívida ativa, observa-se que ao se somar os valores registrados no ativo circulante e não circulante e deduzir do ajuste de perdas, o Estado apresenta uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 10,3 bilhões, aumentando em 3,24% comparado com o exercício anterior.

56. Ainda sobre a dívida ativa, na nota explicativa BP04 são relacionadas medidas de combate à sonegação realizadas em 2021 e as previstas para 2022.

Com relação à dívida ativa, a recomendação oriunda das contas de governo de 2020 está em fase de implementação e, portanto, deve permanecer nos seguintes termos:

**À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.**

Com relação aos ativos, o Ministério Público Especial junto ao TCE fez a seguinte ponderação inclusive sugerindo recomendação, conforme se observa nos seguintes termos:

Observa-se que **dos Créditos de Longo Prazo, cerca de 90% estão relacionados à Dívida Ativa. Destes, uma maior parcela - cerca de 95,87% - está relacionada à Dívida Ativa Tributária e, apenas 4,13%, à Dívida Ativa Não Tributária; deduzindo-se o ajuste de perdas dos créditos inscritos, constata-se que o Estado apresentou uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 10,3 bilhões, um acréscimo de 3,24% em relação ao montante do exercício anterior (2020).**

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\$ 3.342.512.746,02 (três bilhões, trezentos e quarenta e dois milhões, quinhentos e doze mil, setecentos e quarenta e seis reais e dois centavos) como ajuste da dívida citada.**

Tais critérios foram objeto de recomendações em exercícios anteriores<sup>19</sup>, denotando-se um atendimento parcial ao determinado. Segundo o relatório técnico, quando da análise do Capítulo 6, a recomendação se encontra em fase de implementação, 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.

Quanto à observação do Ministério Público Especial, incorporo a referida recomendação, com a seguinte redação:

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

<sup>19</sup> **Recomendação n.º 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.

Em relação ao passivo, verifica-se que o passivo total atingiu o montante de **R\$ 67.466.531.997,76**, sendo que o passivo circulante correspondeu a **R\$ 3.476.944.270,73**, não circulante, **R\$ 19.230.128.736,21** e o Patrimônio Líquido chegou ao montante de **R\$ 44.759.458.990,82**.

Ainda sobre o Balanço Patrimonial, é oportuno mencionar o posicionamento da Diretoria de Contas de Governo a respeito do processo de avaliação patrimonial dos bens imóveis nos seguintes termos:

Primeiro, é em relação ao processo de avaliação patrimonial dos bens imóveis do estado que foi objeto de recomendação de exercícios anteriores e que está em fase de implementação, conforme tratado em capítulo específico deste relatório (capítulo 6).

Sobre essa recomendação foi informado pela comissão PASF ainda que:

No tocante aos bens imóveis, temos a informar que ocorreu a licitação para a reavaliação dos imóveis pertencentes ao patrimônio do Estado do Ceará – Pregão Eletrônico – PE n.º 20210023, a qual está em fase recursal, cujo serviço será executado ao longo dos anos de 2022 e 2023.

A respeito da avaliação patrimonial dos bens imóveis, verifica-se que a ressalva continua e que, portanto, deve permanecer a seguinte recomendação:

**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.**

Por fim, ainda com relação ao balanço patrimonial, a Unidade Técnica destacou que deve ser permanecer a seguinte recomendação, com a qual corroboro:

**À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).**

### **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 exercício.

De acordo com o MCASP, o resultado patrimonial do período é apurado na DVP pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.

Segundo a Unidade Técnica, comparando com o exercício anterior, foi observado que o aumento das variações patrimoniais aumentativas (VPA) correspondeu a **26,08%**, superior ao aumento de **18,83%** identificado nas variações patrimoniais diminutivas (VPD).

Ainda com relação ao referido demonstrativo, a Unidade Técnica destacou o seguinte ponto:

Em comparação ao exercício anterior, observa-se uma considerável elevação em “Diversas variações patrimoniais aumentativas” e “Diversas variações patrimoniais diminutivas”. Consultando aos detalhamentos disponibilizados nas notas explicativas DV03 e DV04, verifica-se que essa variação decorreu de VPA com Transferência de Ativo e VPD com Transferência de Passivo “relacionados às unidades extintas que tiveram seus patrimônios absorvidos por outros órgãos ou entidades do governo do estado do Ceará”

Assim, a partir do confronto das variações patrimoniais, apurou-se um resultado patrimonial positivo de R\$ 1.651.833,006, sendo superior ao verificado no exercício anterior que foi negativo. Por definição, tal valor deve ser igual à variação do Patrimônio Líquido de um exercício para outro. Entretanto, o patrimônio líquido variou positivamente em R\$ 2.309.676.865, desse modo, a diferença entre eles de R\$ 657.843.858, refere-se aos ajustes de exercícios anteriores, realizados em 2021.

### **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\$ 10.172.191.041,11**, indicando um aumento de **25,13%** em relação ao exercício anterior.

Os resultados positivos dos fluxos de caixa líquido das atividades operacionais (**R\$ 4.717.977.483,31**) e das atividades de financiamento (**R\$ 196.970.304,44**) foram suficientes para financiar as atividades de investimentos, cujo fluxo de caixa líquido apresentou-se negativo (**R\$ 2.857.285.868,27**). A Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa resultou na cifra de **R\$ 2.057.661.919,48**, inferior ao apurado no exercício anterior em **1,81%**.

É importante ressaltar que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram seus desembolsos, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento bem como, gerar caixa para o Estado.

### **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.

A Unidade Técnica destacou que em relação à DMPL apresentada na Prestação de Contas referente ao exercício de 2021, que foram observadas divergências entre seu o saldo do início do exercício, em relação ao saldo final do exercício anterior, extraído do Balanço Geral de 2020 e que essa divergência se referia aos valores da Companhia de Desenvolvimento do Ceará, empresa que foi incorporada a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará.

Ademais, frisou que, considerando a continuidade e integralidade patrimonial, entende-se que mesmo tendo sido extinta em 2021, os dados da CODECE deveriam constar no saldo anterior da DMPL, para se manter em consonância com o saldo apurado ao final do exercício de 2020 e que no ano de 2021, realizar o registro na DMPL que se reporte a sua desincorporação, já que os eventos devem ser contabilizados e reconhecidos nas demonstrações contábeis dos períodos a que se referem, seguindo o princípio da competência.

Destacou ainda que a ADECE, por ser uma empresa estatal não dependente, não é obrigatória a inclusão dos seus valores do patrimônio líquido na DMPL.

Enfatizou que o demonstrativo consolidado contemplava informações da Companhia de Habitação do Ceará - COHAB, por se tratar de empresa enquadrada como estatal dependente, constituída sob a forma de sociedade anônima e que segundo o demonstrativo, o patrimônio líquido, da entidade citada, teve um decréscimo, observando que seu saldo negativo passou de R\$ 286.322.918 para R\$ 288.159.915 e que foi verificado ainda que os resultados acumulados da COHAB, registrados na DMPL, somaram prejuízo acumulados no total de R\$ 330 milhões, correspondendo uma elevação do seu saldo negativo de 3,37% em relação ao exercício anterior.

E, por fim, sugeriu que fossem realizadas as seguintes recomendações, com as quais concordo:

**À Secretaria da Fazenda, que na elaboração da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) seja observada a consistência dos saldos entre os exercícios, bem como, a consonância com os dados das demonstrações contábeis das empresas que compõem a DMPL;**

**À Secretaria do Planejamento e Gestão, que na identificação do orçamento destinado a empresas estatais não dependentes, tais como a ADECE, nos volumes das correspondentes Leis Orçamentárias, seja indicado como “INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS”**

Com relação à COHAB, é importante mencionar as ponderações do *Parquet* de Contas:

Foram constados, ainda, **prejuízos acumulados na Companhia de Habitação do Ceará – COHAB (R\$ 330 milhões), cerca de 3,37% a maior que o exercício de 2020.**

Cabe novamente 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 12.961/99<sup>20</sup>, e principalmente, diante das recomendações sucessivas nos Pareceres Prévios anteriores das Contas do Governo do Estado. Note-se que os prejuízos da Companhia vêm aumentando, desde 2018.<sup>21</sup>**

**O assunto foi objeto de Recomendação n.º 27 do Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2020, foi orientado à Administração do Estado que:**

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

A Comissão do PASF e a defesa do Exmo. Sr. Governador Camilo Santana, **indicaram que o processo de liquidação da companhia encontra-se em andamento, tendo sido realizadas diversas ações**, tais como, (a) controle e acompanhamento das dos pagamentos das prestações mensais da Dívida junto à União, (b) conclusão da depuração dos créditos hipotecários, (c) elaboração e entrega, aos respectivos mutuários/proprietários, de cerca de 23 mil escrituras, (d) atualização cadastral junto a COPAT-SEPLAG/SGBI3, para identificação dos entes públicos que atualmente ocupam os bens imóveis, (e) regularização fundiária dos Conjuntos de Mutirão junto à SEUMA e conseqüente registro imobiliário junto aos Cartórios de Registro de Imóveis e (f) acompanhamento jurídico das ações judiciais contra a COHAB-CE.

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

Nesse contexto, corroboro com o Ministério Público Especial no sentido de reiterar a recomendação já abordada nas contas de governo de 2020, nos seguintes termos:

<sup>20</sup> Art. 5º. Fica autorizada a extinção da Companhia de Habitação do Ceará - COHAB, sociedade de economia mista, instituída nos termos da Lei nº 9.557, de 14 de dezembro de 1971.

<sup>21</sup> Em 2018: 298,45 milhões. Em 2019: 309,49 milhões. Em 2020: 320 milhões. Em 2021: 330 milhões.

**Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.**

Quanto à ponderações da Unidade Técnica em relação a DMPL, no que diz respeito as inconsistências nos saldos, bem como em relação ADECE, incorporo as seguintes recomendações:

**À Secretaria da Fazenda, que na elaboração da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) seja observada a consistência dos saldos entre os exercícios, bem como, a consonância com os dados das demonstrações contábeis das empresas que compõem a DMPL.**

**À Secretaria do Planejamento e Gestão, que na identificação do orçamento destinado a empresas estatais não dependentes, tais como a ADECE, nos volumes das correspondentes Leis Orçamentárias, seja indicado como “INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS”**

### **3.7 Empresas dependentes sob a ótica da LRF**

Da análise realizada pela Unidade Técnica, verificou-se que, no exercício de 2021, o Estado do Ceará transferiu **R\$ 163.829.798,65** à Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR), para fins de constituição ou aumento de capital de empresa.

Destacou ainda que na demonstração do fluxo de caixa do METROFOR, que o repasse do Estado do Ceará (**R\$ 163.829.798,65**), identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital, era o único ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (**R\$ 134.023.719,71**) e que o referido repasse **suportou as atividades operacionais** (**R\$ 117.186.840,60**) e de investimento (**R\$ 15.661.639,27**), o que tem se repetido ao longo dos anos.

Reforçou ainda que os recursos repassados pelo Estado do Ceará, ao METROFOR, a título de constituição ou aumento de capital, estão financiando não só investimentos, mas também despesas operacionais, **trazendo o indicativo de dependência da estatal**, nos termos da LRF. Sobre essa questão, o Ministério Público Especial junto ao TCE, se posicionou da seguinte forma:

Destaque-se que, na apreciação das contas de governo referentes ao exercício de 2020, esta Corte de Contas fez **recomendações** ao Estado do Ceará acerca da **caracterização do METROFOR como empresa estatal dependente**, consoante sua **recomendação n.º 21**, abaixo transcrita:

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

Da análise das justificativas efetuadas pelo Sr. Governador e pela Comissão do PASF, conforme o Capítulo 6 (fls. 248/250, seq. 116), restou claro que referida **recomendação permanece com o status de “não atendida”**, pois **persiste a condição de dependência do METROFOR junto ao Estado, sem a necessária inclusão desta companhia no orçamento fiscal determinada por esta Corte de Contas.**

(...)

Percebe-se, pois, que o **Estado do Ceará**, ao contrário de atender à recomendação de enquadrar o **METROFOR** como empresa dependente, **optou por adotar medidas legais estabelecendo cabimento, formas e critérios para repasses relacionados aos subsídios de tarifa**, resultantes, portanto, da atividade operacional da empresa; tais **medidas tendem a evitar que ocorram repasses similares aos do passado, desprovidos de motivação, indevidamente destinados à manutenção das atividades da empresa, cobrindo eventual déficit operacional**.

Desse modo, apesar de, **em 2021**, ainda serem constatados repasses ao **METROFOR**, este **MPC entende que cabe reconhecer que a solução para o tema em questão está “em implantação”**, pois a legislação editada durante aquele exercício deve surtir efeitos **concretos nos anos vindouros**; muito embora não tenha o Estado reclassificado a empresa como “dependente” como indicava a recomendação relacionada ao tema, entendemos que a **solução arquitetada atende, de um outro modo, à finalidade do comando**.

Necessário observar, ainda, que parece **natural que a solução em questão não chegue a ser efetivada em curto prazo**, pois estamos tratando de empresa de grande porte, que movimenta recursos elevados e presta serviço público relevante; **a adoção das medidas saneadoras ora referidas envolve mudanças estratégicas na atividade empresarial desenvolvida, assim como na relação com o ente controlador**, fatores que também contribuem para que seja necessário período razoável de tempo para a implementação.

Desse modo, ao contrário do trabalho técnico, o **MPC entende, data venia, pelo acatamento da argumentação de defesa** manuseada, para considerar que **a recomendação anterior está - mesmo que por uma forma oblíqua - “em implantação”**.

De todo modo, e considerando a nova situação fática e jurídica, cabe sugerir, então, que **seja recomendado, agora, que o Estado diligencie no sentido da realização, se necessário, do devido plano de recuperação do METROFOR, fixando cronograma para uma futura efetivação das soluções** engendradas na nova legislação colacionada pela defesa.

(...)

Ademais, temos **discordância** quanto a uma das recomendações reiteradas do ano de **2020 e reemitidas pelo trabalho técnico**, no que diz respeito à **inclusão do METROFOR no orçamento fiscal do Estado como empresa estatal dependente**, consoante já mencionado no Capítulo 3, fato que **enseja nova recomendação deste MPC**, no sentido de:

a) No que se refere à **definição da dependência, ou não, do METROFOR**, o **MPC sugere RECOMENDAR que o Estado diligencie no sentido da realização, se necessário, do devido plano de recuperação, com fixação de cronograma e posterior efetivação das soluções que constam da legislação aplicável**, recentemente editada.

Como visto, o Órgão Ministerial entendeu que as medidas legais adotadas pelo Estado demonstravam que a situação do METROFOR de ser enquadrada como estatal independente estaria sendo resolvida.

Entretanto, e, de logo, pedindo vênias ao *Parquet* de Contas, o fato de o Estado ter adotado medidas legais estabelecendo cabimento, formas e critérios para **repasses relacionados aos subsídios de tarifa**, não é condição suficiente para caracterizar o METROFOR como **estatal independente**. Explico.

Inicialmente, analisando a manifestação da Comissão do PASF, a qual afirma que está implementando a recomendação deste Tribunal, através da **Lei nº 17.477, de 17 de maio de 2021**, na qual dispõe sobre a classificação sob aspecto de dependência e sobre o plano de recuperação e melhoria empresarial aplicável às empresas estatais estaduais, onde afirma: “*Nos termos do art. 3º de referida lei, a classificação da empresa estatal na forma deste artigo deverá ser antecedida pela aplicação de Plano de Recuperação e Melhoria Empresarial – PRME, com o objetivo de assegurar sua sustentabilidade econômico-financeira, sua eficiência e sua produtividade pelo prazo de até 02 exercícios financeiros para sua execução.*”

Ocorre que a legislação acima descrita evidencia a dependência do METROFOR ao Estado quando afirma: “*com o objetivo de assegurar sua sustentabilidade econômico-financeira, sua eficiência e sua produtividade pelo prazo de até 02 exercícios financeiros para sua execução.*” (grifo nosso)

Também destaco que, analisando a lei, se constata que os repasses realizados pelo Estado, caracterizados como **subsídios** buscavam garantir a manutenção da política tarifária relacionada as operações do METROFOR, conforme a própria Comissão do PASF retratou em sua manifestação, a seguir reproduzida:

(...)

no intuito de manter a política tarifária em exercício há vários anos, em benefício à população cearense usuária do sistema de transporte público, foi publicada pelo Poder Executivo a Lei nº 17.505, de 27 de maio de 2021 (DOE 27/05/2021), que “autoriza a concessão de subsídio tarifário(...)

Por sua vez, o Decreto nº 34.423, de 07 de dezembro de 2021, regulamentou a lei nº 17.505, de 27 de maio de 2021, mantendo inalterados os valores das Tarifas Públicas cobradas ou a serem cobradas pelo METROFOR, nos anos de 2021 e 2022, mantendo o compromisso de cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana (...).

Para manutenção da política tarifária praticada desde março/2019 em benefício da população usuária do sistema público de transporte, referido decreto previu como limite máximo do subsídio resultado da aplicação da Lei nº 17.505/2021 e dos Pareceres PR CET/0012/2021 e PR/CET/0013/2021 da Agência Reguladora do Estado do Ceará - Arce, o valor de R\$ 174.327.130,55 (cento e setenta e quatro milhões, trezentos e vinte e sete mil, cento e trinta reais e cinquenta e cinco centavos) para o ano de 2021 e R\$ 203.694.859,04 (duzentos e três milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, oitocentos e cinquenta e nove reais e quatro centavos) para o ano de 2022.

Isto posto, durante a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2022, a Secretaria de Infraestrutura - SEINFRA realizou sua programação orçamentária na ação 20126 – Subsídio à Tarifa de Transporte Metro Ferroviário no valor de R\$ 147.110.648,00, na despesa 339045 – Subvenções Econômicas, para subsidiar a tarifa do serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, explorados pela Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR.

Ademais, é importante destacar que a Unidade Técnica ressaltou a **dependência do METROFOR dos recursos repassados pelo Estado para suportar as suas despesas operacionais**, pois enfatizou que os referidos recursos repassados ao METROFOR, a título de constituição ou aumento de capital, estão financiando não só investimentos, mas também **despesas operacionais**, trazendo o **indicativo de dependência da estatal**, nos termos da LRF.

Ainda em relação à matéria, reputo relevante registrar o conceito de **estatal dependente** estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, senão vejamos:

Art. 2º. (...)

III – Empresa **estatal dependente**: **empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral** ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

(grifos nossos)

Como visto, na concepção da LRF, empresas que recebem recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral são consideradas “estatais dependentes”. Assim, o fato de o METROFOR estar **recebendo subsídios** para custear as suas despesas operacionais não descaracteriza a sua dependência do Estado, pois o ente controlador

(Estado), na verdade, está repassando **recursos financeiros na forma de subsídio**. Se a finalidade do recurso foi para suportar as despesas operacionais da empresa (despesa de custeio, de pessoal), tal contexto caracteriza a dependência econômica, não importando se esses recursos foram repassados sob a forma de subsídio. Portanto, a Lei Estadual nº 17.505, de 27 de maio de 2021 não alterou e nem tem condão de alterar o “*status*” e classificação do METROFOR como empresa estatal dependente.

Tal situação demonstra que o METROFOR não é capaz de gerar recursos suficientes por conta própria para cobrir as suas despesas operacionais, ou seja, não é auto-suficiente, o que **reforça** a sua dependência dos recursos repassados pelo Estado e, que, dessa forma, deve ser enquadrada como **estatal dependente** e por consequência, deve ser inserida no **Orçamento Fiscal do Estado**.

Assim, em que pese o *Parquet* de Especial tenha acatado os argumentos apresentados no sentido de que a referida recomendação está em fase de implementação, pelos dados apresentados, fica evidente que o METROFOR, ainda em 2021, se configurava como **estatal dependente**, motivo pelo qual, reiterando minhas vênias ao Órgão Ministerial, compreendo, em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, que deve ser **mantida**, na íntegra, a seguinte **recomendação**:

**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.**

## **4 CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA**

No presente tópico, serão analisados os limites mínimos de aplicação de recursos em determinadas áreas, quais sejam: **Educação, Saúde, Pesquisa Científica e Tecnologia, Investimentos e Setor Produtivo.**

As análises vão tomar por base o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2021, respectivamente, além da base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.

### **4.1 Educação**

Inicialmente, segundo previsão do art. 212, da CF/88, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, devem aplicar, no mínimo, **25% (vinte e cinco por cento)**, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Para o exercício de 2021, o Estado do Ceará, segundo o Relatório Técnico, aplicou o montante de **R\$ 6.094.374.637,77 em Educação**, o que representou **26,07%** do total das receitas provenientes de impostos e transferências, cumprindo, dessa forma, o **art. 212 da Constituição Federal**.

Um ponto destacado no exame da Diretoria de Contas de Governo fora de que o resultado apurado foi diferente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE (**26,31%**), contudo, em que pese a divergência verificada, restou cumprido o limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ademais, a Unidade Técnica registrou que o percentual foi alcançado mesmo com a exclusão de **R\$ 17.037.274,34** correspondentes a despesas não consideradas como ações típicas de MDE, com base no art. 71 da Lei nº 9.394/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018, dentre as quais podem ser destacadas as realizadas com o **fornecimento de alimentação**, que representou 63,36% do total das deduções.

Em relação a essas despesas, o MP Especial junto ao TCE teceu os seguintes comentários, opinando, ao final, pela expedição de recomendação, vejamos:

Ressalva-se, contudo, que **foram glosadas despesas na cifra de R\$ 17.037.274,34** (dezessete milhões, trinta e sete mil, duzentos e setenta e quatro reais e trinta e quatro centavos) **por não serem consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino**, dentre as quais podem ser destacadas as realizadas com o **fornecimento de alimentação**, que representaram 63,36% do total das deduções.

É de se reconhecer que **o 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, vale **recomendar ao Governo do Estado**, supedaneado no entendimento dessa **Corte de Contas** esposado no Acórdão n.º 546/2018, que **não compute 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 no disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**

Com relação à ponderação anterior, a respeito da recomendação enfatizada pelo *Parquet* de contas, evidencia-se que o Estado computou de maneira indevida **R\$ 17.037.274,34** em gastos com educação e que dessa forma deve ser objeto da seguinte **recomendação**:

**Ao Poder Executivo que não compute no cálculo dos gastos com MDE despesas não consideradas com gastos com Educação, por não se enquadrarem no disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.**

Em relação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), é importante frisar que **pelo menos 70%** de seus recursos deverão ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (art. 60, ADCT combinado com a Lei Federal nº 11.494/2007) e segundo o relatório da Unidade Técnica, o Estado do Ceará aplicou **70,51%** dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação, cumprindo, portanto, o limite constitucional de **70%**.

#### **4.2 Saúde**

Segundo a Constituição Federal de 1988, os Estados devem aplicar percentual mínimo de sua receita líquida de impostos e transferências em ações de saúde (art. 198, §2º).

Por sua vez, a Lei Complementar nº 141/2012 definiu, em seu art. 6º, o percentual **mínimo de 12% (doze por cento)** a ser aplicado em saúde no caso dos Estados e do Distrito Federal.

Ainda em relação à referida Lei Complementar, o art. 3º discrimina quais despesas poderão ser computadas, estas consideradas como, denominadas **Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS**, ao passo que, em seu art. 4º, detalha quais não serão contabilizados como Despesas com ASPS. Nesse aspecto, foi apurado que **R\$ 6.474.731,40 (seis milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, setecentos e trinta e um reais e quarenta centavos)** não atendiam à previsão legal e não poderiam ser consideradas para esse fim.

Acerca da matéria, o Ministério Público Especial reputou necessário que fosse recomendado ao Estado do Ceará que não incluísse despesas fora do espectro legal, nos seguintes termos:

Ressalve-se que, **apesar de superado o limite mínimo de aplicação** em saúde, **contrariando o disposto no art. 4º da Lei Complementar que disciplina a matéria e a decisão antes exarada no Acórdão TCE n.º 546/2018, o Estado do Ceará classificou como gastos em ASPS despesas que não poderiam ser consideradas** para esse fim, no **montante de R\$ 6.474.731,40** (seis milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, setecentos e trinta e um reais e quarenta centavos), **as quais se encontram especificadas na Tabela 7 do tópico 4.2 do Relatório Técnico e que foram excluídas do cálculo.**

Referido procedimento já foi adotado pela Gerência no exame das Contas do exercício de 2020, razão pela qual cumpre **recomendar que não mais se incluam entre os dispêndios com ASPS aqueles que contrariam o art. 3º da norma legal regente e o entendimento jurisprudencial firmado por esta Corte Estadual.**

Considerando a situação evidenciada, a ponderação do *Parquet* de Contas é razoável e merece ser acolhida, motivo pelo qual a encampo, nos seguintes termos:

**Ao Poder Executivo que não mais inclua entre os dispêndios com ASPS aqueles que contrariam o art. 3º da norma legal regente e o entendimento jurisprudencial firmado por esta Corte Estadual.**

Prosseguindo em sua manifestação, a Unidade Técnica apontou que o Estado do Ceará, no exercício de 2021, aplicou o montante de **R\$ 3.665.183.321,57** em despesas com ações e serviços públicos de saúde, correspondente a **15,68%** da receita utilizada para apuração.

Além do que, foi ressaltado que tal percentual foi divergente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde - SIOPS (**15,67%**), contudo, em que pese a divergência, foi verificado que houve o cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, nos termos do **art. 198, §2º, da CF/88**, o qual foi regulamentado pela Lei Complementar nº **141/2012**.

No que se refere aos **Consórcios Públicos em Saúde**, segundo o art. 11 da Portaria nº 274/2016 da STN, a elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS pelos entes da Federação que participam de consórcios públicos incluirá a execução orçamentária e financeira do Consórcio Público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio. Registra ainda, segundo o §2º do referido artigo, a fim de eliminar duplicidades na elaboração do demonstrativo, que não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio (modalidade 71).

Segundo o Relatório das Contas, em 2021, foi aplicado um total de **R\$ 94.136.705,13** de despesas referentes aos Consórcios Públicos de Saúde.

#### **4.3 Aplicação de Recursos com Investimentos**

A Emenda Constitucional nº 98, de 19 de dezembro de 2019 que modificou o art. 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará, estabeleceu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado.

Em relação aos investimentos do setor público estadual no interior do Estado, o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que deve ser observada dotação nunca inferior a **50% (cinquenta por cento)** do valor global consignado para esse fim, excluindo dessa classificação os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

Segundo a Unidade Técnica, tendo por base dados extraídos do S2GPR, foi verificado que tanto o percentual referente ao valor executado quanto o referente à dotação atualizada foram **inferiores** ao disposto na Constituição Estadual (art. 210).

Em sua manifestação, o MP Especial ressaltou a recomendação já destacada no ano de 2020:

Entende este **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 às contas**, contudo, sugerimos **recomendar – de modo semelhante ao ano anterior – que a Administração Pública Estadual, ao decidir sobre investimentos**

públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional retromencionado, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais, desenvolvendo os Municípios e melhorando a qualidade de vida dos seus habitantes.

Dito isso, considerando o não saneamento do feito, em consonância com o posicionamento técnico e do MP Especial, entendo pela permanência da seguinte recomendação:

**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.**

#### **4.4 Aplicação de recursos com fomento das atividades de Pesquisa Científica e Tecnológica (FUNCAP)**

Segundo o **art. 258** da Constituição Estadual do Ceará, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual será atribuída dotação mínima correspondente a **2%** (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada.

De acordo com o relatório da Unidade Técnica, os recursos do Tesouro repassados para a FUNCAP, conforme registrado no Balanço Geral do Estado, totalizaram **R\$ 82.623.854,30**, correspondendo a **0,70%** da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, **inferior**, portanto, ao limite fixado pela Constituição Estadual.

Ademais, ressaltou que caso fosse utilizada no cálculo a dotação atribuída à FUNCAP, o percentual corresponderia a **1,11%**, considerando o mesmo critério para a receita, contudo, ainda assim não atingiria o limite constitucional em análise.

Sobre esse ponto, o Ministério Público Especial reiterou a necessidade de permanência da recomendação de ajuste, nos seguintes termos:

Informa a Gerência de Contas de Governo, em acréscimo, que **a dotação orçamentária fixada na LOA em favor da FUNCAP já foi fixada em percentual inferior ao limite constitucional, 1,11%**; assim, **mesmo executada a dotação em sua integralidade, não restaria atingido o percentual mínimo** constitucionalmente estabelecido.

O tema já foi objeto de recomendação na Conta do Exercício de 2020, encontrando-se com *status* de “não atendida”, conforme disposto no Capítulo 6 (fls. 261/262, seq. 116).

Em comparação com o ano anterior, apesar de percentualmente ter ocorrido um decréscimo – de 1,17% em 2020 para 1,11% em 2021 – **é fato que o montante absoluto transferido à FUNCAP saltou de R\$ 72.417.161,51** (setenta e dois milhões, quatrocentos e dezessete mil, cento e sessenta e um reais e cinquenta e um centavos) **em 2020 para R\$ 82.623.854,30** (oitenta e dois milhões, seiscentos e vinte e três mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e trinta centavos) **em 2021**, o que **representa uma pequena melhoria nos repasses destinados ao fomento das atividades de pesquisas científicas e tecnológicas.**

Noutro passo, cabe destacar o **cumprimento do § 2.º do art. 258 da Constituição Estadual**, haja vista que **a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa ter alcançado somente 2,38% do seu orçamento global**, dentro, portanto, do **limite estabelecido é de 5%**. Frente ao exposto, este *Parquet* entende cabível **renovar as recomendações** ao Estado, já **exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2020 – não completamente atendidas** até o presente momento, no sentido de **empreender esforços visando dar cumprimento à aplicação do percentual da Receita Tributária Líquida constitucionalmente destinado à FUNCAP**, dada a relevância da pesquisa, em qualquer

esfera, para a viabilização do desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população.

Nesse diapasão, considerando o não atendimento do art. 258 da Constituição Estadual, corroboro manifestação técnica e ministerial pela permanência da recomendação a seguir reproduzida:

**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.**

#### **4.5 Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo**

O art. 209 da Constituição Estadual prevê 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.

A Diretoria de Contas de Governo verificou, que para o exercício de 2021, a operacionalização do Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará, por meio da Agência de Desenvolvimento do Ceará - ADECE, teve autorizado pela legislação orçamentária um montante de R\$ 73.350.900,00 e que foram empenhados e pagos, os valores de R\$ 72.777.918,00 e R\$ 71.876.407,73, respectivamente.

Entretanto, frisou que considerando a ausência de informações ou notas explicativas no Balanço Geral, não foi possível a verificação do cumprimento das disposições constitucionais referentes à destinação dos recursos aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família. Também, relatou ter ficado impossibilitada a identificação dos municípios beneficiados, tendo em vista que, em consulta à base de dados do S2GPR, verificou-se que o localizador de gasto dos valores empenhados foi classificado como “15 – Estado do Ceará”.

Considerando a situação evidenciada, em sua manifestação, o Ministério Público Especial opinou no sentido de recomendar à Administração Pública Estadual que adote instrumentos que permitam aferir o cumprimento do disposto no art. 209 da Constituição Estadual, haja vista se tratar de importante dispositivo constitucional que tem por objetivo a destinação de recursos às micros, pequenas e médias empresas do Estado do Ceará, visando ao desenvolvimento desse importante seguimento da economia.

De fato, em face do não atendimento ao comando constitucional prescrito no art. 209 da Constituição Estadual, acolho a recomendação emanada, com a seguinte redação:

**À Administração Pública Estadual que adote instrumentos que permitam aferir o cumprimento do disposto no art. 209 da Constituição Estadual, haja vista se tratar de importante dispositivo constitucional que tem por objetivo a destinação de recursos às micros, pequenas e médias empresas do Estado do Ceará, visando ao desenvolvimento desse importante seguimento da economia.**

Ainda com relação a matéria, a Unidade Técnica fez a seguinte ponderação:

Ressalta-se, quanto à verificação do atendimento ao art. 209 da Constituição Estadual, para fins de cumprimento legal dos diversos aspectos referentes à transparência, a necessária recomendação, para os próximos exercícios, da divulgação dos dados apresentados referentes ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará no portal da transparência do Poder Executivo, e, também, no Balanço Geral do Estado do Ceará.

Novamente, considerando a pertinência da proposta técnica, incorporo também a recomendação, a ser expedida nos seguintes termos:

**Ao Poder Executivo, que efetue a divulgação dos dados referentes ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará no portal da transparência, e, também, no Balanço Geral do Estado do Ceará, para fins de cumprimento legal dos diversos aspectos referentes à transparência, possibilitando a verificação objetiva da efetivação dos dispositivos constitucionais.**

#### **4.6 Receita Corrente Líquida (RCL)**

A Receita Corrente Líquida (RCL) serve de parâmetro para vários indicadores da gestão fiscal e limite de gastos, por isso a sua importância no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, a Unidade Técnica frisou que o principal objetivo da RCL é de servir de parâmetro para a definição do montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

Segundo o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), a RCL do Estado, referente ao exercício de 2021 foi de **R\$ 25.170.813.561,04**, apresentando o mesmo valor a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados.

#### **4.7 Despesas com Pessoal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites e proibições ao gestor público, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro das contas e a transparência dos procedimentos administrativos, cabendo aos Tribunais de Contas, o dever de fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, segundo estabelece o art. 59, nos seguintes termos:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos **Tribunais de Contas**, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - **atingimento das metas** estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

**§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:**

- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
  - II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
  - III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;
  - IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
  - V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.
- § 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.**
- § 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.(grifos nossos).

O papel dos Tribunais de Contas com a Lei de Responsabilidade Fiscal, passou a ter uma maior abrangência em termos de fiscalização, dessa forma, entendo que qualquer decisão que venha no sentido de flexibilizar o que está inserido no referido dispositivo legal, deve ser cuidadosamente e imediatamente analisado pelos Tribunais de Contas.

Segundo o Relatório da Unidade Técnica, a despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, chegou ao patamar de **39,04%** da Receita Corrente Líquida ajustada, abaixo, portanto, dos limites máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%) previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Frisou ainda que foi levado em consideração o montante de **R\$ 66.166.523,33** referentes as **despesas com pessoal, executadas em Consórcios Públicos de Saúde**.

No que se refere aos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, é importante mencionar que esses parâmetros estão em consonância com o que foi determinado pela **LDO de 2021 (Lei nº 17.278, 11 de setembro de 2020)**, a saber:

- Art. 65. Para os fins do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL:
- I – no Poder Executivo: 48,6% (quarenta e oito vírgula seis por cento);**
  - II – no Poder Judiciário: 6,0% (seis por cento);
  - III – no Poder Legislativo: 3,4% (três vírgula quatro por cento); sendo:
    - a) na Assembleia Legislativa: 2,34% (dois vírgula trinta e quatro por cento);
    - b) no Tribunal de Contas do Estado: 1,06% (um vírgula zero seis por cento);
  - IV – no Ministério Público: 2,0% (dois por cento) (grifo nosso)

Ocorre que, **com o advento da emenda Constitucional Estadual nº 92/2017**, esse dispositivo da LDO que fixou como limite máximo de despesa com pessoal do **Poder executivo em 48,6% e 3,4%** para o **Poder Legislativo, deveria ter sido alterado** tendo em vista que, com a extinção do TCMCE, o limite da despesa com pessoal do Poder Executivo **deveria ser 49% e não 48,6%**, como informado na Prestação de Contas de Governo encaminhada a este Tribunal.

De fato, consultando o Demonstrativo da Despesa com Pessoal (anexo I) do Poder Executivo em **14/06/2022** no site da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, referente ao último quadrimestre de 2021, observa-se que consta como limite máximo o percentual de **49% e a LDO fixa 48,6% como limite máximo, revelando, uma discrepância entre o que consta**

na LDO e o que é verificado no demonstrativo da Despesa com pessoal, inclusive comprometendo a qualidade das informações no portal da transparência em relação aos limites de gastos com pessoal.

Em consulta ao **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)**, constante no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), verifica-se que os **Demonstrativos da Despesa com Pessoal**, que corresponde ao Anexo 01 dos RGFs que são enviados pelo Poder Executivo, referente ao exercício financeiro de 2021, evidenciam que o limite máximo de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará é de **49%**, divergindo, portanto, em relação ao limite máximo fixado na LDO (**48,6%**).

Tal circunstância causa estranheza, pois não se demonstra adequado que o Poder Executivo esteja com dois limites máximos de despesas com pessoal, uma vez que no Relatório das Contas de Governo está fixado em **48,6%**, enquanto no site da SEFAZ e no **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi)**, constante no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o limite máximo de despesa com pessoal é de **49%**.

Desse modo, entendo salutar **recomendar**:

**À Secretaria do Planejamento e Gestão que, na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabeleça o limite máximo de despesa com pessoal no mesmo percentual constante nos RGFs que são enviados para a Secretaria do Tesouro Nacional.**

Ainda com relação à despesa com pessoal, destaco observação da Diretoria de Contas de Governo em relação às Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta, nos seguintes termos:

Destaca-se que a Portaria STN nº 377, de 08 de julho de 2020 (transcrita a seguir), estabeleceu prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), referente às Despesas com pessoal decorrentes da contratação de serviços públicos finalísticos de forma indireta.

[...] Art. 1º Até o final do exercício de 2020, a STN/ME deverá definir as rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, com a finalidade de tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública, conforme definido no item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.

§ 1º Até o final do exercício de 2021, os entes da Federação deverão avaliar e adequar os respectivos dispositivos contratuais bem como os procedimentos de prestação de contas das organizações da sociedade civil para o cumprimento integral das disposições do caput.

§ 2º Permite-se, excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2021, que os montantes referidos no caput não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

Posteriormente, a Secretaria do Tesouro Nacional publicou a Nota Técnica SEI nº 45799/2020/ME, contendo orientações a respeito do registro dos valores das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da administração pública.

Ademais, a STN, por meio da Nota Técnica SEI nº 30805/2021/ME, reforçou o entendimento em relação à aplicação da regra referente às despesas com pessoal das organizações sociais relacionadas à atividade finalística do ente da federação, considerando que a Portaria STN nº 377/2020 permitiu que, até o final de 2021, os montantes não fossem levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente.

Desse modo, verificou-se que, conforme o Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão do 2º semestre de 2021, elaborado pela Secretaria do Planejamento e Gestão, no exercício de 2021, os recursos alocados para custear as despesas com recursos humanos da área fim consideradas como pessoal e encargos sociais foram de R\$ 1.309.924.000,00, enquanto o montante empenhado totalizou R\$ 1.264.353.000,00.

No que tange à inclusão ou não das despesas de pessoal das Organizações Sociais nos limites de gastos com pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Ministério Público Especial se manifestou no sentido de se reiterar a expedição de **recomendação à Secretaria do 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 citada Portaria STN nº 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.

Com relação à questão das despesas com pessoal envolvendo os contratos de gestão, bem como os consórcios públicos de saúde, corroboro com a Unidade Técnica no sentido de que devem permanecer as seguintes recomendações:

**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;**

**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;**

**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.**

Por fim, gostaria de registrar o comportamento da **despesa com pessoal** nos últimos cinco anos do Poder Executivo, consoante tabela a seguir, segregados entre **pessoal ativo e inativo**, chamando atenção a **evolução** verificada **no exercício de 2021** em relação a 2020 com os inativos:

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Pessoal ativo</b>	<b>6.163.518.852,13</b>	<b>6.974.795.270,26</b>	<b>7.493.403.451,77</b>	<b>7.523.420.184,26</b>	<b>8.003.022.866,34</b>
<b>Pessoal Inativo</b>	<b>2.095.002.860,32</b>	<b>2.285.342.964,01</b>	<b>2.405.218.671,48</b>	<b>2.518.133.633,49</b>	<b>3.356.809.924,97</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre.

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

Com relação ao Regime Próprio de Previdência dos Servidores, segundo o Relatório da Unidade Técnica, o Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro (6º bimestre de 2021), que engloba as contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR, apresentou receitas de R\$ 2.310.083.465,68 e despesas de R\$ 3.306.603.770,04, gerando um **resultado negativo de R\$ 996.520.304,36, 37,51%** menor do que o deficit financeiro do mesmo período do exercício anterior em termos nominais.

Foi ressaltado que, para a cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, **o Estado do Ceará aportou recursos no montante de R\$ 1.121.453.474,50**, sendo **R\$ 799.322.958,88** destinados ao **FUNAPREV** e **R\$ 322.130.515,62**, ao **PREVMILITAR**, de acordo com nota explicativa do demonstrativo.

Quanto ao Plano de Custeio Previdenciário, de acordo com a Unidade Técnica, foi verificado um **deficit de R\$ 141.710.618,87**, decorrente de receitas e despesas correspondentes a R\$ 376.202.066,16 e R\$ 517.912.685,03, respectivamente, revertendo o resultado positivo do exercício anterior (R\$ 284.582.114,71).

Foi destacado ainda que, a partir do exercício de 2020, o formato do referido demonstrativo foi modificado para contemplar as receitas e despesas de administração do RPPS, conforme o MDF e que o total de receitas e despesas foi de R\$ 13.462.281,21 e R\$ 15.163.917,77, respectivamente, correspondendo a **um deficit** no resultado da administração do RPPS de **R\$ 1.701.636,56**.

Analisando a situação, com relação aos resultados deficitários, verifica-se que se trata de uma tendência ao longo dos anos pois, conforme foi citado no Relatório das Contas, existe uma projeção para resultado previdenciário negativo até o ano de 2035, o que exigirá aumento de aportes para cobertura das sucessivas insuficiências financeiras do RPPS, segundo registrado pela equipe técnica:

Em relação ao Demonstrativo do Plano Financeiro, o qual apresenta as maiores despesas previdenciárias, observa-se uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2035, resultando em um aumento da necessidade de aportes por parte do Estado para cobertura das insuficiências financeiras.

Nesse sentido, esta Relatora corrobora com as ponderações destacadas pelo Ministério Público Especial, inclusive aderindo as recomendações nos seguintes termos:

Segundo o trabalho técnico apresentado, o **Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro apresentou um resultado negativo de R\$ 996.520.304,36** (novecentos e noventa e seis milhões, quinhentos e vinte mil, trezentos e quatro reais e trinta e seis centavos), considerando-se de forma conjunta as **contas do FUNAPREV e do PREVMILITAR**.

Diante do registro negativo, **destaca a SECEX que o resultado negativo verificado em 2021 foi 37,51% menor do que o deficit do exercício anterior**, em termos nominais, o que demonstra uma **redução do deficit anual**.

Conforme as informações apresentadas pela Administração Estadual, o **deficit gerado exigiu do Poder Executivo a realização de aportes que totalizaram a quantia de R\$ 1.121.453.474,50** (um bilhão, cento e vinte e um milhões, quatrocentos e cinquenta e três mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e cinquenta centavos), **pressionando e afetando, portanto, os cofres do Estado do Ceará de forma negativa**.

Cabe ressaltar que, em termos comparativos, **o valor aportado pelo Estado em 2021**, para fins de cobertura da insuficiência financeira, **representa uma redução de, aproximadamente, 26% em relação ao valor aportado no exercício anterior (R\$ 1.518.421.075,68)**.

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

Quanto ao **Plano de Custeio Previdenciário**, diferentemente do resultado positivo observado no exercício de 2020 (R\$ 284.582.114,71), **no ano de 2021 foi constatado um resultado negativo de R\$ 141.710.618,87** (cento e quarenta e um milhões, setecentos e dez mil, seiscentos e dezoito reais e oitenta e sete centavos), **correspondendo a um resultado amplamente inferior àquele registrado no ano anterior**, fato que merece atenção e controle mais efetivo por parte do Poder Executivo.

Outro assunto relevante diz respeito ao fato de que, a partir de 2020, passaram a compor os demonstrativos financeiros previdenciários as informações referentes às **receitas e despesas de administração do RPPS, cujos registros informam uma reversão do resultado positivo de 2020 (R\$ 142.695,19)**, pois, em 2021, a **SECEX identificou um saldo negativo de R\$ 1.701.636,56** (um milhão, setecentos e um mil, seiscentos e trinta e seis reais e cinquenta e seis centavos).

Em seguida, a SECEX, de posse dos demonstrativos para os planos financeiro e previdenciário, **atesta que foi observada uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2035, que terá como consequência prática uma correspondente continuidade e possível evolução da necessidade de aportes financeiros pelo Poder Executivo**, visando à cobertura das insuficiências geradas ano a ano.

Registre-se que, em termos de evolução histórica, **nas contas do ano de 2018**, a projeção apontava para resultado negativo **até o ano de 2029; nas contas de 2019** constava projeção **até o ano de 2030; nas contas de 2020** a projeção indicou o **ano de 2034**; já para as **contas de 2021**, acrescentou-se mais 01 (um) ano a essa projeção, com **tendência crescente de resultado negativo até 2035**; trata-se de **projeção extremamente preocupante e merecedora de relevante atenção**, porquanto resta demonstrado o **risco de que seja necessário aumentar, a cada ano, o valor dos aportes financeiros do Estado do Ceará para o fim de suprir os resultados negativos que venham a ser registrados**.

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

Na prática, **a importância da matéria se deve ao risco de que, em sendo adotadas condutas administrativas que não tratem com a devida relevância os equilíbrios financeiro e atuarial dos regimes próprios e venha a ocorrer um agravamento de sua situação fiscal**, com possibilidade de serem enfrentadas, no futuro, dificuldades no

pagamento das aposentadorias, pensões e outros benefícios mantidos pelo sistema previdenciário estadual.

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

#### **4.9 Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo**

A LRF, no seu art. 50, inciso I, estabelece que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio (Fonte/Destinação de Recursos), de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Assim o referido demonstrativo, segundo o MDF (Manual de Demonstrativos Fiscais), deverá expor as disponibilidades de caixa e as respectivas obrigações financeiras por destinação de recursos de forma a possibilitar aferição do dispositivo legal supracitado.

A Unidade Técnica, ao analisar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2021 verificou que o Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 9.432.809.297,48 e obrigações financeiras na ordem de R\$ 1.366.959.607,26, resultando em uma **disponibilidade de caixa líquida** antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 8.065.849.690,22.

Enfatizou ainda que considerando os restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados foi de **R\$ 6.309.693.426,94**, resultando em **um aumento de 25,34%** em relação ao montante divulgado no exercício anterior, em decorrência do incremento dos outros recursos não vinculados.

Em relação ao Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS), foi verificada uma **disponibilidade de caixa líquida** do RPPS na ordem de **R\$ 948.664.899,65**.

Por fim, foi ressaltado que a divulgação no **demonstrativo de destinações de recursos (Receita de Impostos e de Transferências de Impostos – Educação e Receita de Impostos e de Transferências de Impostos – Saúde) com disponibilidade de caixa negativa**, foi apresentada nota explicativa informando que a disponibilidade das Fontes 00 e 01 está centralizada no tesouro e o recurso somente é liberado no momento do pagamento da obrigação pela unidade executora.

Com relação às disponibilidades das Fontes 00 e 01, o *Parquet* de Especial destacou a **impossibilidade de uma análise crítica mais minuciosa sobre a matéria, conforme se observa:**

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

#### **4.10 Parcerias Público-Privadas**

A Respeito das Parcerias Público-Privadas (PPPs), foi verificado que no exercício de 2021 um total de despesas executadas com contratos de PPP de **R\$ 53.663.959,69**, considerando o Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão o que correspondeu **0,21%** da RCL, percentual inferior ao limite máximo de **5%** estabelecido pela Lei nº 11.079/2004.

#### **4.11 Alienação de ativos e aplicação de recursos**

O art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal **veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente**, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

De acordo com o Relatório das Contas, o Estado auferiu uma receita de alienação de bens no total de **R\$ 47.231.550,42** e que, em relação às despesas, foi verificado um montante pago de restos a pagar referentes à fonte de recursos Alienação de Bens (Fonte 12) no total de **R\$ 4.329,00**, restando um saldo financeiro a aplicar do exercício de **R\$ 47.227.221,42**, cumprindo assim as disposições contidas no art. 44 da LRF.

#### **4.12 Dívida Consolidada**

De acordo com a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, para os Estados, a Dívida Consolidada Líquida – DCL não pode superar **200%** da Receita Corrente Líquida.

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2021 (Lei nº 17.278/2020, alterada pela Lei nº 17.861, de **30 de dezembro de 2021** estabeleceu os montantes de R\$ 21.438.751.000,00 e R\$ 18.874.766.000,00 para as metas de Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida, respectivamente.

Com relação ao limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, foi verificado o cumprimento de tal limite, tendo em vista que a Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 11.108.323.624,65, correspondendo a **44,13%** da RCL.

Conforme a Unidade Técnica mencionou, houve um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1.066.510.544,58 em relação ao exercício de 2020, o que equivale a uma variação de 6,00% e que em comparação com a Receita Corrente Líquida – RCL, a Dívida Consolidada correspondeu a **74,89%** e que, portanto, o Estado não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO.

Ao tratar da meta da LDO, o Ministério Público Especial junto ao TCE, enfatizou que a referida meta fiscal foi objeto de **alteração durante o decorrer do exercício financeiro de 2021**, assim como já havia ocorrido em relação às contas dos anos de 2018, 2019 e 2020. Dentro desse contexto, fez a seguinte ponderação, acompanhada de recomendação, nos seguintes termos:

Com efeito, já na proximidade do encerramento do exercício financeiro de 2021 (30 de dezembro), foi editada a Lei n.º 17.861/2021<sup>22</sup>, publicada no DOE/CE de 30/12/2021, alterando o valor da meta originariamente estabelecida na LDO (Lei n.º 17.278/2020, DOE de 15/09/2020).

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

Todavia, diante do cenário evidenciado, observa-se que, **em sendo consideradas as metas fiscais inicialmente estabelecidas, incorreria o Poder Executivo em descumprimento**, porquanto a dívida consolidada atingiu o montante de **R\$ 18.849.849.667,10** (dezoito bilhões, oitocentos e quarenta e nove milhões, oitocentos e quarenta e nove mil, seiscentos e sessenta e sete reais e dez centavos), **quando a meta inicial havia sido fixada em R\$ 17.791.377.000,00** (dezessete bilhões, setecentos e noventa e um milhões, trezentos e setenta e sete mil reais).

Numa inafastável análise crítica, entendemos que **não se pode olvidar que, em sendo consideradas as metas fiscais inicialmente estabelecidas, observa-se o descumprimento da meta, no montante de R\$ 1.055.472.667,10** (um bilhão, cinquenta e cinco milhões, quatrocentos e setenta e dois mil, seiscentos e sessenta e sete reais e dez centavos).

Portanto, **caso se considerasse o valor fixado pela LDO em seu texto originário, aprovado em 2020, a Dívida Pública Consolidada do Estado do Ceará no ano de 2021 superaria a meta fiscal estabelecida**, assim como já evidenciado nas contas de 2018 a 2020, o que demonstra certo descontrole quanto à evolução da dívida e 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 não haja modificação das metas originais fixadas em lei**.

**16.8.7.2.** Por outro lado, o avanço da dívida pública consolidada de 2021 demonstra um acréscimo pouco relevante, da ordem de 6% em relação ao exercício financeiro anterior; veja-se, também, que o acréscimo em 2020 fora muito mais significativo, de 19,30%.

No ponto, a SECEX apresenta a ressalva de que, embora tenha sido verificado o aumento do saldo da Dívida Consolidada, a Dívida Consolidada Líquida não foi impactada de forma substancial, devido ao incremento de 33,62% da disponibilidade de caixa, que é deduzida no cálculo da DCL.

Todavia, apesar de não ser ressaltado pela unidade técnica, **trata-se de avanço recorrente**, pois, quando da análise das contas de 2018, já havia sido registrado um aumento da dívida em relação ao ano de 2017, no percentual de 12,84%; nas contas de 2019, registrou-se um aumento de 6,99% em relação ao ano anterior; nas contas de 2020 foi apontado um considerável crescimento de 19,30% e, agora, analisando-se as contas de 2021, observa-se um novo crescimento da Dívida Consolidada, na ordem de 6%, **fato que, diante da continuidade de crescimento, merece forte atenção e controle por parte do Poder Executivo**.

**16.8.7.3.** Frente ao exposto, impõe-se a inclusão de **recomendação nas contas também em relação a este ponto**, pois, conforme acima tratado, houve registra-se **aumento histórico da dívida pública consolidada**, o que exige cautela e acompanhamento, especialmente porque, **caso tivessem sido mantidas as metas estabelecidas originariamente, alteradas ao fim do exercício, o Poder Executivo teria extrapolado os limites da LDO para a dívida pública consolidada**, revelando-se, portando, uma **necessidade de otimização dos controles da evolução das obrigações de longo prazo do ente estatal**.

A análise do Órgão Ministerial aponta, de fato, que o Estado do Ceará precisa analisar com maior cuidado a evolução da dívida, pois restou evidente, diante a alteração realizada na meta da LDO no dia 30/12/2021, a falta de planejamento do Estado com relação a esse passivo.

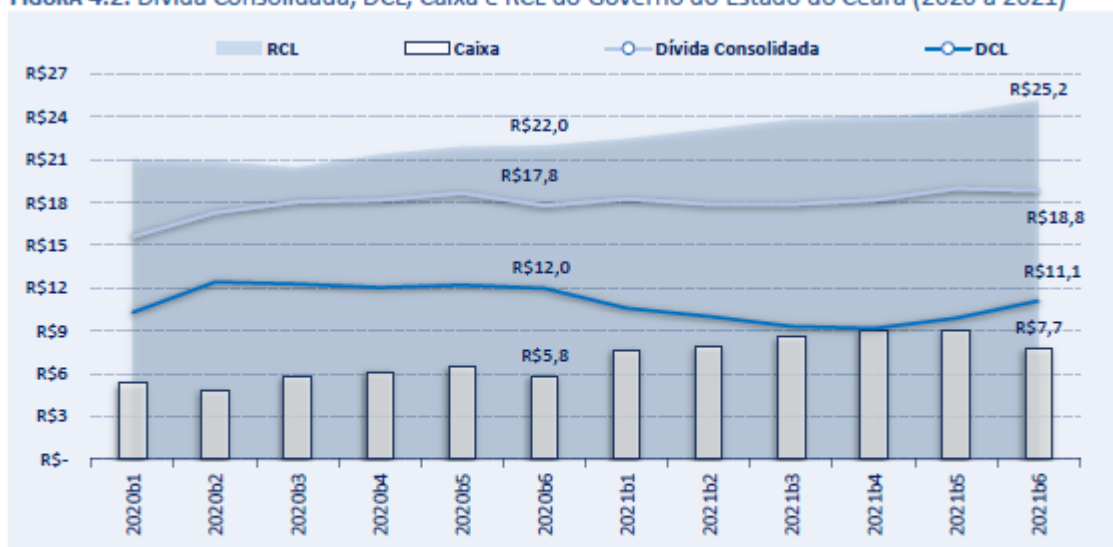
Dessa forma, considerando a alteração realizada na meta da Dívida Consolidada fixada Inicialmente na LDO, encampo a **recomendação** proposta pelo Órgão Ministerial, com a seguinte redação:

<sup>22</sup> <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-de-diretrizes-orcamentarias/lei-de-diretrizes-orcamentarias-2021/>

**Que o Poder Executivo adote medidas e crie ferramentas eficientes para o devido planejamento e controle da dívida pública, evitando elevação relevante e alteração casuística das metas inicialmente fixadas;**

Ainda com relação ao comportamento da dívida, se verifica um **crescimento substancial ao longo dos anos**, como bem demonstrou o Ministério Público Especial e que tal situação também foi relatada com preocupação no Relatório de Monitoramento Fiscal, pois esse crescimento obriga **o Estado a obrigação de suportar cada vez mais o ônus decorrente do pagamento de juros e encargos da dívida**. Para efeito de informação, reproduzo o gráfico elaborado pelo Relatório de Monitoramento Fiscal, que evidencia a situação:

**FIGURA 4.2. Dívida Consolidada, DCL, Caixa e RCL do Governo do Estado do Ceará (2020 a 2021) <sup>a,b,c</sup>**



Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos nos Anexos 03 e 06 do RREO disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) acessado em 01/06/2022. <sup>a</sup> Valores reportados em bilhões R\$ correntes. <sup>b</sup> O termo Caixa consiste no saldo relativo entre haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros) e restos a pagar processados (exceto precatórios). <sup>c</sup> IPCA de 2021 (% ao ano): 10,06%.

#### 4.13 Operações de Crédito

No que concerne às operações de crédito internas e externas, no exercício de 2021, foi verificado que o montante das referidas operações realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a **R\$ 1.406.915.418,29** o que representou **5,59%** da Receita Corrente Líquida, ficando, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (16% da RCL).

Ademais, é relevante mencionar ainda que não houve realização em 2021 de operações de crédito por antecipação da receita (ARO).

Nesses termos, o Estado do Ceará respeitou a chamada **Regra de Ouro** prevista no art. 167, inciso III, da CF, pois, considerando a previsão e a Execução Orçamentária em 2021, as receitas de operações de crédito (**R\$ 1.406.915.418,29**) não foram superiores às despesas de capital líquidas (**R\$ 4.999.045.452,78**).

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

De acordo com o Relatório das Contas de Governo, com base nos dados informados nos Balanços Orçamentários divulgados no RREO do 6º bimestre de 2021, a relação entre o total de despesas correntes (**R\$ 27.869.710.299,98**) e receitas correntes (**R\$ 32.552.244.524,53**) foi de **85,62%**, o que implica dizer que ficou abaixo do limite de 95%, conforme o art. 167-A da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional nº 109, 15 de março de 2021.

#### **4.15 Garantias e Contragarantias de Valores**

O Órgão Técnico relatou que o demonstrativo das garantias e contragarantias de valores, referente ao 3º quadrimestre de 2021, evidenciou que o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício de 2021 foi de **R\$ 226.226.790,09**, correspondendo a **0,90%** da RCL, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que é de 22% da RCL.

Ademais, foi ressaltado que o Estado do Ceará não possui contragarantias.

#### **4.16 Resultados Primário**

O Resultado Primário figura como um dos principais indicadores quanto à análise do equilíbrio das contas públicas. Ele demonstra a capacidade de um governo em honrar os compromissos financeiros assumidos e a consequente diminuição da dívida pública. Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação, traduzindo-se em um importante balizador para a atração de investimentos.

Tecnicamente, o Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (não financeiras). Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, *deficits* primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Para o exercício de 2021, o Estado do Ceará, segundo o Demonstrativo do Resultado Primário do RREO do 6º bimestre de 2021, apresentou um superavit primário de **R\$ 2.655.080.082,15** com base na metodologia adotada na LDO de 2021 (**Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020**), que permite retirar do cálculo as despesas com Programas de Infraestrutura, combate à seca e investimento das empresas estatais, superando, portanto, à meta **prevista**, que foi de um superavit de **R\$ 491.590.000,00**.

Contrapondo ao resultado apresentado pelo Governo do Estado, a Diretoria de Contas de Governo, empregando a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, apurou um *superavit* de **R\$ 2.189.730.183,76**, consoante tabela retirada do Relatório Técnico:

**Tabela 15 – Cálculo do Resultado Primário (R\$ 1,00)**

<b>Cálculo</b>	<b>LDO 2021 (a - d)</b>	<b>MDF (a - b)</b>
Receitas Primárias (a)	30.619.179.320,58	30.619.179.320,58

Despesas Primárias (b)	28.429.449.136,82	28.429.449.136,82
Programas de Infraestrutura (c)	465.349.898,39	-
Despesa Primária deduzidos os Programas de Infraestrutura (d)=(b - c)	27.964.099.238,43	-
<b>Resultado Primário</b>	<b>2.655.080.082,15</b>	<b>2.189.730.183,76</b>

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

Ainda que tenha atingindo a meta prevista, o Órgão Técnico trouxe as seguintes conclusões:

Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superavit de **R\$ 2.189.730.183,76**, demonstrado na tabela seguinte. **Ajustando os valores da LDO** pela mesma sistemática, tem-se um **deficit de R\$ 676.396.000,00** como meta de resultado primário. Assim, utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado no período em análise. (grifo nosso).

Na verdade, a divergência verificada decorre de desconformidade na metodologia de cálculo adotado pelo Governo do Estado do Ceará e vem se repetindo ao longo dos anos sem que nenhuma medida de ajuste tenha sido efetuada. Com o objetivo de evidenciar a problemática, reproduz-se tabela a seguir considerando o resultado apresentado pelo Governo, o resultado segundo o MDF, bem como a meta prevista na LDO:

ANO	RES. PRIMÁRIO GOVERNO	RES. PRIMÁRIO STN/MDF	META PREVISTA LDO
2015	R\$ 460.810.827,0	<b>R\$ 992.945.340</b>	R\$ 452.740.000,00
2016	R\$ 1.817.662.367,03	R\$ 890.029.674,33	R\$ 480.464.000,00
2017	R\$ 1.047.392.833,21	<b>R\$ 130.269.524,03</b>	R\$ 460.282.000,00
2018	R\$ 495.496.628,89	<b>R\$ 485.099.021,76</b>	R\$ 507.233.000,00
2019	R\$ 2.052.687.239,82	R\$ 1.302.301.783,36	R\$ 597.707.000,00
2020	R\$ 2.396.769.664,95	R\$ 1.698.697.751,94	R\$ 694.781.000,00
2021	<b>R\$ 2.655.080.082,15</b>	<b>R\$ 2.189.730.183,76</b>	<b>R\$ 491.590.000,00.</b>

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO) e relatórios Técnico das Contas de Governo

**E em que consiste essa desconformidade no cálculo apurado?** Verificou-se que o Estado do Ceará vem utilizando artifícios para apurar o resultado primário, consistente na **dedução dos investimentos em infraestrutura, combate à seca e investimento das empresas estatais do cálculo da despesa primária**. Este assunto vem sendo exaustivamente debatido nas Contas de Governo desde 2014 e, novamente na LDO de 2021, consoante evidencia-se na transcrição da referida norma, vejamos:

Art. 19. A metodologia de cálculo de apuração do resultado primário, a ser utilizada na elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária de 2021, deverá ser obtida pela diferença entre a receita realizada e a despesa paga, não financeira, e expressa em percentual do Produto Interno Bruto – PIB– estadual, observada discriminação prevista, na forma do inciso II do § 2º do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, no Anexo II – Anexo de Metas Fiscais que integra esta Lei, deduzidos os programas, os projetos e as atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificados pelo identificador de

resultado primário RP2, RP3, RP4 e RP5, de que trata o § 12 do art. 9.º desta Lei. (...)

§ 2.º O valor dos investimentos em **Programas de Infraestrutura, não computados para efeito de apuração do resultado primário**, serão identificados no Anexo II – Anexo de Metas Fiscais, desta Lei. (grifo nosso).

Nesse contexto, é relevante salientar que o abatimento das despesas com investimentos, convivência com a seca e investimento das empresas estatais para o cálculo do Resultado Primário não tem previsão no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, o que resulta na conclusão de que o resultado primário do Estado do Ceará para o exercício de 2021 não é um parâmetro confiável de avaliar a responsabilidade fiscal, pois sequer ele pode ser comparável com outros Estados da Federação.

Ademais, merece destaque a afirmação da Unidade Técnica de que o Pleno desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 0185/2016, considerou regular a utilização da metodologia prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, ressaltando ainda que foi divulgada nota explicativa informando os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, o que viabilizaria, nesses termos, a comparabilidade com os demais entes da Federação.

Contudo, é necessário ponderar que o que foi efetivamente divulgado para a sociedade é que, em 2021, a meta de resultado primário prevista na LDO era de um *superávit* de **R\$ 491.590.000,00**, quando, na verdade, seguindo a metodologia do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, deveria ser um *déficit* de **R\$ 676.396.000,00**, evidenciando, portanto, que o Estado do Ceará compromete a veracidade da informação para demonstrar um resultado que o beneficia, prejudicando a credibilidade e transparência das contas públicas.

Ainda sobre a metodologia de cálculo do Resultado Primário, destaco relevante trabalho desenvolvido no **Relatório de Monitoramento Fiscal** que faz alusão ao cálculo desse índice destacando a metodologia adotada pelo Estado do Ceará e a empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional, nos seguintes termos:

**TABELA 3.1. Resultado Primário – metodologia MDF/STN (2015 a 2021)**

Exercício	Receita Primária Total	Despesa Primária Total	Resultado Primário
2015	R\$ 19.411.281.375,14	R\$ 20.404.226.715,28	-R\$ 992.945.340,14
2016	R\$ 22.792.321.702,54	R\$ 21.902.275.131,87	R\$ 890.046.570,67
2017	R\$ 22.987.510.677,23	R\$ 23.117.780.201,26	-R\$ 130.269.524,03
2018	R\$ 23.449.031.763,49	R\$ 23.934.130.785,25	-R\$ 485.099.021,76
2019	R\$ 25.506.808.782,63	R\$ 24.204.506.999,27	R\$ 1.302.301.783,36
2020	R\$ 26.732.532.697,00	R\$ 25.033.834.945,06	R\$ 1.698.697.751,94
2021	R\$ 30.619.179.320,58	R\$ 28.429.449.136,82	R\$ 2.189.730.183,76

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no Anexo 06 do RGF disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) acessado em 30/05/2022

Por fim, são também reportados na **Tabela 3.2** os valores dos Resultados Primários calculados pelo próprio Governo do Estado do Ceará. A LDO do Ceará, da mesma forma que a da União, estabelece que as despesas referentes a programas nela definidos como de infraestrutura, devem ser deduzidas do cálculo do Resultado Primário. Desta forma, a própria meta é calculada segundo essa metodologia.

Na apuração oficial dos Resultados Primários de cada ano, em obediência ao que estabelece o Art. 20, § 2º, da supracitada Lei nº 16.613/2018, foi deduzido para a apuração do Resultado Primário o valor pago, assim como o valor pago dos restos a pagar (processados ou não) dos

programas de infraestrutura. Os efeitos mensuráveis oriundos dessa metodologia própria são significativos. Em valores R\$ correntes, observa-se que o menor valor associado aos programas de infraestrutura foi de R\$ 465.332.971,81 em 2021 – ano com superávit previsto e realizado no Resultado Primário. Os maiores valores já considerados nesta rubrica foram de R\$ 1.453.756.167,24 em 2015, e R\$ 1.177.662.357,24 em 2017. Em ambos os anos em questão, o resultado primário original apresentou valor deficitário, passando a apresentar resultado positivo quando da dedução do montante em programas de infraestrutura.

O mencionado estudo apenas reforça a fragilidade no cálculo desse índice, evidenciando a constatação de que a metodologia de cálculo adotada pelo Estado do Ceará não obedece aos parâmetros exigidos pelos Manuais de Demonstrativos Fiscais, se distanciando, por sua vez, do conceito técnico do Resultado Primário.

Diante desse contexto, o Relatório de Monitoramento Fiscal sugeriu a realização de estudos comparativos com vistas a verificar se outros Estados adotam metodologia própria para o Resultado Primário, vejamos:

Sugere-se que seja realizada uma apuração sobre a jurisprudência em um contexto comparativo entre os pares, ou seja, que seja evidenciado se há mais Governos Estaduais sugerindo metodologia própria no aferimento desta métrica importante de poupança, inviabilizando a comparação justa entre diferentes Governos. Há ainda que evidenciar a legalidade deste ato, e se o Resultado Primário com metodologia própria tem sido utilizado para algum fim legal ou constitucional.

Desse modo, considerando que o Estado do Ceará vem reiteradamente utilizando parâmetros inadequados para aferição do resultado primário, entendo pela manutenção da seguinte **recomendação**:

**Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.**

#### **4.17 Resultado Nominal**

O Resultado Nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público.

Ao analisar o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2021, verifica-se que o **Resultado Nominal** apresentado foi de **R\$ 2.486.307.365,76** cumprindo desta forma a meta prevista que era de um superávit de **R\$ 143.774.000,00**.

É importante mencionar que a metodologia de cálculo do resultado primário estabelecida pelo Estado interfere também no cálculo do Resultado Nominal e que, dessa forma, o **Resultado Nominal** apresentado no montante de **R\$ 2.486.307.365,76**, apesar de ter cumprido a meta prevista que era de um *superávit* de **R\$ 143.774.000,00**, **não está em conformidade com a metodologia estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN.**

A Própria Unidade Técnica ressalta a alteração do Resultado Nominal, caso fosse aplicada a metodologia do MDF, nos seguintes termos:

120. A meta estipulada para o resultado nominal pela LDO foi um superávit de R\$ 143.774.000,00. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2021, o Resultado Nominal apresentado foi de R\$ 2.486.307.365,76, constatando-se o cumprimento da meta no período em análise. Caso seja considerada a metodologia do MDF, o valor do Resultado Nominal corresponde a R\$ 2.020.957.467,37, verificando-se também o cumprimento da meta por este mesmo critério (déficit de R\$ 1.024.242.000,00).

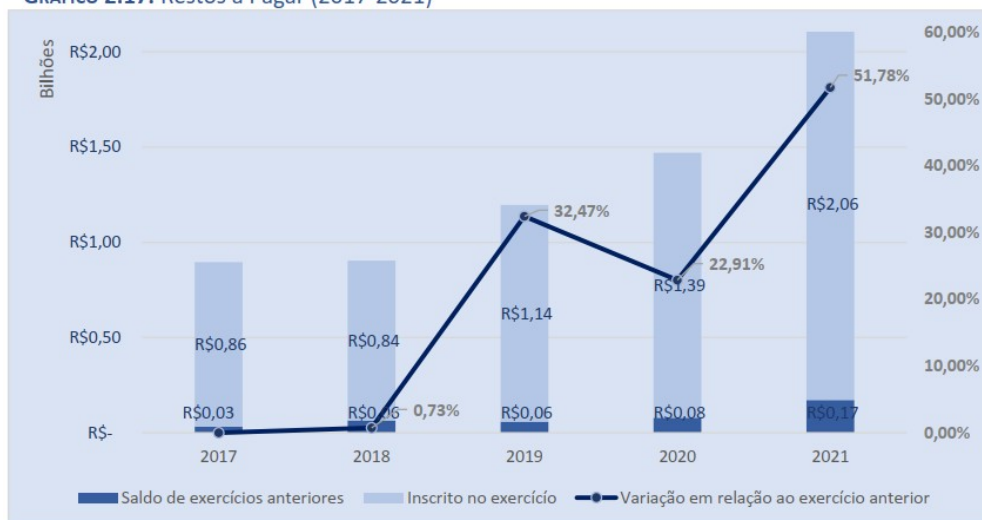
#### 4.17 Restos a pagar

A Unidade Técnica destacou que foram inscritos no exercício **R\$ 1.806.424.597,49**, de restos a pagar não processados e **R\$ 253.446.251,32**, de restos a pagar processados.

Sobre esse tópico, chamou atenção desta Conselheira ao analisar o **Relatório de Monitoramento Fiscal do exercício de 2021 elaborado por este Tribunal de Contas**, o crescimento de valores de restos a pagar, nos seguintes termos:

O Gráfico 2.17 demonstra os valores inscritos em restos a pagar nos últimos cinco exercícios financeiros. No valor referente a cada exercício, estão incluídos os restos a pagar processados, não processados, e os valores referentes a exercícios anteriores que foram prorrogados ao final de cada exercício.

**GRÁFICO 2.17. Restos a Pagar (2017-2021)**



Elaboração própria, a partir de dados obtidos nos Anexo 01 e Anexo 07 do RREO disponíveis no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) acessado em 01/06/2022. <sup>a</sup> Reportado em R\$ Correntes. <sup>b</sup> IPCA de 2018 (% ao ano): 3,75%; IPCA de 2019 (% ao ano): 4,31%; IPCA de 2020 (% ao ano): 4,52%; e IPCA de 2021 (% ao ano): 10,06%.

As evidências do Monitor Fiscal são relevantes, retratando que o volume de restos a pagar inscritos vem se elevando substancialmente nos últimos exercícios, sobretudo, a partir de 2019. **O crescimento entre 2017 e 2021 foi aproximadamente 150%, o que, em outras palavras, equivale dizer que o montante de restos a pagar mais que dobrou nos últimos cinco anos.**

Nesse contexto, é necessário que esse cenário de crescimento de restos a pagar interfere na execução orçamentária e financeira do exercício subsequente, motivo pelo qual compreendo

que este Tribunal deve acompanhar com atenção essa que movimentação, pois são valores que geram obrigação para o Estado, principalmente, **os restos a pagar processados**.

#### **4.18 Novo Regime Fiscal**

A Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará com prazo de vigência de 10 (dez) exercícios financeiros e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes do Poder Executivo, Judiciário, da Assembleia Legislativa, Ministério Público, Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

Segundo apontado pelo Órgão Técnico deste Tribunal, o Poder Executivo deu pleno cumprimento ao teto constitucional de gastos.

Por fim, registro que as seguintes **recomendações** oriundas de 2020 que devem permanecer, além das que já foram tratadas no presente capítulo:

**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, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, inciso I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal;**

**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;**

**À Secretaria da Fazenda que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.**

## **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 de 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 2021.

### **5.1 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 linhas gerais, o Órgão de Instrução concluiu que o Poder Executivo do Estado do Ceará cumpriu as exigências previstas na LRF e no Decreto Federal nº 10.540/2020, especificamente quanto aos requisitos de transparência (Lei de Responsabilidade Fiscal e Decreto nº 10.540/2020) e publicações (RREO e RGF), tendo o SECEX, contudo, anotado que houve republicação de alguns relatórios, senão vejamos (seq. 116, fls. 198):

De acordo com o Diário Oficial do Estado disponibilizado pelo Poder Executivo em 30/03/2022, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2021 e o Relatório de Gestão Fiscal referente ao período de Janeiro/2021 a Dezembro/2021 **foram republicados para correção de alguns anexos. (grifou-se)**

Em verdade, de acordo com o relatório técnico, o RGF do 3º quadrimestre de 2021 e o RREO do último bimestre do mesmo ano foram publicados em **21/01/2021** e republicados com dados definitivos em **30/03/2021**, para correção de alguns anexos.

Nesse ponto, cumpre destacar que todos os anos nas Contas de Governo se observa que o RGF do último quadrimestre e o RREO do último bimestre do Poder Executivo são publicados com dados provisórios, **apenas para cumprir os prazos estabelecidos pela LRF** e depois são republicados com dados definitivos fora do prazo. Ocorre que a LRF é clara que esses relatórios têm que ser publicados em determinado prazo (arts. 52 e 55, §2º, da Lei nº 101/2000) e referido dispositivo legal não prevê que os mencionados relatórios podem ser publicados com dados provisórios.

Desse modo, entendo que divulgar o RGF e o RREO no prazo estabelecido, **mas com dados provisórios**, para depois serem republicados com dados definitivos fora do prazo constitui-se em mais uma afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que seja para correção de alguns anexos.

Nesse sentido, nas contas de governo de 2016, os técnicos deixaram claro que tal situação não tem amparo legal, conforme se observa nos seguintes termos: *“Não há amparo legal para republicação dos referidos relatórios, ou seja, a publicação deve respeitar o prazo*

da LRF e ser definitiva.”

É importante ressaltar que, após a publicação de qualquer demonstrativo contábil podem ocorrer ajustes, o problema, é que todo ano já se sabe que esses relatórios serão republicados, ou seja, todo ano tal fato se repete indicando que essa situação precisa ser resolvida.

Outrossim, é imprescindível reforçar que o **Exercício financeiro se encerrou em 31/12/2021**, portanto, existia tempo hábil para que os Relatórios da LRF (RGF do último quadrimestre de 2021 e o RREO do último bimestre do mesmo ano) fossem publicados com dados definitivos, até **30/01/2022**.

Desta feita, sabendo que a referida ressalva já foi objeto de contas anteriores e que ainda persiste, entendo como fundamental que seja **recomendado**:

**À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.**

## **5.2 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, o Órgão de Instrução ressaltou que, de acordo com página – Acessibilidade<sup>23</sup>, o novo portal da transparência (Ceará Transparente), indica estar em conformidade com o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), que consiste em recomendações a ser consideradas para a padronização da acessibilidade dos sites e portais do governo brasileiro.

## **5.3 Disponibilização de Informação em Dados Abertos**

Segundo o 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<sup>24</sup>, o Órgão Técnico observou que o Governo do Estado do Ceará disponibiliza arquivos (extensões: CSV e XLSX) com dados alusivos a diversos temas (quais sejam: “*execução orçamentária e financeira, dados contábeis, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, contratos e convênios entre outros*”, seq. 116, fls. 200), majoritariamente, oriundos de ações vinculadas à Secretaria da Fazenda e à Secretaria do Planejamento e Gestão.

<sup>23</sup> CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < <https://ceartransparente.ce.gov.br/> >. Acesso em: 05 abr. 2022.

<sup>24</sup> CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < [https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dados-abertos/conjuntos-de-dados?locale=pt-BR&\\_\\_=\\_\\_](https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dados-abertos/conjuntos-de-dados?locale=pt-BR&__=__) >. Acesso em 25 abr. 2022.

Assim, o Órgão de Instrução, além de anotar a carência de dados abertos sobre temas relevantes, notadamente, saúde, segurança e educação, advindos de outros Órgãos ou Secretarias, também, observou que *vários recursos apresentaram dados desatualizados*”.

O Ministério Público Especial, sobre esse aspecto, em suma, opinou por reiterar a recomendação inserta no Parecer Prévio das Conta de 2020, vejamos (seq. 126):

**TRANSPARÊNCIA EM DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES EM DADOS ABERTOS**

(...)

Muito embora o Portal deva centralizar os dados de todas as áreas do Poder Executivo, o trabalho desenvolvido pela SECEX identifica que **não houve ampliação na publicação dos dados em relação ao ano anterior**, haja vista que, assim como antes, **a maior parte dos dados apresentados ainda são originários apenas das Secretarias da Fazenda e de Planejamento e Gestão**, ou seja, o Portal da Transparência se restringe, em grande parte, às informações e dados disponibilizados por essas duas pastas, denotando-se **insuficiência na divulgação de dados mais relevantes e abrangentes, notadamente das demais Secretarias**.

Com efeito, diante da concentração de informações pertencentes à SEFAZ e à SEPLAG, a unidade técnica aponta uma **carência de dados referentes a políticas públicas prioritárias**, tais como **saúde, segurança e educação**.

Diante de tal constatação, sugerimos **reiterar a recomendação já inserida no Parecer Prévio das contas de 2020**, 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 Estadual, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos**, entre outras. (grifou-se)

Em vista do exposto, sabendo que a referida ressalva já foi objeto de conta anterior (2020), acolhendo a proposta pela Unidade Técnica, entendo como fundamental que seja **recomendado**:

**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.**

#### **5.4 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 2021, em síntese, a Unidade Instrutiva destacou o que segue: a) *Nenhum Consórcio Público atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados*; b) *Os portais dos Consórcios Públicos de Saúde de Canindé e Sobral estavam indisponíveis para acesso*; c) *Em relação ao RREO, somente 2 (dois) Consórcios Públicos disponibilizaram o anexo dos Restos a Pagar*.

O Ministério Público Especial, em relação a esse ponto, destaca que:

Assevera a Gerência de Governo que houve pequeno incremento na disponibilização dos dados nos portais dos consórcios públicos no exercício de 2021, pelo aumento de divulgação de 04 (quatro) dos 07 (sete) demonstrativos ou documentos analisados, conforme Quadro 07 do Relatório de Instrução n.º 0269/2022 (fls. 216, seq. 116). No entanto, em relação aos demais 03 (três) relatórios, houve diminuição da divulgação, o que não atende à recomendação do ano anterior, fato que também enseja sua renovação por parte da Corte, no sentido do completo atendimento às exigências da transparência.

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

Nesse ponto, faz-se necessário abordar a **responsabilização** pelas impropriedades constadas; sobre o tema, o **Dr. José Aécio Vasconcelos Filho, então Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**, no seu judicioso Parecer sobre as Contas de Governo do exercício de 2017, assim se manifestou, *verbis*:

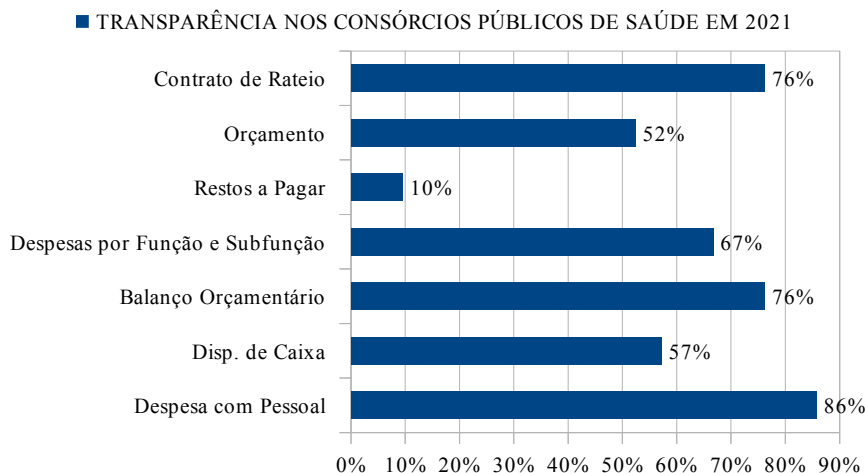
‘Em princípio, **originariamente**, recairia sobre o representante legal do consórcio público, Chefe do Poder Executivo de um dos entes consorciados, o dever de prestar contas da entidade consorciada, como decorrência lógica do art. 9º, parágrafo único, da Lei nº 11.107/0536. Assim, conseqüentemente,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

A partir da análise de alguns consórcios públicos de saúde elencados pelo órgão técnico, verificou-se que **os responsáveis legais por tais entidades, comumente denominado de Presidente, são os Chefes do Poder Executivo de algum dos municípios que também as integravam. É possível presumir que essa situação aconteça nos demais consórcios. Logo, a falta de transparência dos consórcios públicos seria falha imputável, antes de tudo, aos presidentes** relapsos dessas entidades.’

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

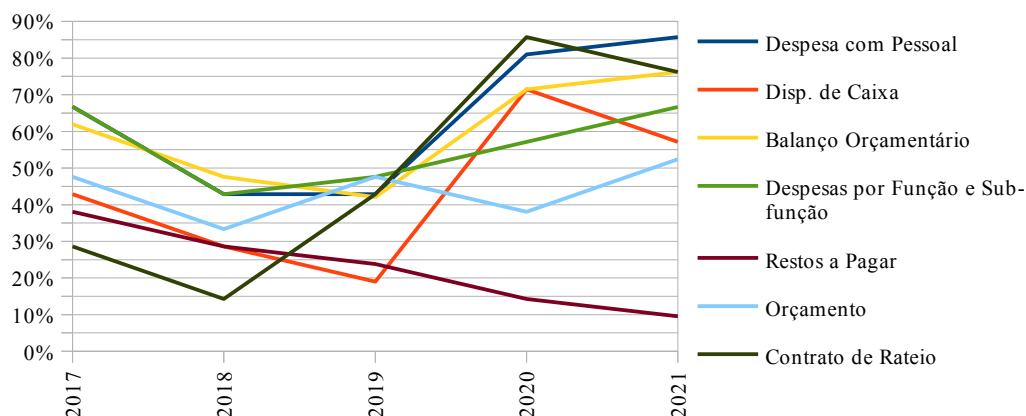
**De todo modo, destacamos que ainda persistem lacunas que ensejam renovação da recomendação para que seja realizada a devida correção, de modo a viabilizar o efetivo cumprimento das regras de transparência e publicidade da gestão no âmbito dessas entidades consorciadas.** (grifou-se)

Deveras, nenhum dos 21 (vinte e um) consórcios públicos atendeu a todos os requisitos de transparência, tendo a divulgação de documentos previsto no art. 14 da Portaria nº 274/2016, no exercício de 2021, alcançado os seguintes percentuais, conforme apurado pelo Órgão de Instrução (seq. 116).



É bem verdade que, com exceção dos “Restos a Pagar”, **desde o ano de 2018** os indicadores de transparência dos consórcios do Estado do Ceará vêm apresentando tendência positiva na evolução, conforme se depreende do resultado apurado pelo Órgão de Instrução:

EVOLUÇÃO DA TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE DE 2017 A 2021(\*)



(\*) Dois portais de consórcios (Canindé e Sobral) indisponíveis; Fonte: Relatório Técnico

Contudo, no exercício de 2021 alguns índices de transparência, notadamente referentes ao “*Contrato de Rateio*” e à “*Disp. De Caixa*”, sofreram relevantes decréscimos; e os sítios eletrônicos dos Consórcios Públicos de Saúde de Canindé e Sobral<sup>25</sup> estão indisponíveis, o que, no meu sentir, prejudica a indispensável transparência da gestão pública imposta pela art. 37, *caput* combinado com art. 5º, inciso XXXIII, ambos da CF88.

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 técnico, entendo necessário recomendar:

**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.**

## 5.5 Transparência na execução do PPA

Em cumprimento ao disposto no §9º do art. 14 da Lei 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.

### 5.5.1 Acompanhamento do PPA

No primeiro exame, perscrutando o Portal da Transparência do Governo do Estado<sup>26</sup>, a

<sup>25</sup> <https://cpsccaninde.ce.gov.br/> e <https://www.cpsmsobral.com.br/> (tentativa de acesso em 06/07/2022)

<sup>26</sup> [http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm\\_consulta\\_ppa.aspx](http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx)

SECEX observou a ausência de relatórios alusivos ao ano de referência de 2021.

O Governo do Estado do Ceará, por meio da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades no Âmbito das Contas Anuais de Governo (PASG), em suma, confirmou que o Relatório de 2021 não havia sido disponibilizado, alegando que a documentação, ainda, estava sendo submetida à consolidação e à conferência, mas sustentou que a peça já estava publicada, veja (seq. 107):

No tocante à ausência do relatório referente ao ano 2021 na “Consulta de Acompanhamento”, **este ainda não havia sido disponibilizado** no site porque se estava concluindo a **consolidação e conferência das informações obtidas por meio dos filtros dessa ferramenta**. Entretanto, como pode-se observar na Figura 13, o ano 2021 já **aparece para produção do relatório de acompanhamento da execução**.

Vale ressaltar que para cada período de acompanhamento do PPA, que era trimestral até 2021 (jan-mar, jan-jun, jan-set e jan-dez), “os órgãos e entidades executores do Plano terão até 45 (quarenta e cinco) dias corridos, após o término do trimestre correspondente, para a realização de todas as etapas do monitoramento da Base Tática do Plano” (Art. 14, §5º, da Lei Nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, alterada pela Lei Nº 17.219, de 03 de junho de 2020, e pela Lei Nº 17.776, de 23 de novembro de 2021).

A Seplag, por sua vez, realiza a análise das informações registradas, consolida as informações e efetua os testes, via sistema, dos relatórios para serem disponibilizados, isso em torno de 45 dias, quando então se encerra todo o processo. Esse é o motivo de os relatórios referentes a cada período de acompanhamento do PPA demorarem em torno de 90 dias, após seu encerramento, para serem disponibilizados em sistema.

**Será registrada uma observação no ambiente da Consulta de Acompanhamento do PPA informando sobre esse tempo necessário para disponibilização dos relatórios referentes a cada período de acompanhamento do PPA.** (grifou-se)

Da análise, a Diretoria de Contas de Governo atestou “[...] *que o Relatório de Acompanhamento da Execução do PPA para o período de referência de janeiro até dezembro de 2021 está disponibilizado no sistema de Acompanhamento do PPA da página eletrônica da Seplag*”

O Ministério Público Especial fez as seguintes ponderações:

**Apesar de demonstrada a necessária publicação, cabe realizar certa crítica**, pois, como já dito anteriormente, **somente houve a adoção da providência depois de efetuada uma consulta inicial infrutífera, que evidenciou a ausência dos relatórios**, denotando **falha na divulgação dos dados do sistema de acompanhamento do PPA**.

Com efeito, **a lacuna na transparência descumpriu a exigência contida no próprio PPA, além de não se coadunar com um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal**, que elege a transparência como instrumento fundamental para a boa gestão fiscal, além de permitir a participação popular no processo de fiscalização e controle social.

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, bem como o controle social sobre a execução do PPA**.

No exercício anterior, já haviam sido emitidas **recomendações** com vistas ao aprimoramento dos portais e dos dados, com publicação periódica, informações confiáveis e precisas sobre a execução do plano, o que possibilitaria maior transparência e acesso pelos cidadãos, medida que entendemos **necessário reiterar**, haja vista a **implementação parcial de uma** (Recomendação n.º 42) e o **não atendimento de outra** (Recomendação n.º 44), conforme se observa dos comentários específicos no Capítulo 6 do Certificado da SECEX (fls. 272/276, seq. 116). (grifou-se)

Deveras, a SEPLAG só disponibilizou o Relatório de Acompanhamento do PPA do ano

de 2021 depois de a Unidade Técnica evidenciar a ausência do mencionado relatório, denotando falha na divulgação dos dados do sistema de acompanhamento do PPA, e, em última análise, configurando o não atendimento da recomendação<sup>27</sup> exarada no Parecer do exercício do 2020, conforme consignou o *Parquet*.

Em vista do narrado, é evidente a necessidade de o Governo do Estado aprimorar o Acompanhamento do PPA, especificamente no que concerne ao prazo e na forma estabelecida no art. 14, §7º e §9º, da Lei nº 17.160/2019.

Assim, em harmonia com o *Parquet*, entendo salutar que seja recomendado:

**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, bem como o controle social sobre a execução do PPA.**

### **5.5.2 Monitoramento e Avaliação do PPA**

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

Nesse sentido, a legislação prevê a emissão de relatórios quadrimestrais<sup>28</sup>, sob a coordenação da SEPLAG, 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 instrumento, que vem sendo publicado no portal da transparência do Governo do Estado do Ceará, é dividido em três tópicos, quais sejam: visão geral do PPA; visão geral do desempenho dos Eixos; e visão geral do desempenho dos Temas Estratégicos.

No exame preliminar, o Órgão de Instrução anotou deficiência na divulgação do Monitoramento e Avaliação do PPA, consignando que, no exercício de 2021, “[...] não foi divulgada nenhuma ação de monitoramento pelo Governo do Estado do Ceará no projeto *Participação Cidadã (PPA)*”.

O Governo do Estado do Ceará, na submissão prévia, em síntese, sustentou que o relatório reclamado pode ser acessado no seguinte link: [https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/acao-governamental-desempenho?title=&year=2022&utf8=%E2%9C%93&locale=pt-BR&\\_\\_=\\_\\_](https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/acao-governamental-desempenho?title=&year=2022&utf8=%E2%9C%93&locale=pt-BR&__=__), seq. 107.

Reexaminado o tema, em suma, a Diretoria de Contas de Governo atestou que o Relatório de Ação Governamental de Desempenho, referente ao exercício de 2021, foi posteriormente (em 01/06/2022) publicado na página eletrônica do Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, consoante Relatório Técnico nº 269 (seq. 116).

<sup>27</sup> Recomendação n.º 42: 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.

<sup>28</sup> Nova redação do art. 14, §1º da Lei nº 17.160/2019

Com efeito, a publicação do Relatório de Ação Governamental de Desempenho, contemplando a *ação de monitoramento pelo Governo do Estado do Ceará no projeto Participação Cidadã*, fora publicada após estabelecido no art. 14, §7º e §9º, da Lei nº 17.160/2019.

Desse modo, entendo suficiente reiterar a recomendação do tópico anterior.

### **5.5.3 Revisão do PPA**

A revisão do PPA-2020-2023 contempla a inclusão, exclusão, e alteração e/ou adequação de eixos, temas e programas. Eis que, com base no monitoramento e na avaliação da situação atual de cada região, é perfeitamente possível reorientar as políticas do Estado, definir novas metas e prioridades, ou manter aquelas que foram definidas durante a elaboração.

Nesse tema, observo um ponto positivo na condução do PPA, vez que o Governo do Estado estreitou os laços com a sociedade civil e viabilizou a participação cidadã no processo de revisão do PPA 2020-2023, tendo, inclusive disponibilizado no Portal da Transparência o guia metodológico, o cronograma e o resultado da revisão do PPA 2020-2023 com participação pública, conforme atestou o Órgão Técnico:

42. Em 2021, o Governo do Estado disponibilizou a participação cidadã no processo de revisão do PPA 2020-2023.

43. A participação cidadã ocorreu em duas etapas: 1. a revisão das estratégias regionais; e 2. a priorização das estratégias regionais.

44. Na primeira etapa, o cidadão pode participar revisando as situações-problemas e as estratégias de atuação que foram apontadas como mais importantes para a sua região durante a elaboração do PPA, em 2019. Na segunda etapa, o cidadão pode selecionar quais as estratégias regionais sugeridas para cada região (novas ou já existentes) que considera como prioritárias para os próximos dois anos.

45. No Portal da Transparência, disponibilizaram o guia metodológico, o cronograma e o resultado da revisão do PPA 2020-2023 com participação cidadã.

### **5.6 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.

Aos cidadãos foram 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) “Whats da saúde”, atendimento direto pelo WhatsApp; e (c) Tira-dúvidas, com respostas para as dúvidas mais frequentes. Em paralelo, ofertou-se (d) o serviço “Força Anticorona”, com informações oficiais para combater fakenews e compartilhar matérias confiáveis.

Já para os profissionais da saúde, o mesmo sítio eletrônico 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).

A plataforma IntegraSUS, por sua vez, 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 Enfrentamento à Pandemia, Boletim epidemiológico e óbitos por COVID.

**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 Nº 00167/2021**

Seguindo a disposição do Relatório Técnico, o 6º Capítulo teve como objetivo avaliar o atendimento das recomendações expedidas em exercícios anteriores a 2021, as quais constaram no **Parecer Prévio nº 00167/2021**.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo procedeu à análise das respostas das ações governamentais em função das recomendações, oportunidade em que registrou seu entendimento para aferição de seu atendimento “total”, “parcial”, “em fase de implementação” ou mesmo “não atendimento” sobre as **52 (cinquenta e duas) recomendações** expedidas em 2021.

Após o exercício do Contraditório e da Ampla Defesa por parte do Responsável, a aludida Unidade Técnica, em seu reexame, compreendeu que apenas **10** recomendações foram consideradas “Atendidas”, sendo **42** ainda pendentes de ações governamentais, dentre elas, **28** consideradas “Em fase de implementação”, onde foi verificada adoções de medidas, porém, ainda não satisfatórias, e **14**, como “Não atendidas”, tanto pela ausência de ações, quanto pela sua não efetividade para o atingimento do respectivo propósito. **Em outras palavras, aproximadamente, apenas 20% das recomendações foram consideradas atendidas.**

Acerca da análise técnica empreendida, merece destaque que a primeira análise do *Parquet* de Contas manifestou sua aquiescência às conclusões da Diretoria de Contas de Governo quanto às recomendações, vejamos:

Em linhas gerais, a unidade técnica atestou que, **das 52 (cinquenta e duas) recomendações emitidas no ano de 2020, apenas 10 (dez) foram totalmente atendidas.**

Outras **28** (vinte e oito) **recomendações encontram-se com o status “em fase de implementação”**, sendo devidamente acompanhadas pela equipe técnica.

Outras **14** (quatorze) **recomendações** estão classificadas como “**não atendidas**” pela **gestão do Governo do Estado do Ceará**, sendo elas as de n.º **04, 09, 10, 14, 15, 21, 32, 33, 35, 39, 43, 44, 47 e 48**; considerando a inércia do Governo Estadual, **cabem reiterar tais recomendações**, aguardando que lhes seja dado o devido cumprimento.

**A proporção de medidas integralmente atendidas nos parece reduzida**, algo em torno de **20%**, o que **deve ser censurado**, principalmente considerando-se que, no mais das vezes, **não são necessárias grandes alterações estruturais ou a realização de despesas relevantes pela Administração**; em grande parte, **as recomendações envolvem apenas aprimoramento de procedimentos, registros e informações**, providências de mais fácil atendimento.

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

Pois bem, consoante abordado no decorrer do exame dos capítulos na presente manifestação, esta Relatora adere integralmente às conclusões técnicas, **ratificando a manutenção das 42 (quarenta e duas) recomendações** consideradas não atendidas em sua plenitude, o que evidencia a necessidade de que a Administração Estadual envide esforços no sentido de adotar as providências recomendadas por este Tribunal a fim de contribuir com o aperfeiçoamento da gestão pública do Poder Executivo estadual.

## 7 CONSOLIDAÇÃO DAS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES

O presente capítulo tem por objeto consolidar as ressalvas e as recomendações propostas no relatório apresentado pela Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal, incluindo aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame. Além dessas, também são adicionadas as recomendações catalogadas pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal e as registradas por esta Relatora durante análise dos autos.

As ressalvas apontadas e as recomendações propostas alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e ainda nos Princípios de Contabilidade.

No quadro a seguir, apresenta-se as ressalvas e recomendações advindas de exercícios anteriores, ainda pendentes de atendimento e as novas ressalvas e recomendações sugeridas resultantes da análise técnica da prestação de contas do exercício de 2021 (**correspondem às recomendações nºs 16, 17, 24, 25, 26 e 36**), ordenadas abaixo:

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
<b>CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA</b>	
1. Em relação ao 3º ano do ensino médio, na rede de ensino estadual, o Estado do Ceará obteve nota de 4,2 no IDEB, não atingindo a meta (4,5) para o ano de 2019.	1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.
<b>PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	
2. A Administração Pública Estadual executou para alguns bens e serviços metas acima de 1.000% da programada no PPA 2020-2023, durante o exercício de 2020.	2. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.
3. O Poder Público Estadual, na distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias, não levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará.	3. À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.
4. A identificação da terceirização em substituição a servidores públicos, e registro elevado de valores alocados no elemento 37 que é locação de mão-de-obra.	4. A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.
5. Ausência das normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos	5. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes

resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, inciso I, alínea e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.	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, inciso I, alínea e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
6. Ausência de sistema de custos na Administração Pública Estadual que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.	6. 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, inciso VI, §3º da LRF.
7. Necessidade de fiscalização do cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e do aperfeiçoamento do processo de formalização e avaliação da execução dos contratos de gestão.	7. 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.
8. Ausência dos parâmetros utilizados para calcular o montante da renúncia de receita, informado na Lei Orçamentária Anual, em seu Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.	8. 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.
9. Ausência de regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.	9. 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.
10. Ausência da disponibilização de indicadores de resultados relativos às atividades de cobrança da Dívida Ativa.	10. 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.
11. Ocorrências observadas na divulgação dos dados do portal da transparência,	11. Ao Poder Executivo, que aprimore os mecanismos para identificação dos gastos

<p>referentes aos gastos no enfrentamento à pandemia do COVID-19 no exercício de 2020:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de notas explicativas em relação ao fato de 27,43% das entregas estarem atrasadas, não entregues ou apenas parcialmente realizadas.</li> <li>• Impossibilidade de distinção dos montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual nas despesas empenhadas na fonte “00 – RECURSOS ORDINÁRIOS”;</li> <li>• Modalidade de licitação sem especificação (texto vazio) abrangendo um montante de R\$ 167.252.324,37.</li> </ul>	<p>executados com recursos ordinários, permitindo diferenciar os provenientes da União e os originados exclusivamente da arrecadação estadual.</p> <p>12. 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.</p>
<p>12. Ausência de demonstração da renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LDO.</p>	<p>13. 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.</p>
<p>13. Falta de informações quanto ao retorno dos incentivos fiscais para a sociedade.</p>	<p>14. 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.</p>
<p>14. Descumprimento das prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).</p>	<p>15. 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.</p>
<p>15. Divergências entre os valores dos repasses devidos e realizados quanto ao ICMS, IPVA e IPI</p>	<p>16. Ao Poder Executivo que, ao divulgar os valores repassados a título de transferências aos municípios, apresente a memória de cálculo dos montantes, evidenciando em notas explicativas os fatos que ensejarem as divergências entre os valores devidos a repassar e os montantes efetivamente repassados.</p>
<p>16. Ausência de informações no Anexo de metas fiscais, previstas no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF)</p>	<p>17. À Secretaria da Fazenda que elabore os demonstrativos do anexo de metas fiscais evidenciando todas as lacunas previstas no</p>

	Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), mesmo não existindo movimentação relacionada, prezando assim a transparência das informações.
<b>ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</b>	
17. Déficit entre as fontes de recursos do exercício corrente identificado no comparativo entre a execução orçamentária e as receitas realizadas.	18. 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.
18. Empresas estatais dependentes de recursos do tesouro estadual nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal, não incluídas no orçamento fiscal, a exemplo da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR.	19. 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.
19. Subavaliação de bens imóveis do Estado.	20. 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.
20. Provisão de Perdas da Dívida Ativa não reflete o valor possível de recuperação pelo Estado.	21. 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.
21. Na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, não contempla o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro por fonte conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).	22. À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).
22. Ausência de atos efetivos para extinguir a COHAB que se encontra em fase de liquidação.	23. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
23. Mudança na alteração do registro de lançamento de receitas arrecadadas por meio de DAE – Documento de	24. À Secretaria da Fazenda, que especifique nas notas explicativas a alteração no lançamento das receitas arrecadadas por meio de DAE, e

<p>Arrecadação Estadual, com a utilização de conta de natureza extraorçamentária (2.1.8.9.1.36.01 – Receita Arrecadada a Classificar).</p>	<p>como antes era efetuado esse registro, bem como, que seja esclarecida a motivação de receitas arrecadadas por DAE, precisarem passar por essa conta de transição (extraorçamentária), para então serem reconhecidas como receitas orçamentárias.</p>
<p>24. Inconsistência entre o saldo inicial registrado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. (DMPL), em relação ao saldo final do exercício anterior.</p>	<p>25. À Secretaria da Fazenda, que na elaboração da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) seja observada a consistência dos saldos entre os exercícios, bem como, a consonância com os dados das demonstrações contábeis das empresas que compõem a DMPL.</p>
<p>25. O orçamento da ADECE, empresa estatal não dependente, no volume da lei orçamentária, não consta identificado como sendo “INVESTIMENTO DAS ESTATAIS”.</p>	<p>26. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que na identificação do orçamento destinado a empresas estatais não dependentes, tais como a ADECE, nos volumes das correspondentes Leis Orçamentárias, seja indicado como “INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS”.</p>
<p><b>CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA</b></p>	
<p>26. Não observância da exigência de contragarantia dos fundos, das autarquias, das fundações e das empresas estatais dependentes, conforme exigido pelo art. 40, §1º, da LRF, combinado com o art. 18, inciso I, §3º, combinado com o art. 2º, inciso I, da Resolução SF nº 43/2001.</p>	<p>27. 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, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, inciso I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.</p>
<p>27. Deficiência no Controle de Destinação de Recursos.</p>	<p>28. 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.</p>
<p>28. Deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal.</p>	<p>29. À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF.</p>
<p>29. Ausência de detalhamento de disponibilidade de caixa por fonte de recurso e Poder.</p>	<p>30. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.</p>
<p>30. Não atendimento da dotação mínima</p>	<p>31. Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei</p>

para investimentos do setor público estadual do Interior, contrariando o determinado pelo art. 210 da Constituição Estadual.	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.
31. Não aplicação de recursos mínimos com fomento das atividades de pesquisas científicas e tecnológica (FUNCAP), contrariando o que é determinado pelo art. 258 da Constituição Estadual.	32. 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.
32. Ausência de contabilização e registro das informações dos consórcios públicos pelo Estado do Ceará, na qualidade de ente consorciado, conforme o art. 11, §4º, da Portaria STN nº 274/2016.	33. 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.
33. Necessidade de adoção de providências em relação ao impacto das despesas com pessoal relacionadas aos contratos de gestão, pensionistas e abono permanência nos demonstrativos com o objetivo de harmonização quanto à estrutura, o conteúdo e forma de elaboração dos demonstrativos fiscais conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais bem como os demais normativos publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional.	34. 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.
34. Insuficiência na execução orçamentária quanto à aplicação de investimentos no interior do Estado.	35. 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, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.
35. Ausência de divulgação de dados ou notas explicativas referentes ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará no portal da transparência e no Balanço Geral do Estado do Ceará.	36. Ao Poder Executivo, que efetue a divulgação dos dados referentes ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará no portal da transparência, e, também, no Balanço Geral do Estado do Ceará, para fins de cumprimento legal dos diversos aspectos referentes à transparência, possibilitando a verificação objetiva da efetivação dos dispositivos constitucionais.
<b>TRANSPARÊNCIA</b>	

<p>36. Identificação de algumas incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e dos projetos conforme as informações fornecidas pela SEPLAG, em relação execução física-financeira das Iniciativas dos Programas de governo.</p>	<p>37. 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.</p>
<p>37. Os relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA são de periodicidade anual.</p>	<p>38. 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.</p>
<p>38. Os dados financeiros gerados no relatório do Sistema de Acompanhamento do PPA estão divergentes dos valores fornecidos pela SEPLAG para os programas de governo.</p>	<p>39. 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.</p>
<p>39. Quanto à execução física e orçamentária dos programas finalísticos, verificou-se uma série de inconsistências que prejudicam sobremaneira os planejamentos vindouros, a detecção de falhas e a aferição da efetividade dos gastos públicos.</p>	<p>40. 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.</p>
<p>40. Deficiência no desenvolvimento de ações nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”.</p>	<p>41. 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.</p>
<p>41. Não alcance das metas previstas nacionalmente pelo Plano Nacional de Educação.</p>	<p>42. Em relação ao Plano Nacional de Educação, o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas.</p>
<p>42. Ausência de disponibilização de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde e educação ou provenientes de outros órgãos ou secretarias no portal de dados abertos.</p>	<p>43. 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.</p>
<p>43. Ausência de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira nos portais eletrônicos dos</p>	<p>44. Ao Governo do Estado, que exija o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que</p>

consórcios de saúde dos quais o poder executivo estadual é parte integrante	estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.
<b>GOVERNANÇA FISCAL E RENÚNCIA DE RECEITA</b>	
44. Não foram devidamente mapeados os processos de instituição e controle da renúncia fiscal.	45. 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.
45. Ausência de formalização de diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado.	46. 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.
46. Ausência de avaliação de riscos e controle interno no processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais.	47. 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.
47. Necessidade de aperfeiçoamento da transparência e publicidade no processo de gestão das renúncias fiscais.	48. 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.

Além das recomendações mencionadas, em face da última manifestação técnica, exarada no **Relatório Complementar nº 149/2022**, houve a adição da seguinte **recomendação**:

<b>RESSALVAS</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>
Abertura de créditos suplementares sem previsão legal.	Ao Poder Executivo que realize meios de controles suficientes para avaliar, previamente a cada Decreto editado para alteração

	<p>orçamentária, os devidos parâmetros estabelecidos na Lei Orçamentária, em conformidade com o art. 167 da Constituição Federal e art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964, formalizando-os para encaminhamento na Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, referente ao exercício de 2022.</p>
--	--

Na sequência, registra-se as recomendações realizadas pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal e acatadas por esta Relatora:

<b>RECOMENDAÇÕES</b>
<p>a) Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas;</p>
<p>b) Quanto às subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos” da segurança pública, cabe RECOMENDAR o investimento de maior parcela do orçamento no emprego de tecnologia na atividade de segurança, assim como no treinamento e qualificação física, técnica e psicológica dos servidores da área;</p>
<p>c) Quanto às despesas de pessoal, cabe RECOMENDAR à Secretaria de Planejamento e Gestão que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente sempre as despesas com recursos humanos de forma detalhada, com discriminação daquelas enquadradas como atividades-fim do serviço público e, ainda, à Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto, neste e nos próximos exercícios, da inclusão de tais dispêndios no cálculo das despesas de pessoal, para fins de cumprimento dos limites impostos pela LRF, especialmente em virtude do disposto na Portaria STN nº 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;</p>
<p>d) No que se refere às transferências voluntárias aos Municípios, entendemos por RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma distributiva e redutora de desigualdades;</p>
<p>e) Sobre a dívida ativa, RECOMENDAR à SEFAZ e à PGE que aperfeiçoem, sempre, os critérios de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida”, reflita, neste aspecto, a real situação patrimonial do Estado do Ceará;</p>
<p>f) No entendimento deste Parquet, considerando o déficit previdenciário do Plano de Custeio Financeiro, impõe-se RECOMENDAR que sejam adotadas medidas suficientes ao desejado equilíbrio orçamentário e atuarial, para extinção, quando possível, da utilização de recursos do tesouro estadual para suportar as atividades e obrigações do Órgão Previdenciário;</p>
<p>g) Revela-se indispensável que seja RECOMENDADO ao Poder Executivo do Estado do Ceará que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, de acordo com critérios e diretrizes que preservem seu equilíbrio</p>

### RECOMENDAÇÕES

financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República;

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

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

j) Este MPC opina por RECOMENDAR à Administração Pública Estadual que adote instrumentos que permitam aferir o cumprimento do disposto no art. 209 da Constituição Estadual, haja vista se tratar de importante dispositivo constitucional que tem por objetivo a destinação de recursos às micros, pequenas e médias empresas do Estado do Ceará, visando ao desenvolvimento desse importante seguimento da economia;

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

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

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

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

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

Por fim, transcreve-se as recomendações adicionais tratadas no **VOTO** desta Relatora:

<b>RESSALVAS</b>	<b>RECOMENDAÇÕES</b>
Divergência do limite máximo de despesa com pessoal fixado na LDO em relação ao evidenciado nos RGFs que são enviados pelo Poder Executivo para a Secretaria do Tesouro Nacional.	À Secretaria do Planejamento e Gestão que, na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabeleça o limite máximo de despesa com pessoal no mesmo percentual constante nos RGFs que são enviados para a Secretaria do Tesouro Nacional.
A metodologia de cálculo do Resultado Primário não está de acordo com os Manuais de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, bem como não foi demonstrado que a metodologia aplicada pelo Estado é aplicada pelos demais estados da federação, permitindo a avaliação isonômica do resultado primário.	Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.
Despesas indevidas computadas em gastos com educação.	Ao Poder Executivo que não compute no cálculo dos gastos com MDE despesas não consideradas com gastos com educação, por não se enquadrarem no disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
Despesas indevidas computadas em gastos com saúde.	Ao Poder Executivo que não mais inclua entre os dispêndios com ASPS aqueles que contrariam o art. 3.º da norma legal regente e o entendimento jurisprudencial firmado por esta Corte Estadual.
Não publicação do RREO (6º Bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2021 com dados definitivos nos prazos previstos na legislação.	À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

## CONCLUSÃO

Destarte, sem a pretensão de esgotar todas as questões do Relatório Técnico, buscou-se, na presente análise, avaliar o cumprimento das normas constitucionais e infraconstitucionais que orientam a gestão política do Governador do Estado do Ceará, na direção superior do Poder Executivo, bem com apresentar as principais ocorrências relacionadas ao planejamento, à execução orçamentária e financeira, à gestão fiscal e patrimonial no exercício de 2021 e, em alguns pontos, em exercícios anteriores, com o objetivo de fundamentar a proposta de Parecer Prévio que será encaminhado ao Poder Legislativo do Estado do Ceará.

Isto posto, e

**CONSIDERANDO** que cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, combinado com o art. 42, da Lei nº 12.509/1995 (LOTCE), emitir parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo estadual, o qual respaldará, posteriormente, o julgamento das Contas de Governo pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

**CONSIDERANDO** que a apreciação das contas do governador não alcança as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, as quais deverão ser julgadas por esta Corte de Contas, nos termos do art. 1º, inciso I, da LOTCE;

**CONSIDERANDO** os esclarecimentos prestados pelo Exmo. Sr. Governador após o exame da Diretoria de Contas de Governo, sendo devidamente obedecidos os Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa (art. 5º, inciso LV, CF/88);

**CONSIDERANDO** o Relatório Técnico de reexame elaborado pela Diretoria de Contas de Governo, cuja proposta de encaminhamento foi pela aprovação com ressalvas das presentes contas, com as recomendações por ela indicadas;

**CONSIDERANDO** os fundamentos apresentados no Parecer do Procurador-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, o qual, mediante seu Parecer Aditivo nº 01754/2022, opinou pela emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas em face da abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, com a expedição das recomendações sugeridas pela Unidade Técnica e pelo próprio Órgão Ministerial;

**CONSIDERANDO** que após a apuração da cronologia dos créditos suplementares realizados em 2021, se evidenciou que parte dos decretos de suplementação, em especial, os publicados entre 12/11/2021 a 17/12/2021, foram abertos sem prévia autorização legislativa, visto terem sido efetuados antes da publicação da Lei nº 17.854, de 27 de dezembro de 2021, os quais, somados, representaram uma movimentação orçamentária na ordem de R\$ 1.958.120.132,90 sem respaldo legal;

**CONSIDERANDO** que este Tribunal de Contas já firmou, em 2019 (Processo nº 12468/2018-7 – Parecer Prévio nº 00032/2019), entendimento jurisprudencial no sentido de ser inaceitável e determinante da desaprovação a abertura de crédito adicional sem prévia autorização legal, sendo ineficaz a edição de norma posterior com pretensos efeitos retroativos no sentido de elevar o limite original previsto na LOA, sendo tal decisório modulado para valer a partir das contas de governo do exercício de 2019;

**CONSIDERANDO** que ante a violação material do art. 167, inciso V, da CF/88, restou comprovada grave infração à norma constitucional de natureza orçamentária e financeira, ensejando, por conseguinte, diante da jurisprudência consolidada desta Corte de Contas, a emissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas;

**CONSIDERANDO** as recomendações sugeridas pela Diretoria de Contas de Governo, referentes ao exercício de 2021, além das remanescentes de exercícios anteriores, assim como as novas recomendações propostas pelo Ministério Público Especial junto ao TCE e por esta Relatora;

**CONSIDERANDO** que as incongruências detectadas nas presentes contas requerem a adoção de medidas destinadas a evitar prejuízo ao cumprimento de normas legais e de instrumentos demonstrativos exigíveis pela legislação vigente;

**RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, EM SESSÃO EXTRAORDINÁRIA:**

**A) POR UNANIMIDADE DE VOTOS, EMITIR** Parecer Prévio pela **DESAPROVAÇÃO** das Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Sr. Camilo Sobreira de Santana, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/1995 - LOTCE combinado com o art. 30, inciso III, alínea “a”, e §3º do RITCE, submetendo-o à deliberação da Augusta Assembleia Legislativa deste Estado, com as seguintes recomendações;

- |  |
|--|
| 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.  |
| 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 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, inciso I, alínea e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.                         |
| 6. 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.   |
| 7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

11. 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.

12. 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.

13. 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.

14. 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.

15. 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.

16. Ao Poder Executivo que, ao divulgar os valores repassados a título de transferências aos municípios, apresente a memória de cálculo dos montantes, evidenciando em notas explicativas os fatos que ensejarem as divergências entre os valores devidos a repassar e os montantes efetivamente repassados

17. À Secretaria da Fazenda que elabore os demonstrativos do anexo de metas fiscais evidenciando todas as lacunas previstas no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), mesmo não existindo movimentação relacionada, prezando assim a transparência das informações

18. 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.

19. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos

termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

20. 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.

21. 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.

22. À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)

23. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.

24. À Secretaria da Fazenda, que especifique nas notas explicativas a alteração no lançamento das receitas arrecadadas por meio de DAE, e como antes era efetuado esse registro, bem como, que seja esclarecida a motivação de receitas arrecadadas por DAE, precisarem passar por essa conta de transição (extraorçamentária), para então serem reconhecidas como receitas orçamentárias.

25. À Secretaria da Fazenda, que na elaboração da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) seja observada a consistência dos saldos entre os exercícios, bem como, a consonância com os dados das demonstrações contábeis das empresas que compõem a DMPL.

26. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que na identificação do orçamento destinado a empresas estatais não dependentes, tais como a ADECE, nos volumes das correspondentes Leis Orçamentárias, seja indicado como “INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS”.

27. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

28. À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.

29. À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF.

30. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.

31. Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.

32. 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.

33. 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.

34. 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.

35. 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, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.

36. Ao Poder Executivo, que efetue a divulgação dos dados referentes ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará no portal da transparência, e, também, no Balanço Geral do Estado do Ceará, para fins de cumprimento legal dos diversos aspectos referentes à transparência, possibilitando a verificação objetiva da efetivação dos dispositivos constitucionais.

37. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.

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

39. À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.

40. 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.

41. Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

42. Em relação ao Plano Nacional de Educação, o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas.

43. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.

44. 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.

45. Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.

46. Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.

47. À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.

48. 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.

49. 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.

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

51. Quanto às subfunções “Tecnologia da Informação” e “Formação de Recursos Humanos” da segurança pública, cabe RECOMENDAR o investimento de maior parcela do orçamento no emprego de tecnologia na atividade de segurança, assim como no treinamento e qualificação física, técnica e psicológica dos servidores da área;

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

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

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

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

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

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

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

59. Este MPC opina por RECOMENDAR à Administração Pública Estadual que adote instrumentos que permitam aferir o cumprimento do disposto no art. 209 da Constituição Estadual, haja vista se tratar de importante dispositivo constitucional que tem por objetivo a destinação de recursos às micros, pequenas e médias empresas do Estado do Ceará, visando ao desenvolvimento desse importante seguimento da economia;

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

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

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

turismo e recursos hídricos, entre outras;

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

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

65. À Secretaria do Planejamento e Gestão que, na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabeleça o limite máximo de despesa com pessoal no mesmo percentual constante nos RGFs que são enviados para a Secretaria do Tesouro Nacional.

66. Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.

67. Ao Poder Executivo que não compute no cálculo dos gastos com MDE despesas não consideradas com gastos com educação, por não se enquadrarem no disposto no art. 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

68. Ao Poder Executivo que não mais inclua entre os dispêndios com ASPs aqueles que contrariam o art. 3º da norma legal regente e o entendimento jurisprudencial firmado por esta Corte Estadual.

69. À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

**B) COMUNICAR** o Responsável e os demais interessados acerca deste parecer prévio.

**É como voto.**

Sala das Sessões, em 26 de outubro de 2022.

Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor  
**RELATORA**