# Relatório Anual da Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará

Exercício de 2021

# COMPOSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

## Conselheiros

José Valdomiro Távora de Castro Júnior (Presidente)

Edilberto Carlos Pontes Lima (Vice-Presidente)

Patrícia Lúcia Saboya Ferreira Gomes (Corregedora)

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior (Ouvidor)

Luís Alexandre Albuquerque de Paula Pessoa

Soraia Thomaz Dias Victor

Rholden Botelho de Queiroz

## Auditores

Itacir Todero

Paulo César de Souza

Manassés Pedrosa Cavalcante

Fernando Antônio Costa Lima Uchôa Júnior

David Santos Matos

## Ministério Público de Contas

Júlio César Rôla Saraiva (Procurador-Geral)

Eduardo de Sousa Lemos

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

José Aécio Vasconcelos Filho

Leilyanne Brandão Feitosa

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

# EQUIPE TÉCNICA

## Secretaria de Controle Externo

Carlos Alberto de Miranda Nascimento (Secretário de Controle Externo)

Adolfo Dantas Oliveira (Secretário Adjunto de Controle Externo)

## Secretaria Executiva de Fiscalização

Luciana Barbosa Queiroz de Almeida (Secretária Executiva de Fiscalização)

Marcel Oliveira Albuquerque (Secretário Executivo de Fiscalização)

Elano Lima de Oliveira (Assessor)

## Diretoria de Contas de Governo

Francisco Gennison Sales Lins (Diretor de Contas de Governo)

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa

José Edmar Firmino de Farias Filho

Paulo Eduardo Juvêncio Neri

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro

## Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II

Hennya Nunes Lemos Cardoso (Diretora de Fiscalização de Temas Especiais)

Samuel Leite Castelo

**SUMÁRIO**

APRESENTAÇÃO.....05

INTRODUÇÃO.....06

SUMÁRIO EXECUTIVO.....07

1. Conjuntura Socioeconômica.....18

2. Planejamento e Execução Orçamentária .....42

3. Análise das Demonstrações Contábeis .....130

4. Conformidade Fiscal, Financeira e Orçamentária .....166

5. Transparência na Administração Pública Estadual .....195

6 . Avaliação das ações governamentais sobre o atendimento das recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 00167/2021 .....212

7. Consolidação das Ressalvas e Recomendações..... .....293

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....302

## APRESENTAÇÃO

1. Considerando o prescrito no art. 76, I, da Constituição Estadual, bem como no art. 42 da Lei Orgânica desta Corte de Contas, que define a competência do Tribunal de Contas do Estado do Ceará em apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio a ser encaminhado à Assembleia Legislativa;

2. Considerando que o julgamento das contas anuais do Governador do Estado é realizado pela Assembleia Legislativa, em consonância com o art. 49, X, da Constituição Estadual;

3. Considerando a atribuição da Diretoria de Contas de Governo de elaborar relatório técnico conclusivo que subsidiará a emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas, conferidas nos termos do artigo 110, inciso I, da Resolução Administrativa nº 01/2022, que atualizou a Resolução Administrativa nº 08/2019;

4. Apresenta-se o presente relatório, que tem como objetivo subsidiar o parecer prévio a ser emitido pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, decorrente da análise da Prestação de Contas do Governo do Estado do Ceará, representado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Camilo Sobreira de Santana, alusiva ao exercício de 2021.

## INTRODUÇÃO

1. Trata o presente relatório técnico da análise da prestação de contas do Governo do Estado Ceará, exercício 2021, apresentada em 04/04/2022, por meio do Ofício n°42/2022, seq. 31/35 – SAP, pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Camilo Sobreira de Santana, sob a ótica orçamentária, financeira e patrimonial, com abrangência sobre as administrações direta e indireta, distribuída da seguinte forma:

- **Capítulo 1 – Conjuntura Socioeconômica:** Nesse capítulo abordou-se questões relacionadas a economia no âmbito nacional e estadual.
- **Capítulo 2 – Planejamento e Execução Orçamentária:** Nesse capítulo efetuou-se uma análise dos Programas de Governo e o acompanhamento de execução orçamentária da receita e da despesa.
- **Capítulo 3 – Análise das Demonstrações Contábeis:** Nesse capítulo analisou-se as demonstrações contábeis, de forma consolidada, com intuito de avaliar a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado.
- **Capítulo 4 – Conformidade Fiscal, Financeira e Orçamentária:** Nesse capítulo constam verificações sobre a aplicação mínima de recursos financeiros na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, nas ações e serviços públicos de saúde, em investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo bem como os aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal.
- **Capítulo 5 – Transparência na Administração Pública Estadual:** Nesse capítulo são analisados o cumprimento dos normativos legais relacionados e alguns aspectos gerais sobre a transparência do Estado bem como sua relação com o Controle Social.
- **Capítulo 6 –. Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações Emitidas no Parecer Prévio nº00167/2021:** Nesse capítulo analisou-se as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.
- **Capítulo 7 – Consolidação das Ressalvas e Recomendações:** Nesse capítulo foram reunidas as recomendações realizadas ao longo do presente relatório, bem como aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame.

2. Registra-se que a análise constante no presente Relatório também foi subsidiada pelos esclarecimentos adicionais apresentados pelo Governo do Estado do Ceará após a elaboração do Relatório de Instrução n°00179/2022, constante nos autos.

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

1. O PIB brasileiro, em 2021, teve um avanço de 4,65% em relação ao ano anterior e supera a perda provocada em 2020 pelos efeitos do Covid. Nessa comparação, houve um crescimento nos setores de serviços (4,7%) e da indústria (4,5%), e uma retração no setor da agricultura (-0,2%).

2. No âmbito estadual, o PIB cearense apresentou um crescimento de 6,63%. Os setores da indústria e de serviços, que compõem o cálculo do PIB no Estado, em comparação com o ano de 2020, apresentaram um aumento, respectivamente, de 13,35% e 5,96%. Já o setor da agricultura apresentou queda de 4,71% em relação ao exercício de 2020.

3. No comércio exterior, o saldo da balança comercial cearense encerrou o ano 2021 negativo em US$ 1,1 bilhão, sendo o maior valor dos últimos cinco anos. As exportações cearenses somaram US$ 2,7 bilhões, crescimento de 47,7% em 2021, comparado com o ano anterior. As importações atingiram um recorde no montante de US$ 3,87 bilhões, correspondendo ao crescimento de 60,4%, com relação a 2020.

4. Em relação ao mercado de trabalho, pode-se confirmar que o Estado do Ceará está se recuperando das perdas sofridas no auge dos meses de combate a pandemia, pois ao final de 2021 apresentou um saldo acumulado positivo em 81.460 postos de trabalho.

5. De acordo com o SNIPC, a inflação da RMF encerrou 2021 com alta de 10,63%, valor 0,57 p.p. acima do IPCA nacional. Já o INPC da RMF encerrou 2021 com variação de 10,80% e desacelerando no acumulado dos últimos 12 meses com relação ao mês anterior, quando havia registrado 11,75%.

6. Em relação à função Educação, observou-se que houve um aumento no montante aplicado de 11,23% (R$ 448.400.022,43). As subfunções Ensino Médio, Ensino Superior, Administração Geral, representaram, juntas, cerca de 89,0% do valor empenhado na Educação.

7. Os principais projetos de investimento com fonte do Tesouro Estadual, na área de educação, conforme Relatório de Desempenho da Ação Governamental 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 estaduais de ensino médio (R$ 78.034.545,00).

8. Quanto à Saúde, verificou-se que houve uma diminuição no montante aplicado na função Saúde no Estado do Ceará, representando uma variação negativa de 4,67%. A subfunção 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial representou um percentual de 81,62% dos recursos empenhados em 2021.

9. Quanto à política pública relacionada à Segurança, observou-se que houve uma diminuição no montante aplicado de 6,90% (R$ 281.124.903,59) na função Segurança Pública do Estado do Ceará no exercício de 2021 em comparação ao exercício anterior.

10. De acordo com o Relatório de Desempenho da Ação Governamental de 2021 elaborado pela Seplag, o principal projeto de investimento com fonte do Tesouro Estadual, na área de segurança pública, foi a construção de unidades de segurança pública (R$ 102.273.273,57).

## PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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

12. No exercício financeiro de 2021, a execução dos Programas Governamentais, considerando os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, foi no valor de R$ 32.891.618.159,15, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (93,61%), Programas Especiais (92,85%) e, por último, Programas Finalísticos (87,49%).

13. A execução dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 alcançou R$ 18.816.105.931,66. Dos 88 programas finalísticos previstos neste PPA, verificou-se que 58 desses programas (65,91%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

14. A Lei de Diretrizes Orçamentária(LDO) do Estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2021, foi aprovada pela Lei Estadual nº 17.278, publicada no Diário Oficial do Estado em 15 de setembro de 2020, e alterada pela lei nº 17.861 de 30 de dezembro de 2021, podendo-se destacar o atendimento parcial em relação ao seu dever de dispor sobre às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme determinado no Art. 4º, inciso I, alínea "e" da LRF, podendo-se ressaltar a sua evolução comparada com anos anteriores.

15. No exame do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, verifica-se a previsão de renúncia de receitas, para o exercício de 2021, de R$ 1,3 bilhão para o setor industrial e de R$ 23 milhões para o comércio.

16. O Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 17.364, publicada no Diário Oficial do dia 28 de dezembro de 2020, com as receitas estimadas em R$ 29.520.357.341,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R$ 672.100.339,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

17. Com relação a abertura de créditos adicionais por meio de decreto, foram apurados os montantes de créditos abertos e o percentual de abertura utilizando os critérios dispostos na LOA 2021, na LDO 2021 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2021, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, o Poder Executivo atingiu o percentual de 26,78%, cumprindo o limite legal de 28%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício de 2021.

18. O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 99,68% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R$ 31,6 bilhões.

19. Em relação à Receita Bruta Arrecadada, que é composta dos ingressos de disponibilidades nos cofres do Estado não considerando as deduções ao FUNDEB, registrou-se um montante de R$ 34,2 bilhões, valor este inferior, em termos reais, em R$ 0,2 bilhões comparado ao ano anterior.

20. A receita tributária, que representa a principal fonte de recurso do Estado, teve um acréscimo real em relação ao exercício anterior 2,66%. A maior representatividade deste decréscimo decorre da menor arrecadação do ITCD e taxas.

21. As transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes, teve um decréscimo em relação ao ano anterior 6,05%. A maior representatividade as transferências intergovernamentais representando 99,21% do total das transferências, sendo 11,1 bilhões de repasses da União.

22. Dentre as receitas de capital, destaca-se o decréscimo das transferências de capital de 21,47% e de 89,61% de outras transferências em relação ao ano anterior.

23. Quanto à despesa total, o Estado do Ceará realizou R$ 32,9 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R$ 3,8 bilhões, resultando em uma execução de 89,77% da despesa orçamentária autorizada para 2021. Analisando a evolução das despesas, houve aumento real de 12,47% das despesas correntes e aumento real de 33,75% das despesas de capital.

24. Insta salientar que 42,18% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R$ 13,9 bilhões), representando um decrescimento real de 11,11% em relação

ao ano anterior, sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (27,48%), Segurança Pública (20,57%) e Educação 18,59%.

25. Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R$ 13,5 bilhões), o que equivale a 40,99%. Desse montante realizado, 33,17% foram destinados às transferências constitucionais e 22,79% para Outros Serviços de Terceiros- pessoa jurídica.

26. Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R$ 3,5 bilhões), houve um crescimento real de 19,10% (R$ 561 milhões) em relação ao ano anterior.

27. Quanto ao volume de recursos alocados no elemento outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica, R$ 1,3 bilhão (42,32%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais – Contrato de Gestão.

28. Durante o exercício de 2021, foram alocados pelo Estado do Ceará, a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R$ 2,47 bilhões, sendo 62,98% para instituições privadas sem fins lucrativos, 16,97% para Municípios – Fundo a Fundo e 12,63% para os Municípios. Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP, a Instituições Privadas com Fins Lucrativos, a Transferências ao Exterior e a Transferências a Estados e Distrito Federal) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 7,42% do total transferido.

29. Quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R$ 1.309.160.563,49 (83,92%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R$ 191.532.869,14 (12,28%) a Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios.

30. No exercício de 2021, as despesas com investimentos do Poder Executivo custeadas com recursos próprios totalizaram R$ 2.526.821.728,11, correspondendo a um percentual de execução de 77,81% em relação ao valor autorizado pela legislação orçamentária, percentual maior do que o apresentado no ano anterior, abaixo apenas do observado no exercício de 2018, considerando os últimos cinco exercícios. Analisando somente as despesas empenhadas em funções relacionadas à direitos sociais, o percentual de execução foi de 76,75%, maior do que no ano anterior, tendo havido também o aumento do valor autorizado.

31. O Estado do Ceará arrecadou em 2021 um montante total de R$ 264.056.198,32 referente às receitas vinculadas diretamente ao enfrentamento à pandemia do COVID-19. Em relação às despesas, foi executado um montante de R$ 912.470.021,16, considerando os critérios utilizados,

sendo que os maiores dispêndios foram realizados nas funções Saúde, Cultura e Urbanismo. Já em relação aos grupos de natureza da despesa, destacou-se a execução do grupo "3 – Outras Despesas Correntes" (99,00%).

32. Ademais, foi incluída no portal da transparência do Poder Executivo uma página dedicada à divulgação dos recursos aplicados no combate à pandemia do COVID-19. De acordo com consulta realizada, as despesas no exercício de 2021 totalizaram R$ 995.335.109,02, sendo as maiores fontes de recursos, os recursos ordinários, a cota-parte do FPE e os recursos provenientes do SUS e, ressaltando que, em relação aos últimos, não foi possível distinguir os montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual. Além disso, destacam-se o percentual de 10,57% das despesas com a nota anulada, não entregues ou apenas parcialmente entregues e a ausência de descrição (texto vazio) em alguns campos referentes à ação governamental e à modalidade de licitação.

## ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

33. As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um superávit orçamentário de R$ 1.304.735.250,97, tendo-se verificado a execução de R$ 2.835.522.588,33, proveniente de Superávit Financeiro do exercício anterior.

34. No Balanço Financeiro, foi apurado o 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.

35. Ainda no Balanço Financeiro, identificou-se uma representativa elevação nos valores registrados na conta Receita Arrecadada a Classificar (2.1.8.9.1.36.01), de natureza extraorçamentária, em decorrência de alteração no lançamento das receitas arrecadadas por meio de DAE, conforme informado pela comissão PASF.

36. Diante desse fato, recomenda-se que essa alteração seja especificada em notas explicativas, esclarecendo como antes era efetuado esse registro, bem como, a motivação de receitas arrecadadas por DAE, precisarem passar por essa conta de transição (extraorçamentária), para então serem reconhecidas como receitas orçamentárias.

37. No Balanço Patrimonial, observa-se superávit financeiro de R$ 6.837.749.969,47. O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos

superávits financeiro e patrimonial, no exercício de 2021, atingiu o valor de R$ 42.782.775.422,29, superior 3,84% em relação ao exercício anterior.

38. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um resultado patrimonial positivo de R$ 1.651.833,006, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

39. O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R$ 10.172.191.041,11, tendo ocorrido um aumento de 25,13% em relação ao exercício anterior. O fluxo de caixa líquido, das atividades operacionais e de financiamento, foi positivo nas cifras de R$ 4.717.977.483,31 e R$ 196.970.304,44, respectivamente, enquanto que o fluxo das atividades de investimento foi negativo no valor de R$ 2.857.285.868,27, indicando que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram seus desembolsos, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento, bem como, gerar caixa para o Estado.

40. Na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), observa-se um decréscimo no patrimônio líquido, no qual o seu saldo negativo passou de R$ 286.322.918 para R$ 288.159.915.

41. Ainda na DMPL, identificou-se inconsistência entre o seu saldo inicial, e o saldo final da do exercício anterior.

42. Desse modo, recomenda-se 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 a compõem, prezando pela integridade e oportunidade dos registros contábeis.

43. Ao identificar as empresas contempladas no orçamento de investimentos na Lei Orçamentária Anual (LOA), verificou-se que o orçamento destinado para ADECE, apesar de compor o valor destinado a empresas estatais não dependentes, não consta identificado no volume da LOA como sendo “INVESTIMENTO DAS ESTATAIS, assim sendo, recomenda-se essa indicação nos volumes da respectiva LOA.

44. Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, verificou-se que Estado do Ceará repassou para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR), a quantia de R$ 163.829.798,65 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. O METROFOR informou que os recursos foram aplicados em custos e despesas operacionais, bem como, em ativo imobilizado.

45. Verifica-se também 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, é o único ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R$ 134.023.719,71). Tal repasse suporta 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 e trazendo o indicativo de dependência da estatal.

## CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

46. Diante do exposto no presente capítulo, a Diretoria de Contas de Governo apurou, conforme análise realizada nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2021 e na base de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2021, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – 26,07%), 212-A, XI (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 70,51%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 15,68%) da Constituição Federal; art. 205, §2º (Meta anual de investimentos custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária), 209 (Aplicação de Recursos em Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo) e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 2,38%) da Constituição Estadual.

47. Entretanto, não foram atendidos os limites indicados nos artigos 210 (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 45,64%) e 258 (Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia – 0,70%) da Constituição Estadual.

48. 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.

49. Em relação à gestão fiscal, apurou-se, conforme dados e informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2021 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2021, uma Receita Corrente Líquida de R$ 25.170.813.561,04, correspondendo a um aumento, em termos reais, de 3,82% em relação à RCL do ano anterior.

50. Quanto às Despesas com Pessoal, o total das despesas com pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R$ 9.785.076.472,14,

correspondendo a um percentual de 39,04% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R$ 25.061.058.356,04). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R$ 1.121.453.474,50 para cobertura de insuficiência financeira do Plano de Custeio Financeiro do RPPS.

51. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do 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. 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, destacando-se o aumento de 25,34% em relação ao montante divulgado no exercício anterior, em decorrência do incremento dos outros recursos não vinculados.

52. Quanto às Parcerias Público-Privadas e à aplicação dos recursos advindos da Alienação de Ativos, não foram verificados violação ou descumprimento de limites da LRF. As despesas com PPP executadas pelo Estado (R$ 53.663.959,69) representaram 0,21% da RCL (Limite de 5%). A receita de alienação de ativos auferida foi de R$ 47.231.550,42, com pagamento de despesas no valor de R$ 4.329,00 na fonte correspondente.

53. Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, atingiu o montante de R$ 18.849.849.667,10, considerando o total de precatórios. 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%. Em relação às metas estabelecidas para a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R$ 21.438.751.000,00), o Estado não ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R$ 11.108.323.624,65, correspondendo a 44,13% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado (200%).

54. Sobre as contratações do exercício, não foram realizadas Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, e foram contratados R$ 1.406.915.418,29 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 5,59% da RCL, valor inferior ao limite de 16%. Não foram identificadas operações de crédito nulas ou vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o Estado cumpriu o art. 167, III da Constituição Federal de 1988 (regra de ouro), que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, e o limite da relação entre Despesas Correntes e Receitas Correntes (Art. 167-A, da CF/88), o qual correspondeu ao percentual de 85,62%. O total de garantias concedidas pelo Estado foi de R$ 226.226.790,09,

correspondendo a 0,90% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. De acordo com o demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

55. A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2021 foi um superávit de R$ 491.590.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superávit primário de R$ 2.655.080.082,15. Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superávit de R$ 2.189.730.183,76. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um déficit 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.

56. 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).

57. Quanto à Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do estado do Ceará, o limite de gastos para o Poder Executivo no exercício de 2021, conforme os critérios determinados pelo regime, foi de R$ 12,3 bilhões. Com uma execução de R$ 11,3 bilhões, o teto de gastos não foi ultrapassado.

## TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

58. Conforme exposto anteriormente, o acesso à informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações vieram enaltecer a importância da participação popular na fiscalização das ações governamentais e fortalecer o controle social, ensejando a devida aplicação dos recursos públicos. Além disso, avalia-se que não basta o mero cumprimento das leis que tratam da accountability, sendo necessária também a melhoria contínua dos instrumentos de divulgação das informações do setor público à sociedade.

59. Ressalta-se que, em relação ao exercício de 2021, não foram feitas ressalvas em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo Estado do Ceará.

60. Em relação ao portal de dados abertos, verificou-se à publicação de vários conjuntos de dados em formatos adequados de acesso, entretanto há uma necessidade de disponibilização de bases de dados referentes a outros temas prioritários como saúde, segurança e educação ou oriundos de outros Órgãos e Secretarias, além da SEFAZ e da SEPLAG. Ademais, observou-se que vários recursos apresentaram dados desatualizados, sendo divulgados apenas registros de períodos anteriores a 2021.

61. Quanto à transparência nos Consórcios Públicos, comparando a análise realizada com a disposta no relatório de Contas de Governo do exercício anterior, identificou-se que, no exercício de 2021, nenhum Consórcio Público atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados; 2 (dois) portais dos Consórcios Públicos de Saúde de Canindé e Sobral estavam indisponíveis para acesso e, em relação ao RREO, somente 2 (dois) Consórcios Públicos disponibilizaram o anexo dos Restos a Pagar. Destaca-se também que não houve melhoria significativa na disponibilização dos dados, tendo em vista que, dos 7 (sete) demonstrativos ou documentos analisados, 4 (quatro) apresentaram aumento no percentual de divulgação, enquanto os demais tiveram uma diminuição em relação ao período anterior.

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

63. Em cumprimento ao disposto no §9º do art. 14 da Lei do PPA 2020-2023, a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) disponibilizou uma consulta pública de acompanhamento, bem como um monitoramento e avaliação do desempenho do PPA no exercício.

64. A Consulta de Acompanhamento do PPA tem como objetivo registrar o andamento da execução física e financeira dos produtos de todas as iniciativas dos programas de governo, gerando relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho.

65. Já o Monitoramento do desempenho do PPA é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

66. O Governo do Estado do Ceará disponibilizou informações sobre o COVID-19 para os cidadãos e os profissionais de saúde, bem como os serviços e ações de governo no combate ao coronavírus

em seu território. Essas informações podem ser acessadas através do sítio eletrônico https://coronavirus.ceara.gov.br/ .

67. Outros indicadores do coronavírus utilizados pelo Estado do Ceará são os da plataforma de transparência da gestão pública de saúde do Ceará (IntegraSUS), como por exemplo: boletim epidemiológico novo coronavírus, histórico de internações por COVID-19, óbitos por COVID-19, níveis de alerta, cadastro de vacinação, acompanhamento de teste de COVID-19, entre outros.

68. No portal Ceará Transparente, foram publicadas as principais informações relacionadas no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado do Ceará, tais como despesa, legislação, doações, estatísticas de Ouvidoria, estatística de Acesso à Informação, Comitê Estadual de Enfretamento à Pandemia, Boletim epidemiológico e óbitos por COVID. As medidas de proteção social e de estímulo econômico também foram divulgadas no portal da transparência.

69. Na página eletrônica da SESA, foi disponibilizado o Vacinômetro com atualização diária de doses de vacinas contra o Covid-19 aplicadas no Estado do Ceará, com as seguintes informações: 1ª dose, 2ª dose, dose única, dose adicional, primeiro reforço e segundo reforço.

# *CAPÍTULO 1*

# *CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA*

# 1. CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

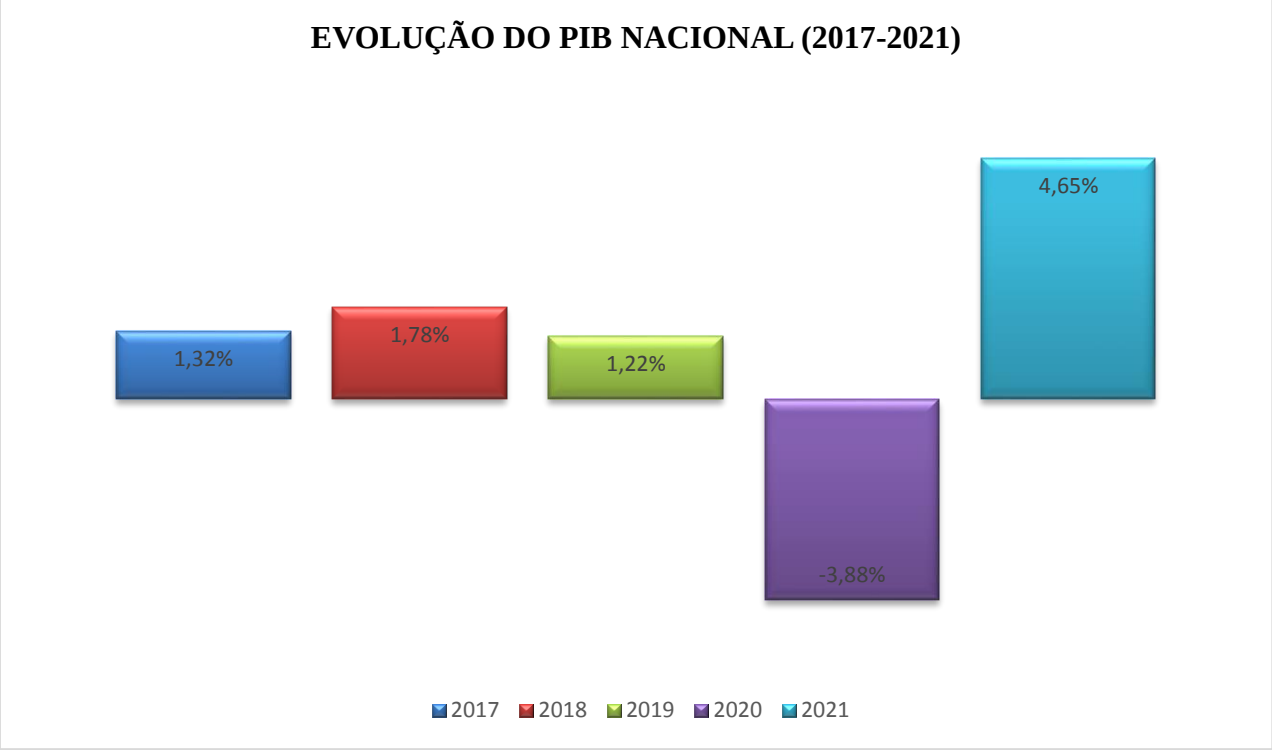
1. O presente capítulo aborda diversos temas relacionados aos indicadores econômicos e sociais. O entendimento do momento econômico em que vive o Brasil e, em especial, o estado do Ceará, bem como a exposição de índices sociais, como indicadores para avaliar o comportamento das medidas tomadas e os resultados obtidos pelos entes públicos. Destaca-se que os dados econômicos nacionais e estaduais tratados neste capítulo relativos aos exercícios de 2020 e 2021 são preliminares e sujeitos a futuras alterações conforme metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

## 1.1. CENÁRIO ECONÔMICO NACIONAL

2. Os dados preliminares em relação ao PIB de 2021 foram divulgados recentemente pelo IBGE e mostraram que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro teve um crescimento de 4,65% em relação ao ano anterior e supera a perda provocada em 2020 pelos efeitos da pandemia.

3. Em valores correntes, o PIB brasileiro alcançou o montante de R$ 8,7 trilhões em 2021. Quanto ao PIB per capita, que é definido como a divisão do valor corrente do PIB pela população residente, ficou em R$ 40.688 no ano de 2021, obtendo um avanço (em termos reais) de 3,9% em relação ao ano anterior. O Gráfico 1 evidencia a evolução do PIB nacional nos últimos 5 anos.

Gráfico 1 –Série histórica do PIB nacional de 2017 a 2021




Fonte: IBGE

4. Em 2021, os valores agregados dos três setores que compõem o PIB nacional apresentaram os seguintes resultados: Agropecuária (- 0,2%), Indústria (4,5%) e Serviços (4,7%).

5. A Agropecuária teve um recuo de 0,2% em 2021, resultante do fraco desempenho de algumas culturas da lavoura (cana de açúcar, milho e café) e da pecuária (bovinos e leite), impactadas, principalmente, pelas condições climáticas adversas.

6. No setor da Indústria, o destaque positivo, em 2021, foi o desempenho da Construção (9,7%), após cair 6,3% no ano anterior. As Indústrias de Transformação (4,5%) também apresentaram resultado positivo, influenciadas, principalmente, pelo crescimento da fabricação de máquinas e equipamentos; metalurgia; fabricação de outros equipamentos de transporte; e fabricação de produtos minerais não-metálicos; indústria automotiva.

7. Nos Serviços, todas as atividades tiveram crescimento: Informação e comunicação (12,3%), Transporte, armazenagem e correio (11,4%), Outras atividades de serviços (7,6%), Comércio (5,5%), Atividades imobiliárias (2,2%), Administração, defesa, saúde e educação pública e seguridade social (1,5%) e Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados (0,7%).

8. Segundo os dados do IBGE, a taxa de investimento em 2021 foi de 19,2% do PIB, acima do observado no ano anterior (16,6%), e a taxa de poupança foi de 17,4% (ante 14,7% em 2020).

9. Todos os componentes da demanda interna avançaram em 2021, ao contrário do que aconteceu em 2020. O consumo das famílias avançou 3,6% e o do governo subiu 2,0%.

10. Os investimentos (Formação Bruta de Capital Fixo) avançaram 17,2%, favorecidos pela construção, que no ano anterior teve uma queda, e pela produção interna de bens de capital.

11. No âmbito do setor externo, as Exportações de Bens e Serviços cresceram 5,8%, enquanto as Importações de Bens e Serviços subiram 12,4%.

## 1.2. CENÁRIO SOCIOECONÔMICO ESTADUAL

12. Nesta seção, foram delineados os resultados econômicos alcançados pelo Ceará quanto ao PIB, desempenho dos setores da economia e resultado da balança comercial.

### 1.2.1. Produto Interno Bruto (PIB)

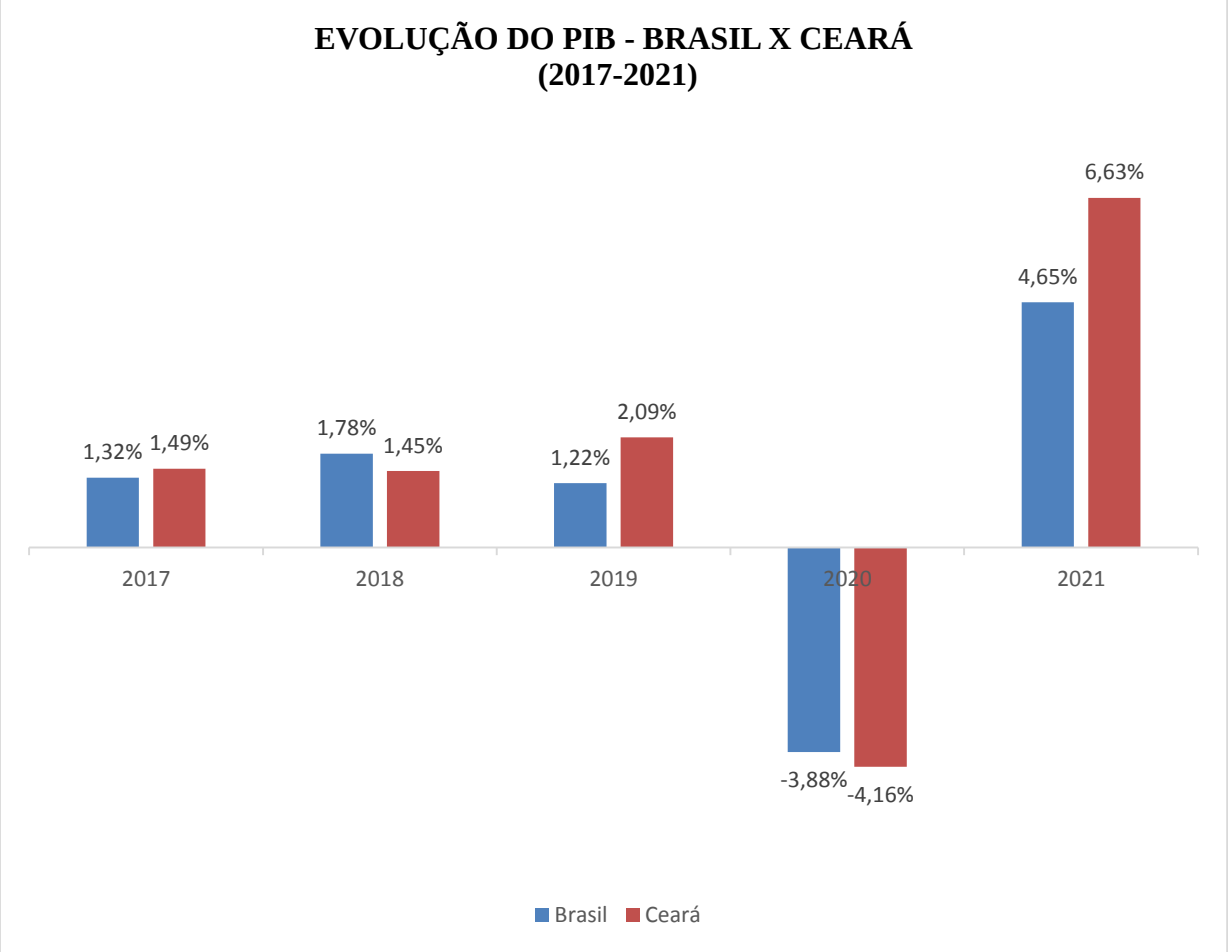
13. Inicialmente cabe frisar que os dados referentes ao PIB do estado do Ceará foram extraídos do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4° Trimestre de 2021, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE).

14. O PIB leva em consideração três grupos principais: agropecuária, formada pela agricultura, extrativa vegetal e pecuária; indústria, que engloba extrativa mineral, transformação, serviços

industriais de utilidade pública e construção civil; e serviços, que incluem comércio, transporte, comunicação, serviços da administração pública e outros serviços.

15. Conforme já mencionado no item anterior, o PIB do Brasil, no ano de 2021, apresentou um avanço de 4,65%. No Ceará, o PIB também apresentou um crescimento de 6,63%. O Gráfico 2 mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos.

Gráfico 2 – Comparativo da evolução do PIB do Brasil e do Ceará no período de 2017 a 2021



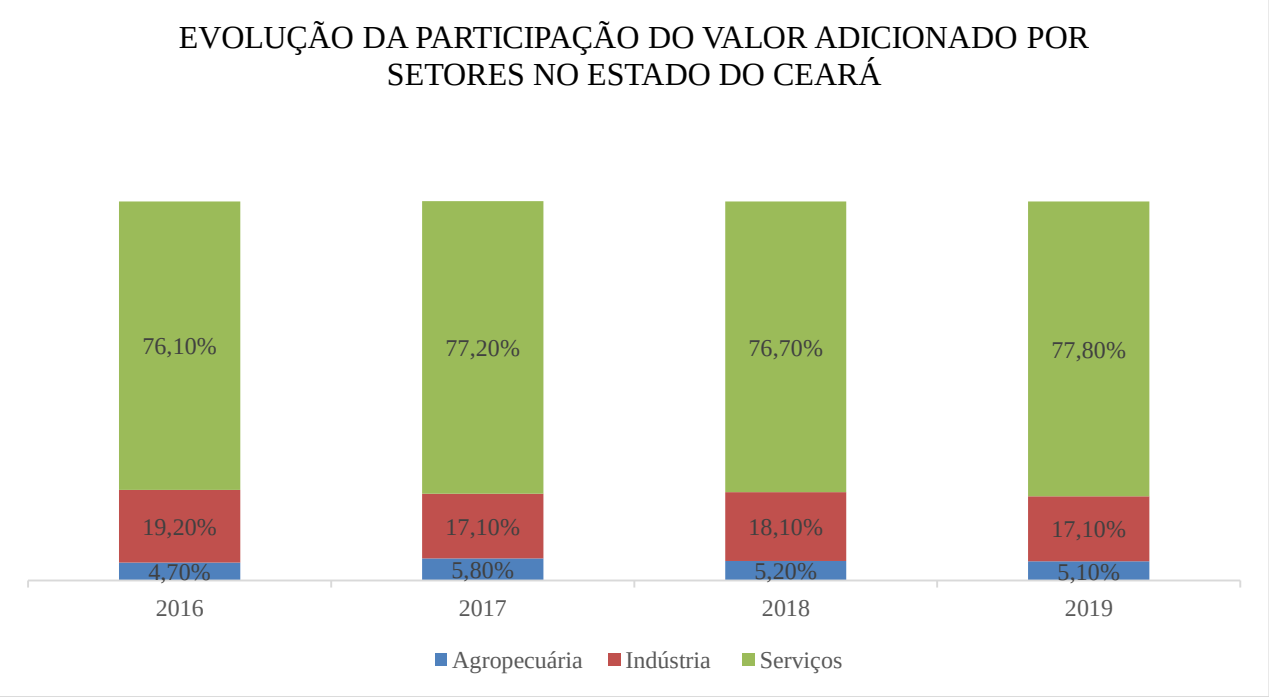

Fonte: IPECE e IBGE

16. 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.

1.2.1.1. Desempenho Setorial

17. Neste tópico serão analisados os resultados dos três setores da economia que compõem o cálculo do PIB do estado do Ceará: Agropecuária, Indústria e Serviços. Para o melhor entendimento desses resultados, é importante destacar a evolução da participação do valor adicionado de cada setor na composição do PIB do Estado, no período de 2016 a 2019, calculado pelo IBGE, conforme Gráfico 3.

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



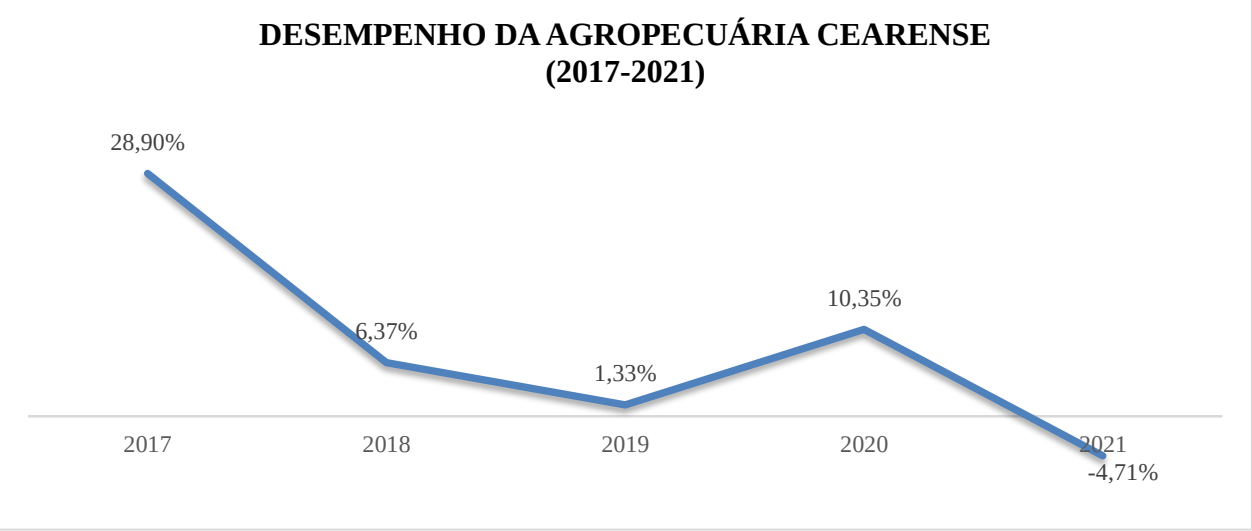

Fonte: IBGE e IPECE
(*) O IBGE divulga os dados do PIB com dois anos de defasagem devido ao processo de consolidação e revisão dos dados. Não há previsão de participação para os anos de 2020 e 2021.

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

**1.2.1.1.1. Agropecuária**

19. O setor agropecuário cearense apresentou resultado negativo no ano 2021, registrando uma queda de 4,71%, em relação ao ano 2020. O Gráfico 4 evidencia o comportamento do setor nos últimos 5 (cinco) anos.

Gráfico 4 – Série histórica sobre desempenho da agropecuária cearense de 2017 a 2021




Fonte: IPECE

20. Esse desempenho negativo na produção de grãos em 2021 foi influenciado por uma quadra chuvosa abaixo da média estadual, pois o Estado do Ceará em 2021 apresentou um volume de chuvas de 532,2 mm, ou seja, 11,4% menor do que a média esperada para o período (600,7mm).

21. 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.

22. 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. O outro destaque da produção de grãos foi a cultura do feijão, que obteve uma safra de 111.327 toneladas, com uma participação de 19,4% na produção total de grãos do estado.

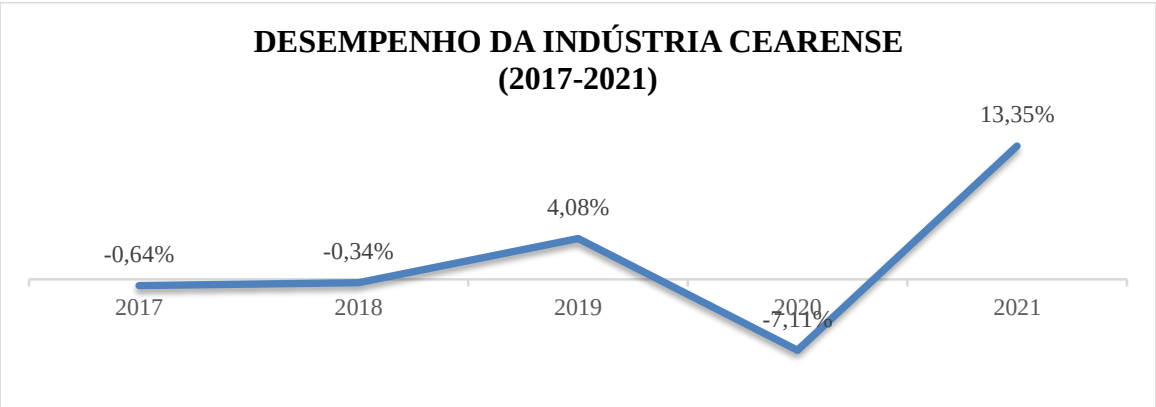
23. A produção de frutas em 2021 também foi fortemente atingida pelo baixo volume de chuvas. Dessa forma, as últimas estimativas do ano de 2021 para a produção de frutas e hortaliças no Ceará indicam, para a maioria das culturas, redução quando comparadas com o ano de 2020, como por exemplo: maracujá (-11,2%), mamão (-7,9%), banana (-4,3%), melão (-4,8%) e melancia (-14,6%).

24. Em relação à pecuária, o Estado do Ceará apresentou um bom desempenho no exercício, pois as estimativas para as principais atividades apontam crescimento, com destaque para a produção de aves e ovos, que cresceram 15,6% e 8,8%, respectivamente, comparado com o ano anterior, devido ao aumento do consumo de proteínas de menor preço como a carne de frango e ovos.

#### 1.2.1.1.2. Indústria

25. O setor industrial em 2021 apresentou um avanço de 13,35% em relação a 2020, recuperando da crise causada pela pandemia Covid-19, conforme demonstra o Gráfico 05.

Gráfico 5 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2017 a 2021




Fonte: IPECE

26. A indústria de transformação cearense, no último trimestre de 2021, voltou a registrar resultado negativo para evolução da sua produção física. Após dois trimestres seguidos de crescimento, a manufatura cearense acumula dois períodos de retração. O resultado do quarto trimestre é novamente expressivo e acentua a desaceleração da atividade industrial observada ao longo do segundo semestre do ano, com a queda na produção física de -13,8% na comparação com o mesmo período de 2020.

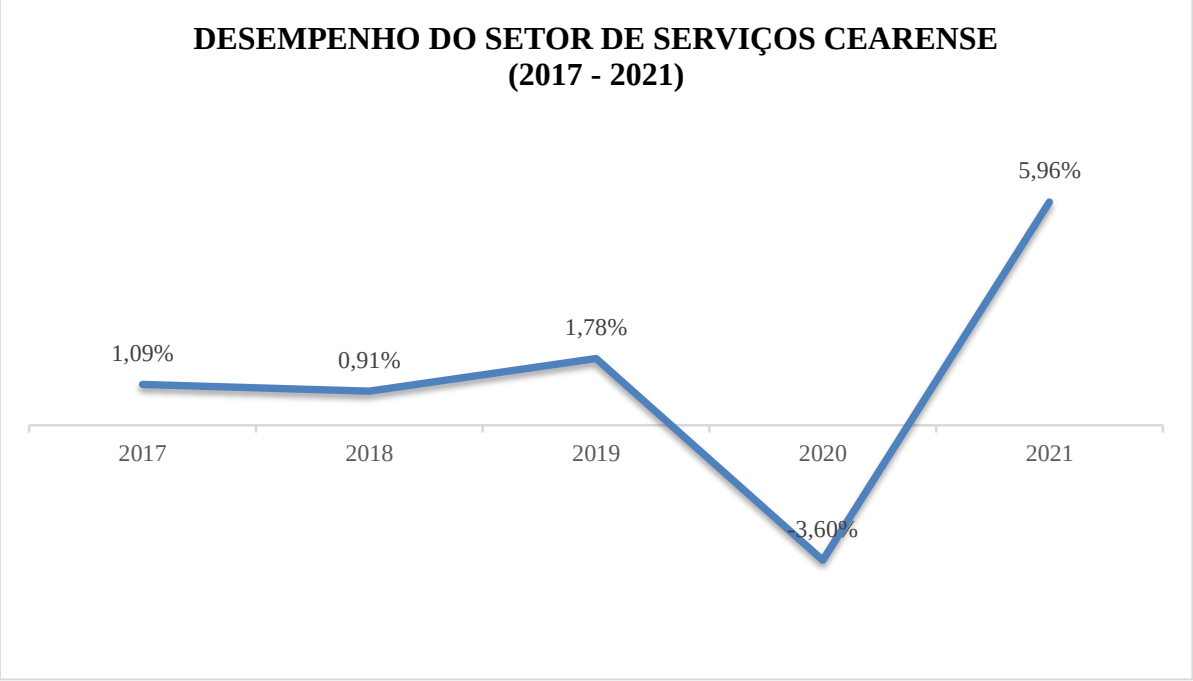
27. Dentre as 11 atividades pesquisadas que compõem o segmento de transformação, 08 atividades apresentaram expansão em 2021, comparadas com o ano de 2020, com destaque para segmentos importantes do parque industrial cearense, tais quais: Fabricação de produtos têxteis (38,6%), Confecção de artigos do vestuário e acessórios (16,4%) e Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (12,3%).

28. Para os segmentos que apresentaram queda na produção, vale destacar as atividades de Fabricação de outros produtos químicos (-2,2%), Fabricação de produtos alimentícios (-8,9%) e Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis (-14,9%).

**1.2.1.1.3. Serviços**

29. O setor de serviços do Estado do Ceará apresentou em 2021 uma variação positiva de 5,96% em relação ao ano anterior. O Gráfico 6 mostra o comportamento do setor nos últimos cinco anos (2017 – 2021).

Gráfico 6 – Série histórica sobre desempenho da indústria cearense de 2017 a 2021




Fonte: IPECE

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

31. Em termos desagregados, o desempenho anual das atividades que compõem a PMS do Ceará ocorreu uma clara recuperação em V, com diferenças em termos de magnitude, exceto para o segmento outros serviços.

32. Seguindo o processo em recuperação em V, em 2021, todos os 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.

33. Analisando as vendas do varejo comum, foi registrada uma retração nos meses de outubro (-10,7%); novembro (-7,8%) e dezembro (-8,8%), revelando problemas mais sérios enfrentados pelo varejo comum estadual.

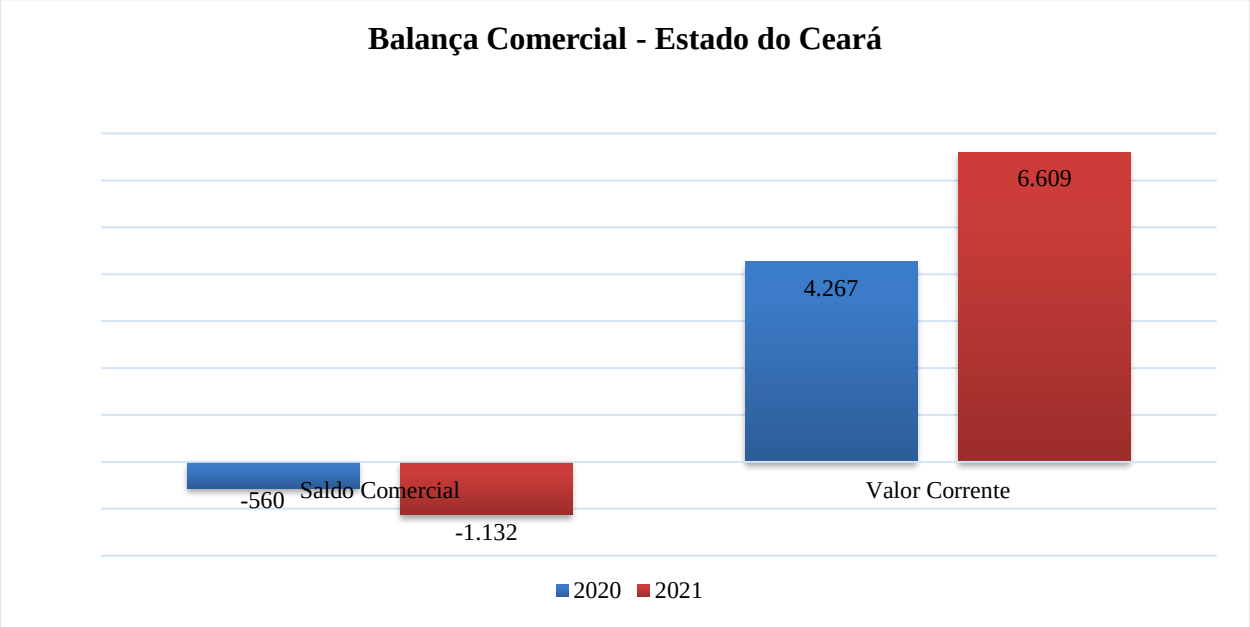
34. Já as vendas no varejo ampliado, que incluem a comercialização de veículos e material de construção, registrou uma retração no mês de outubro (-2,0%); alta no mês de novembro (+1,4%), mas nova queda no mês de dezembro (-1,4%).

### 1.2.2. Balança comercial

35. A balança comercial do Estado leva em consideração o total das exportações e importações realizadas dentro de um determinado exercício. O Boletim do Comércio Exterior do Ceará, disponibilizado pelo IPECE, referente ao ano de 2021, apontou que o desempenho da balança comercial do Ceará em 2021 superou a perda de 2020, atingindo valores recordes das exportações (US$ 2,7 bilhões), 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.

36. O saldo da balança comercial manteve-se negativo (US$ 1,1 bilhão), sendo o maior valor dos últimos cinco anos. A corrente de comércio somou o valor de US$ 6,6 bilhões em 2021, crescimento de 54,9%, com relação ao verificado em 2020.

Gráfico 7 – Saldo da Balança Comercial e Fluxo de Comércio Exterior – 2020-2021 (US$ Milhões FOB)

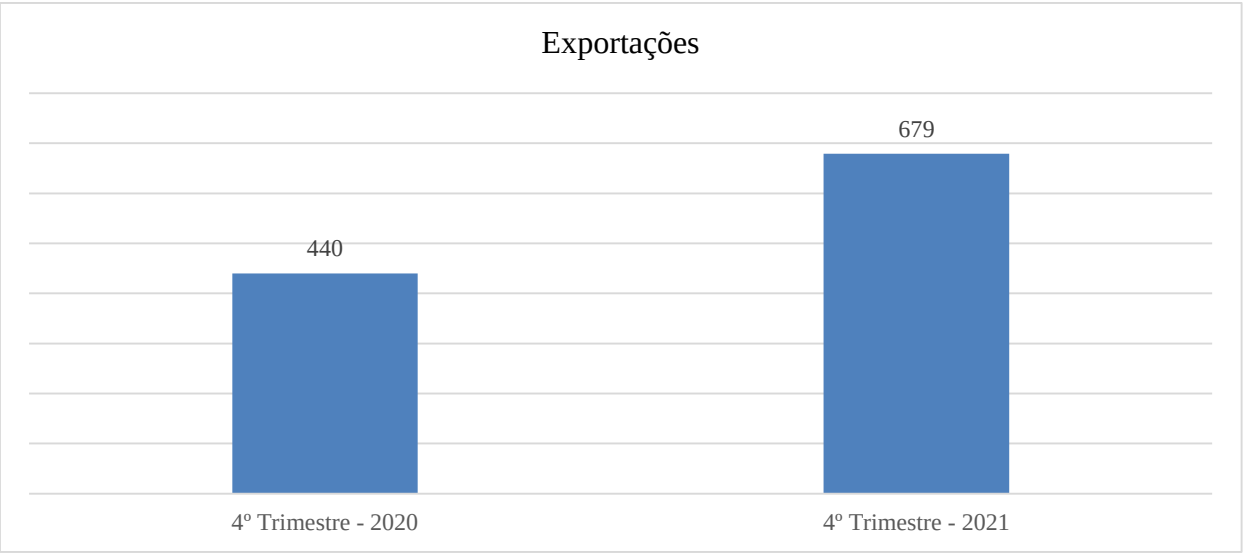



Fonte: IPECE

1.2.2.1. Das Exportações

37. As exportações do Ceará no quarto trimestre de 2021 registraram o valor de 679 milhões, aumento de 54,3% comparado com o mesmo período de 2020. O Gráfico 8 demostra o comparativo das exportações cearenses no período do 4º trimestre de 2020 e 2021.

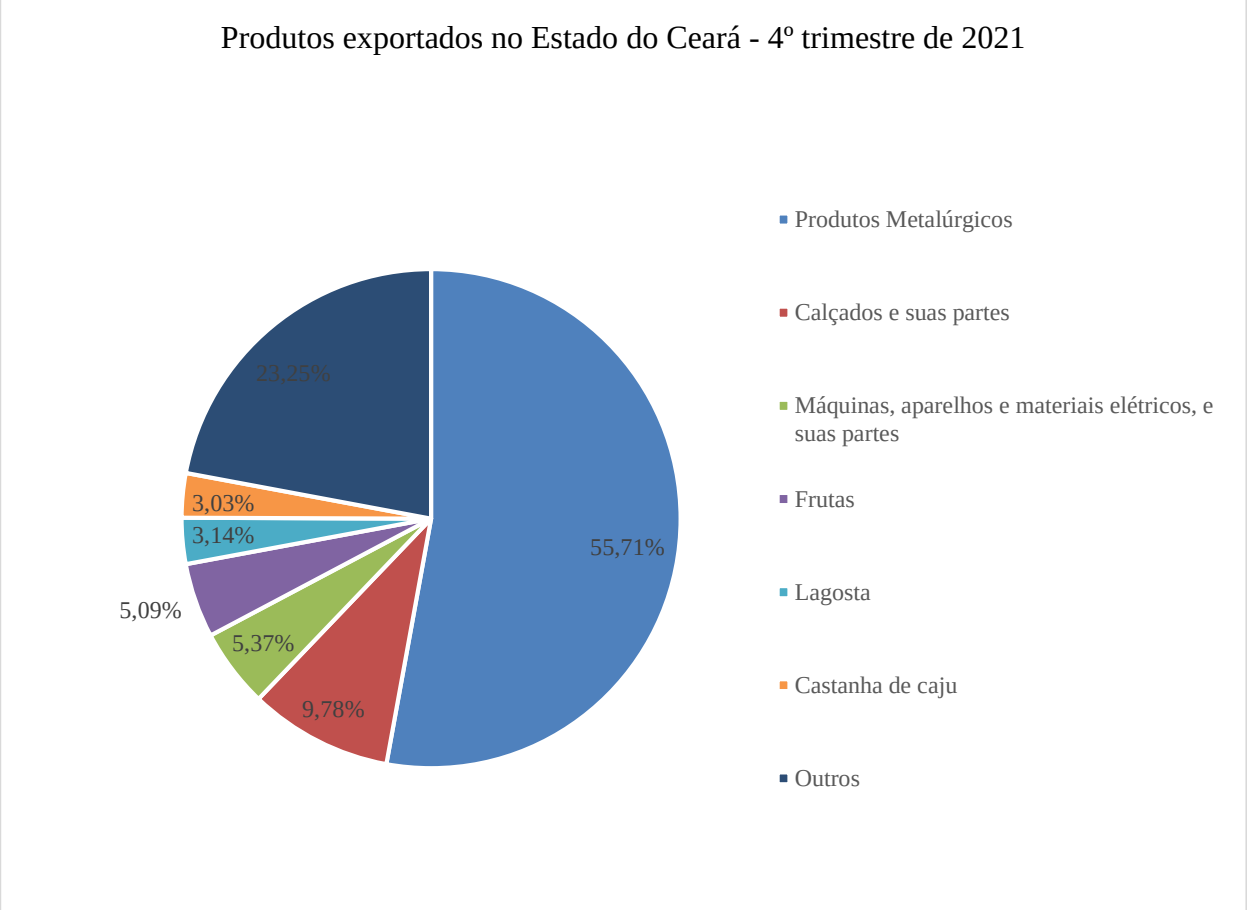
Gráfico 8 – Comparativo das exportações – 4º trimestre 2020-2021 (US$ Milhões – FOB)




Fonte: IPECE

38. Para realizar a análise dos produtos exportados cearenses, o IPECE realizou um agrupamento desses produtos, considerando suas principais características. O Gráfico 9 apresenta os principais produtos exportados no Estado do Ceará no último trimestre de 2021.

Gráfico 9 – Participação percentual dos principais produtos exportados – 4º trimestre de 2021




Fonte: IPECE

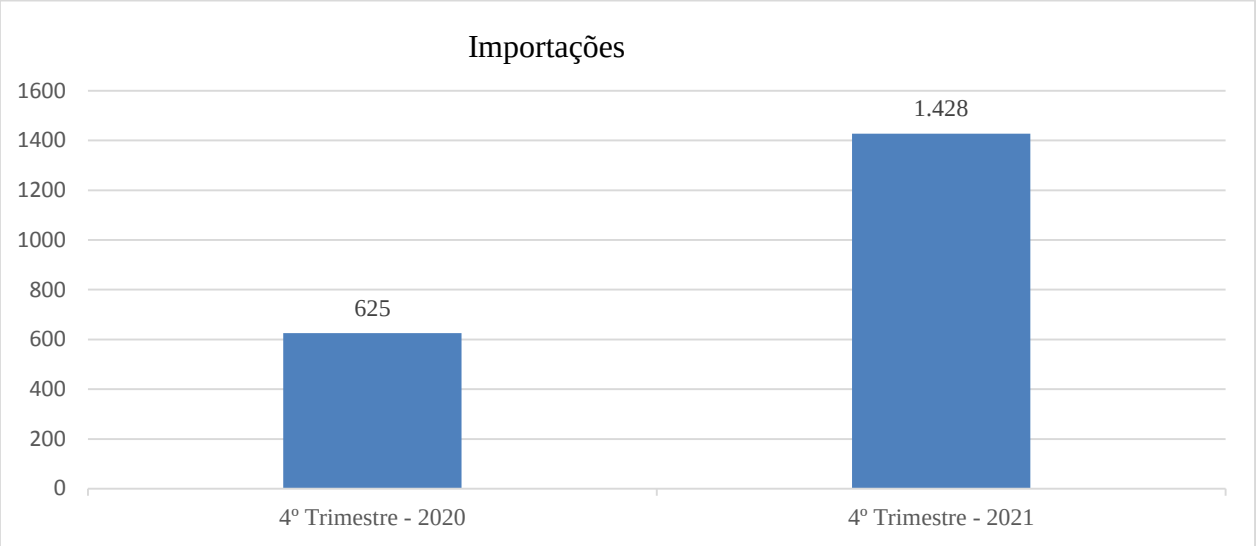
39. De acordo com as informações acima, observa-se que o principal grupo de produto exportado foi Produtos Metalúrgicos, com participação de 55,71% no valor total exportado, seguido dos Calçados e suas partes (9,78%); das Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes (5,37%); das Frutas (5,09%); e da Lagosta (3,14%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 79,09% da pauta de exportações no período de outubro a dezembro de 2021.

40. Os principais compradores dos produtos cearenses, no quarto trimestre de 2021, foram os Estados Unidos (30,47%), o México (20,59%) e os Emirados Árabes Unidos (6,28%), respondendo por 57,34% da pauta exportadora do estado.

1.2.2.2. Das Importações

41. As importações, no Estado do Ceará, no 4º trimestre de 2021, apresentaram crescimento de 128,4%, atingindo o montante de US$ 1.428 milhões, valor muito superior ao verificado para o mesmo período de 2019 e 2020. O gráfico 10 demostra o comparativo das importações no período do 4º trimestre de 2020 e 2021.

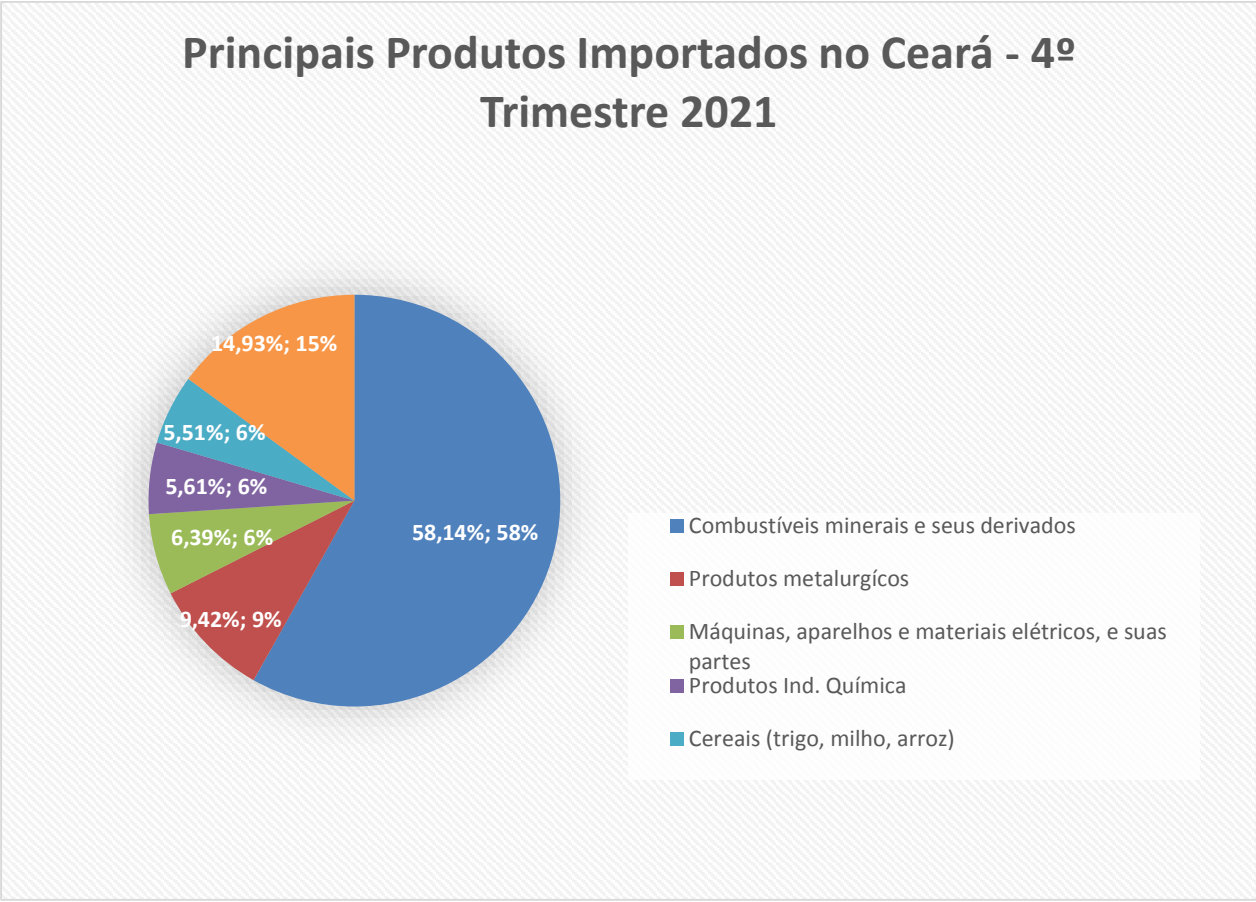
Gráfico 10 – Comparativo das importações – 4º trimestre de 2020-2021 (US$ Milhões – FOB)




Fonte: IPECE

42. Na análise dos principais produtos importados também foi necessário agrupá-los segundo suas características para permitir uma visão mais agregada. O Gráfico 11 apresenta os principais produtos importados no Estado do Ceará no período de outubro a dezembro de 2021.

Gráfico 11 – Participação percentual dos principais produtos importados – 4º trimestre de 2021




Fonte: IPECE

43. De acordo com os dados citados, observa-se que o principal produto importado foi o do grupo de Combustíveis Minerais e seus derivados, alcançando o valor de US$ 830.326.415, correspondendo a 58,14% da pauta de importação do Ceará. Esse segmento apresentou um crescimento de 696,24%, passando de US$ 104.281.256 no 4º trimestre de 2020 para US$ 830.326.415 no mesmo período em 2021. Em seguida, aparecem os Produtos Metalúrgicos (9,42%), as Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes (6,39%); os Produtos da Indústria Química (5,61%); e os Cereais (trigo, milho, arroz) (5,51%). Estes cinco principais produtos registraram uma participação conjunta de 85,07% do valor total das importações cearenses no período em análise.

44. Quanto aos países que importaram para o Ceará, os cinco principais responderam por 67,52% do total comprado no exterior no último trimestre de 2021, são eles: Estados Unidos (22,67%), China (18,89%), Colômbia (13,60%), Índia (6,35%) e Malásia (5,89%).

### 1.3. MERCADO DE TRABALHO

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

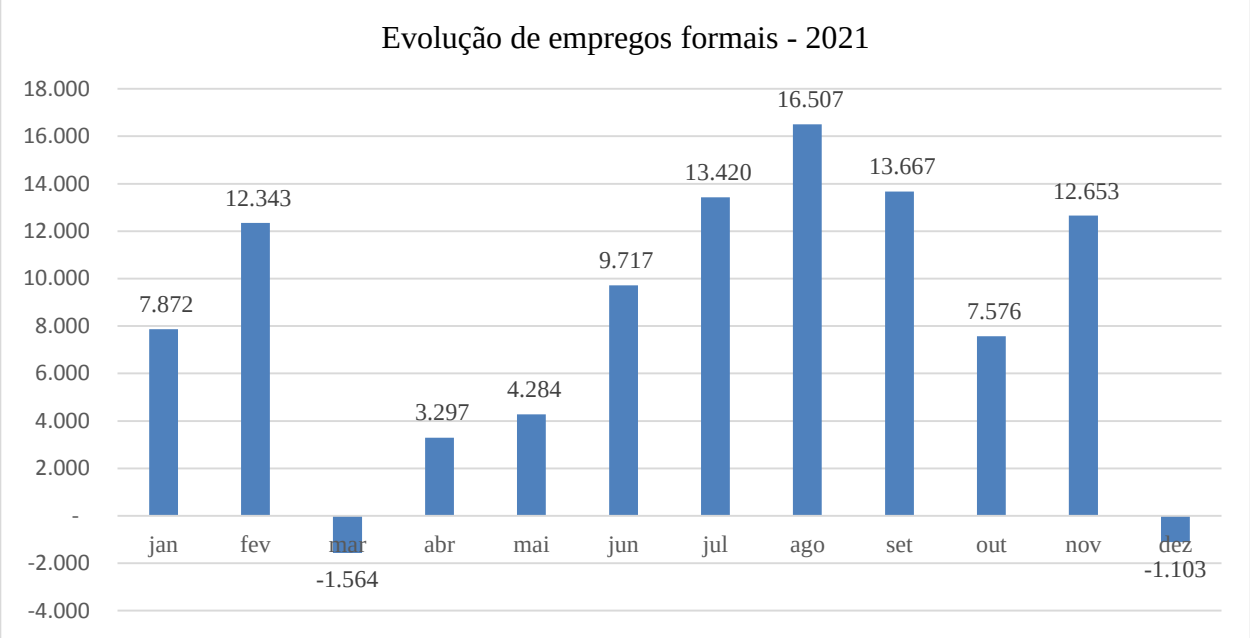
46. Desde janeiro de 2020, o uso do Sistema do Caged foi substituído pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) para parte das empresas, conforme estabelecido pela Portaria SEPRT nº 1.127, de 14/10/2019. A obrigatoriedade de envio das informações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

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

48. De acordo com os dados disponibilizados pelo Novo Caged, o Brasil apresentou em 2021 um saldo positivo de 2.730.597 postos de trabalho, decorrente de 20.699.802 admissões e de 17.969.205 desligamentos (com ajustes até dezembro de 2021).

49. O Estado do Ceará registrou em 2021 um saldo positivo de 81.460 de empregos formais com carteira de trabalho assinada, sendo o terceiro estado do Nordeste a registrar maior número de empregos formais. O Gráfico 12 demonstra o saldo mensal de empregos formais durante o ano de 2021.

Gráfico 12 – Comportamento do saldo mensal de empregos formais no Estado do Ceará em 2021




Fonte: Ministério do Trabalho – Novo Caged

50. Conforme os dados evidenciados no Gráfico 12, no mercado de trabalho cearense foram registrados um total de dez saldos mensais positivos e apenas dois saldos mensais negativos em 2021. Os maiores saldos mensais positivos foram observados nos meses de agosto (+16.507 vagas); setembro (+13.667 vagas); e julho (+13.420 vagas), todos no terceiro trimestre do ano de 2021. Por outro lado, os dois saldos negativos ocorreram nos meses de março (-1.564 vagas) e dezembro (-1.103 vagas).

### 1.4. INFLAÇÃO

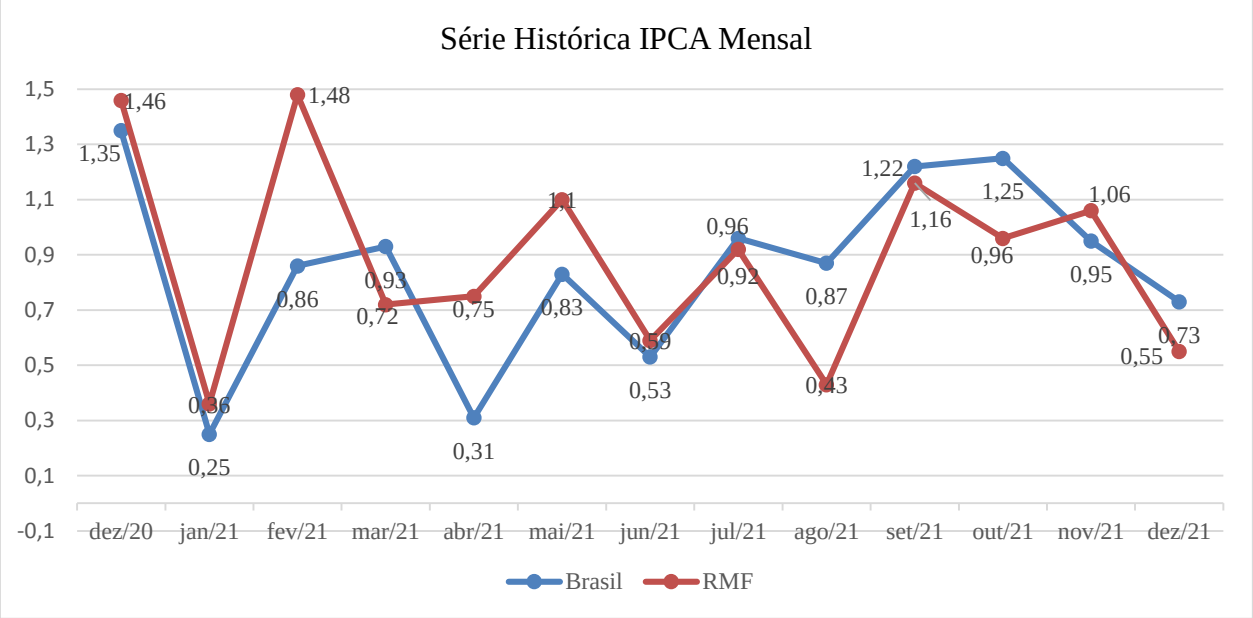
51. O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC) produz contínua e sistematicamente tanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

52. O IPCA tem como objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Já o INPC tem por objetivo a correção do poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo da população assalariada com mais baixo rendimento.

53. O IPECE elaborou um estudo sobre o Termômetro da Inflação (Volume 5, Número 1 – 2022), que trata de uma publicação mensal da inflação obtida através do IPCA e INPC para a Região Metropolitana de Fortaleza (RMF) e outras nove regiões metropolitanas do Brasil, além de seis municípios.

54. De acordo com estudo o Termômetro da Inflação, o Gráfico 13 apresenta a série histórica do IPCA mensal da RMF e do Brasil durante o ano de 2021.

Gráfico 13 – Série Histórica IPCA mensal – Brasil e Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

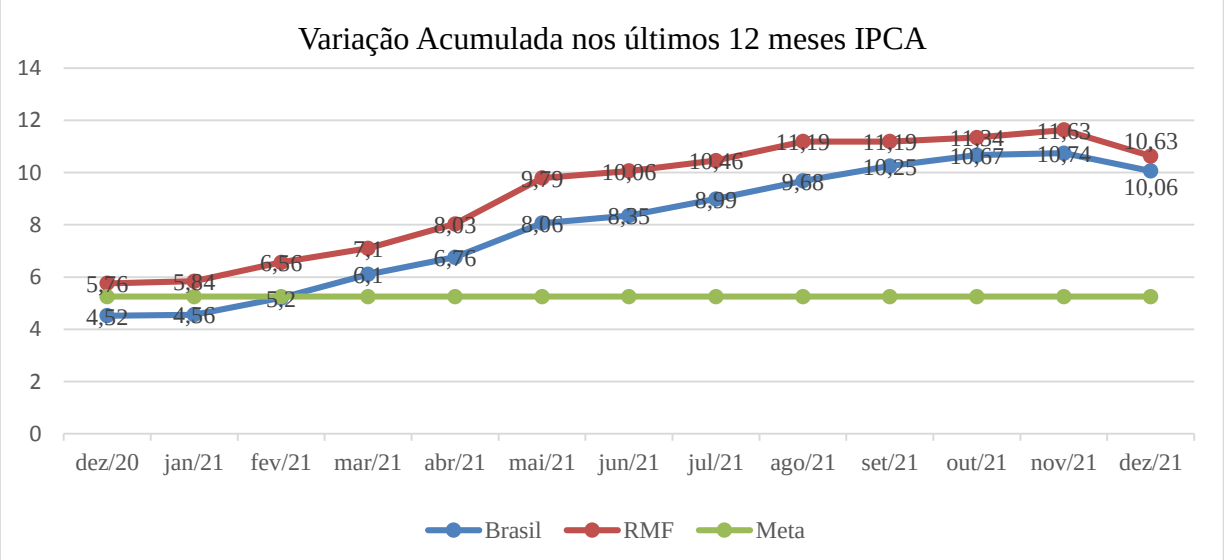



Fonte: IPECE

55. Com base nas informações acima, observa-se que o IPCA da RMF recuou em dezembro com relação a novembro ao registrar a taxa de 0,55%. O IPCA nacional também recuou registrando 0,73%, 0,22 ponto percentual (p.p.) abaixo da taxa de 0,95% registrada em novembro.

56. O Gráfico 14 apresenta a evolução do IPCA para o acumulado nos últimos doze meses para a RMF e o Brasil durante o ano de 2021.

Gráfico 14 – Variação Acumulada nos últimos 12 meses IPCA – Brasil e Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)



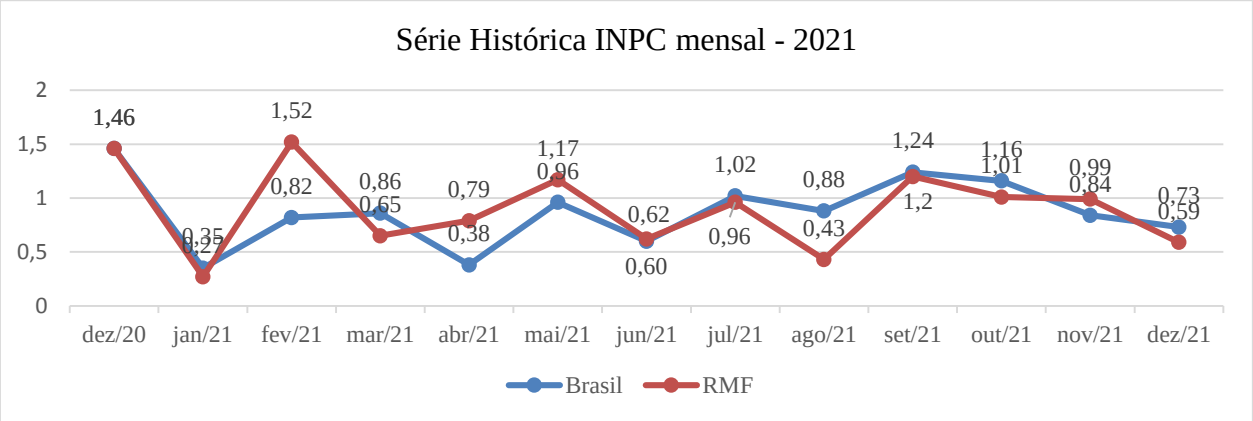

Fonte: IPECE

57. De acordo com o Gráfico 14, observa-se que a inflação da RMF encerrou 2021 com alta de 10,63%, valor 0,57 p.p. acima do IPCA nacional. No acumulado dos últimos 12 meses o índice recuou com relação aos meses anteriores.

58. Já o IPCA nacional fechou em 10,06%, valor de quase o dobro do teto da meta, que foi de 5,25%, embora tenha também apresentado desaceleração com relação aos meses anteriores.

59. O Gráfico 15 apresenta a série histórica do INPC mensal da RMF e do Brasil durante o ano de 2021.

Gráfico 15 – Série Histórica INPC mensal – Brasil e Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)

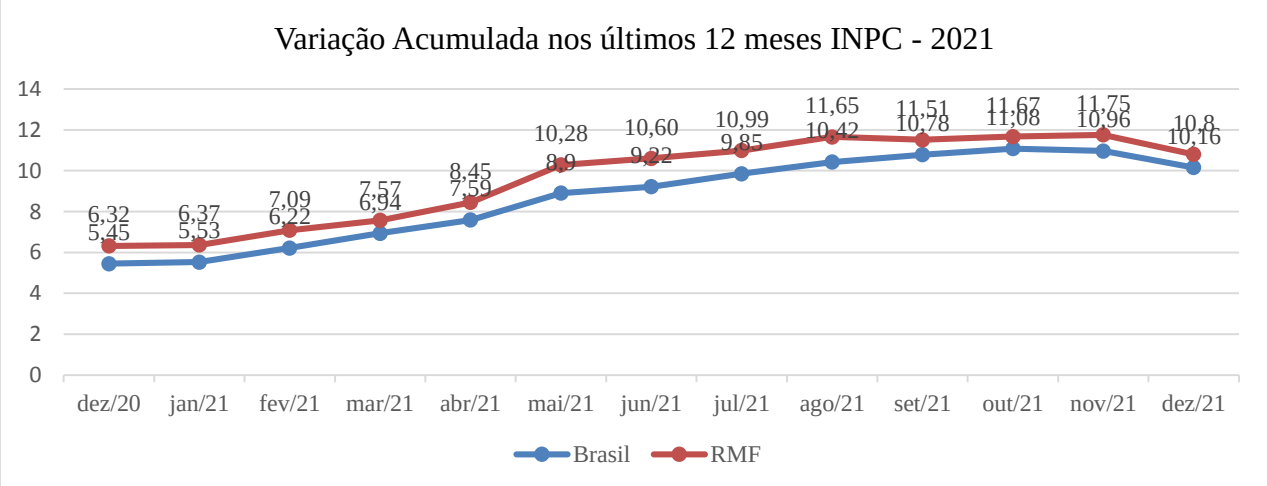



Fonte: IPECE

60. De acordo com as informações acima, observa-se que o INPC da RMF desacelerou pelo segundo mês consecutivo, registrando uma variação de 0,59% em dezembro de 2021.

61. O Gráfico 16 apresenta a evolução do INPC para o acumulado nos últimos doze meses para a RMF e o Brasil durante o ano de 2021.

Gráfico 16 – Variação Acumulada nos últimos 12 meses INPC – Brasil e Região Metropolitana de Fortaleza (RMF)




Fonte: IPECE

62. Com base nas informações acima, observa-se que o INPC da RMF encerrou 2021 com variação de 10,80% e desacelerando no acumulado dos últimos 12 meses com relação ao mês anterior, quando havia registrado 11,75%.

### 1.5. EDUCAÇÃO

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

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

65. Ressalta-se que outros elementos relacionados à educação serão abordados ao longo dos demais capítulos deste Relatório.

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

Tabela 1 – Valores empenhados na Função Educação

| Subfunções | 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 |
| 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 | - | - |
| **Total** | **4.441.801.852,89** | **3.993.401.830,46** | **5.223.797.728,09** | **5.534.617.263,24** |

Fonte: Base de dados do S2GPR
* Fator de correção: IGP-DI (17,74392%, para 2020, 44,91254% para 2019 e 56,0383% para 2018)

67. Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve um aumento no montante aplicado de 11,23% (R$ 448.400.022,43) na função Educação no Estado do Ceará. As subfunções Ensino Médio, Ensino Superior, Administração Geral, representaram, juntas, cerca de 89,0% do valor empenhado.

68. Vale destacar que, em 2021, houve um incremento nas despesas destinadas à subfunção Infraestrutura urbana, no Governo do Estado, representando uma variação positiva de 80,21% comparada ao ano anterior.

69. De acordo com a tabela acima, observa-se que o Estado do Ceará não investiu na formação de recursos humanos nos anos de 2021 e 2020.

70. Ao longo desses anos, observa-se, de acordo com a Tabela 01, uma oscilação nos gastos com as despesas na função Educação, apresentando uma queda significativa em 2020, durante o ano da pandemia do Covid, e depois um aumento nas despesas no exercício de 2021.

71. Com base na classificação do grupo de despesa (4 - Investimento), o Estado do Ceará, em 2021, investiu recursos no valor de R$ 712.757.732,77, na área de educação, tendo as subfunções de Ensino Médio (R$ 522.471.370,51) e de Ensino Superior (R$ 142.927.147,31) que mais empenharam esses recursos.

72. De acordo com o Relatório de Desempenho da Ação Governamental de 2021 elaborado pela Seplag[1], 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).

### 1.6. SAÚDE

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

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

[1] SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Relatórios de Monitoramento.** Disponível em: < https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/03/Principais-Relizacoes-2021.pdf>. Acesso em: 22 junho 2022.

75. Ressalta-se que outros elementos relacionados à saúde serão abordados ao longo dos demais capítulos deste Relatório.

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

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

| Subfunções | 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 Ambiental | 157.678,12 | 202.246,42 | - | - |
| 571 - Desenvolvimento Científico | 2.371.120,73 | - | - | - |
| 573 - Difusão do Conhec. Científico e Tecnológico | - | - | 144.912,54 | - |
| **Total** | **5.197.010.391,23** | **5.451.879.945,42** | **5.353.072.501,65** | **5.580.472.592,17** |

Fonte: Base de dados do S2GPR
* Fator de correção: IGP-DI (17,74392%, para 2020, 44,91254% para 2019 e 56,0383% para 2018)

77. Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve uma diminuição no montante aplicado na função Saúde no Estado do Ceará, representando uma variação negativa de 4,67%. A subfunção 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial representaram um percentual de 81,62% dos recursos empenhados em 2021.

78. Com base nos dados da Tabela 03, observa-se que os gastos com despesa na função Saúde apresenta uma oscilação ao longo desses anos, apresentando um aumento em 2020 quando comparado com 2019 e depois uma queda em 2021.

79. No exercício de 2021, de acordo com a classificação do grupo de despesa (4 - Investimento), o Estado do Ceará 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.

## 1.7. SEGURANÇA PÚBLICA

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

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

### 1.7.1. Aplicação de recursos na Segurança Pública

82. O Governo do Estado do Ceará, ao longo dos três últimos exercícios, aplicou na função Segurança Pública, o montante abaixo detalhado nas suas correspondentes subfunções.

Tabela 3 – Valores empenhados na Função Segurança Pública

| Subfunções | 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 | - | - |
| **Total** | **3.791.054.043,52** | **4.072.178.947,11** | **4.619.085.754,98** | **4.602.506.442,37** |

Fonte: Base de dados do S2GPR
* Fator de correção: IGP-DI (17,74392%, para 2020, 44,91254% para 2019 e 56,0383% para 2018)

83. Comparado com o exercício anterior, observa-se que houve uma diminuição no montante aplicado de 6,90% (R$ 281.124.903,59) na função Segurança. As subfunções Administração Geral e Policiamento representaram, juntas, acerca de 96,06% do valor empenhado na Segurança Pública.

84. Com base nos dados da Tabela 03, observa-se que os gastos com despesa na função Segurança Pública veem diminuindo ao longo desses anos.

85. No exercício de 2021, de acordo com a classificação do grupo de despesa (4 - Investimento), o Estado do Ceará investiu recursos no valor de R$ 87.868.191,79, na função Segurança, sendo as

subfunções de Administração Geral (R$ 57.140.088,51) e de Policiamento (R$ 18.888.687,48) as que mais empenharam esses recursos.

86. De acordo com o Relatório de Desempenho da Ação Governamental de 2021 elaborado pela Seplag, o principal projeto de investimento com fonte do Tesouro estadual, na área de segurança pública, foi a construção de unidades de segurança pública (R$ 102.273.273,57).

87. A seguir, serão analisados os Crimes Violentos Letais e Intencionais e os Crimes Sexuais a fim de verificar, mesmo que parcialmente, os resultados alcançados pelos gastos realizados na função Segurança Pública.

### 1.7.2. Crimes Violentos Letais e Intencionais

88. Com relação ao exercício de 2021, o Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE), com intermédio da Assessoria de Análise Estatística e Criminal (AAESC), apresenta mensalmente as estatísticas acerca da segurança pública estadual.

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

90. Com base nessa estatística, a SSPDS divulgou em seu sítio eletrônico que, no ano de 2021, apresentaram 3.299 vítimas no Estado do Ceará, conforme a Tabela 4.

Tabela 4 – Número de vítimas no Ceará em 2021

| Mês | CVLI | Ocorridos em Unidade Prisional | Intervenção Policial * |
|---|---|---|---|
| Janeiro | 306 | 0 | 20 |
| Fevereiro | 250 | 0 | 12 |
| Março | 249 | 0 | 11 |
| Abril | 275 | 0 | 9 |
| Maio | 244 | 0 | 9 |
| Junho | 275 | 0 | 10 |
| Julho | 263 | 0 | 14 |
| Agosto | 281 | 0 | 7 |
| Setembro | 301 | 0 | 7 |
| Outubro | 298 | 0 | 9 |
| Novembro | 285 | 1 | 9 |

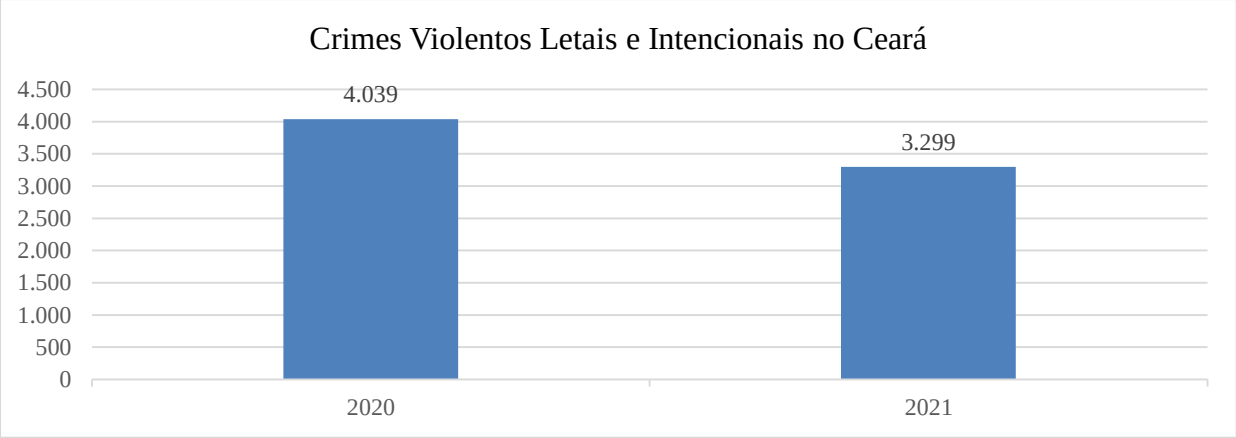
| Mês | CVLI | Ocorridos em Unidade Prisional | Intervenção Policial * |
|---|---|---|---|
| Dezembro | 272 | 0 | 8 |
| **TOTAL** | **3.299** | **1** | **125** |

Fonte: SSPDS/CE
* As mortes decorrentes de Intervenção Policial não são consideradas como intencionais, pois possuem excludentes de ilicitude.

91. A partir das informações acima, percebe-se que ao longo desse ano houve uma oscilação na criminalidade, tendo o mês de janeiro com o maior número de vítimas registradas (306 pessoas). Já o mês de maio, obteve o menor número de vítimas, em 244 pessoas.

92. O Gráfico 17 apresenta o comparativo dos crimes violentos letais e intencionais no Estado do Ceará nos anos de 2020 e 2021.

Gráfico 17 – Comparativo entre 2020 e 2021 dos crimes violentos letais e intencionais.




Fonte: SSPDS/CE

93. Em dados consolidados, observa-se que o exercício de 2021 teve uma diminuição de 19,32% de Crimes Violentos Letais e Intencionais no Estado do Ceará, quando comparado ao ano de 2020.

### 1.7.3. Crimes Sexuais

94. Com relação ao exercício de 2021, o Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE), por intermédio da Gerência de Estatística e Geoprocessamento (GEESP/SUPESP), apresenta mensalmente suas estatísticas acerca dos crimes sexuais com o objetivo de acompanhar a evolução da criminalidade e da violência, bem como promover o acesso público e irrestrito às informações referentes à segurança pública no estado do Ceará.

95. A GEESP/SUPESP utiliza, para esse indicador, a base de dados de crimes sexuais, que compreende todos os crimes de estupro, estupro de vulnerável e exploração sexual de menor. A

quantidade será definida pela soma de todas as vítimas de infrações classificadas nesse tipo de crime. Em relação a dimensão temporal, a estatística mensal será computada por meio da contagem de todos os crimes que ocorram entre o primeiro e o último dia do mês (inclusive).

96. Com base nessa estatística, a SSPDS divulgou em seu sítio eletrônico que no ano de 2021 apresentaram 1.946 vítimas no Estado do Ceará, conforme a Tabela 05.

Tabela 05 – Número de vítimas de crimes sexuais no Ceará em 2021

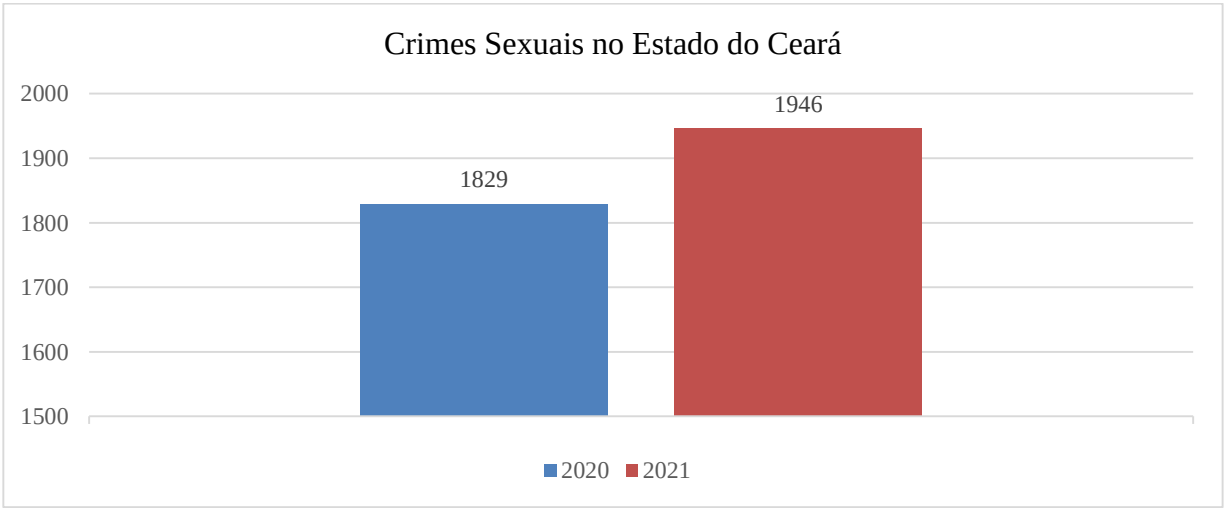
| Mês | Quantidade |
|---|---|
| Janeiro | 156 |
| Fevereiro | 149 |
| Março | 124 |
| Abril | 125 |
| Maio | 165 |
| Junho | 163 |
| Julho | 190 |
| Agosto | 212 |
| Setembro | 178 |
| Outubro | 162 |
| Novembro | 163 |
| Dezembro | 159 |
| **TOTAL** | **1.946** |

Fonte: SSPDS/CE

97. A partir das informações acima, percebe-se que ao longo desse ano houve uma oscilação neste tipo de criminalidade, tendo o mês de agosto com o maior número de vítimas registradas (212 vítimas).

98. O Gráfico 18 apresenta o comparativo dos crimes sexuais no Estado do Ceará nos anos de 2020 e 2021.

Gráfico 18 – Comparativo entre 2020 e 2021 dos crimes sexuais.




Fonte: SSPDS/CE

99. Em dados consolidados, observa-se que o exercício de 2021 teve um aumento de 6,40% de Crimes Sexuais no Estado do Ceará, quando comparado ao exercício anterior.

## 1.8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

100. O PIB brasileiro, em 2021, teve um avanço de 4,65% em relação ao ano anterior e supera a perda provocada em 2020 pelos efeitos do Covid. Nessa comparação, houve um crescimento nos setores de serviços (4,7%) e da indústria (4,5%), e uma retração no setor da agricultura (-0,2%).

101. No âmbito estadual, o PIB cearense apresentou um crescimento de 6,63%. Os setores da indústria e de serviços, que compõem o cálculo do PIB no Estado, em comparação com o ano de 2020, apresentaram um aumento, respectivamente, de 13,35% e 5,96%. Já o setor da agricultura apresentou queda de 4,71% em relação ao exercício de 2020.

102. No comércio exterior, o saldo da balança comercial cearense encerrou o ano 2021 negativo em US$ 1,1 bilhão, sendo o maior valor dos últimos cinco anos. As exportações cearenses somaram US$ 2,7 bilhões, crescimento de 47,7% em 2021, comparado com o ano anterior. As importações atingiram um recorde no montante de US$ 3,87 bilhões, correspondendo ao crescimento de 60,4%, com relação a 2020.

103. Em relação ao mercado de trabalho, pode-se confirmar que o Estado do Ceará está se recuperando das perdas sofridas no auge dos meses de combate a pandemia, pois ao final de 2021 apresentou um saldo acumulado positivo em 81.460 postos de trabalho.

104. De acordo com o SNIPC, a inflação da RMF encerrou 2021 com alta de 10,63%, valor 0,57 p.p. acima do IPCA nacional. Já o INPC da RMF encerrou 2021 com variação de 10,80% e desacelerando no acumulado dos últimos 12 meses com relação ao mês anterior, quando havia registrado 11,75%.

105. Em relação à função Educação, observou-se que houve um aumento no montante aplicado de 11,23% (R$ 448.400.022,43). As subfunções Ensino Médio, Ensino Superior, Administração Geral, representaram, juntas, cerca de 89,0% do valor empenhado na Educação.

106. Os principais projetos de investimento com fonte do Tesouro Estadual, na área de educação, conforme Relatório de Desempenho da Ação Governamental 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 estaduais de ensino médio (R$ 78.034.545,00).

107. Quanto à Saúde, verificou-se que houve uma diminuição no montante aplicado na função Saúde no Estado do Ceará, representando uma variação negativa de 4,67%. A subfunção 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial representou um percentual de 81,62% dos recursos empenhados em 2021.

108. Quanto à política pública relacionada à Segurança, observou-se que houve uma diminuição no montante aplicado de 6,90% (R$ 281.124.903,59) na função Segurança Pública do Estado do Ceará no exercício de 2021 em comparação ao exercício anterior.

109. De acordo com o Relatório de Desempenho da Ação Governamental de 2021 elaborado pela Seplag, o principal projeto de investimento com fonte do Tesouro Estadual, na área de segurança pública, foi a construção de unidades de segurança pública (R$ 102.273.273,57).

# *CAPÍTULO 2*

# *PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA*

## 2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1. O sistema orçamentário previsto na Constituição Federal é baseado em três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Cada peça tem uma função específica, as quais necessitam estar alinhadas a um mesmo objetivo: o planejamento da atividade financeira do Estado.

2. Tais instrumentos são normatizados pela Constituição Federal nos arts. 165 a 169, pela Constituição do Estado do Ceará, arts. 203 a 210, e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, arts. 4º e 5º, as quais exigem a integração entre eles, sendo o programa, o elemento responsável por tal integração.

3. Isto posto, o presente capítulo tem como objetivo analisar a estrutura do PPA, os resultados apresentados e monitorados pela SEPLAG, o cumprimento dos requisitos pela LDO e LOA de acordo com a legislação específica, bem como a execução orçamentária realizada durante o exercício de 2021, inclusive referente aos recursos utilizados no combate ao COVID-19.

### 2.1. PLANO PLURIANUAL

4. O PPA é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais, compreendendo um período de quatro anos, tendo por finalidade estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e as relativas aos programas de duração continuada, conforme disposto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988.

5. Ademais, o PPA representa o núcleo do processo de planejamento governamental, constituindo-se em um poderoso instrumento de gestão que orienta as escolhas políticas de Estado e possibilita a otimização dos gastos públicos e, consequentemente, do incremento dos benefícios gerados à sociedade.

6. No que diz respeito ao Estado do Ceará, o PPA para o período 2020-2023 foi instituído pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, o qual estabelece o instrumento de planejamento governamental, no âmbito da Administração Pública Estadual, que orienta a implementação de políticas públicas, e se baseia pelo conjunto dos seguintes princípios: I – Gestão para Resultados; II – Participação cidadã; III – Promoção do desenvolvimento territorial; IV – Intersetorialidade; e V – Promoção do desenvolvimento sustentável.

7. A gestão do PPA 2020-2023 consiste no desenvolvimento e articulação de instrumentos necessários à viabilização e acompanhamento dos resultados dos eixos e temas e dos objetivos,

iniciativas e entregas dos programas, essencialmente dos finalísticos, de modo a garantir a realização da dimensão estratégica do planejamento e da ação governamental.

8. As revisões, o monitoramento e a avaliação do PPA 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.

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

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

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

12. Em seguida, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 17.327, 23 de outubro de 2020, que altera os atributos dos programas criados pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019 (Plano Plurianual 2020-2023). Essa Lei ainda alterou as quantidades programadas das entregas dos programas de governo retroagindo a 1º de janeiro de 2020, bem como os atributos dos programas para os exercícios de 2021 a 2023.

13. Por último, a Assembleia Legislativa aprovou 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 do PPA 2020-2023

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

15. O Eixo Governamental de Atuação Intersetorial, componente da Base Estratégica, representa o elemento de planejamento que organiza a atuação governamental, de forma integrada, articulada e sistêmica, com o propósito de atender à complexidade da missão de tornar o Ceará um estado com desenvolvimento sustentável e qualidade de vida.

16. Conforme estabeleceu a Lei nº 17.160/2019, o PPA em exame está apoiado em 07 (sete) grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável. Esses eixos estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento econômico para superar as desigualdades sociais e regionais.

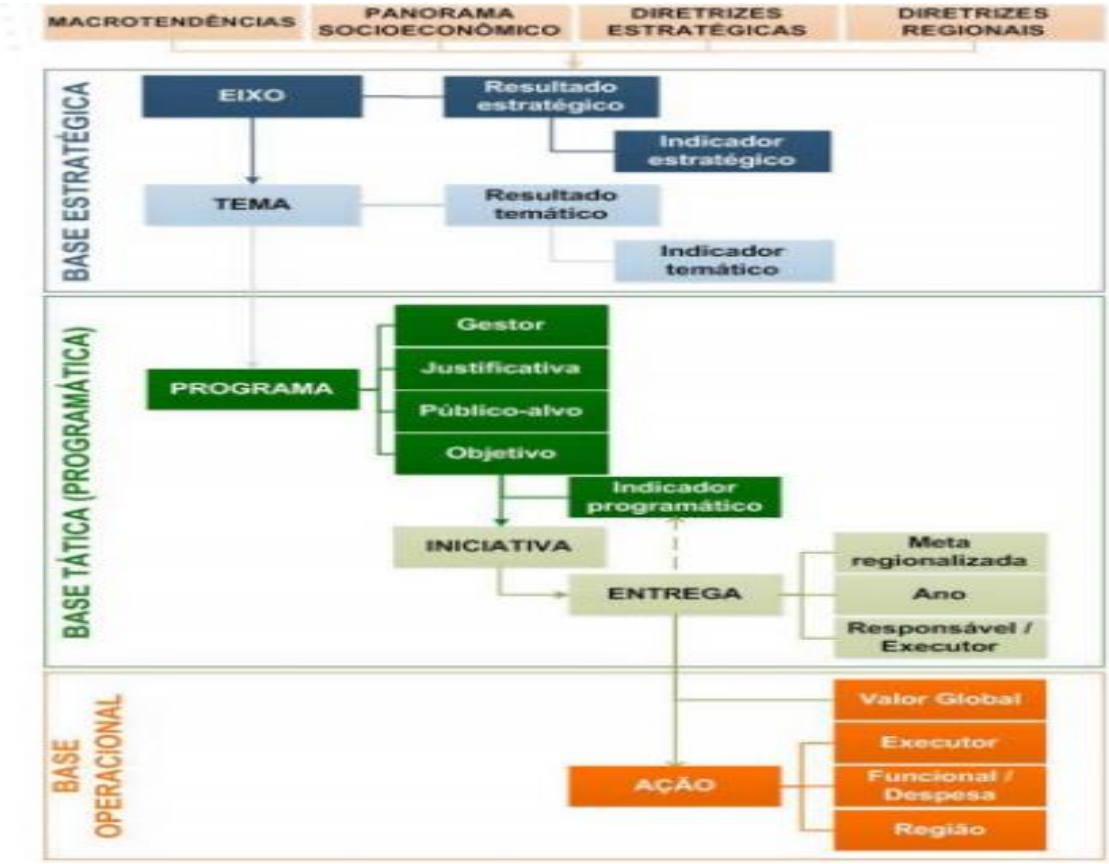
17. O Tema consiste em desdobramento do Eixo, sendo representado pelas diversas áreas de atuação do governo, na implementação das políticas públicas, sendo classificado em setorial ou intersetorial.

18. O Programa é o instrumento de organização da ação governamental, visando ao alcance dos resultados desejados. O Programa ainda visa solucionar ou amenizar problemas, atender demandas ou criar/aproveitar oportunidades de desenvolvimento para a população cearense, além de permitir o monitoramento e a avaliação.

19. O PPA ainda contempla Agendas Transversais, as quais reúnem eixos e programas que, por intermédio das ofertas declaradas nas iniciativas, contribuem para a consecução dos resultados esperados pela sociedade em temas transversais, tais como: Atenção à Pessoa com Deficiência, Atenção à Pessoa Idosa, Desenvolvimento Integral da Juventude, Equidade de Gênero, Igualdade Étnico-racial, Inclusão e Direitos da População LGBT, entre outros.

20. De acordo com Metodologia de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, o PPA está estruturado em três dimensões: a dimensão estratégica, a dimensão tática e a dimensão operacional, conforme estão ilustradas na Figura 01.

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




Fonte: Metodologia de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023

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

### 2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual

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

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

24. Os programas podem ser classificados da seguinte forma:

- Finalísticos: são aqueles programas que, para o alcance do resultado pretendido, geram bens ou serviços para a sociedade;

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

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

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

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

### 2.1.3. Execução Financeira dos Programas

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

### 2.1.4. Por tipo de Programa

29. A Tabela 01 contém a dotação atualizada da LOA 2021 para cada um dos 3 (três) tipos de programas (a), os valores efetivamente empenhados (b), os percentuais de execução orçamentária (%b/a) e os percentuais de representatividade/participação em relação ao total empenhado no exercício de 2021 (%b/c).

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

| Tipo de Programa | Dotação Atualizada (a) | Empenhado (b) | Execução (%b/a) | Representatividade (%b/c) |
|---|---|---|---|---|
| Administrativo | 3.399.197.229,62 | 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% |
| **Total (c)** | **36.638.438.296,92** | **32.891.618.159,15** | **89,77%** | **100%** |

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

30. Na análise preliminar, verificou-se uma divergência em R$ 678.012.769,36 (seiscentos e setenta e oito milhões, doze mil, setecentos e sessenta e nove reais e trinta e seis centavos) nas

dotações atualizadas apresentadas pela Seplag, por meio do Processo nº 08078/2022-6, e pela Sefaz, através do Balanço Geral do Estado do Ceará, referente ao exercício de 2021.

31. Esta Corte de Contas solicitou, por meio do Ofício nº 04716/2022 - SEC.SSP, atendendo ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022.

32. Através do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento sobre a matéria.

33. De acordo com os esclarecimentos, a Comissão do PASF explicou a divergência no valor de R$ 678.012.769,36 (seiscentos e setenta e oito milhões, doze mil, setecentos e sessenta e nove reais e trinta e seis centavos) através da Tabela 02 a seguir:

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

| **Descrição** | **Valor (R$)** |
|---|---|
| Total Dotação Atualizada (dotação inicial + créditos adicionais) (SEPLAG – Processo n° 08078/2022-6) | 37.316.451.066,28 |
| Total Dotação Atualizada (dotação inicial + créditos adicionais) (SEFAZ – Balanço Geral do Estado do Ceará - 2021) | 36.638.438.296,92 |
| **Diferença apontada — TCE** | **678.012.769,36** |
| Orçamento de investimento das Empresas Estatais não dependentes (A Sefaz não considera esse Orçamento) | 677.483.523,36 |
| Ação n° 21100 (Diferença entre anulado e contido) | 5.493,00 |
| Ação n° 18361 (Duplicidade de classificações dessa ação) | 49.348,00 |
| | 474.405,00 |

34. De acordo com as informações da tabela acima, após os devidos ajustes nos valores da dotação atualizada dos programas tipos administrativo e finalístico, o valor total da dotação atualizada é de R$ 36.638.438.296,92 no orçamento do Governo do Ceará.

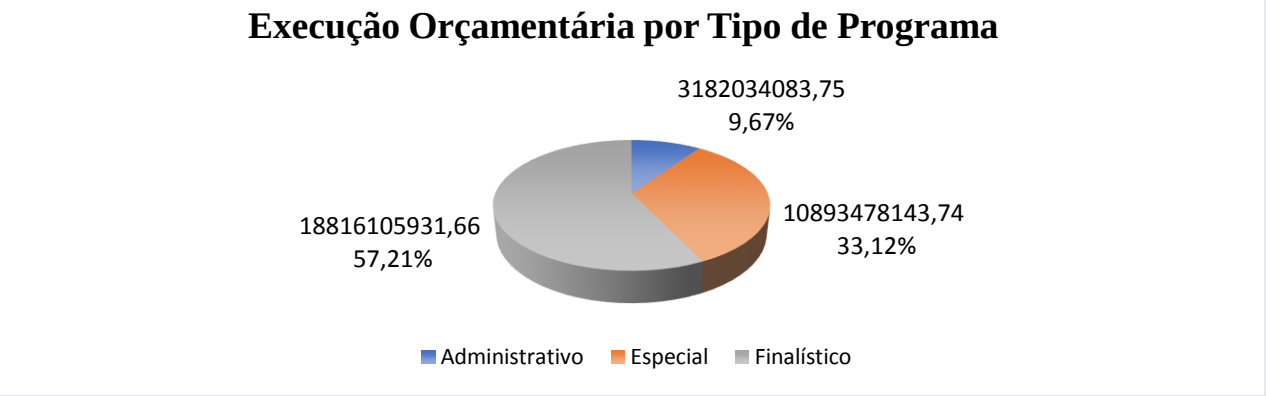
35. Dando seguimento a análise, no exercício financeiro de 2021, a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela LOA e os créditos adicionais, alcançou o valor de R$ 32.891.618.159,15, que representou 89,77% do total autorizado.

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

37. Neste ano, nota-se que o programa finalístico teve maior representatividade, respondendo por 57,21% da execução total, 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. Por fim,

tem-se o programa administrativo que representou 9,67% do orçamento, empenhando a quantia de R$ 3.182.034.083,75.

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



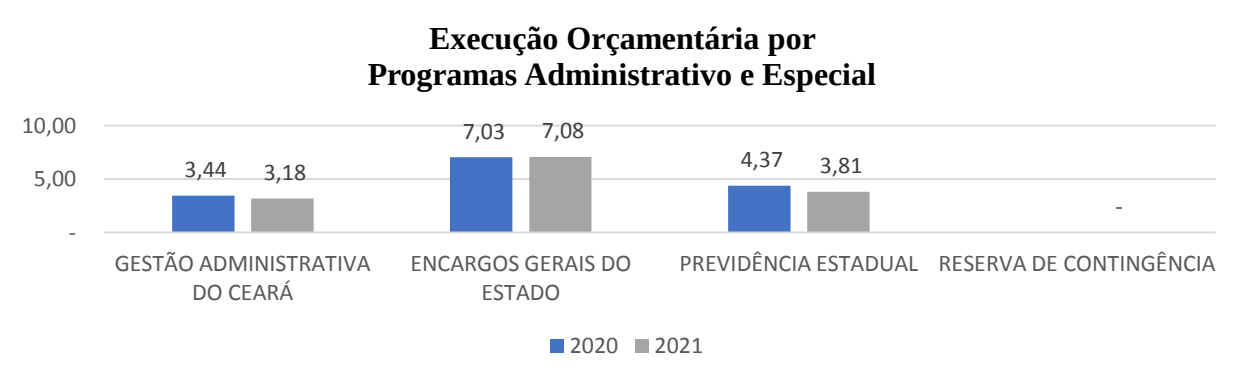

Fonte: Seplag

38. Vale destacar que o programa tipo finalístico, responsável pelo fornecimento de bens e serviços à população cearense, representou 57,21% da despesa orçamentária empenhada em 2021.

2.1.4.1 Programas Administrativos e Especiais

39. O Gráfico 02 evidencia o comparativo das despesas realizadas pelos programas Administrativo (211 – Gestão Administrativa do Ceará) e Especial (212 –Encargos Gerais do Estado, 213 – Previdência Estadual e 999 – Reserva de Contingência) durante os exercícios de 2020 e 2021.

Gráfico 02 – Comparativo dos programas administrativo e especial em 2020(*) e 2021 (R$ bilhão)




Fonte: Seplag
*Fator de correção: IGP-DI (17,743920%)

40. De acordo com as informações acima, observa-se que o programa 211 – Gestão Administrativa do Ceará apresentou uma queda na execução das despesas de 2020 para 2021, representando uma variação negativa de 7,50%. Tal programa tem como objetivo promover com eficiência a gestão administrativa dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, direta e indireta, de todos os Poderes.

41. Em 2021, a maior despesa executada foi no Programa 212 - Encargos Gerais do Estado que trata do pagamento de dívidas do Estado, atingindo o montante de R$ 7.081.256.116,33, ou seja, 65,00% do valor referente aos programas especiais no orçamento. Já o Programa 213 - Previdência Estadual correspondeu a 35,00% do empenhado para tipo de programa especial, no valor de R$ 3.812.222.027,41. Vale destacar que esses 03 programas (Gestão Administrativa do Ceará, Encargos Gerais do Estado e Previdência Estadual) representam cerca de 42,79% da despesa orçamentária empenhada em 2021.

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

2.1.4.2 Programas Finalísticos

43. A Tabela 03 compara 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).

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

| Programa Finalístico | Dotação atualizada (a) | Empenhado (b) | Execução (% b/a) |
|---|---|---|---|
| 631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão | 4.613.016.451,52 | 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% |
| **Total** | **16.503.371.590,33** | **14.971.711.282,75** | **90,72%** |

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

44. Considerando os dados acima e fazendo uma análise de setores finalísticos, pode-se afirmar que o Governo do Estado priorizou no exercício de 2021 as áreas de "Saúde", "Segurança Pública" e "Educação", uma vez que os Programas Finalísticos (631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão, 521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade e 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio) foram os que alcançaram as maiores dotações orçamentárias.

45. Analisando a representatividade desses programas finalísticos, os 10 programas listados responderam por 79,57% da totalidade de recursos empenhados no exercício de 2021, somando R$ 14.971.711.282,75, enquanto o conjunto dos demais 78 programas finalísticos representaram apenas 20,43%, com o montante de R$ 3.844.394.648,91.

2.1.4.3 Análise do Nível de Execução Orçamentária

46. No exercício financeiro de 2021, a execução dos programas finalísticos do PPA 2020-2023, considerando os recursos autorizados pela LOA e os créditos adicionais, alcançou R$ 18.816.105.931,66, montante que representou 87,49% do total autorizado.

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

Tabela 04 – Execução orçamentária dos programas finalísticos por faixa

| Faixas | Quantidade | % Quantidade/Total |
|---|---|---|
| Ausência de previsão orçamentária* | 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% |
| **Total** | **88** | **100,00%** |

Fonte: Processo nº 08078/2022-6 e 01734/2022-1
* Programa: 513 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra)

48. Como se pode verificar na Tabela 04, o Programa 513 - Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) está na faixa ausência de previsão orçamentária, pois não apresentou dotação orçamentária no exercício em análise.

49. Dos programas que se encontram na faixa 1, observa-se que não houve nenhuma execução em 09 programas com dotação prevista para 2021, tais como: 134 - Institucionalização e Desenvolvimento de Políticas Públicas para a Juventude, 241 - Governança Interfederativa das

Regiões, 243 - Modernização da Gestão Corporativa e Normatização, 251 - Controle Interno Governamental, 253 - Fomento à Ética e à Integridade, 321 - Fortalecimento do Setor de Comércio e Serviços, 351 - Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Pesca e Aquicultura, 364 - Inovação para Melhoria de Oportunidades e 435 - Controle das Políticas Públicas de Educação.

50. Dos 88 programas finalísticos do PPA 2020-2023, percebe-se que mais da metade dos programas (58), representando 65,91% do total, situaram-se nas faixas 4 e 5, ou seja, tiveram execução orçamentária individualizada superior a 61,00% da dotação atualizada.

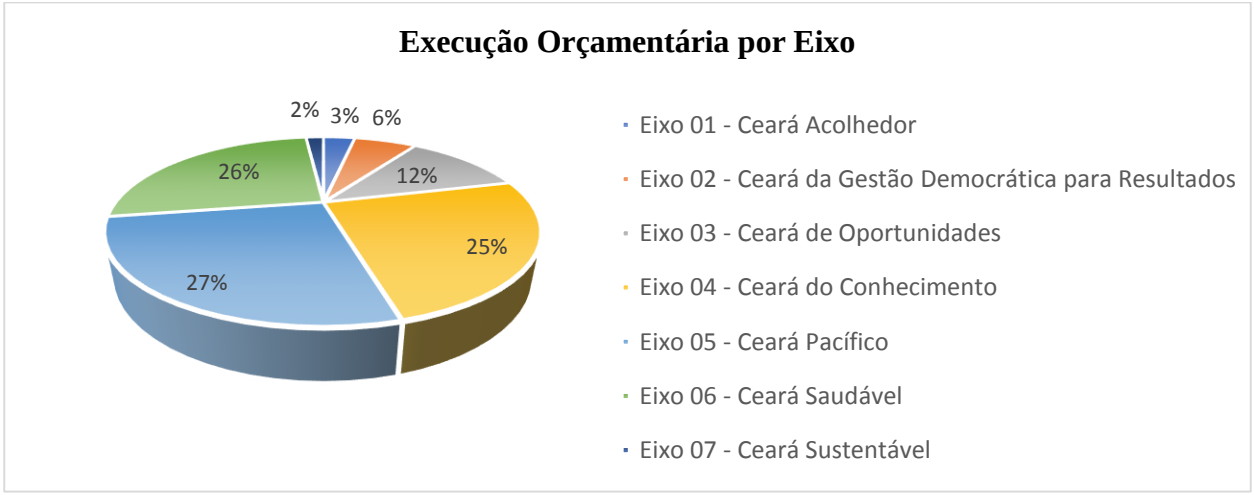
51. Os 05 programas finalísticos que mais empenharam recursos classificados no grupo de despesas como investimentos foram: 1. 342 - Infraestrutura e Logística (R$ 915.650.958,57); 2. 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio (R$ 382.849.300,43); 3. 341 - Promoção da Requalificação Urbana (R$ 274.443.393,17); 4. 343 - Mobilidade, Trânsito e Transporte (R$ 207.894.602,83); e 5. 521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade (R$ 186.059.641,13).

52. Quanto aos programas relacionados ao Eixo Ceará Saudável, os Programas 631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão e 632 - Prevenção de Doenças e Promoção da Saúde do Cidadão apresentaram, respectivamente, índices de execução de 95,99% e 88,23%, situados na faixa 5 de execução orçamentária no exercício de 2021.

53. Os principais programas nas áreas de 'Segurança Pública' (521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade) e 'Educação' (433 - Desenvolvimento do Ensino Médio) mantiveram um perfil de execução satisfatório, na proporção de 97,17%, e 93,63%, respectivamente, do total planejado.

54. O Gráfico 03 apresenta a representatividade, no exercício de 2021, da execução orçamentária dos programas finalísticos, agregando-os para cada Eixo do PPA 2020-2023.

Gráfico 03 – Execução orçamentária dos programas finalísticos em 2021




Fonte: Processo nº 08078/2022-6

55. De acordo com o Gráfico 03, os eixos que apresentaram as maiores execuções orçamentárias pelo Governo do Estado do Ceará, em 2021, foram os seguintes: Eixo 05 – Ceará Pacífico no montante de R$ 5.023.222.785,82; Eixo 06 – Ceará Saudável em R$ 4.853.098.510,79; e Eixo 04 – Ceará do Conhecimento na importância de R$ 4.639.983.837,68.

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

2.1.4.4 Execução Física dos Programas Finalísticos

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

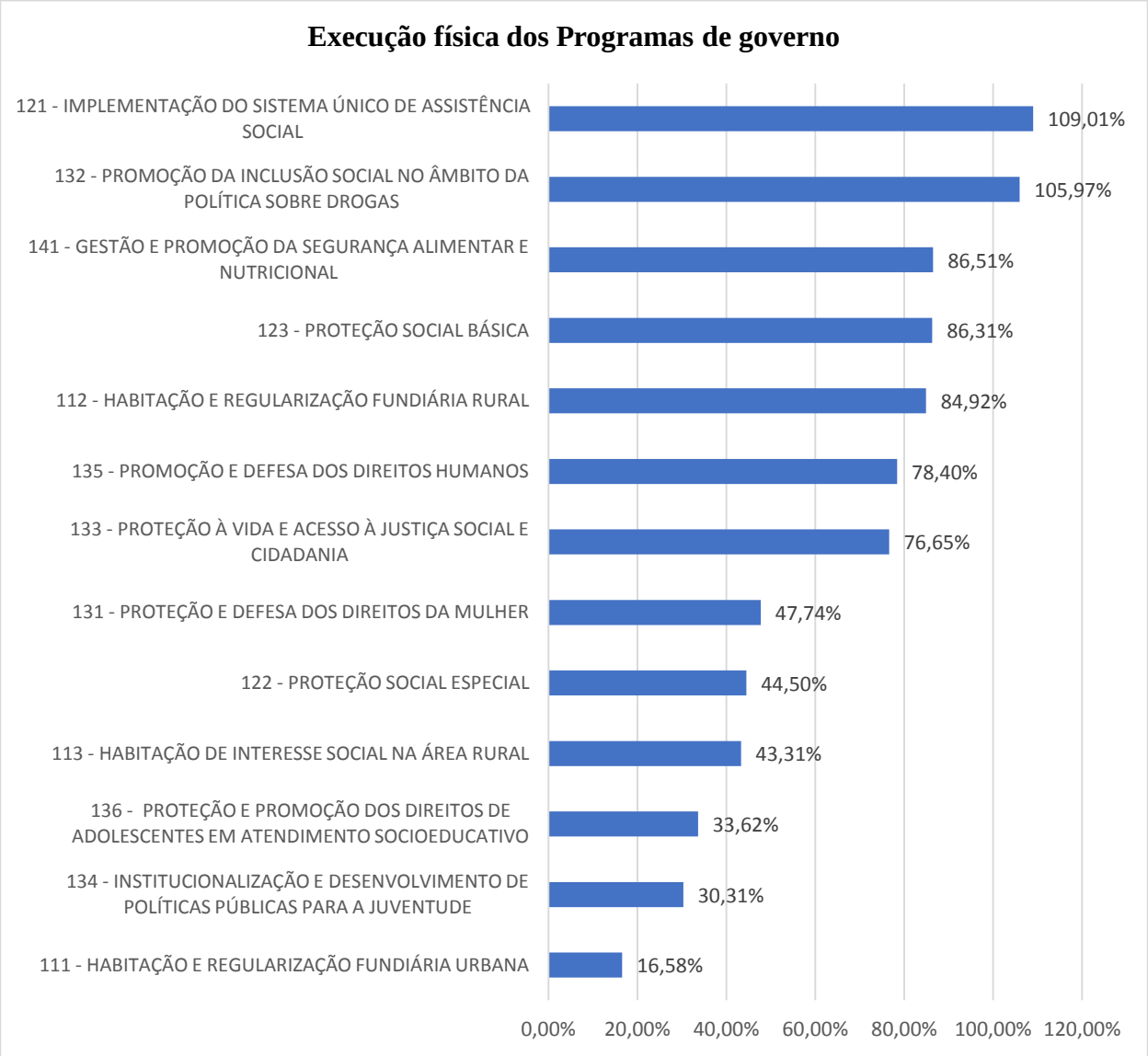
58. A entrega traduz o bem ou o serviço que o público-alvo receberá no tocante a determinada estratégia, ao longo dos quatro anos de vigência do Plano, com metas regionalizadas, para 2021 e para o período 2021-2023. Para melhor demonstrar os resultados da execução física, será feita uma análise para cada programa finalístico executado em 2021 por eixo governamental de atuação intersetorial.

**a) Eixo 01 Ceará Acolhedor**

59. O Eixo 01 Ceará Acolhedor tem como resultado estratégico a inclusão social, direitos humanos e civis e reconhecimento assegurados para a população no Ceará, respeitando a diversidade e priorizando os segmentos vulneráveis e suas potencialidades.

60. Este Eixo está dividido em 4 Temas: 1.1 Acesso à Terra e Moradia; 1.2 Assistência Social; 1.3 Inclusão Social e Direitos Humanos e 1.4 Segurança Alimentar e Nutricional. A seguir, o Gráfico 04 apresenta o resultado da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2021 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 04 – Execução física dos programas finalísticos por eixo




Fonte: Processo nº 08078/2022-6
(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as iniciativas com execução superior a 300% e as iniciativas sem valor programado.

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

62. Analisando as informações acima, os programas que mais se destacaram foram: 121 - Implementação do Sistema Único de Assistência Social (109,01%) e 132 - Promoção da Inclusão Social no Âmbito da Política Sobre Drogas (105,97%), todos apresentaram uma execução física acima de 100,00% da meta projetada para 2021.

63. Em análises pontuais sobre o nível de execução física das iniciativas dos programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas, observa-se que o Programa 123 - Proteção Social Básica teve a maior execução orçamentária no Eixo 01 no valor de R$ 272.020.509,98, dando

destaque as seguintes iniciativas: 123.1.01 - Promoção do atendimento a famílias em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social no âmbito do Mais Infância Ceará (333,33%); 123.1.03 - Promoção do apoio à implementação do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) (236,28%); 123.1.04 - Promoção do apoio a famílias em situação de extrema pobreza e vulnerabilidade que não têm condições de arcar com as despesas relacionadas a nascimentos e mortes (121,48%).

64. Com a função de orientar a elaboração do orçamento público, o art. 2º da LDO (Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020) estabeleceu no seu Anexo I as prioridades e metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2021, consoante objetivos e diretrizes estabelecidas no PPA 2020-2023.

65. Dessas metas previstas no Anexo I da LDO-2021, verificou-se que, das 95 iniciativas apresentadas no Eixo 01 Ceará Acolhedor, 31 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2021.

66. Das 31 iniciativas referente ao Anexo I Metas e Prioridades, constatou-se que 04 iniciativas não tiveram nenhuma execução física. Por outro lado, 52% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2021 apresentam execução física acima de 81% da meta estabelecida.

67. Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2021, tendo em vista que algumas iniciativas não apresentaram nenhuma execução física durante o exercício de 2021.

68. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

**b) Eixo 02 Ceará da Gestão Democrática por Resultados**

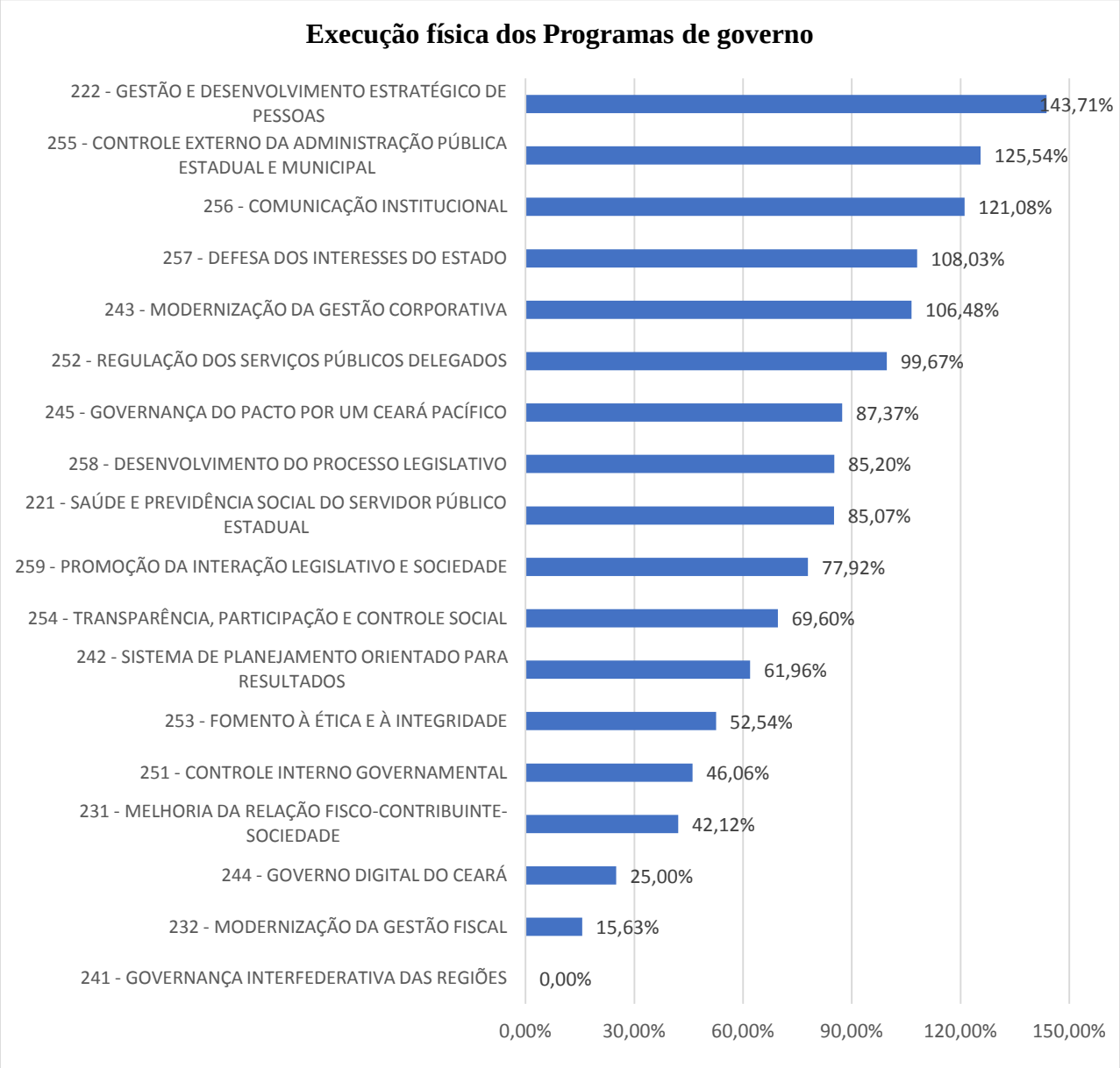
69. O Eixo 02 Ceará da Gestão Democrática por Resultados tem como estratégica principal que a população seja atendida com serviços públicos estaduais planejados e geridos de forma eficiente, eficaz e efetiva, atendendo às necessidades e demandas regionais, com transparência, controle social, equidade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

70. Neste item, será excluído o Tema Estratégico 2.1 – Administração Geral por agregar apenas o “programa administrativo” de Gestão Administrativa do Ceará de todos os órgãos e entidades do

Estado e os "programas especiais", tais como: Previdência Estadual, Encargos Gerais do Estado e Reserva de Contingência.

71. O Gráfico 05 apresenta o resultado da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2021 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 05 - Execução física por Programas Finalísticos por Eixo




Fonte: Processo nº 08078/2022-6
(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as iniciativas com execução superior a 300% e as iniciativas sem valor programado.

72. Como se pode observar no Gráfico 05, dos 18 programas finalísticos contemplados neste Eixo, 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%).

73. O Programa 222 - Gestão e Desenvolvimento Estratégico de Pessoas visa promover o dimensionamento, alocação, reconhecimento e desenvolvimento das pessoas nos órgãos públicos estaduais para uma melhor oferta do serviço público. Das 07 iniciativas deste programa, 05 apresentaram um resultado de execução física acima de 100,00% da meta estabelecida para o exercício de 2021.

74. Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2021, verificou-se que das 101 iniciativas apresentadas no Eixo 02 Ceará da Gestão Democrática por Resultados, apenas 02 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2021: 241.1.02 Promoção do planejamento municipal (0,00%) e 255.1.03 Promoção do desenvolvimento e da qualificação de servidores, jurisdicionados e sociedade (66,02%).

75. Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou a meta estabelecida no Anexo I da LDO 2021, tendo em vista que uma iniciativa não apresentou nenhuma execução física.

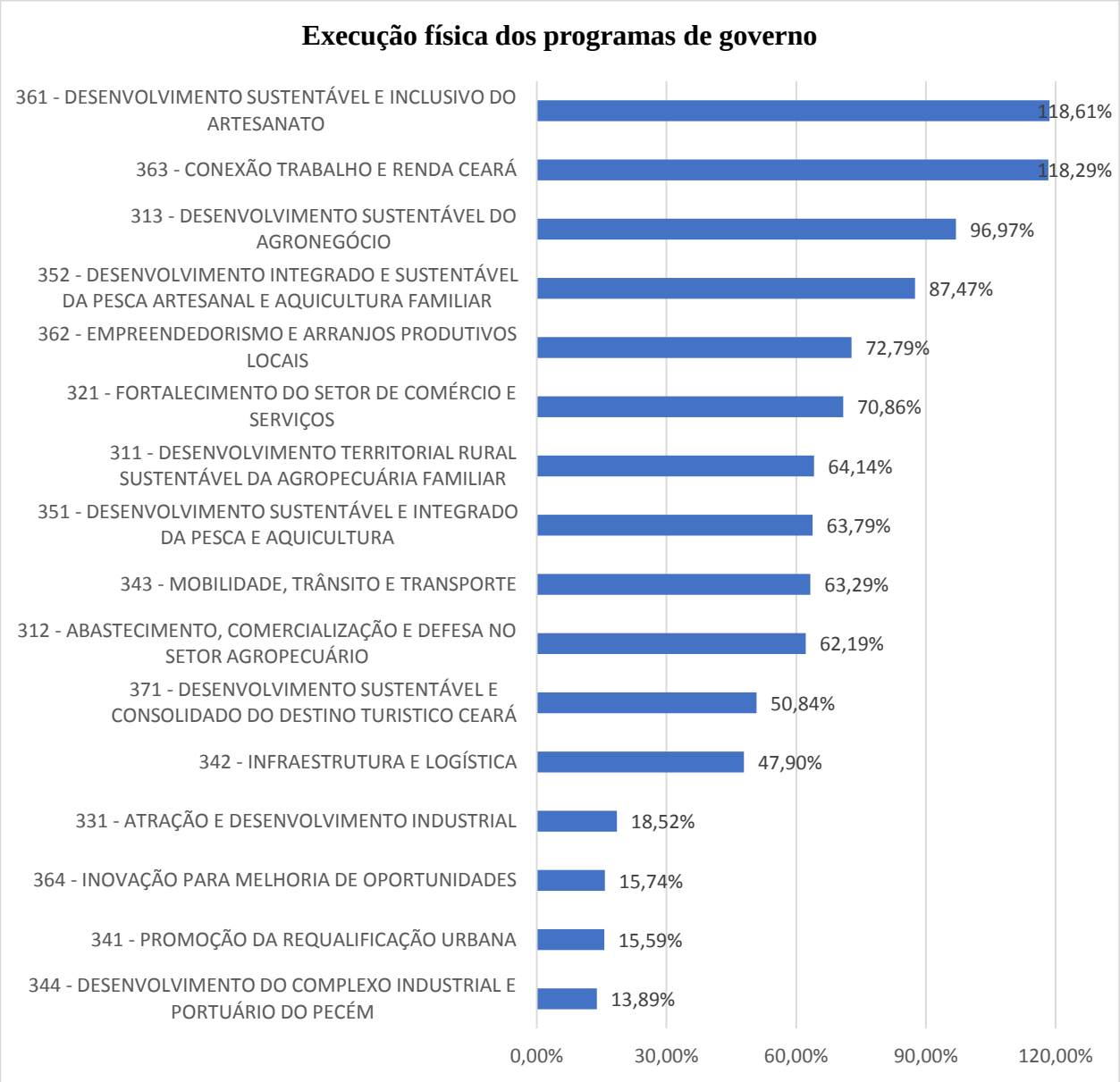
76. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

**c) Eixo 03 Ceará de Oportunidades**

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

78. Em relação a este Eixo, os resultados da execução física dos programas finalísticos, no exercício de 2021, serão apresentados no Gráfico 06 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 06 - Execução física dos programas finalísticos por eixo




Fonte: Processo nº 08078/2022-6
(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as iniciativas com execução superior a 300% e as iniciativas sem valor programado.

79. Analisando as informações acima, observa-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%).

80. Em análise pontual sobre o nível de execução física das iniciativas dos Programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas deste Eixo, observa-se que o Programa 342 - Infraestrutura e Logística, de maior orçamento do Eixo 03 Ceará de Oportunidades, agrupado

no Tema Infraestrutura e Mobilidade, no PPA 2020-2023, apresentou uma execução de 47,90% da meta programada em 2021. Esse programa tem como objetivo assegurar infraestrutura adequada e diversificada para o desenvolvimento sustentável do Estado do Ceará.

81. Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2021, verificou-se que, das 131 iniciativas apresentadas no Eixo 03 Ceará de Oportunidades, 40 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2021.

82. Das metas prioritárias do Anexo I, as iniciativas Expansão da capacidade de transporte aeroviário (342.1.09) e Expansão da oferta de serviços de transporte metroferroviário - Linha Sul (343.1.02) não apresentaram programação física para o exercício de 2021. Constatou-se também que 06 iniciativas não tiveram nenhuma execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas para 2021.

83. Por outro lado, 19 iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2021 apresentaram execução física acima de 75% da meta estabelecida pela LDO 2021.

84. Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2021, tendo em vista que algumas iniciativas não apresentaram nenhuma execução nem previsão na programação de metas para o exercício de 2021.

85. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

**d) Eixo 04 Ceará do Conhecimento**

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

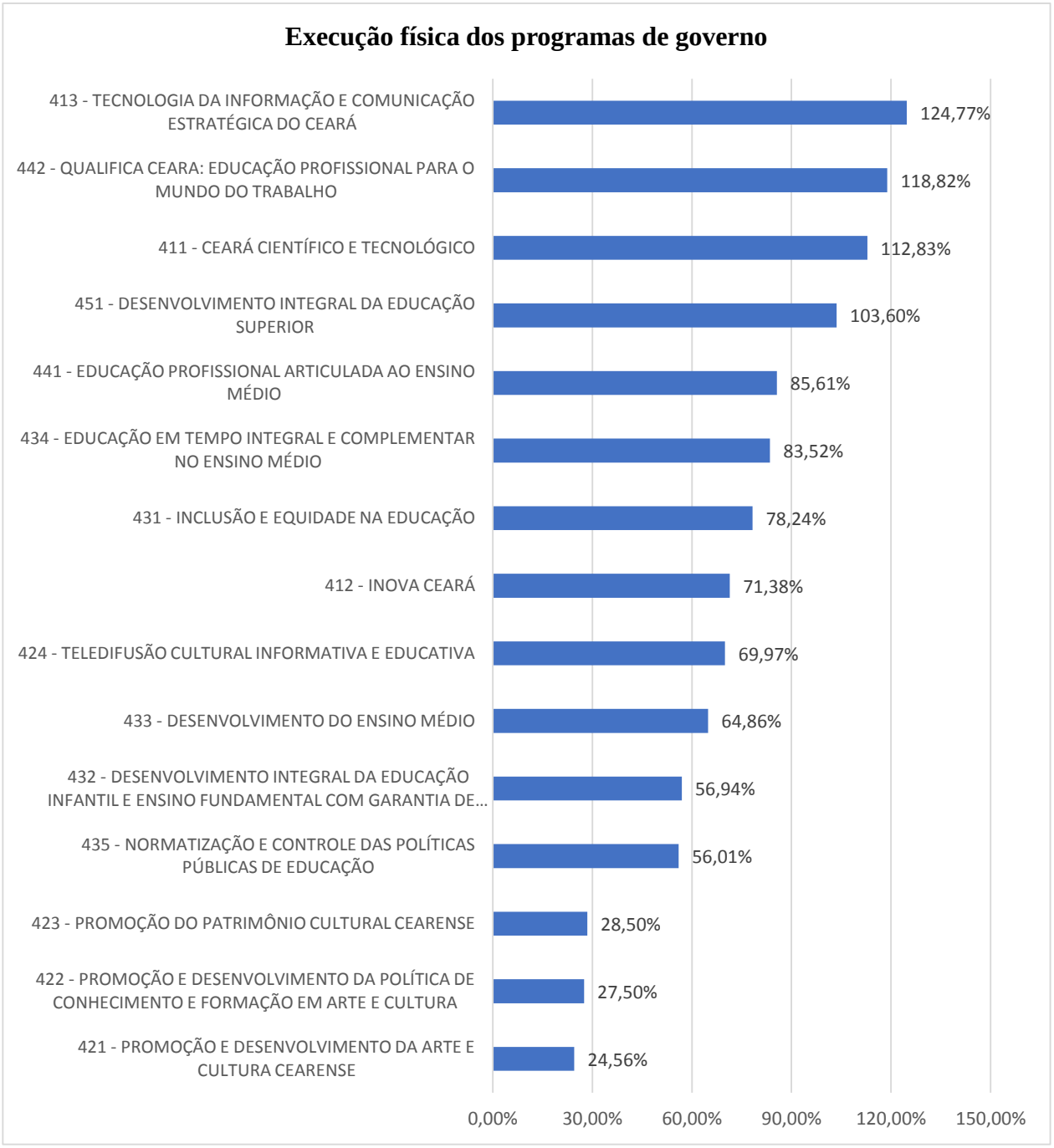
87. A missão de governo é, portanto, a de assegurar as condições para a produção da riqueza e sua distribuição na sociedade. E o compromisso central do Plano Plurianual é lançar bases sólidas para a construção de uma sociedade do conhecimento no Ceará.

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

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

90. O Gráfico 07 apresenta os resultados da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2021 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 07 – Execução física dos Programas de governo por Eixo




Fonte: Processo nº 08078/2022-6
(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as iniciativas com execução superior a 300% e as iniciativas sem valor programado.

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

92. Vale destacar que, mesmo tendo recebido a maior dotação atualizada na LOA 2021, na área de educação, o Programa 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio apresentou uma execução física de 64,86% da meta projetada para 2021. Esse programa visa assegurar a efetiva aprendizagem no Ensino Médio, com equanimidade e qualidade, preparando o jovem para o acesso ao ensino superior e oportunizando experiência profissional como preparação prática para o trabalho.

93. Outro programa que merece destaque é o "Desenvolvimento Integral da Educação Superior (451)", que apresentou um percentual de 103,60% da sua execução física realizada em 2021, correspondendo a um valor empenhado de R$ 675.555.475,88.

94. Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2021, verificou-se que, das 100 iniciativas apresentadas no Eixo 05 Ceará do Conhecimento, 41 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2021, representando 41% do total das inciativas do Eixo em análise.

95. Das metas prioritárias do Anexo I, 17 iniciativas executaram um percentual acima de 90% da meta programada para o exercício em análise, tais como: 411.1.04 - Expansão do fomento à pesquisa Científica, Tecnológica e de Inovação (298,80%); 431.1.02 - Qualificação dos serviços educacionais de apoio à inclusão e ao atendimento das pessoas com deficiência, com altas habilidades/superdotação, com Transtorno do Espectro Autista (TEA) e pessoas surdas nas escolas da rede estadual de ensino (93,42%); 432.1.02 - Expansão da oferta de vagas de educação infantil na rede pública municipal (90,00%); 434.1.01 - Expansão da oferta de vagas de tempo integral nas escolas estaduais de Educação Básica (112,20%).

96. Por outro lado, a iniciativa Implantação da política estadual de Economia da Cultura (421.1.01) não apresentou programação física para o exercício de 2021. Verificou-se também que 11 iniciativas não tiveram nenhuma execução física no período.

97. Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2021, tendo em vista que algumas iniciativas não apresentaram nenhuma execução nem previsão na programação de metas para o exercício de 2021.

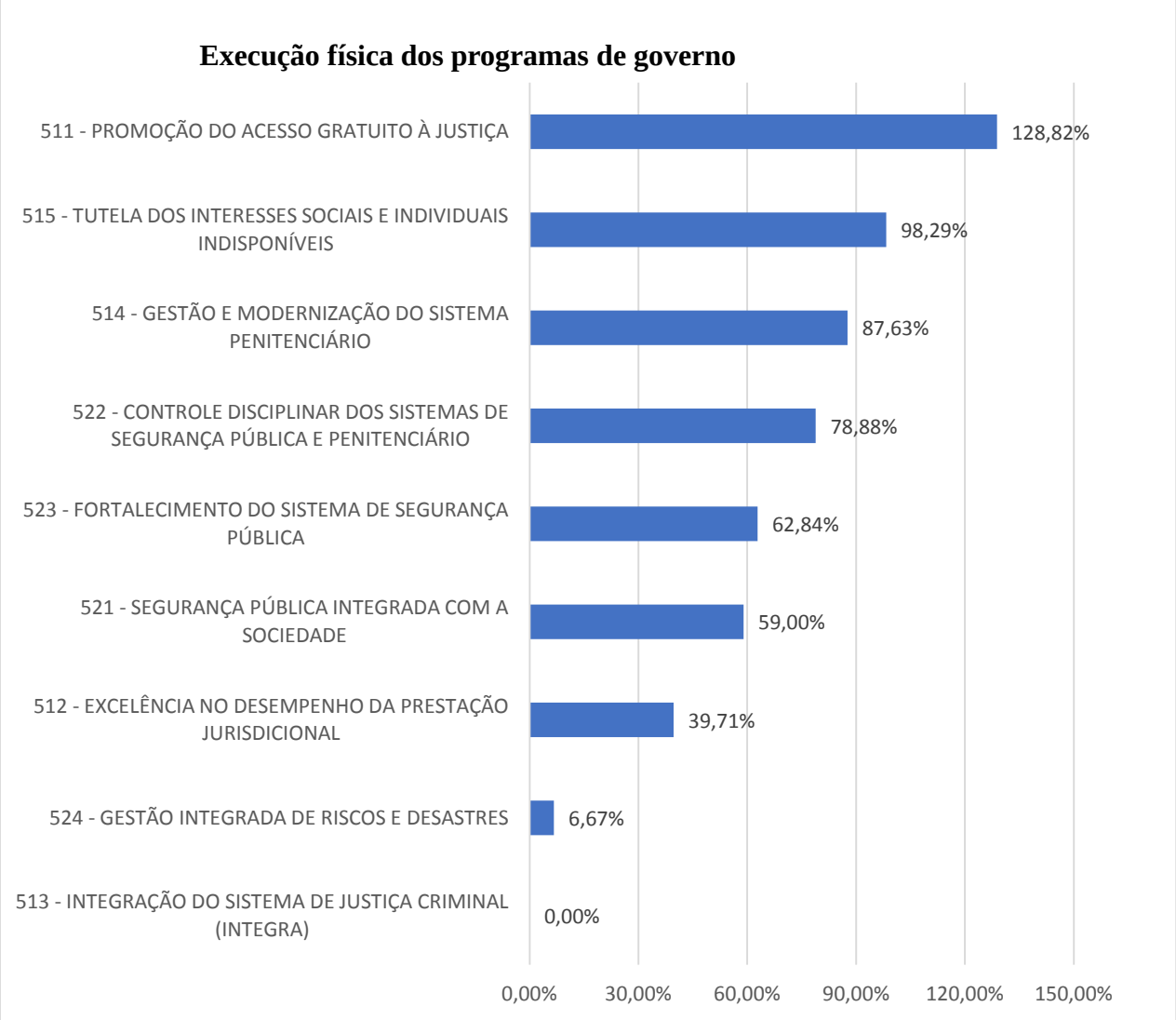
98. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

**e) Eixo 05 Ceará Pacífico**

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

100. O Gráfico 08 apresenta os resultados da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2021 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 08 - Execução física dos Programas Finalísticos por Eixo




Fonte: Processo nº 08078/2022-6
(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as iniciativas com execução superior a 300% e as iniciativas sem valor programado.

101. Como se pode observar no Gráfico 08, os Programas que apresentaram as maiores execuções físicas, em 2021, foram os seguintes: 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%).

102. Vale destacar que, mesmo tendo 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. Esse programa tem como objetivo fomentar a integração com a Sociedade, em ações estratégicas e operacionais, e ampliar a realização de ações preventivas na área da Segurança Pública.

103. Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2021, verificou-se que, das 59 iniciativas apresentadas no Eixo 05 Ceará Pacífico, 17 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2021, representando 28,81% das metas deste Eixo como prioritárias para o Governo do Estado do Ceará.

104. Das metas prioritárias, constatou-se que 03 iniciativas não tiveram execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas na LDO 2021.

105. Por outro lado, 41,18% das iniciativas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2021 apresentaram uma execução física acima de 80% de meta estabelecida no período pela LDO - 2021.

106. Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou todas as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2021, tendo em vista que algumas iniciativas apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas para o exercício de 2021.

107. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

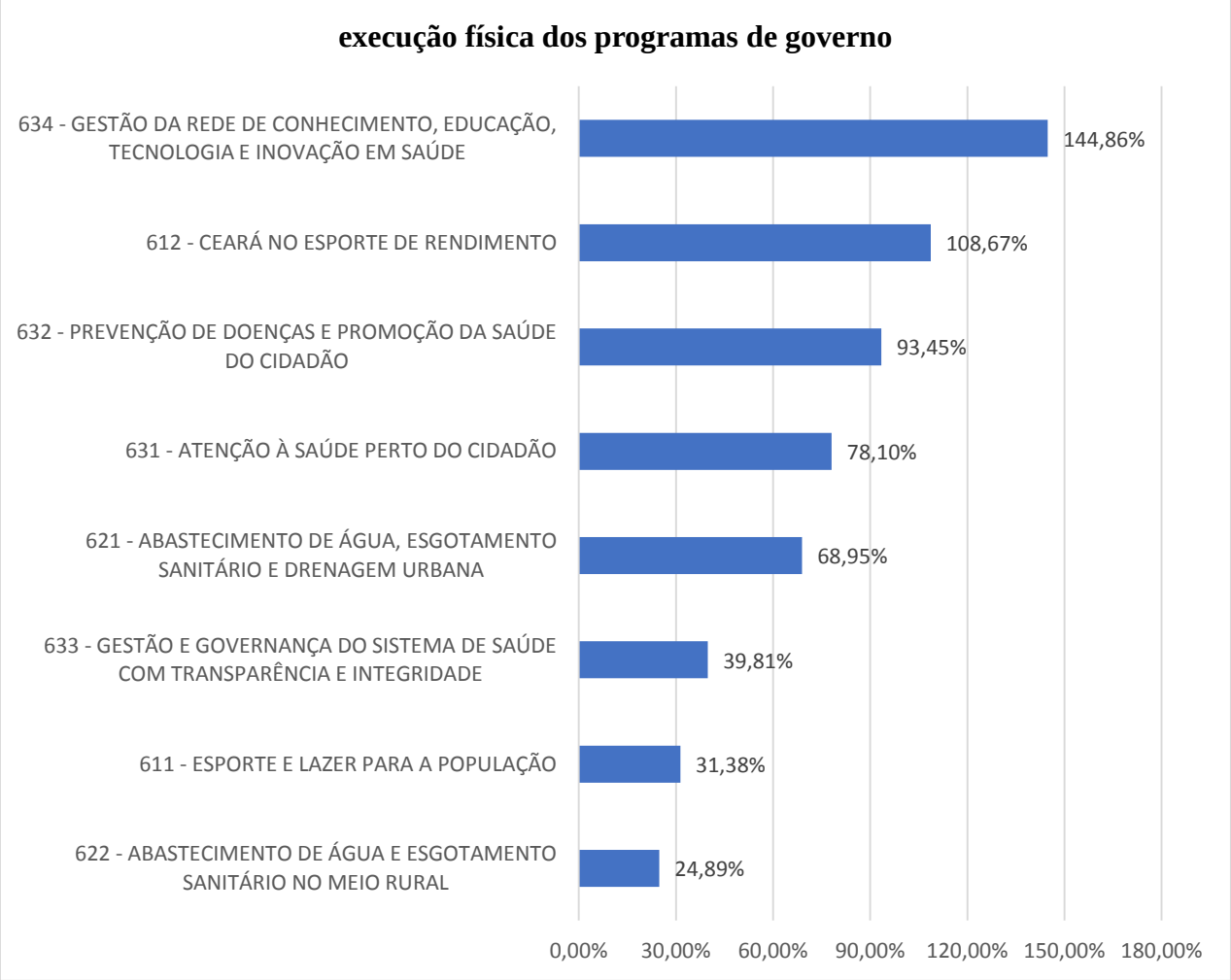
**f) Eixo 06 Ceará Saudável**

108. O conceito “Estar saudável” é dinâmico e abrangente, qualificado pela intervenção humana, resultante de um processo coletivo, a partir da interação entre os determinantes culturais, Ceará saudável econômicos, sociais e ambientais. Dessa forma, a construção de um Ceará Saudável terá, enquanto pressupostos da cidadania, a garantia de direitos, a promoção da saúde, o fortalecimento das ações comunitárias, a criação de ambientes favoráveis, o desenvolvimento de habilidades pessoais e mudança de estilos de vida.

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

110. O Gráfico 09 apresenta o resultado da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2021 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 09 - Execução física dos Programas Finalísticos por Eixo




Fonte: Processo nº 08078/2022-6
(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as iniciativas com execução superior a 300% e as iniciativas sem valor programado.

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

112. Vale destacar que o Programa 631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão, mesmo tendo recebido a maior dotação atualizada na LOA 2021, apresentou uma execução física de 78,10% da meta projetada para 2021. Esse programa tem como objetivo melhorar a resolutividade e a eficiência das ações de saúde, de forma integrada, equânime e regionalmente bem distribuída, tendo como seu público-alvo população usuária do SUS.

113. O Programa Atenção à Saúde Perto do Cidadão tem como suas principais iniciativas: 631.1.01 - Promoção da oferta de serviços das Redes de Atenção à Saúde; 631.1.02 - Expansão da oferta de serviços das Redes de Atenção à Saúde; 631.1.03 - Qualificação física e tecnológica dos serviços de saúde na Atenção Primária; 631.1.04 - Promoção da Assistência Farmacêutica; 631.1.05 Expansão da promoção da Assistência Farmacêutica; 631.1.06 - Implantação da Gestão da

Qualidade, Humanização e Transparência; 631.1.07 - Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais; e 631.1.12 - Promoção do tratamento do uso problemático de álcool e outras drogas.

114. 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.

115. Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2021, verificou-se que, das 59 iniciativas apresentadas no Ceará Saudável, 24 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2021, representando 40,67% do total das iniciativas do Eixo em análise.

116. Das metas prioritárias do Anexo I, 08 iniciativas apresentaram execução física igual ou acima de 80% no exercício de 2021, tais como: 631.1.02 - Expansão da oferta de serviços das Redes de Atenção à Saúde (100%); 612.1.01- Expansão do incentivo a atletas de rendimento, entidades e delegações (110%); e 621.1.03 - Expansão do serviço de esgotamento sanitário (200%).

117. Constatou-se também que 08 iniciativas tiveram execução física abaixo de 5,00% ou nenhuma execução no período da meta estabelecida no Anexo I da LDO 2021, representando um percentual de 33,33% das iniciativas prioritária para este Eixo.

118. Diante do exposto, observa-se que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2021, tendo em vista que algumas iniciativas não apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas para o exercício de 2021.

119. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

**g) Eixo 07 Ceará Sustentável**

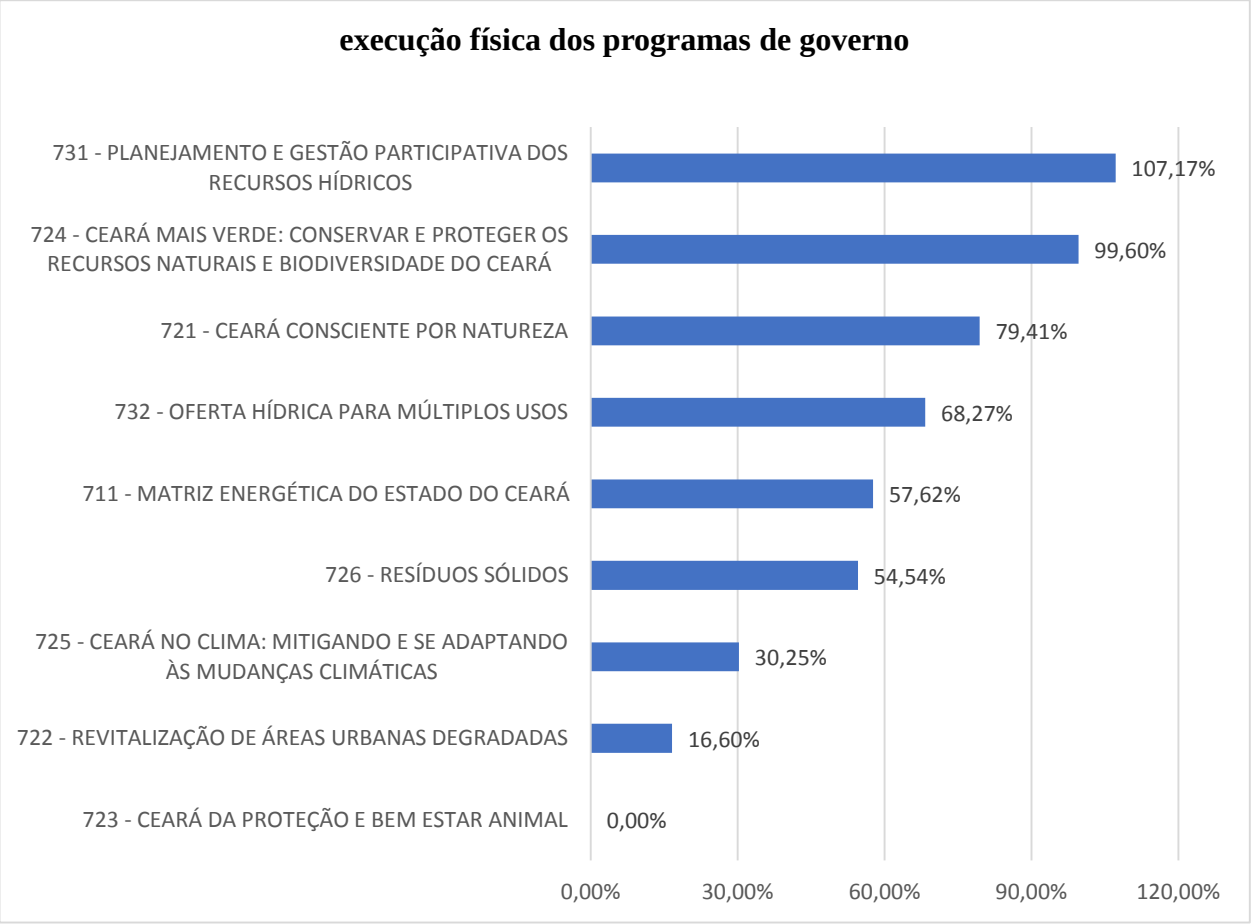
120. O Estado do Ceará está inserido na região do Semiárido brasileiro, representando 86,8% de sua área inserida nessa região. Este perfil sugere um risco de seca mais significativo (maior que 60%), prolongado, refletindo-se sobre toda a população, requerendo medidas para aprimorar a convivência com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

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

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

123. O Gráfico 10 apresenta o resultado da execução física dos programas finalísticos no exercício de 2021 por eixo governamental de atuação intersetorial.

Gráfico 10 - Execução física dos Programas Finalísticos por Eixo




Fonte: Processo nº 08078/2022-6
(*) Para o cálculo do percentual de execução física, foram desconsideradas as iniciativas com execução superior a 300% e as iniciativas sem valor programado.

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

125. O programa de governo 731 - Planejamento e Gestão Participativa dos Recursos Hídricos executou 107,17% da sua meta programada para 2021, promovendo eventos, campanhas, publicações de estudos, dentre outros.

126. No Tema 7.2 Meio Ambiente, os Programas que mais se destacaram foram 724 - Ceará Mais Verde: Conservar e Proteger os Recursos Naturais e Biodiversidade do Ceará (99,60%) e 725 - Ceará no Clima: Mitigando e Se Adaptando às Mudanças Climáticas (30,25%).

127. O programa 711 - Matriz Energética do Estado do Ceará, responsável em promover a segurança e eficiência energética, com expansão da produção e incentivo ao consumo racional da energia disponível no Estado, realizou um percentual de 57,62% da sua meta projetada para o exercício em análise.

128. Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2021, verificou-se que, das 59 iniciativas apresentadas no Eixo 07 Ceará Sustentável, 17 iniciativas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2021.

129. Das 17 iniciativas referente ao Anexo I Metas e Prioridades, constatou-se que 7 iniciativas apresentaram execução acima de 100% da meta programada para 2021, representando 27% das metas prioritárias.

130. Dessas metas prioritárias, 06 iniciativas não realizaram nenhuma execução física durante o exercício de 2021, representando 35,29% das metas prioritárias para o Eixo Sustentável. Logo, observa-se 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.

131. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

#### 2.1.4.4.1 Análise da Execução das metas físicas acima de 1.000%

132. A Tabela 05 apresentará as 13 entregas dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 que realizaram metas físicas acima de 1.000%, confrontando com as metas programadas para o exercício de 2021.

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

| Programa | Iniciativa/Entrega | Programado | Realizado | % |
|---|---|---|---|---|
| **631 ATENÇÃO À SAÚDE PERTO DO CIDADÃO** | 631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais. BOLSAS E ACESSÓRIOS CONCEDIDOS | 2.848,00 | 343.657,00 | 12.067 % |
| **343 MOBILIDADE, TRÂNSITO E TRANSPORTE** | 343.1.22 Promoção da gestão dos serviços de transporte intermunicipal de passageiros. | 180 | 7.257 | 4.032% |

| Programa | Iniciativa/Entrega | Programado | Realizado | % |
|---|---|---|---|---|
| | FISCALIZAÇÃO REALIZADA | | | |
| **631 ATENÇÃO À SAÚDE PERTO DO CIDADÃO** | 631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais.<br>TRATAMENTO CONCEDIDO | 5.820,00 | 216.639,00 | 3.722% |
| **331 ATRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL** | 331.1.04 Expansão de cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento econômico do Estado consideradas prioritárias no âmbito da Plataforma Ceará 2050.<br>EMPREENDIMENTO IMPLANTADO | 1 | 28 | 2.800% |
| **434 EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL E COMPLEMENTAR NO ENSINO MÉDIO** | 434.1.01 Expansão da oferta de vagas de tempo integral nas escolas estaduais de Educação Básica.<br>ESCOLA IMPLANTADA | 2 | 46 | 2.300% |
| **221 SAÚDE E PREVIDÊNCIA SOCIAL DO SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL** | 221.1.08 Qualificação profissional para melhoria contínua dos serviços previdenciários, socioassistenciais, periciais e de valorização dos servidores públicos estaduais.<br>CAPACITAÇÃO REALIZADA | 2 | 33 | 1.650% |
| **413 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA DO CEARÁ** | 413.1.05 Promoção da prestação de serviços de Tecnologia de Informação e Comunicação.<br>SERVIÇO DE TIC PROMOVIDO | 8 | 129 | 1.613% |
| **254 TRANSPARÊNCIA, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL** | 254.1.04 Qualificação do fomento à participação e ao controle social.<br>CAPACITAÇÃO REALIZADA | 3 | 47 | 1.567% |
| **413 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO ESTRATÉGICA DO CEARÁ** | 413.1.04 Expansão do portfólio de serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação.<br>SERVIÇO DE TIC DESENVOLVIDO | 5 | 76 | 1.520% |
| **362 EMPREENDEDORIS** | 362.1.02 Promoção do apoio ao desenvolvimento de | 1.380 | 19.286 | 1.398% |

| Programa | Iniciativa/Entrega | Programado | Realizado | % |
|---|---|---|---|---|
| **MO E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS** | potenciais empreendedores, microempreendedores individuais, micro e pequenos empreendimentos.<br>EMPREENDIMENTO APOIADO | | | |
| **611 ESPORTE E LAZER PARA A POPULAÇÃO** | 611.1.02 Expansão da oferta de espaços adequados à prática de esporte e lazer.<br>EQUIPAMENTO DE ESPORTE E LAZER IMPLANTADO | 3 | 41 | 1.367% |
| **634 GESTÃO DA REDE DE CONHECIMENTO, EDUCAÇÃO, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE** | 634.1.04 Promoção da gestão do trabalho e da educação em saúde no Ceará.<br>TRABALHADOR DE SAÚDE CAPACITADO | 5.000,00 | 55.982,00 | 1.120% |
| **724 CEARÁ MAIS VERDE: CONSERVAR E PROTEGER OS RECURSOS NATURAIS E BIODIVERSIDADE DO CEARÁ** | 724.1.08 Promoção do controle e fiscalização dos recursos ambientais estaduais.<br>FISCALIZAÇÃO REALIZADA | 14 | 142 | 1.014% |

Fonte: Processo nº 08078/2022-6

133. Como pode se observar na Tabela 05, verifica-se que a meta de alguns programas de governo não está sendo dimensionada adequadamente pela Administração Pública Estadual para determinados bens ou serviços, tendo em vista que foram executadas metas acima de 1.000% da programada no PPA 2020-2023 para o exercício de 2021.

2.1.4.5 Análise da Execução Físico-Financeira

134. O Estado do Ceará possui um sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA, disponível na página eletrônica da Seplag, para realizar o acompanhamento das metas físicas e financeiras para cada eixo, temas e programas, incluindo suas respectivas iniciativas por meio do Relatório de Acompanhamento das Entregas.

135. A análise realizada foi concentrada nos programas finalísticos das principais ações de políticas públicas como saúde, educação, segurança pública, dentre outros, desenvolvidas no Estado do Ceará para o período de 2021.

136. Na Tabela 06, serão apresentadas algumas iniciativas dos programas finalísticos que tiveram execução (física e orçamentária) no exercício de 2021.

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

| Programa/Iniciativa/Entrega | Meta Prevista | Meta Realizada | Dotação Atualizada (a) | Despesa Empenhada (b) | Realizado (b/a%) |
|---|---|---|---|---|---|
| **371 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONSOLIDADO DO DESTINO TURISTICO CEARÁ**<br>371.1.03 Expansão da estrutura voltada ao desenvolvimento turístico do Estado.<br>EQUIPAMENTO TURÍSTICO IMPLANTADO | 0 | 0 | 72.594.025,50 | 60.708.311,92 | 83,62% |
| **231 MELHORIA DA RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE-SOCIEDADE**<br>231.1.05 Promoção da prestação dos processos e serviços fazendários.<br>UNIDADE FAZENDÁRIA MANTIDA | 36 | 0 | 623.507.261,00 | 587.708.773,28 | 94,25% |
| **363 CONEXÃO TRABALHO E RENDA CEARÁ**<br>363.1.04 Promoção de oportunidades de emprego para jovens, pessoas com deficiência e egressos do Sistema Prisional e de Medidas Socioeducativas.<br>JOVEM ATENDIDO | 20.000 | 29.334 | - | - | 0,00% |
| **711 MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ**<br>711.1.10 Expansão da oferta de energia para atendimento de empreendimentos e comunidades.<br>LIGAÇÃO ELÉTRICA REALIZADA | 8.491 | 11.170 | - | - | 0,00% |
| **422 PROMOÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE CONHECIMENTO E FORMAÇÃO EM ARTE E CULTURA**<br>422.1.07 Qualificação da cadeia produtiva do setor artístico-cultural cearense para o enfrentamento aos efeitos ocasionados pela pandemia da Covid 19. | 0 | 2.520 | - | - | 0,00% |

| Programa/Iniciativa/Entrega | Meta Prevista | Meta Realizada | Dotação Atualizada (a) | Despesa Empenhada (b) | Realizado (b/a%) |
|---|---|---|---|---|---|
| AGENTE CULTURAL QUALIFICADO | | | | | |
| **441 EDUCAÇÃO PROFISSIONAL ARTICULADA AO ENSINO MÉDIO**<br>441.1.02 Qualificação dos espaços de aprendizagem da rede estadual de educação profissional.<br>ESCOLA READEQUADA | 26 | 123 | 3.300.000,00 | 292.342,00 | 8,86% |
| **631 ATENÇÃO À SAÚDE PERTO DO CIDADÃO**<br>631.1.07 Promoção da Assistência Social a Pessoas com Necessidades Especiais.<br>TRATAMENTO CONCEDIDO | 5.820 | 216.639 | 22.411.291,07 | 22.411.260,80 | 100% |
| **342 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**<br>342.1.07 Qualificação da infraestrutura de transporte aeroviário.<br>AEROPORTO ESTRUTURADO | 0 | 2 | 4.009.589,31 | 3.776.560,23 | 94,19% |
| **342 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**<br>342.1.08 Promoção da oferta de serviços de transporte aeroviário.<br>AEROPORTO MANTIDO | 12 | 0 | 10.691.074,00 | 10.320.995,07 | 96,54% |
| **342 INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA**<br>342.1.01 Expansão da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém.<br>PORTO ESTRUTURADO | 1,00 | 1,00 | 40.323.000,00 | - | 0,00% |

Fonte: Processo nº 08078/2022-6

137. Ao analisar a execução das metas físicas-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2021, observou-se que nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização de sua meta.

138. Na Tabela 06, foram observadas algumas incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e das entregas, conforme as informações fornecidas pela Seplag. Em análise não exaustiva, foram identificadas metas realizadas sem nenhum dispêndio orçamentário, despesa empenhada sem realização de metas programadas; meta realizada sem previsão orçamentária; metas

realizadas sem programação de metas nem previsão orçamentária; meta realizada acima da programada com baixa execução de despesa; e meta realizada acima da programada com execução de despesa prevista.

139. Vale destacar que a Iniciativa 342.1.01 - Expansão da capacidade operativa do Terminal Portuário do Pecém (Programa 342 - Infraestrutura e Logística) realizou a meta de 1 porto estruturado, sem realizar nenhum empenho no exercício.

140. Na área da gestão fiscal, 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.

141. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

## 2.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

142. A LDO contempla as principais prioridades e metas do governo a serem desenvolvidas no exercício financeiro, devendo estar em conformidade com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA). No Estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2021, foi disposta pela Lei Estadual nº 17.278, publicada no Diário Oficial do Estado em 15 de setembro de 2020, e alterada pela lei nº 17.861 de 30 de dezembro de 2021.

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

144. Sobre essa exigência, na LDO (art. 18, §§ 1º, 2º e 3º) é definido o direcionamento das ações do governo, na instituição do controle de custos que estaria respaldado pelo Decreto n.º 32.173, de 22 de março de 2017, que disciplina o funcionamento do Comitê por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), o qual em conjunto com outros dois grupos técnicos, iriam analisar e compatibilizar a programação financeira e a expansão dos custos (LDO art. 18, § 1º).

145. Nesse sentido, consta ainda na LDO a menção do PPA, onde se verifica a especificação das metas a serem alcançadas por cada programa, necessárias para a avaliação dos seus resultados, bem

como a citação do Novo Regime Fiscal, instituído por meio da EC nº 88 de 21/12/2016, no qual se determina uma limitação da despesa primaria corrente para um período de 10 anos, no entanto, este se detendo ao aspecto da contenção de parte do gasto por um período específico.

146. Todavia, não se visualizou 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.

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

148. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no Capítulo 06 – Avaliação das Ações Governamentais sobre o Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 00167/2021, deste Relatório Anual das Contas de Governo do Estado do Ceará.

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

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

151. Em relação ao atendimento às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao se tratar dos anexos supramencionados, foi verificado que o anexo de riscos fiscais foi elaborado de acordo com a estrutura estabelecida na 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, entretanto, ao examinar o anexo de metas fiscais, em alguns dos seus demonstrativos, não foram identificados alguns elementos na sua construção a seguir discorrido.

152. No demonstrativo 5 (LRF, art.4º, §2º, inciso III), que retrata a Origem e Aplicação de Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos, do anexo de Metas fiscais, não consta a linha relativa aos itens "Alienação de Bens Intangíveis" e "Rendimentos de Aplicações Financeiras" decorrentes de alienação de ativos, conforme consta no modelo no MDF da 11ª Edição (atualizado).

153. Ainda sobre o anexo de metas fiscais, o demonstrativo 6 (LRF, art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea "a"), que se reporta a avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS, nos dados relacionados

ao plano previdenciário, não se observa na sua estrutura as linhas correspondentes à reserva orçamentária e aos aportes de recursos para o plano previdenciário do RPPS.

154. Assim sendo, identifica-se alguns elementos de demonstrativos do anexo de metas fiscais, estruturados no MDF, que não estão inseridos na peça elaborada pelo Governo do Estado do Ceará, impossibilitando assegurar a ocorrência, ou não, do evento relacionado às linhas omitidas.

155. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Relatório de Instrução n° 00179/2022), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação, tendo apresentado os seguintes esclarecimentos:

> Em relação ao demonstrativo 5 (...) as informações referentes aos itens "Alienação de Bens Intangíveis" e "Rendimentos de Aplicações Financeiras" foram omitidas por não haver recursos arrecadados nas respectivas linhas para o período de 2017 a 2019 (...).
>
> (...)
>
> Da mesma forma, objetivando economicidade, foram retiradas do demonstrativo 6, referente ao Plano Previdenciário, as linhas correspondentes a "Reserva Orçamentária do RPPS" e "Aportes de Recursos para o Plano Previdenciário do RPPS" por não haver recursos arrecadados para o período de 2017 a 2019
>
> (...)
>
> Assim, por uma questão de transparência, atendendo a solicitação deste Tribunal, nas próximas LDOs serão evidenciadas todas as linhas dos demonstrativos mesmo que não exista movimentação

156. Diante o exposto, o Estado afirma que irá contemplar todas as linhas dos demonstrativos do anexo de metas fiscais, mesmo não existindo dados correspondentes.

157. Em vista disso, recomenda-se que os demonstrativos do anexo de metas fiscais sejam elaborados evidenciando todas as lacunas previstas no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), mesmo não existindo movimentação relacionada, prezando assim a transparência das informações.

158. Por fim, registra-se que no demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita consta prevista renúncia de receitas, para o exercício de 2021, de R$ 1,3 bilhão para o setor industrial e de R$ 23 milhões para o comércio.

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

159. A política de incentivos fiscais tem o objetivo de desenvolver a economia local através da atração de novas empresas e geração de empregos por meio da redução de tributos. Em alguns casos, é possível que a diminuição da carga tributária de alguns setores estimule o crescimento a ponto de ampliar a base de cálculo e compensar a diminuição das alíquotas, aumentando a arrecadação ao invés de diminuir.

160. Não há estudos no estado que indiquem qual o real retorno dos incentivos fiscais para fins de comparação com os valores desonerados, entretanto, a Comissão PASF informou que em 2020 foram realizadas tratativas com IPECE "no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto, ampliando o escopo de avaliação de resultados já existente", situação que está sendo acompanhada em recomendações advindas de exercícios anteriores.

161. O montante estimado para o exercício de 2021, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, atingiu o valor de R$ 1,3 bilhão de reais em renúncias. Os valores estimados da renúncia de receita foram apresentados na Tabela 07 e os valores renunciados segregados pelas regiões administrativas do estado, na Tabela 08.

Tabela 07 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 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 | |
| **Total** | | | **1.363.490.164** | **1.411.212.320** | **1.460.604.751** | |

Fonte: LDO 2021 (Anexo de Metas Fiscais)

Tabela 08 - Estimativa de Renúncia de Receita por Região (R$ 1,00)

| Regiões | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|
| **Região Cariri** | **51.107.654** | **52.896.421** | **54.747.796** |
| **Região Centro Sul** | **6.611.567** | **6.842.972** | **7.082.476** |
| **Região Grande Fortaleza** | **1.005.341.610** | **1.040.528.566** | **1.076.947.066** |
| **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** |

| Regiões | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|
| **Total** | **1.363.490.164** | **1.411.212.320** | **1.460.604.751** |

Fonte: LDO 2021 (Anexo de Metas Fiscais)

162. Na estimativa por região administrativa observa-se que a região da Grande Fortaleza responde por 73,73% dos recursos empregados, seguida pela região de Sobral (8,64%), do Vale do Jaguaribe (6,01%) e do Cariri (3,75%).

163. No tocante aos requisitos alternativos dos incisos I e II do art. 14 da LRF, a comissão PASF argumenta 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", desse modo, a renúncia já teria sido "considerada na estimativa de receita orçamentária".

164. Sobre esse assunto consta reiterada recomendação tratada no capítulo 6 deste relatório.

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

165. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 8º e 13º, bem como a LDO Estadual em seu art. 46, estabelecem que até trinta dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo elaborará e publicará as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão.

166. Para o atendimento da determinação da LRF, o Poder Executivo Estadual elaborou a Resolução COGERF nº 05/2021, que contempla as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão, a qual teve sua publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará em 25 de janeiro de 2021, atendendo, assim, o prazo legal, que se encerrava em 27 de janeiro de 2021, considerando que publicação da LOA ocorreu dia 28/12/2020.

167. Ademais, diante de toda a crise enfrentada em decorrência da Pandemia Coronavírus (COVID-19) no ano de 2020 e ainda com repercussão 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.

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

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

169. Sobre a Reserva de Contingência, disciplina o artigo 79 da Lei Nº 17.278 (LDO 2021):

> Art. 79. A Lei Orçamentária de 2021 conterá reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, na forma definida no inciso I do § 10 do art. 9.º desta Lei, e atenderá:
>
> I – passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos classificados, conforme a natureza dos fatores originários, nas seguintes classes:
>
> a) controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização econômica;
>
> b) questionamentos judiciais de ordem fiscal contra o Tesouro Estadual, bem como riscos pertinentes a ativos do Estado decorrentes de operações de liquidação extrajudicial;
>
> c) outras demandas judiciais contra o Estado;
>
> d) lides de ordem tributária e previdenciária;
>
> e) questões judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal;
>
> f) dívidas em processo de reconhecimento pelo Estado;
>
> g) operações de aval e garantia, fundos e outros;
>
> II – situações de emergência e calamidades públicas.
>
> § 1.º Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2021, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.
>
> § 2.º Os decretos expedidos que tenham como finalidade a abertura de créditos suplementares deverão indicar quais ações suplementadas tiveram como fonte de recursos a anulação dos créditos da Reserva de Contingência, além das motivações para a utilização da referida fonte.

170. Ao analisar os mecanismos de alteração do orçamento de 2021, em consulta ao Balanço Orçamentário, verificou-se Reserva de contingência com dotação Inicial de R$ 163.234.780,00 e atualizada na cifra de R$ 162.934.780,00, observando-se uma anulação no total de R$ 300.000,00.

171. Essa quantia anulada refere-se a dotações de reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp (subfunção 997), tendo sido utilizada como fonte de recurso, na abertura de crédito suplementares durante o exercício de 2021, entretanto, não estão condicionadas às regras da reserva de contingência tratada no art. 79 da LDO, a qual é constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, da fonte do Tesouro, conforme acima transcrito.

172. As dotações de reserva do Fundo de Previdência Parlamentar (FPP) anuladas foram utilizadas para suplementar dotações desse Fundo, fixadas na Lei Orçamentária Anual, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 09 – Anulação Reserva de Contingência do FPP (R$ 1,00)

| Decreto | Órgão | Função / Subfunção / Programa | Programa | Ação | Despesa | Grupo Despesa | Crédito anulado | Crédito aberto |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Decreto nº34280 de 04/10/2021 | Fundo de previdência parlamentar | 99.997.999 | Reserva de contingência | Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp. | 999999 | Reserva de contingência | 100.000,00 | - |
| Decreto nº34280 de 04/10/2021 | Fundo de previdência parlamentar | 09.122.211 | Gestão administrativa do Ceará | Manutenção dos serviços administrativos - fpp. | 339093 | Outras despesas correntes | - | 100.000,00 |
| **Decreto nº34280 de 04/10/2021** | | | | | | **Subtotal** | **100.000,00** | **100.000,00** |
| Decreto nº34300 de 18/10/2021 | Fundo de previdência parlamentar | 99.997.999 | Reserva de contingência | Reserva do sistema de previdência parlamentar - fpp. | 999999 | Reserva de contingência | 200.000,00 | - |
| Decreto nº34300 de 18/10/2021 | Fundo de previdência parlamentar | 09.122.211 | Gestão administrativa do Ceará | Manutenção dos serviços administrativos - fpp. | 339093 | Outras despesas correntes | - | 200.000,00 |
| **Decreto nº34300 de 18/10/2021** | | | | | | **Subtotal** | **200.000,00** | **200.000,00** |
| **Total** | | | | | | | **300.000,00** | **300.000,00** |

Fonte: SEPLAG

173. Desse modo, tendo ocorrido apenas a mencionada anulação de reserva de contingência, não se observou a utilização de reserva de contingência que estivesse enquadrada na condição reportada no art. 79 da LDO de 2021.

174. Mesmo assim, informa-se que por meio do 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), foi decretado estado de calamidade pública, no Estado do Ceará, por todo o exercício de 2021, o que possibilitaria 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 Evasão e à Sonegação

175. De acordo com o Balanço Geral do Estado, o Governo do Estado do Ceará implementou, no ano de 2021, algumas medidas na busca da eficiência e celeridade na cobrança dos créditos tributários inscritos na dívida ativa, no combate à evasão e à sonegação, conforme preconiza o art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal. No Balanço, foram divulgados a quantidade e os valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa no exercício de 2021, conforme tabela a seguir:

Tabela 10 - Demonstrativo das ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa

| Especificações | Quantidade de ações judiciais | Valor (R$ milhares) |
|---|---|---|
| Créditos Tributários | 4.689 | 442.107 |
| Créditos não Tributários | 191 | 38.263 |
| **Total** | **4.880** | **480.370** |

Fonte: Balanço Geral do Estado (Tabela 131 - Demonstrativo das Ações Ajuizadas para Cobrança da Dívida Ativa)

176. Por fim, também foi evidenciado, em relação ao exercício anterior, uma redução de 16,59% da quantia de créditos tributários passiveis de cobrança administrativa, conforme Tabela 11.

Tabela 11 – Demonstrativo da evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa

| Exercício | Valor (R$ milhares) |
|---|---|
| 2015 | 91.779 |
| 2016 | 1.098.500 |
| 2017 | 969.186 |
| 2018 | 1.591.686 |
| 2019 | 1.060.996 |
| 2020 | 1.038.393 |
| 2021 | 866.120 |

Fonte: Balanço Geral do Estado (Tabela 132 - Demonstrativo da Evolução do Montante de Créditos Tributários Passíveis de Cobrança Administrativa)

177. Nas notas explicativas (BP04) são relacionadas algumas medidas adotadas que objetivaram o aumento da arrecadação desses créditos, como a disponibilização de um site exclusivo para contribuintes do Estado do Ceará (Portal do Contribuinte), a instituição do Programa PGE dialoga, bem como as ações propostas pelo Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), dentre outros.

## 2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

178. A LOA abrange as ações do Estado a serem executadas, na forma de projetos, atividades e encargos especiais, objetivando a realização das diretrizes, objetivos e metas programadas no Plano Plurianual, em consonância com o disposto na LDO.

179. A LOA deve conter a previsão de receitas e fixação de despesas, compreendendo o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento das empresas, em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto, conforme previsto no

art. 203, § 3° da Constituição Estadual. A análise dessas informações será realizada em item específico deste capítulo, quando da análise da Receita e da Despesa.

180. Para o exercício financeiro de 2021, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 17.364, publicada no Diário Oficial do dia 28 de dezembro de 2020, com as receitas estimadas em R$ 29.520.357.341,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R$ 672.100.339,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

181. Cabe salientar que no montante acima informado de receita estimada e despesa fixada não contempla as operações intraorçamentárias, que somam a cifra de R$ 1.498.411.724,00.

182. No exame do montante fixado de Reserva de Contingencia, na LOA do exercício de 2021, consultou-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que em seu art. 79, disciplina que a reserva de contingência seria "constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro", desse modo, segue a verificação do cumprimento desse limite:

Tabela 12 – Cálculo do limite da fixação da Reserva de Contingência.

| Descrição | Valor |
|---|---|
| Receita Corrente Líquida*(A) | 21.241.714.071 |
| Percentual limite Reserva de Contingência**(B) | 1% |
| Limite para fixação da Reserva de Contingência (A x B) | 212.417.140,71 |

Fonte: *Demonstrativo da Despesa de Pessoal em Relação à Receita Corrente Líquida - Volume I -LOA 2021; ** Art. 79 LDO 2021.

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

Tabela 13 – Montante fixado no Orçamento de Reserva de Contingência por subfunção.

| Reserva de contingência por subfunção | Tesouro | Outras fontes | Total |
|---|---|---|---|
| 997 - Reserva de contingência | 0,00 | 103.148.485,00 | 103.148.485,00 |
| 999 - Reserva de contingência | 60.086.295,00 | 0,00 | 60.086.295,00 |
| **Total** | **60.086.295,00** | **103.148.485,00** | **163.234.780,00** |

Fonte: Demonstrativo da Despesa por Subfunção -Volume I -LOA 2021

184. Com base nos dados disponíveis nas tabelas acima, observa-se que o limite para fixação da Reserva de Contingência, que tem como base os recursos do Orçamento Fiscal da fonte Tesouro, foi de R$ 212.417.140,71, e como a fixação dessa Reserva na subfunção "999" (Tesouro) correspondeu a quantia de R$ 60.086.295,00, constatou-se o cumprimento do limite determinado pela LDO (art. 79).

## 2.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

185. A legislação aplicada à execução orçamentária está disciplinada na Lei Federal nº 4.320/64, na Lei Complementar nº 101/2000, além de observar a normatização efetuada pelo Conselho Federal de Contabilidade por meio das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) bem como o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

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

187. As informações utilizadas foram extraídas das peças contábeis integrantes do Balanço Geral do Estado, da base de dados gerada no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), da Síntese do Balanço Geral, do Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais do Governo, dos Relatórios elaborados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará e pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, dos Relatórios Gerenciais originários do S2GPR e de demais relatórios disponibilizados por organismos públicos como a STN.

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

### 2.4.1. Receita Arrecadada e Orçamentária

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

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

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

192. A tabela seguinte apresenta o cálculo da receita orçamentária registrada no decorrer do exercício de 2021, compreendendo a receita bruta e suas respectivas deduções.

Tabela 14 – 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%** |
| 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

193. O Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta), para o exercício de 2021, teve seus valores consignados na Lei nº 17.364, de 23 de dezembro de 2020, com receitas orçamentárias estimadas em R$ 33.793.439.001,59, atualizando-o para R$ 34.196.394.060,13, conforme demonstrado.

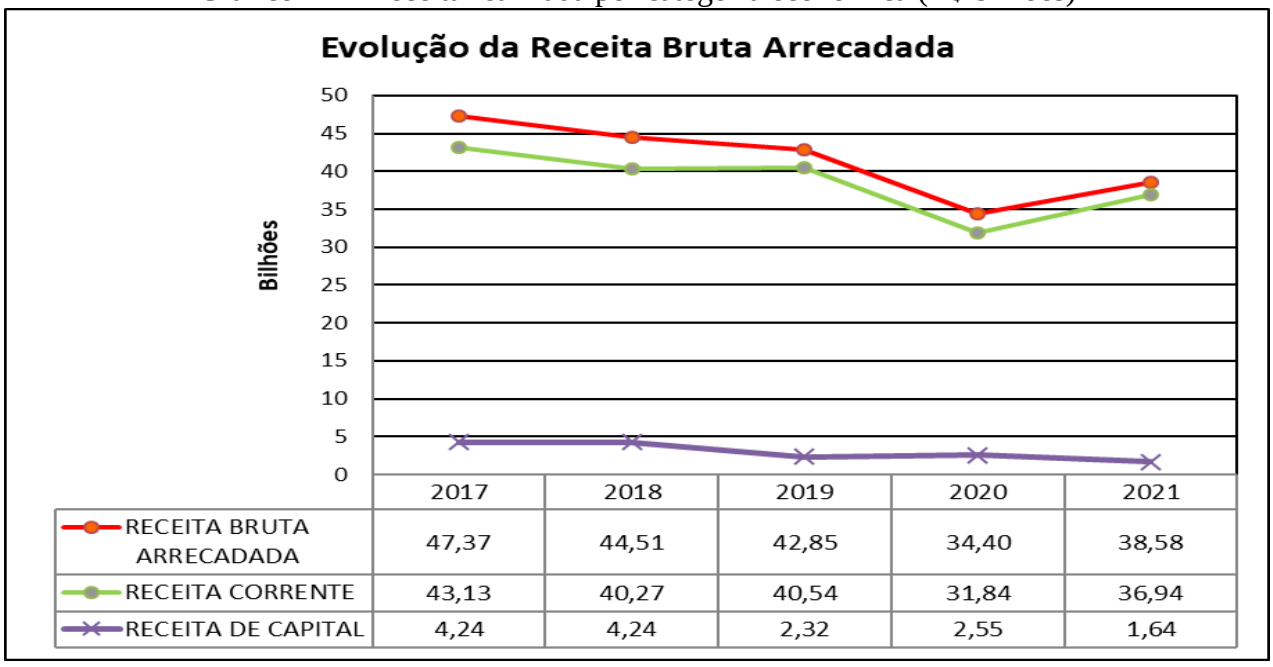
194. A receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2021, foi o montante de R$ 38.582.987.497,42. Entretanto, R$ 4.386.593.437,29 desses recursos ingressados correspondem a deduções da receita bruta (recursos destinados ao FUNDEB), não ficando para o Estado para a utilização em suas despesas. Assim, retirando da receita bruta arrecadada o montante correspondente às deduções da receita bruta, obtêm-se a receita orçamentária de R$ 34.196.394.060,13, que corresponde à fonte de

recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

195. Importante frisar que a receita orçamentária engloba as receitas intraorçamentárias correntes (R$ 1.717.307.138,07), que representam 4,45% da receita bruta. Tais operações intraorçamentárias consistem em receitas realizadas entre órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo; assim, não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentação de receitas entre órgãos.

196. Observa-se, ainda, na tabela anterior, que a receita bruta arrecadada foi 4,18% superior à prevista e a receita orçamentária arrecadada foi 1,18% inferior à prevista. Para demonstrar a evolução da Receita Bruta Arrecadada, nos últimos cinco anos, apresenta-se o Gráfico 11:

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




| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| RECEITA BRUTA ARRECADADA | 47,37 | 44,51 | 42,85 | 34,40 | 38,58 |
| RECEITA CORRENTE | 43,13 | 40,27 | 40,54 | 31,84 | 36,94 |
| RECEITA DE CAPITAL | 4,24 | 4,24 | 2,32 | 2,55 | 1,64 |

Fonte: Balanço Geral do Estado – BGE/2021 e Anexo 10.
Nota: Fator de correção IGP-DI para os anos 2013 a 2021.

197. Verifica-se no Gráfico acima que a Receita Bruta Arrecadada é composta pelas Receitas Correntes e de Capital, as quais totalizaram R$ 36,94 bilhões e R$ 1,64 bilhão, respectivamente. Quanto à Receita Bruta Arrecadada, houve uma variação positiva, em termos reais, de R$ 4,18 bilhões em relação ao anterior, o que equivale a um crescimento de 10,85% em termos percentuais.

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

2.4.1.1. Receitas correntes

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

200. Estas Receitas, em conformidade com os dados oriundos do S2GPR, apresentaram uma arrecadação de R$ 36.938.878.611,83, superior em R$ 3.062.567.550,81 à previsão atualizada.

201. As origens de Receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da Receita Corrente foram as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes com percentuais de 52,15% e 35,09%, respectivamente, mantendo aproximadamente a proporcionalidade dos exercícios anteriores.

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

**2.4.1.1.1. Receitas tributárias**

203. Principal fonte de recursos do Estado, a receita tributária totalizou R$ 19.633.967.172,94, incluindo as intraorçamentárias (R$ 40.650,01). O valor bruto arrecadado em comparação com o valor previsto atualizado foi superior em R$ 3.616.763.110,22, o que representa, em termos relativos, um excesso de arrecadação de 19,44%.

204. Quanto ao comportamento da receita tributária nos exercícios de 2020 e 2021, demonstra-se na tabela a seguir:

Tabela 15 – Composição da receita tributária (R$ 1,00)

| DADOS DE 2020 COM ATUALIZAÇÃO DO IGP-DI E 2021 (ANEXO 10) | | | |
|---|---|---|---|
| **Receita Tributária** | **2020** | **2021** | **Variação %** |
| **Impostos** | **18.368.140.658,00** | **18.821.055.702,09** | **2,47%** |
| 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% |
| **Taxas** | 756.906.610,25 | 812.911.470,85 | **7,40%** |
| **Total** | **19.125.047.268,25** | **19.633.967.172,94** | **2,66%** |

Fonte: Anexo 10
Nota: Fator de correção – IGP-DI.

205. Ao comparar a arrecadação do exercício de 2021 com 2020, constata-se que a Receita Tributária apresentou um acrescimento real de 2,66%. Entretanto, em termos reais, considerando o

mesmo fator de correção, tal montante foi 6,86% menor do que no exercício de 2019 (período anterior à pandemia), o qual foi de R$ 21.079.187.878,94. Quanto à Receita de ICMS, no exercício de 2021, apresentou um acrescimento real de 16,41% em relação ao exercício anterior.

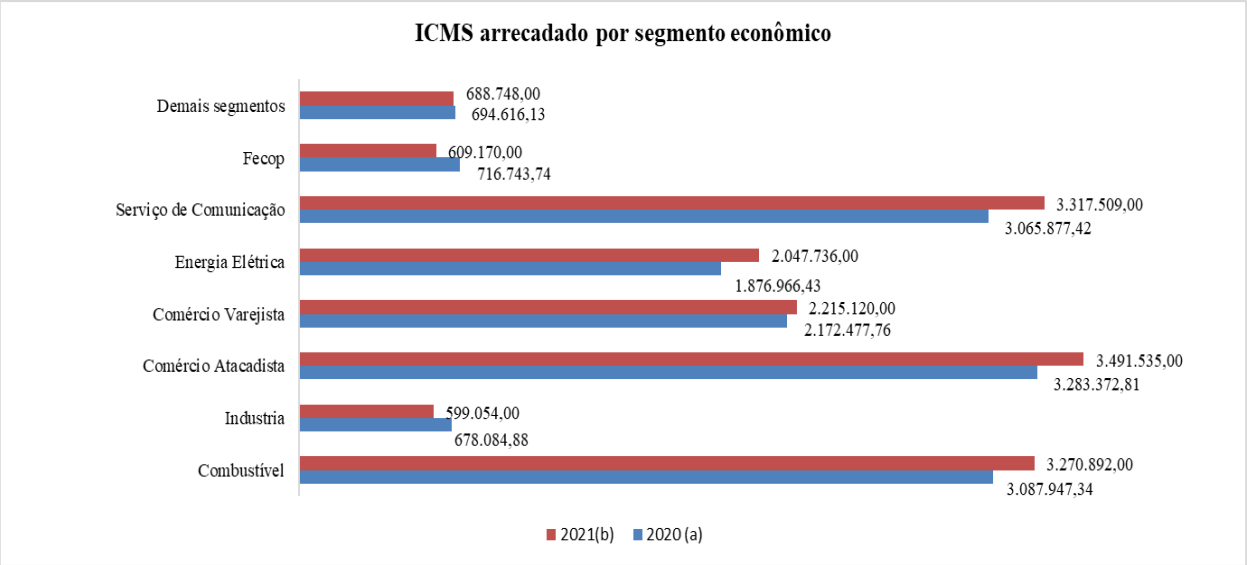
Tabela 16 – Evolução da arrecadação do ICMS no período de 2018-2021 (R$1,00)

| Exercício | Valor Nominal | Valor Real |
|---|---|---|
| 2018 | 11.181.546.915,96 | 17.447.499.075,83 |
| 2019 | 11.841.800.958,22 | 17.160.254.550,30 |
| 2020 | 11.252.409.897,56 | 13.249.028.507,86 |
| 2021 | 16.231.134.218,74 | 16.231.134.218,74 |

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

206. Ressalta-se que, segundo informações constantes na Síntese do Balanço Geral do Estado de 2021, à fl. 77, a arrecadação do ICMS cearense, permanece, a 12ª maior arrecadação do Brasil e a 3ª do Nordeste. De forma mais segregada, a síntese do Balanço Geral do Estado, à fls. 73, apresenta a arrecadação do ICMS por segmento econômico conforme disposto no Gráfico 12.

Gráfico 12 – Comparativo da arrecadação do ICMS por segmento econômico




Fonte: Adaptado da Síntese do Balanço Geral do Estado – 2021 (valores em milhares).
Nota: Fator de correção IGP-DI.

207. De acordo com o Gráfico 06, os segmentos econômicos que apresentaram as maiores variações percentuais positivas, em termos reais de arrecadação, foram: Energia Elétrica (9,10%) e Serviço de Comunicação (8,21%).

**2.4.1.1.2. Receitas de Contribuições**

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

209. Em 2021, estas Receitas atingiram o montante de R$ 2.629.783.889,05. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, constata-se superávit de arrecadação na ordem de R$ 232.322.440,05.

210. A tabela seguinte demonstra a composição da referida receita no exercício de 2021:

Tabela 17 - Composição das contribuições (R$ 1,00)

| COMPOSIÇÃO DAS CONTRIBUIÇÕES DE 2021 - NOMINAL (R$ 1,00) | | | |
|---|---|---|---|
| **Contribuições** | **Orçamentária** | **Intraorçamentária** | **Total** |
| Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público | 1.158.026.641,65 | 1.464.645.793,72 | 2.622.672.435,37 |
| Outras Contribuições Sociais | 5.645.270,35 | 1.466.183,33 | 7.111.453,68 |
| **TOTAL** | **1.163.671.912,00** | **1.466.111.977,05** | **2.629.783.889,05** |

**Fonte: Anexo 10**

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

#### 2.4.1.1.3. Transferências Correntes

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

213. As principais receitas de transferências correntes são as provenientes da participação estadual na receita da União – FPE e os recursos oriundos do FUNDEB.

214. Na tabela a seguir demonstra-se o comportamento dos recursos financeiros, em valores brutos, recebidos a título de transferências correntes:

Tabela 18 - Evolução das receitas de transferências correntes (R$ 1,00)

| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 2020 | 2021 | Diferença |
|---|---|---|---|
| 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 |
| **Total** | **13.746.229.444,84** | **12.962.002.025,89** | **-784.227.418,95** |

Fonte: Anexo 10
Nota: Fator de correção IGP-DI.

215. A Receita de Transferências Correntes representou 35,09% da Receita Bruta Corrente. Destaca-se o decréscimo real de 6,05% em relação ao ano anterior. Entretanto, em termos reais, considerando o mesmo fator de correção, tal montante foi 2,40% maior do que no exercício de 2019 (período anterior à pandemia), o qual foi de R$ 12.658.315.405,46.

216. Dentre essas receitas, destacam-se as Transferências Intergovernamentais (R$ 12,9 bilhões) que representaram 99,21% do total de transferências bruto. Nelas estão inseridos os repasses da União no montante de R$ 11,1 bilhões. Desse valor, a transferência mais relevante é aquela relativa ao FPE, cuja cota parte repassada ao Estado do Ceará, expressa em seu valor bruto, atingiu o montante de R$ 10,8 bilhões no exercício de 2021, o que equivale a 82,89% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes.

217. De acordo com os dados consolidados obtidos nos boletins mensais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e FPE publicados no endereço eletrônico da STN, o citado repasse apresentou acréscimo real de 34,92%, se comparado ao ano de 2020, conforme demonstrado na tabela subsequente.

Tabela 19 - Valores repassados a título de fundo de participação do estado (R$ 1,00)

| Ano | FPE Nominal | FPE Real | % de Variação Anual |
|---|---|---|---|
| 2017 | 6.345.216.365,53 | 10.604.142.722,15 | 0,00% |
| 2018 | 6.084.109.296,54 | 9.493.542.541,70 | -10,47% |
| 2019 | 5.641.146.839,51 | 8.174.729.170,26 | -13,89% |
| 2020 | 6.763.500.117,24 | 7.963.610.167,24 | -2,58% |
| 2021 | 10.744.283.346,99 | 10.744.283.346,99 | 34,92% |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Dados Consolidados - Liberações Mensais por Unidade da Federação, exceto FUNDEB)
Nota: Valores atualizados IGP-DI.

2.4.1.2. Receitas de capital

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

219. No exercício de 2021, as receitas de capital totalizaram R$ 1,64 bilhão, correspondendo a 4,26% da Receita Bruta Arrecadada. A tabela abaixo evidencia a arrecadação nos últimos quatro exercícios em termos reais.

Tabela 20 - Evolução das receitas de capital (R$ 1,00)

| Receitas de Capital | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|
| Operações de Crédito | 1.416.929.210,33 | 1.998.506.005,36 | 1.724.672.185,80 | 1.406.915.418,29 |
| Alienação de bens | 22.617.379,90 | 14.649.229,61 | 1.329.312,16 | 47.231.550,42 |
| Amortização de Empréstimo | 5.455.484,18 | 673.904,91 | 237.811,58 | 323.323,10 |
| Transferência de Capital | 641.175.067,27 | 538.949.411,40 | 241.104.302,86 | 189.328.357,61 |
| Outras Receitas de Capital | 229.685.281,29 | 1.678.560,96 | 2.986.116,07 | 310.236,17 |
| **TOTAL** | **2.315.862.422,96** | **2.554.457.112,24** | **1.970.329.728,47** | **1.644.108.885,59** |

Fonte: Anexo 10.
Nota: Valores atualizados IGP-DI.

220. Verifica-se que a Receita de Operações de Crédito é a fonte de maior representatividade dentre as Receitas de Capital, representando 85,57% do total das receitas de capital, tendo apresentado decréscimo real de 18,42% em relação à arrecadação verificada em 2020.

221. Destaca-se, em relação ao ano anterior, a diminuição real de 21,47% em Transferência de Capital e o decréscimo de 89,61% em Outras Receitas de Capital.

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

#### 2.4.1.2.1. Operações de crédito

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

224. Os recursos a título de operações de crédito internas e externas tiveram as origens descritas na tabela seguinte.

Tabela 21 – Composição das operações de crédito por instituição de financiamento (R$1,00)

| Operações de crédito | Valor | % |
|---|---|---|
| **Externa** | **355.375.296,53** | 25,26% |
| BID | 243.665.041,87 | 17,32% |
| BIRD | 44.285.468,72 | 3,15% |
| CAF | 45.564.665,09 | 3,24% |
| MLW | 21.860.120,85 | 1,55% |
| **Interna** | **1.051.540.121,76** | 74,74% |

| | | |
|---|---|---|
| BB | 940.000.000,00 | 66,81% |
| BNDES | 88.869.366,50 | 6,32% |
| CEF | 22.670.755,26 | 1,61% |
| **Total** | **1.406.915.418,29** | **100,00%** |

Fonte: Anexo 16

225. De acordo com os dados apresentados, 25,26% dos recursos captados se referem a operações externas e 74,74% a operações internas. Cabe frisar a ocorrência de um decréscimo real de 18,42% (R$ 317,8 milhões) em relação ao ano anterior.

226. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é o responsável por 68,57%, R$ 243,7 milhões, de toda a receita de operação de crédito externa, destacando-se a operação referente ao Programa Viário de Integração Logística do Ceará (CEARÁ IV – 2ª Fase), que se destina à continuação da execução do programa rodoviário do Estado, cujo desembolso foi na ordem de R$ 64,74 milhões, bem como a Operação relativa ao programa Profisco II, voltado para a modernidade da Gestão Fiscal do Ceará, com montante desembolsado de R$ 64,67 milhões – ambos representam cerca de 36,41% das operações externas e os programas Saúde II e Proares III 1ª fase, cujos desembolsos foram na ordem de R$ 99,83 milhões, representando 28,09% do total de recursos externos liberados.

227. Destacam-se, ainda, as operações de crédito dos Projetos São José III – 2ª Fase e Segurança Hídrica – IPF, ambas contratadas junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cuja destinação primordial dos recursos é promover avanços e melhorias no campo dos recursos hídricos cearense, no qual o desembolso foi o equivalente a R$ 44,29 milhões, representando 12,46% das liberações de crédito externas.

228. Em relação ao Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), destaca-se o programa Proinftur, que tem o objetivo de valorizar a infraestrutura turística do Litoral Oeste do Ceará, no montante de R$ 45,56 milhões.

229. Destacam-se também os recursos de operações de crédito oriundo de banco alemão MLW Intermed GmbH, cujas receitas se destinam ao desenvolvimento tecnológico do estado, onde foram desembolsados recursos na ordem R$ 21,86 milhões, em 2021.

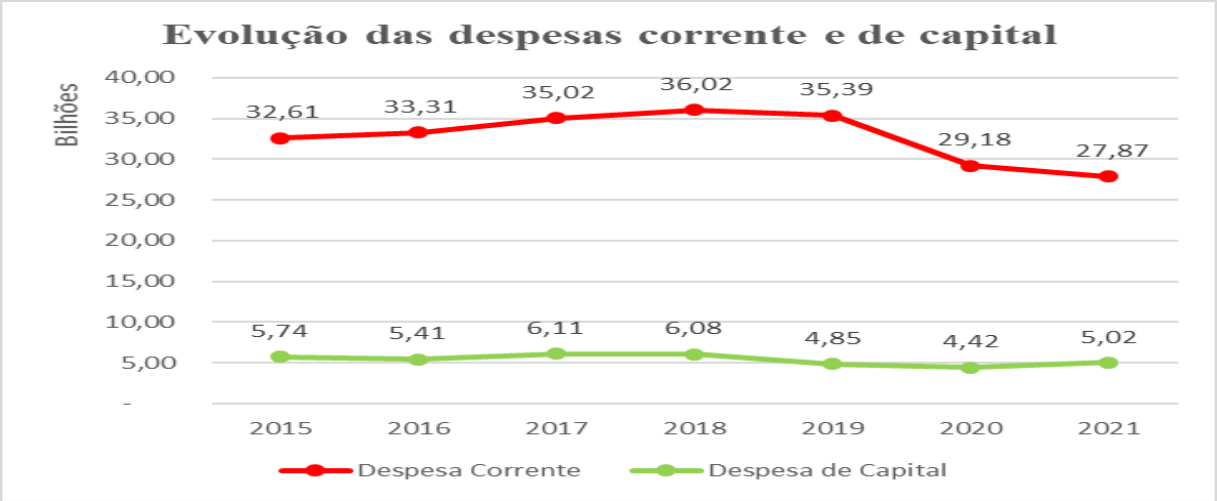
### 2.4.2 Execução da Despesa Orçamentária

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

231. A Despesa Autorizada alcançou a quantia de R$ 36.638.438.296,92. Quanto à realização, esta Despesa total importou em R$ 32.891.618.159,15, existindo, assim, uma economia orçamentária nas despesas de R$ 3.746.820.137,77. Destarte, pode-se afirmar que o Estado executou 89,77% da despesa orçamentária autorizada para 2021.

232. O Gráfico 13 a seguir apresenta a evolução, em valores atualizados, da despesa orçamentária realizada, entre os exercícios de 2015 a 2021.

Gráfico 13 – Série histórica das despesas por categoria econômica dos anos de 2015 a 2021 (R$ Bilhões)




Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR.
Nota: Valores atualizados IGP-DI.

233. De acordo com os dados, do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2021 (R$ 32,89 bilhões), 84,73% foram correntes e 15,27% se referem às despesas de capital. As primeiras totalizaram R$ 27,87 bilhões, enquanto às de capital, R$ 5,02 bilhões. Analisando a evolução das categorias econômicas de 2020 para 2021, constata-se um aumento real de 12,47% para as despesas correntes e um aumento real de 33,75% para as despesas de capital. Quanto à composição das despesas, no exercício de 2021, demonstra-se na tabela a seguir:

Tabela 22 – Despesa orçamentária por categoria e grupo (R$ 1,00)

| Especificações | Dotação Inicial (a) | Dotação Atualizada (b) | Empenhado (c) | Realização (%) c/b |
|---|---|---|---|---|
| **Despesa Corrente** | **25.783.965.799,00** | **29.248.642.739,10** | **27.869.710.299,98** | **95,29%** |
| Juros e Encargos da Dívida | 594.874.783,00 | 570.574.783,00 | 516.363.125,80 | **90,50%** |
| Outras Despesas Correntes | 11.056.714.467,00 | 14.218.543.348,80 | 13.481.109.795,60 | **94,81%** |
| Pessoal e Encargos Sociais | 14.132.376.549,00 | 14.459.524.607,30 | 13.872.237.378,58 | **95,94%** |
| **Despesa de Capital** | **4.399.468.147,00** | **7.226.860.777,82** | **5.021.907.859,17** | **69,49%** |
| Amortização da Dívida | 1.297.035.312,00 | 1.572.153.532,71 | 1.209.945.113,85 | **76,96%** |
| Inversões Financeiras | 165.716.069,00 | 314.484.187,34 | 312.576.977,88 | **99,39%** |
| Investimentos | 2.936.716.766,00 | 5.340.223.057,77 | 3.499.385.767,44 | **65,53%** |
| **Reserva de Contingência** | 163.234.780,00 | 162.934.780,00 | 0,00 | **-** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **Total Geral** | **30.346.668.726,00** | **36.638.438.296,92** | **32.891.618.159,15** | **89,77%** |

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR
Nota: Excluída a Reserva de Contingência da Dotação inicial e atualizada.

234. Com base nos dados ora apresentados, verifica-se que as Despesas Correntes, as quais representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, obtiveram a execução de 95,29% do total da despesa atualizada, enquanto as Despesas de Capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, o percentual de execução atingiu 69,49% frente à autorização do Poder Legislativo.

2.4.2.1. Análise do percentual de alteração do orçamento

235. Segundo o art.7º da Lei Orçamentária Anual 2021 (Lei nº 17.364), o Chefe do Poder Executivo está autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada na LOA, alterado pela Lei nº 17.854 para até 28%.

236. Conforme constatado em Relatórios Técnicos alusivos às Contas de Governo de anos anteriores, as informações usualmente disponibilizadas a esta Corte de Contas não são suficientes para verificar o atendimento do referido percentual.

237. Ante o exposto, mediante o Ofício nº 614/2022 – GAB.PRES, foi solicitado junto à SEPLAG informações complementares relativas à abertura dos Créditos Adicionais no exercício 2021, juntamente com cópia dos respectivos decretos e leis de abertura e os cálculos do excesso de arrecadação e superávit financeiro apurado no balanço patrimonial, os quais foram enviados a esta Corte de Contas, através do Processo nº 07462/2022-2.

238. Desta forma, com base nos critérios dispostos na LOA 2021, na LDO 2021 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2021, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, seguem o levantamento, conforme tabela abaixo.

Tabela 23 – Limite de abertura de créditos suplementares (R$ 1,00)

| | |
|---|---|
| Despesa fixada na LOA (I)(1) | 29.520.357.341,00 |
| Limite de 28% para abertura de créditos suplementares(II) = (I)*0,28(2) | 8.265.700.055,48 |
| Suplementações | 11.868.068.127,87 |
| Deduções | 3.961.380.526,77 |
| Inciso I | 631.583.000,00 |
| Inciso II | 188.201.598,99 |
| Inciso III | 88.360.676,26 |
| Inciso V | 84.115.728,55 |
| Inciso VI | 1.064.742.000,00 |
| Inciso VII | 1.888.674.602,17 |
| Crédito especial | 76.988.790,63 |
| Crédito extraordinário | 15.702.920,80 |

| | |
|---|---|
| Abertura de Créditos Suplementares (III)(3) | 7.906.687.601,10 |
| Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I)*100 | 26,78% |

(1) – Despesas fixadas, conforme a LOA 2021 e a LDO 2021;
(2) – Limite estabelecido no art. 7º, da Lei 17.364/2020 (LOA 2020), alterada pela Lei nº 17.854/2021;
(3) – Suplementações, incluídas os créditos especiais e extraordinários, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VIII do parágrafo único do art.7º da Lei 17.364/2020 (LOA 2020).
Fonte: Processo nº 02181037/2022 – CPLOG/SEPLAG.

239. Assim, verifica-se que o Poder Executivo não ultrapassou o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual de 2021 para a abertura de créditos adicionais suplementares.

2.4.2.2. Despesas Correntes

**2.4.2.2.1. Pessoal e Encargos Sociais**

240. A despesa com Pessoal e Encargos Sociais atingiu a cifra de R$ 13,87 bilhões, o que corresponde a 42,18% da despesa orçamentária executada no período, e um decrescimento real de 11,11% (R$ 1,73 bilhão) em relação ao ano anterior. Nas despesas, sob análise, o Poder Executivo participa com 83,81% como evidenciado a seguir.

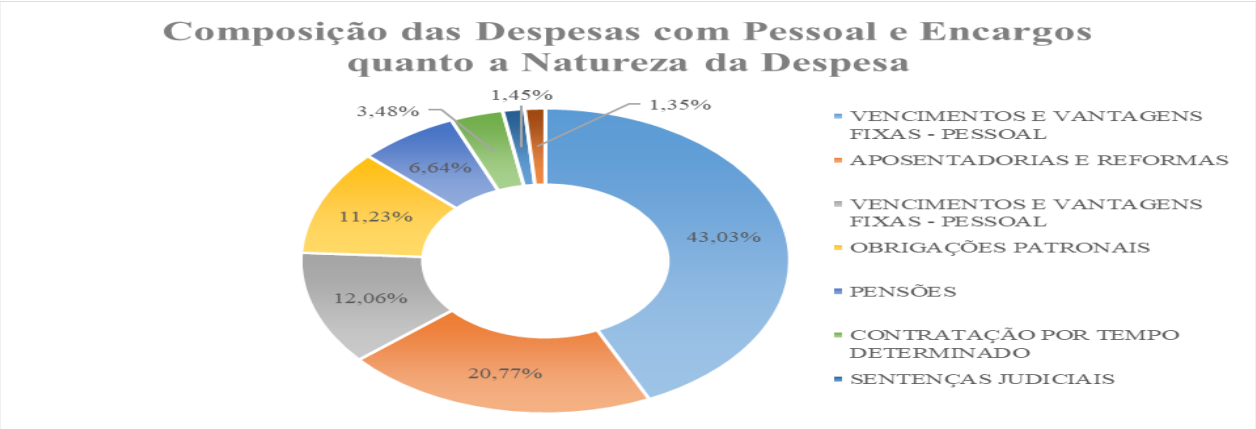
Tabela 24 – Despesas com pessoal e encargos por poder e órgão (R$ 1,00)

| 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

241. Quanto à composição das despesas com pessoal e encargos, observa-se que a maioria dos gastos se refere a pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Militar (43,03%) e Aposentadorias (20,77%), conforme evidenciado no Gráfico 14.

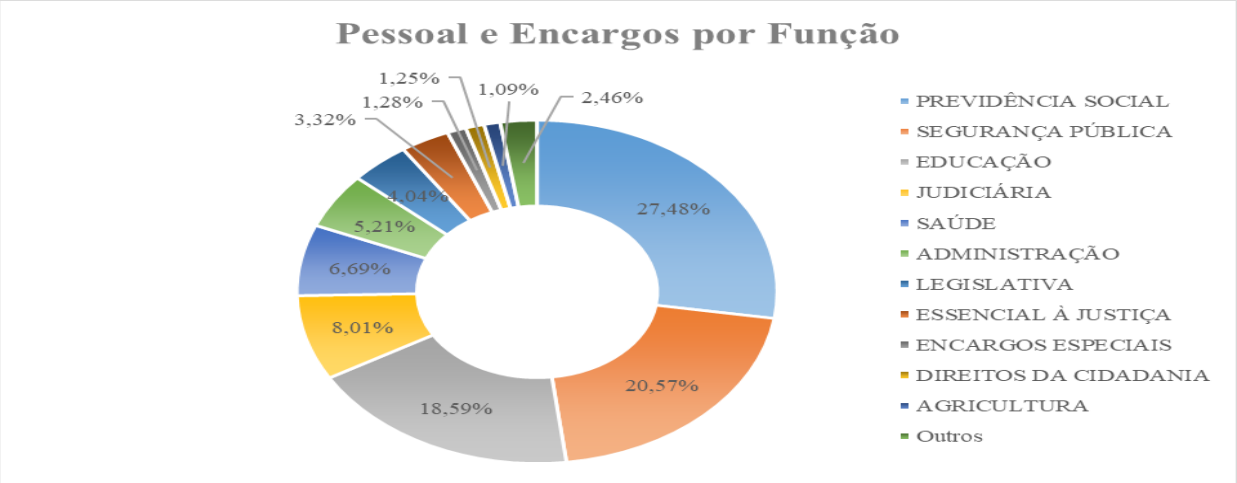
Gráfico 14 – Participação percentual dos elementos de despesas na composição das despesas com pessoal e encargo




Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR

242. Na segregação da despesa com pessoal em funções, demonstra-se a concentração de gastos no Gráfico15.

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




Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

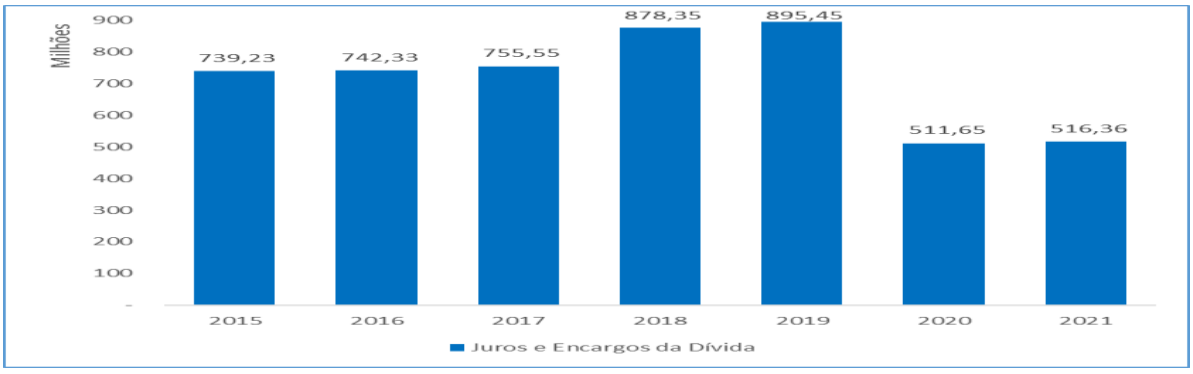
243. Observa-se que a maior concentração dos gastos de pessoal está concentrada na função Previdência Social (27,48%), seguida de Segurança Pública (20,57%) e Educação (18,59%).

244. Quanto à adequação das despesas de pessoal ao percentual estabelecido na LRF, este aspecto será analisado detalhadamente no Capítulo 4 – Conformidade Financeira e Fiscal.

**2.4.2.2.2. Juros e Encargos da Dívida**

245. Os Juros e Encargos da Dívida compõem as despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária. No exercício de 2021, este grupo de despesa somou R$ 516.363.125,80, impactando em um acréscimo real de R$ 4,71 milhões em relação ao exercício anterior. O Gráfico 16 demonstra a evolução das despesas, sob análise, nos últimos anos.

Gráfico 16 – Série histórica da execução orçamentária de 2015 a 2021 de juros e encargos da dívida.




Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR
Nota: Valores atualizados IGP-DI.

246. No exercício de 2021, os juros e encargos da dívida foram custeados, praticamente, pela fonte Tesouro – Fundo de Participação dos Estados – FPE (100%). Tais recursos foram provenientes do exercício corrente.

**2.4.2.2.3. Outras Despesas Correntes**

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

248. Esse grupo atingiu, em 2021, o montante de R$ 13,5 bilhões e o percentual de 40,99% do total da despesa orçamentária. A composição dos maiores elementos do grupo Outras Despesas Correntes está representada na tabela subsequente.

Tabela 25 – Outras despesas correntes por elemento (R$ 1,00)

| | | |
|---|---|---|
| Distribuição constitucional | 4.471.158.084,48 | 33,17% |
| Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica | 3.071.825.157,89 | 22,79% |
| Locação de mão-de-obra | 1.068.862.771,04 | 7,93% |
| Outras despesas de pessoal decorrentes de contrato de terceirização | 961.259.996,95 | 7,13% |
| Contribuições | 900.544.282,84 | 6,68% |
| Material de consumo | 815.523.034,93 | 6,05% |
| Material de distribuição gratuita | 370.024.702,01 | 2,74% |
| Serviços de tecnologia da informação e comunicação - pessoa jurídica | 303.467.835,41 | 2,25% |
| Obrigações tributárias e contributivas | 244.301.176,68 | 1,81% |
| Outros serviços de terceiros - pessoa física | 221.442.397,79 | 1,64% |
| Auxílio-alimentação | 216.849.982,89 | 1,61% |
| Outros auxílios financeiros a pessoas física | 176.395.232,76 | 1,31% |
| Indenizações | 144.519.738,09 | 1,07% |
| Outros | 514.935.401,84 | 3,82% |
| **Total** | **13.481.109.795,60** | **100,00%** |

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

249. Neste grupo destacam-se os recursos destinados às Transferências Constitucionais (33,17%) e Outros Serviços de Terceiros (22,79%), detalhados a seguir.

Tabela 26 - Outros serviços de terceiros por item de despesa (R$ 1,00)

| | | |
|---|---|---|
| Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão | 1.299.946.391,76 | 42,32% |
| Serviços Hospitalares, Médicos e Odontológicos | 229.156.204,68 | 7,46% |
| Serviços Técnicos Profissionais | 193.546.462,25 | 6,30% |
| Fornecimento de Alimentação | 134.073.711,59 | 4,36% |
| Serviços de Energia Elétrica | 128.985.037,39 | 4,20% |
| Serviços de Publicidade | 127.292.751,13 | 4,14% |
| Gerenciamento de Frota de Veículos | 90.951.844,45 | 2,96% |
| Locação de Máquinas e Equipamentos | 80.107.351,96 | 2,61% |

| | | |
|---|---|---|
| Manutenção e Conservação de Máquinas e Equipamentos | 67.272.472,71 | 2,19% |
| Locação de Veículos | 66.009.293,99 | 2,15% |
| Manutenção e Conservação de Estradas e Vias | 58.328.012,31 | 1,90% |
| Manutenção e Conservação de Bens Imóveis | 54.264.902,04 | 1,77% |
| Manutenção e Conservação de Veículos | 41.421.734,72 | 1,35% |
| Serviço de Apoio Administrativo, Técnico e Operacional | 37.366.715,34 | 1,22% |
| Serviços de Água e Esgoto | 37.195.203,01 | 1,21% |
| Exames de Laboratório e Especializados | 35.620.977,98 | 1,16% |
| Serviços Bancários | 34.207.659,06 | 1,11% |
| Serviços de Comunicação em Geral | 33.612.820,48 | 1,09% |
| Outros | 322.465.611,04 | 10,50% |
| **Total** | **3.071.825.157,89** | **100,00%** |

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

250. Destaca-se o volume de recursos destinados aos Contratos de Gestão, que totalizou o montante de R$ 1,3 bilhão de reais, representando 42,32% dos recursos alocados no elemento Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

251. No subitem a seguir será apresentado o detalhamento das Transferências Constitucionais (R$ 4,47 bilhões).

252. Em relação à composição de "Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização" (R$ 961 milhões), classificadas no elemento 34 – Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização, a Portaria Interministerial STN/SOF n° 163/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas, fixa que tais despesas com terceirização estão atreladas a mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos, em consonância com o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.4.2.2.3.1. Transferências Constitucionais

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

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

Tabela 27 – Base de cálculo utilizada para apuração dos valores repassados a título de transferências aos municípios (R$ 1,00)

| Tributo | Receita Bruta (A) | Restituições (B) | Receita Líquida (D= A-B-C) |
|---|---|---|---|
| ICMS | 15.499.079.307,12 | 0,00 | 15.499.079.307,12 |
| IPVA | 1.177.970.633,37 | 0,00 | 1.177.970.633,37 |
| IPI Exportação | 67.774.204,13 | 0,00 | 67.774.204,13 |
| CIDE | 16.733.196,00 | 0,00 | 16.733.196,00 |

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

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

Tabela 28 – Valores repassados a título de transferências aos municípios (R$ 1,00)

| Tributo | Receita Líquida (A) | % Constitucional Devido (B) | Repasse Constitucional 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 Exportação | 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 execução orçamentária oriunda do S2GPR
*1 Valor sem deduzir o FUNDEB

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

257. Desse modo, recomenda-se 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.

2.4.2.2.3.2. Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados

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

259. As demais despesas com terceirização, na Administração Pública, são realizadas conforme o objeto de sua contratação, sendo classificadas nos seguintes elementos: 35 – Serviços de

Consultoria, 36 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, 37 – Locação de mão-de-obra e 39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica.

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

Tabela 29 - Comparativo da despesa de pessoal de contrato de terceirização com a despesa com pessoal por órgão/entidade no ano de 2021 (R$ 1,00)

| Órgão/Entidade | Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a) | Pessoal e encargos sociais (b) | % (a/b) |
|---|---|---|---|
| Hospital Geral de Fortaleza | 201.501.147,92 | 13.065.112,68 | 1542,28% |
| Hospital Dr. Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana | 167.999.610,48 | 10.967.279,00 | 1531,83% |
| Fundo Estadual de Saúde | 159.568.322,10 | 845.117.990,94 | 18,88% |
| Hospital Infantil Dr. Albert Sabin | 104.918.420,02 | 8.583.042,44 | 1222,39% |
| Secretaria da Educação | 84.976.472,77 | 2.138.624.457,37 | 3,97% |
| Hospital Geral Dr. Cesar Cals de Oliveira | 74.711.811,05 | 9.197.748,61 | 812,28% |
| Hospital São José de Doenças Infecciosas | 35.554.249,05 | 5.276.613,00 | 673,81% |
| Fundação Universidade Estadual do Ceara | 22.256.196,04 | 245.672.193,20 | 9,06% |
| Hosp. Geral Policia Militar Jose Martiniano de Alencar-HGPM | 19.067.910,05 | 3.053.402,25 | 624,48% |
| Hospital de Saúde Mental de Messejana | 18.021.783,31 | 1.826.850,00 | 986,49% |
| Centro de Hematologia e Hemoterapia do ceara | 15.384.219,86 | 7.563.323,29 | 203,41% |
| Assembleia Legislativa | 15.305.574,59 | 375.367.992,85 | 4,08% |
| Secretaria da Fazenda | 13.316.512,98 | 568.668.653,57 | 2,34% |
| Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e DH | 5.998.981,66 | 56.654.211,10 | 10,59% |
| Superintendência de obras Hidráulicas | 4.824.378,14 | 3.637.097,65 | 132,64% |
| Secretaria da Administração Penitenciária | 4.644.416,17 | 348.052.680,34 | 1,33% |
| Laboratório central de Saúde publica | 2.940.972,80 | 8.887.028,62 | 33,09% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Centro Odontológico - tipo I | 2.704.232,55 | 1.409.350,00 | 191,88% |
| Tribunal de Contas do Estado | 2.103.690,04 | 185.521.953,53 | 1,13% |
| Centro Saúde Escola - Meireles | 1.313.180,17 | 489.765,00 | 268,12% |
| Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão | 1.284.588,94 | 897.932,40 | 143,06% |
| Instituto de Prevenção do Câncer | 1.126.106,28 | 1.286.670,00 | 87,52% |
| Secretaria da Infraestrutura | 472.121,68 | 5.914.685,39 | 7,98% |
| Centro Odontológico - tipo II - Joaquim Távora | 373.143,62 | 811.995,00 | 45,95% |
| Conselho Estadual de Educação | 324.401,30 | 2.248.559,73 | 14,43% |
| Centro de referência Nacional em Dermatologia Sanitária dona Libânia | 318.120,45 | 713.214,00 | 44,60% |
| Centro Odontológico tipo II - Rodolfo Teófilo | 249.432,93 | 308.220,00 | 80,93% |
| Total | 961.259.996,95 | 4.849.818.021,96 | 19,82% |

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR

261. O montante total do elemento 34, em 2021, foi de R$ 961 milhões, que equivale a 19,82% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos citados órgãos/entidades. Insta salientar que 83,96% (R$ 807 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função Saúde.

2.4.2.3. Despesas de Capital

262. As Despesas de Capital atingiram, no exercício de 2021, a importância de R$ 5,02 bilhões de reais, representando 15,17% da despesa orçamentária total, havendo um aumento real de 33,75% em relação ao ano anterior.

**2.4.2.3.1. Investimentos**

263. Investimentos são despesas orçamentárias com a aquisição de softwares, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras. No exercício de 2021, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R$ 3,5 bilhões, montante superior, em termos reais, em 19,10% (R$ 561 milhões) em relação ao ano anterior.

264. A execução orçamentária ocorrida nos últimos três anos encontra-se demonstrada a seguir.

Tabela 30 – Série histórica sobre os investimentos por função de 2019 a 2021 (R$ 1,00)

| Função | 2019 (a) | 2020 (b) | 2021 (c) | % c/b | % c/a |
|---|---|---|---|---|---|
| Transporte | 1.356.591.564,30 | 1.177.212.827,12 | 1.107.176.007,52 | 94,05% | 81,61% |
| Educação | 279.850.149,60 | 132.167.765,01 | 712.757.732,77 | 539,28% | 254,69% |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Urbanismo | 252.617.380,54 | 446.134.748,05 | 645.376.424,81 | 144,66% | 255,48% |
| Gestão Ambiental | 73.545.145,90 | 259.469.701,44 | 144.888.390,56 | 55,84% | 197,01% |
| Agricultura | 156.375.174,95 | 77.060.689,47 | 129.511.563,39 | 168,06% | 82,82% |
| Saúde | 134.052.281,06 | 370.712.529,95 | 119.423.372,51 | 32,21% | 89,09% |
| Cultura | 19.224.914,60 | 49.836.120,29 | 109.996.014,04 | 220,72% | 572,15% |
| Saneamento | 405.955.273,87 | 74.545.374,23 | 103.152.659,62 | 138,38% | 25,41% |
| Segurança Pública | 128.160.730,83 | 91.452.758,32 | 87.868.191,79 | 96,08% | 68,56% |
| Assistência Social | 37.290.695,42 | 30.174.106,31 | 81.735.253,49 | 270,88% | 219,18% |
| Administração | 69.254.697,66 | 84.113.717,30 | 72.309.165,23 | 85,97% | 104,41% |
| Ciência e Tecnologia | 25.384.661,26 | 31.698.490,44 | 36.438.181,34 | 114,95% | 143,54% |
| Comércio e Serviços | 33.876.782,02 | 10.990.558,68 | 33.194.674,79 | 302,03% | 97,99% |
| Direitos da Cidadania | 99.516.411,25 | 13.401.845,39 | 22.266.240,95 | 166,14% | 22,37% |
| Judiciária | 60.864.791,85 | 25.397.381,61 | 17.998.972,82 | 70,87% | 29,57% |
| Legislativa | 22.314.860,52 | 15.950.031,54 | 15.148.490,41 | 94,97% | 67,89% |
| Comunicações | 7.602.576,77 | 962.270,90 | 12.674.194,07 | 1317,11% | 166,71% |
| Essencial à Justiça | 16.005.813,47 | 13.739.360,97 | 12.001.215,81 | 87,35% | 74,98% |
| Desporto e Lazer | 12.657.700,45 | 5.107.483,17 | 11.551.319,94 | 226,16% | 91,26% |
| Habitação | 14.239.299,02 | 9.505.813,41 | 9.724.010,63 | 102,30% | 68,29% |
| Energia | 599.712,01 | 1.502.461,77 | 8.046.730,16 | 535,57% | 1341,77% |
| Organização Agrária | 2.391.183,35 | 2.905.553,79 | 2.923.067,69 | 100,60% | 122,24% |
| Indústria | 9.823.218,30 | 7.585.834,76 | 2.475.432,49 | 32,63% | 25,20% |
| Trabalho | 4.241.890,42 | 270.109,63 | 738.158,59 | 273,28% | 17,40% |
| Previdência Social | - | - | 10.302,02 | - | - |
| Defesa Nacional | - | - | - | - | - |
| Encargos Especiais | - | 6.253.470,08 | - | 0,00% | - |
| **Total** | **3.222.436.909,43** | **2.938.151.003,61** | **3.499.385.767,44** | **119,10%** | **108,59%** |

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR
Nota: Fator de correção IGP-DI.

265. No exercício de 2021, dos investimentos realizados pelo Estado, o maior volume dos investimentos realizados foi direcionado para as funções Transporte (31,64%), Educação (20,37%) e Urbanismo (18,44%).

266. Na função transporte foram investidos R$ 1,1 bilhão, sendo 5,95% inferior aos investimentos de 2020 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).

267. Com relação à função urbanismo, os investimentos registrados em 2021 totalizaram R$ 645 milhões, sendo 44,66% superior aos investimentos de 2020 (R$ 446 milhões) e 155,48% superior ao de 2019 (R$ 252 milhões).

#### 2.4.2.3.2. Inversões Financeiras

268. As Inversões Financeiras agrupam as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; com a constituição ou o aumento do capital de empresas, que visem a objetivos comerciais ou financeiros, e com a concessão de empréstimos. Esse grupo atingiu o montante de R$ 312 milhões, que, em relação ao ano de 2020, apresentou um acréscimo real de 18,60%. Em 2021, as despesas deste grupo tiveram seu maior volume de recursos empenhados no item "Constituição ou Aumento de Capital de Empresas" (R$ 163 milhões), o que equivale a 52,10% do total, as quais estão evidenciadas a seguir.

Tabela 31 – Composição das inversões financeiras (R$ 1,00)

| Inversões financeiras | Executado | % |
|---|---|---|
| Constituição ou aumento de capital de empresas | 162.848.422,61 | 52,10% |
| Concessão de empréstimos e financiamentos | 81.675.685,18 | 26,13% |
| Aquisição de imóveis | 47.907.431,08 | 15,33% |
| Contribuições | 10.000.000,00 | 3,20% |
| Contribuição à entidades fechadas de previdência | 9.000.000,00 | 2,88% |
| Aquisição de produtos para revenda | 1.145.439,01 | 0,37% |
| Despesas decorrentes da partic. Fundos, organismos, nacionais, internacionais | 0 | 0,00% |
| Despesas de exercícios anteriores | 0 | 0,00% |
| Total | 312.576.977,88 | 100,00% |

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

#### 2.4.2.3.3. Amortização da Dívida

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

270. Com a amortização da dívida pública em 2021, o Estado despendeu de R$ 1,2 bilhão, representando 24,09% da despesa de capital. Em relação ao exercício anterior, verificou-se um decréscimo, em termos reais, de 0,77%.

271. Do valor amortizado da dívida pública em 2021, 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.

2.4.2.4. Análise da Despesa por Fonte de Recursos

272. No presente tópico apresentam-se, na tabela seguinte, as despesas do Estado do Ceará por fonte de recursos nos exercícios de 2020 e 2021:

Tabela 32 – Despesa consolidada realizada por fonte de recursos (R$ 1,00)

| Fonte | 2020 | 2021 | Variação |
|---|---|---|---|
| Recursos provenientes do FECOP | 17.783.696.277,18 | 17.054.865.411,59 | -4,10% |
| Cota-parte da CIDE | 5.532.674.284,16 | 5.821.699.748,31 | 5,22% |
| Compensação ambiental | 1.467.852.087,09 | 1.721.285.525,90 | 17,27% |
| Convênios com órgãos federais - administração direta | 1.450.582.889,89 | 1.565.125.779,62 | 7,90% |
| Transferências ao fundo de defesa civil | 1.152.664.389,11 | 1.209.236.936,80 | 4,91% |
| Convênios com órgãos privados - administração direta | 1.112.036.577,55 | 1.116.659.003,01 | 0,42% |
| Alienação de bens | 1.108.330.332,04 | 984.589.349,61 | -11,16% |
| Convênios com órgãos municipais - administração direta | 422.944.860,53 | 684.754.813,59 | 61,90% |
| Operações de crédito externas - tesouro | 550.564.342,67 | 588.244.071,60 | 6,84% |
| Convênios com órgãos internacionais - administração direta | 782.079.339,68 | 379.452.103,50 | -51,48% |
| Recursos provenientes do sus | 139.532.073,21 | 133.627.268,49 | -4,23% |
| Recursos provenientes do FIT | 38.870.499,46 | 33.755.933,56 | -13,16% |
| Transferências diretas do FNDE | 30.613.741,16 | 32.610.569,42 | 6,52% |
| Operações de crédito internas - tesouro | 20.721.558,13 | 30.944.073,09 | 49,33% |
| Recursos diretamente arrecadados | 18.523.290,73 | 27.283.606,19 | 47,29% |
| Recursos provenientes do FUNDEB | 28.828.810,33 | 18.087.156,67 | -37,26% |
| Repasse fundo a fundo - FNAS | 10.038.947,97 | 13.757.422,91 | 37,04% |
| Recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade | 5.434.121,99 | 9.185.407,72 | 69,03% |
| Indenização pela extração do petróleo, xisto e gás | 5.047.334,51 | 3.109.019,94 | -38,40% |
| Complementação da união aos recursos do FUNDEB | - | 351.990,99 | 0,00% |
| **Total** | **13.877.339.480,20** | **31.428.625.192,51** | **126,47%** |

Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do S2GPR.
Nota: Fator de correção IGP-DI.

2.4.2.5. Análise da Despesa por Modalidade de Licitação

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

274. Merece destacar que o exame dos casos concretos, quanto à verificação da aplicação correta da modalidade licitatória, bem como das hipóteses de contratações diretas, far-se-á de forma pormenorizada, quando dos exames das Prestações de Contas de Gestão dos Administradores Públicos Estaduais, entregues anualmente a esta Corte. Tais análises indicarão, inclusive, as falhas quanto aos registros contábeis que não permitiram o alcance de uma informação consolidada com maior nível de precisão, da mesma forma como vem ocorrendo em exercícios passados.

275. Do total das despesas empenhadas em 2021 pelo Estado do Ceará, 29,73%, (R$ 9,78 bilhões), correspondem a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, sob as suas diversas modalidades, bem como licitações internacionais, sistema de registro de preço e procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitações.

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

277. Na tabela abaixo tem-se uma comparação das modalidades de licitação entre os exercícios de 2020 e 2021.

Tabela 33 – Modalidade de licitação – análise comparativa (R$ 1,00)

| Modalidade | 2020 | 2021 | Variação |
|---|---|---|---|
| Pregão | 3.541.552.001,86 | 4.345.375.220,20 | 22,70% |
| Dispensa | 2.577.207.805,58 | 2.357.603.537,27 | -8,52% |
| Concorrência | 1.461.670.712,93 | 1.454.258.790,35 | -0,51% |
| Inexigibilidade | 863.638.222,42 | 850.774.325,91 | -1,49% |
| Licitação internacional | 475.638.488,07 | 286.644.467,15 | -39,73% |
| Regime diferenciado de contratação | 67.554.065,58 | 269.373.743,89 | 298,75% |
| Convite | 70.008.214,38 | 99.083.566,07 | 41,53% |
| Tomada de preço | 19.157.289,59 | 34.347.839,58 | 79,29% |
| Chamada de oportunidade | 7.372.150,25 | 28.705.046,77 | 289,37% |
| Pregão eletrônico | - | 28.162.137,62 | - |
| Pregão presencial | 6.740.314,87 | 18.477.914,16 | 174,14% |
| Registro de preço | 5.085.352,57 | 5.461.883,54 | 7,40% |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Concurso | 599.905,27 | 57.791,80 | -90,37% |
| **Total** | **9.096.224.523,38** | **9.778.326.264,31** | **7,50%** |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR
Nota: Valores corrigidos pelo IGPD-I

278. Tomando por base o ano de 2021 em relação ao ano anterior, verifica-se um acréscimo real de 7,5% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 34 - 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 multigovernamentais | 0,00 | 0,00 | - | 0,00% |
| **Total** | **2.351.139.185,95** | **2.476.901.181,33** | **5,35%** | **100,00%** |

Fonte: S2GPR
* Fator de correção: IGP-DI (17,7439%)
**Participação em relação ao montante das transferências realizadas no exercício de 2021.

284. Do montante transferido em 2021, acima detalhado, mais da metade foi repassado pela modalidade Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos no percentual de 62,98% em relação ao total.

285. Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se uma diminuição significativa de 81,05% no valor total de recursos transferidos pelo Estado a Instituições Privadas com Fins Lucrativos.

286. Vale destacar que o Estado realizou transferência ao exterior no valor de R$ 3.625.714,25, representando um percentual de 0,15% em relação ao total.

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

### 2.5.1 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos

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

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

> Art. 1°. Fica autorizada, nos termos do art. 26 da Lei Complementar n° 101, de 4 de maio de 2000, a destinação pelos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual de recursos públicos para entidades privadas sem fins lucrativos, a título de:
>
> I – subvenções sociais para aquelas que exerçam atividades de natureza continuada nas áreas da cultura, assistência social, saúde e educação, e que preencham, cumulativamente, as seguintes condições...
>
> II – contribuições correntes visando à execução, em parceria com a Administração Pública Estadual, de programas e ações, nas áreas de atuação do Governo, que contribuam diretamente para o alcance de diretrizes, objetivos e metas previstas no plano plurianual;
>
> III – auxílios para atender a despesas de investimentos ou inversões financeiras de entidades privadas sem fins lucrativos.

290. Na tabela abaixo tem-se o montante de recursos transferidos pelo Estado a instituições privadas sem fins lucrativos por item de despesa.

Tabela 35 - 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 | - | - | - |
| **Total** | **1.533.111.061,08** | **1.559.989.490,78** | **1,75%** | **100,00%** |

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.

291. Diante do exposto, constatou-se que 83,92% do total repassado destinou-se às Organizações Sociais, através dos Contratos de Gestão, e 12,28% para outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios, totalizando 96,20% das transferências.

292. Em uma análise comparativa entre os anos de 2020 e 2021, examinando as Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão, que foi o item de despesa mais representativo em 2021, observou-se um aumento de 3,52% no repasse às Organizações Sociais.

293. Os itens de despesas que mais tiveram um incremento em relação ao ano passado foram "Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão" (14.760,18%) e Contrato de Patrocínio (7.063,29%).

2.5.1.1 Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão

294. No âmbito do Estado do Ceará, os contratos de gestão são executados por meio de Organizações Sociais, qualificadas na forma prevista pela Lei nº 12.781/1997 e suas alterações. A tabela seguinte evidencia os valores empenhados pelo Estado, no ano de 2021, no item de despesa "Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão", tendo como credoras as seguintes Organizações Sociais.

Tabela 36 - 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 | - | - | - |
| **TOTAL** | **1.264.629.524,96** | **1.309.160.563,49** | **3,52%** | **100,00%** |

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.

295. Com base na tabela acima, verifica-se que 79,70% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve um aumento nos recursos em 4,41% em comparação ao ano anterior.

2.5.1.2 Transferência a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios

296. As transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas por meio de convênios, devem obedecer, dentre outras instruções, aquelas contidas nos arts. 48 a 60 da LDO referente ao exercício em análise e no art. 25 da LRF.

297. A tabela a seguir relaciona as instituições privadas sem fins lucrativos que mais receberam recursos, por meio de convênios, registrados no item de despesa em análise. Em conjunto, essas instituições corresponderam a 86,37% do total transferido.

298. O restante do valor transferido, que representou quase 13,63% do total, foi distribuído entre 206 Instituições Privadas sem Fins Lucrativos.

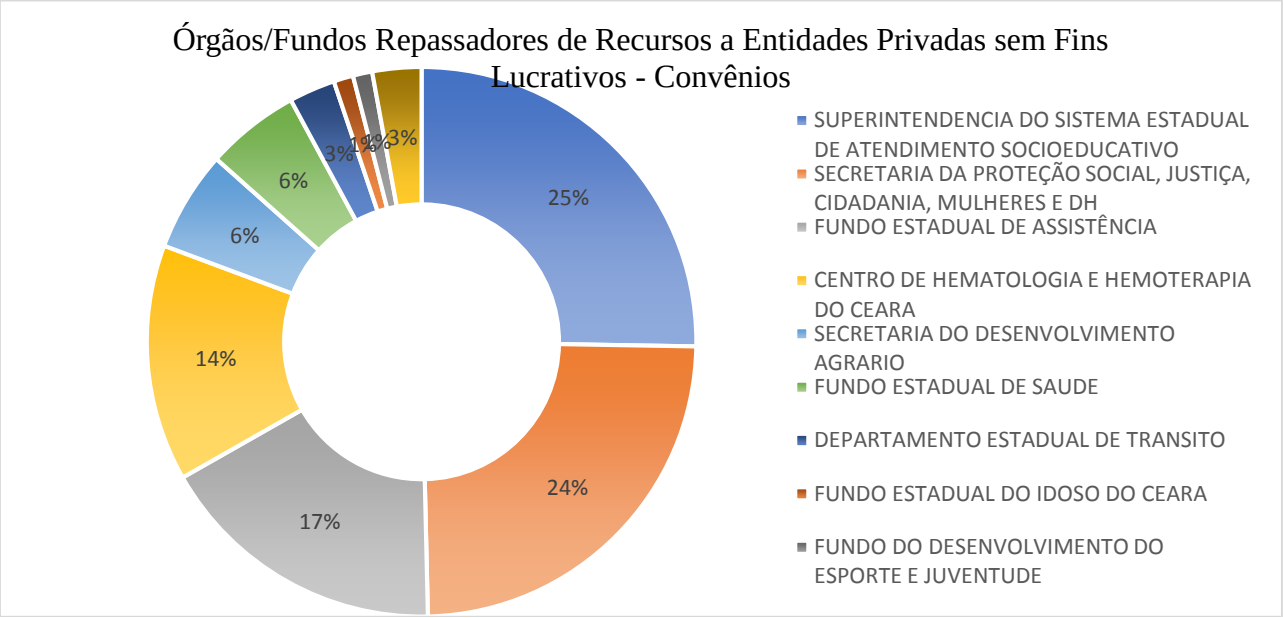
Tabela 37 - As 20 entidades sem fins lucrativos mais beneficiadas

| 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% |
| ASSOCIAÇAO 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% |
| **TOTAL** | **191.532.869,14** | **100,00%** |

Fonte: S2GPR

299. O Gráfico 17 evidencia a representatividade desses valores transferidos por órgãos/fundos sobre o montante total. A Superintendência do Sistema Estadual de Atendimento Socioeducativo, a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania. Mulheres e DH, o Fundo Estadual de Assistência e o Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará (HEMOCE), juntos, foram responsáveis por 80,00% dos recursos transferidos.

Gráfico 17 – Percentual de participação dos órgãos repassadores de recursos




Fonte: S2GPR

### 2.5.2 Transferência a Municípios

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

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

302. Assim sendo, nessas condições, durante o exercício de 2021 o Estado transferiu R$ 312.804.460,65 aos municípios, nos seguintes itens de despesa.

Tabela 38 - Transferência a municípios por item de despesa (R$ 1,00)

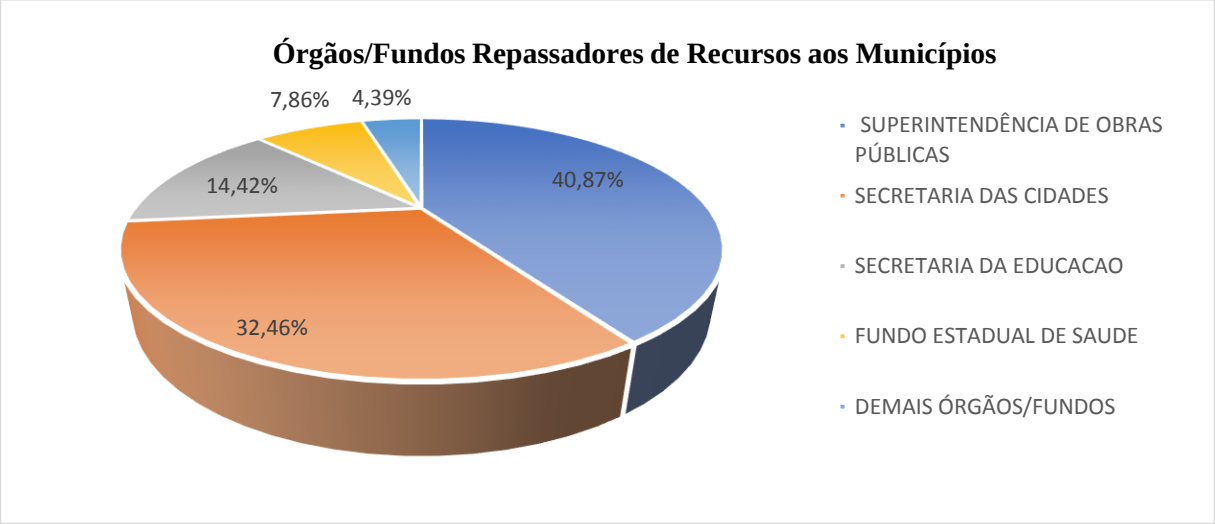
| Descrição | 2021 |
|---|---|
| Convênios, Acordos e Ajustes | 279.468.471,53 |
| Transporte Escolar - Termo de Responsabilidade | 26.884.272,17 |
| Outras Transferências aos Municípios | 3.846.153,85 |
| Restituições para Municípios | 2.075.209,99 |
| Indenizações | 528.353,09 |

| Descrição | 2021 |
|---|---|
| **Total** | **312.802.460,63** |

Fonte: S2GPR

303. O Gráfico 18 demonstra os cinco órgãos/fundos que mais repassaram recursos aos municípios como transferências voluntárias. A Superintendência de Obras Públicas, a Secretaria das Cidades, a Secretaria de Educação e o Fundo Estadual de Saúde, concentraram 95,61% dos valores repassados:

Gráfico 18 – Órgãos/ Fundos transferidores de recursos a Municípios




Fonte: S2GPR

304. A tabela subsequente destaca os 20 municípios que mais receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, os quais corresponderam 54,98% do total transferido.

Tabela 39 - Os 20 Municípios mais beneficiados com Transferências Voluntárias (R$ 1,00)

| Município | Valor | IDM - (IG4) * | %** |
|---|---|---|---|
| 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% |
| Jaguaretama | 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% |

| Município | Valor | IDM - (IG4) * | %** |
|---|---|---|---|
| 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% |
| **Total** | **171.968.993,91** | | **54,98%** |

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.

305. De acordo com a tabela acima, observa-se que, dentre os municípios mais beneficiados, apenas o município de Icapuí possui um valor baixo (0,00%) no índice do IDM 2018-IG4. Diante disso, pode-se afirmar que o Governo do Estado ainda não utiliza o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará, especialmente para definir a transferência de recursos.

306. A seguir, destacam-se os 20 municípios que menos receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, que somados representam 0,58% do total transferido.

Tabela 40 - Os 20 Municípios menos beneficiados com transferências voluntárias (R$ 1,00)

| Município | Valor | IDM - (IG4) * | %** |
|---|---|---|---|
| Baixio | 14.249,00 | 31,29% | 0,00% |
| Acarape | 28.434,00 | 14,58% | 0,01% |
| São João do Jaguaribe | 34.196,67 | 25,26% | 0,01% |
| Potengi | 53.010,00 | 25,08% | 0,02% |
| Antonina do Norte | 53.222,00 | 67,32% | 0,02% |
| Tarrafas | 62.112,00 | 25,31% | 0,02% |
| Aiuaba | 73.832,00 | 6,79% | 0,02% |
| Palmácia | 79.998,00 | 31,72% | 0,03% |
| Pacoti | 80.518,84 | 25,65% | 0,03% |
| Tururu | 88.302,15 | 44,07% | 0,03% |
| Itaiçaba | 90.498,00 | 45,96% | 0,03% |
| Paraipaba | 91.539,00 | 46,79% | 0,03% |
| Guaiúba | 93.551,12 | 30,89% | 0,03% |
| Coreaú | 112.672,00 | 60,78% | 0,04% |
| Barroquinha | 118.298,00 | 28,77% | 0,04% |
| Graça | 136.638,37 | 31,11% | 0,04% |
| Paracuru | 141.566,00 | 29,64% | 0,05% |
| Chaval | 144.798,85 | 23,83% | 0,05% |

| Município | Valor | IDM - (IG4) * | %** |
|---|---|---|---|
| Lavras da Mangabeira | 161.734,00 | 36,42% | 0,05% |
| Guaramiranga | 162.116,28 | 37,32% | 0,05% |
| **Total** | **1.821.286,28** | | **0,58%** |

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.

307. Verificou-se que, na distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias também não se levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará e a consequente transferência de recursos, pois, conforme a tabela anterior, o município que recebeu menos recurso orçamentário possui um percentual de 35,00% de IDM (IG4).

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

308. No exercício de 2021, as despesas com investimento do Poder Executivo totalizaram R$ 3.448.394.713,59, correspondendo a um percentual de execução de 58,15% em relação ao valor autorizado pela legislação orçamentária, menor do que o percentual referente ao exercício de 2020 (62,48%). Entretanto, destaca-se que o valor empenhado foi 40,94% maior em comparação com o exercício anterior.

309. Na tabela a seguir, são demonstradas as despesas executadas em investimentos nos exercícios de 2020 e 2021, detalhadas por fonte de recursos.

Tabela 41 – 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% |
| | **Total** | **3.916.303.225,97** | **2.446.761.844,49** | **62,48%** | **100,00%** |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 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% |
| | **Total** | **5.929.924.258,13** | **3.448.394.713,59** | **58,15%** | **100,00%** |

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.

310. Observa-se que, em comparação com o exercício anterior, em relação aos recursos próprios, tanto os percentuais de execução quanto os de participação em relação ao total gasto aumentaram. Já os percentuais referentes às outras fontes de recursos diminuíram.

311. Quanto à utilização da fonte de recursos operações de crédito, destaca-se que o valor empenhado (R$ 480.230.838,07) diminuiu 41,20% em relação ao exercício anterior, sendo que tal montante foi composto de recursos oriundos de operações de créditos externas (78,95%) e internas (21,05%). Ressalta-se que tal distribuição foi similar ao exercício anterior, quando os percentuais demonstrados foram 80,80% e 19,20%, respectivamente.

312. Nas tabelas a seguir, são demonstrados os montantes executados das operações de créditos internas e externas, detalhados pela subfonte conforme especificado no Manual Técnico do Orçamento de 2021, bem como os percentuais de variação em comparação com o exercício de 2020 e de participação em relação ao total desembolsado.

Tabela 42 – Despesas executadas em investimentos com recursos de operações de crédito externas (R$1,00)

| Subfonte | 2020 (a) | 2021 (b) | % (b - a) / a | % (b / total) |
|---|---|---|---|---|
| 49 - OP. CRÉDITO EXTERNAS – IPF/BIRD | 2.420.219,32 | 12.677.021,55 | 423,80% | 3,34% |
| 57 - TESOURO - KFW | 210.347,00 | 2.876.283,99 | 1267,40% | 0,76% |
| 58 - TESOURO - BIRD | 7.472.946,09 | 26.855.753,70 | 259,37% | 7,08% |
| 59 - TESOURO - BID | 607.422.319,96 | 274.296.498,33 | -54,84% | 72,35% |
| 64 - TESOURO - FIDA | 1.534.531,01 | 1.092.256,85 | -28,82% | 0,29% |
| 65 - TESOURO - CAF | 23.520.286,68 | 39.486.568,23 | 67,88% | 10,41% |
| 67 - TESOURO - MLW | 17.259.706,37 | 21.860.120,85 | 26,65% | 5,77% |
| **Total** | **659.840.356,43** | **379.144.503,50** | **-42,54%** | **100,00%** |

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

Tabela 43 – Despesas executadas em investimentos com recursos de operações de crédito internas (R$1,00)

| Subfonte | 2020 (a) | 2021 (b) | % (b - a) / a | % (b / total) |
|---|---|---|---|---|
| 36 - CPAC VLT - CEF | 7.979.157,57 | 13.161.922,93 | 64,95% | 13,02% |
| 37 - CPAC MCMV - CEF | 507.009,85 | 47.339,28 | -90,66% | 0,05% |
| 45 - TESOURO - BNDES | 1.817.761,91 | 279.728,01 | -84,61% | 0,28% |
| 47 - BNDES-ESTADOS | 88.470,73 | - | -100,00% | 0,00% |
| 49 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS – LINHA LESTE/BNDES | 130.878.484,83 | 77.845.082,77 | -40,52% | 77,01% |
| 56 - TESOURO - CAIXA ECONOMICA FEDERAL | 15.540.431,61 | 9.752.261,58 | -37,25% | 9,65% |
| **Total** | **156.811.316,50** | **101.086.334,57** | **-35,54%** | **100,00%** |

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

313. Considerando somente a utilização de fontes de recursos próprios, demonstra-se a seguir a evolução dos gastos nominais com investimentos no período entre 2016 e 2021.

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

| Ano | Valor Autorizado (a) | Valor Empenhado (b) | % Execução (b/a) |
|---|---|---|---|
| 2016 | 887.107.639,66 | 588.924.497,15 | 66,39% |
| 2017 | 1.136.108.055,25 | 847.216.534,23 | 74,57% |
| 2018 | 1.710.037.469,14 | 1.407.031.952,13 | 82,28% |
| 2019 | 1.767.596.933,87 | 1.008.497.264,59 | 57,05% |
| 2020 | 1.727.873.858,81 | 1.150.377.888,51 | 66,58% |
| 2021 | 3.247.421.339,90 | 2.526.821.728,11 | 77,81% |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR
Nota: As fontes de recursos próprios com gastos executados consideradas na presente análise, conforme o Manual Técnico do Orçamento de 2021, foram: 00 - RECURSOS ORDINÁRIOS, 01 - COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS, 10 - RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP, 12 – ALIENAÇÃO DE BENS, 44 - INDENIZAÇÃO PELA EXTRAÇÃO DO PETRÓLEO, XISTO E GÁS, 16 - COMPENSAÇÃO AMBIENTAL, 70 - RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS e 76 - RECURSOS PROVENIENTES DO FIT.

314. Verifica-se que o percentual de execução de 2021 foi maior do que o apresentado no ano anterior, abaixo apenas do observado em 2018.

Tabela 45 – 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% |
| **Total Geral** | **3.247.421.339,90** | **2.526.821.728,11** | **77,81%** |

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

315. De acordo com os dados da tabela anterior, observa-se que das 24 funções, 13 apresentaram nível de execução abaixo do percentual total (77,81%).

316. Quanto às funções relacionadas a direitos sociais, na tabela subsequente, é realizada a comparação dos percentuais de execução entre os exercícios de 2020 e 2021.

Tabela 46 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios em 2020 e 2021 – funções relacionadas a direitos sociais (R$1,00)

| **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% |
| **Total Geral** | **943.965.827,74** | **65,44%** | **2.034.952.964,89** | **76,75%** | **115,57%** | **17,29%** |

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

317. Observa-se que o valor autorizado dos gastos com investimentos aumentou 115,57%, e o percentual de execução aumentou 17,29% em relação ao ano anterior.

318. Ressalta-se que as despesas executadas com recursos próprios referentes à função Saúde diminuíram tanto em valor autorizado quanto em percentual de execução.

319. Quanto à variação dos percentuais de um ano para o outro, 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.

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

320. Nesta seção, são analisadas as receitas e despesas decorrentes do enfrentamento à pandemia do COVID-19 e outras relacionadas à compensação dos impactos econômicos, com base nos dados do exercício de 2021 provenientes do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR), bem como nos divulgados no portal da transparência do Governo do Estado do Ceará.

### 2.7.1 Receitas

321. O montante total de receitas arrecadadas vinculadas diretamente ao enfrentamento à pandemia do COVID-19 correspondeu a R$ 264.056.198,32 no exercício de 2021, sendo composto por recursos do SUS (99,81%), outras transferências da União (0,16%) e recursos diretamente

arrecadados (0,03%). Tal montante foi 88,17% menor do que o arrecadado no exercício de 2020 (R$ 2.231.962.781,54).

Tabela 47 – Receitas arrecadadas por fonte de recursos (R$1,00)

| Especificação | Fonte | Descrição da Fonte | Arrecadado |
|---|---|---|---|
| Transferência de Recursos do SUS – Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo | 29100 | OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS | 263.057.364,89 |
| 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 - Auxilio ao Setor Cultural - Aldir Blanc | 416.430,06 |
| Outras Receitas | 27000 | OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS | 72.127,37 |
| **Total** | | | **264.056.198,32** |

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

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

Tabela 48 – Receitas arrecadadas por natureza de receita (R$1,00)

| Natureza da Receita | Especificação Detalhada | Arrecadado |
|---|---|---|
| 1718039102 | Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Combate a COVID-19 | 260.761.613,89 |
| 1718991111 | Transferências Emergenciais ao Setor Cultural - Lei Aldir Blanc | 416.430,06 |
| 1990991132 | Doações em Dinheiro - Enfrentamento COVID-19 | 72.127,37 |
| 2418039102 | Outros Programas Financiados por Transferências Fundo a Fundo - Combate COVID-19 | 2.295.751,00 |
| 2418049102 | Outras Transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde – SUS - Combate COVID-19 | 510.276,00 |
| **Total** | | **264.056.198,32** |

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

323. Verifica-se, de forma consolidada, que as receitas recebidas para combate ao COVID-19 corresponderam a R$ 263.639.768,26, representando 99,84% do total arrecadado. Já as relacionadas à compensação ou mitigação dos efeitos financeiros decorrentes da pandemia foram de R$ 416.430,06 (0,16% do total).

324. Considerando as especificações das classificações orçamentárias apresentadas (fonte de recursos e natureza da receita), observa-se que foi transferido pela União (SUS), o montante de R$ 263.567.640,89, o que representa uma diminuição de 64,39% em comparação com as transferências recebidas para combate ao COVID-19 no exercício anterior.

### 2.7.2 Despesas

325. O montante das despesas empenhadas examinado totalizou R$ 912.470.021,16 no exercício de 2021, considerando que, na identificação dos gastos executados, foram utilizados critérios relativos ao enfrentamento à pandemia do COVID-19 e à compensação ou mitigação dos efeitos financeiros decorrentes, como a classificação orçamentaria das fontes de recursos (ordinárias e vinculadas) e das ações governamentais.

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

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

#### 2.7.2.1 Detalhamento das despesas executadas

328. Nas tabelas seguintes, são demonstradas as despesas empenhadas por fonte de recursos, ação e por função, evidenciando que os maiores dispêndios foram nas funções Saúde (91,06%), Cultura (2,84%) e Urbanismo (2,74%), nesta ordem.

Tabela 49 – Despesas empenhadas por fonte de recursos (R$1,00)

| Fonte de recursos | Valor Empenhado |
|---|---|
| 10100 - TESOURO, COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS | 301.357.524,32 |
| 30000 - RECURSOS ORDINÁRIOS | 228.604.476,17 |
| 29100 - OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS | 211.643.231,81 |
| 69100 - RECURSOS PROVENIENTES DO SUS | 83.919.898,42 |
| 10000 - TESOURO, RECURSOS ORDINÁRIOS | 59.799.380,66 |
| 11000 - TESOURO, RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP | 15.853.578,00 |
| 69204 - REPASSE FUNDO A FUNDO - Auxilio ao Setor Cultural - Aldir Blanc | 5.716.162,43 |
| 67000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS | 4.028.970,04 |
| 27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS | 1.185.013,00 |
| 29200 - OUT. FONTES, REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS | 361.786,31 |

| | |
|---|---|
| **Total** | **912.470.021,16** |

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

329. Considerando as especificações das fontes de recursos apresentadas, observa-se que o montante de despesas executadas com recursos transferidos pela União (SUS e FNAS), o montante 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.

330. Ademais, ressalta-se que no ano de 2020 foram gastos R$ 300.211.137,32 classificados na fonte de recursos "10008 - RECURSOS ORDINÁRIOS – AUXÍLIO FINANCEIRO PARA SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL", os quais só tiveram repasses da União naquele exercício.

Tabela 50 – Despesas empenhadas por ação governamental (R$1,00)

| Ação Governamental | Valor Empenhado |
|---|---|
| 21001 - Desenvolvimento de Medidas de Enfrentamento e Contenção da Infecção Humana pela COVID-19 | 696.906.901,78 |
| 21065 - Manutenção do Hospital Leonardo da Vinci (HLV). | 93.620.739,46 |
| 21066 - Promoção dos Serviços da Rede de Laboratórios de Saúde Pública. | 29.383.883,25 |
| 00066 - Apoio aos Serviços de Transporte Público na RMF com Vistas ao Enfrentamento da Pandemia Covid | 24.973.841,60 |
| 18366 - Apoio aos Profissionais do Setor de Eventos / COVID 19 | 19.857.500,00 |
| 15372 - Atendimento às Famílias em Situação de Vulnerabilidade e Risco Pessoal e Social no contexto do enfrentamento à COVID-19 | 15.853.578,00 |
| 10674 - Aquisição e Instalação de Material Permanente das Áreas de Vigilância em Saúde. | 8.586.237,63 |
| 15374 - Apoio às Ações Governamentais no Enfrentamento dos Impactos Decorrentes da COVID-19 | 4.852.995,95 |
| 00018 - Repasse de recursos financeiros para pagamento das contas de água dos usuários de baixa renda do SISAR em decorrência do enfrentamento à Covid - 19 (FESB). | 4.611.889,96 |
| 18367 - Seleção Pública de Projetos de Patrocínio e de Eventos Corporativos | 3.925.062,00 |
| 15446 - Realização de Edital de Criação Artística e Produção Artística - Aldir Blanc / Covid 19 | 2.488.234,00 |
| 00074 - Devolução de Valores da Lei Aldir Blanc | 2.075.209,99 |
| 21087 - Implementação de Sistema de Inteligência para Apoio a Gestão Interna da ESP. | 2.032.890,87 |
| 00064 - Subsídios à concessionários e permissionários de transporte intermunicipal em decorrência da crise provocada pela COVID-19 | 1.038.629,55 |
| 15444 - Promoção do Edital Cultura Viva: Pontos de Cultura no Ceará - Aldir Blanc/ Covid 19. | 577.500,00 |
| 15370 - Aquisição e Instalação de Material Permanente das Áreas de Vigilância em Saúde | 376.201,29 |
| 15500 - Promoção das Ações da Lei Aldir Blanc em Decorrência da COVID 19 | 368.487,08 |
| 15483 - Realização de Edital Festivais do Ceará - Aldir Blanc / Covid 19 | 300.000,00 |

| | |
|---|---|
| 21061 - Apoio emergencial para a manutenção de serviços em unidades de acolhimento como forma de enfrentamento à pandemia causada pela COVID 19. | 289.447,69 |
| 15448 - Aquisição de acervo bibliográfico de produção editorial do Ceara - Aldir Blanc / Covid 19. | 278.452,44 |
| 15379 - Apoio emergencial para a estruturação de unidades de acolhimento como forma de enfrentamento à pandemia causada pela COVID 19. | 39.656,00 |
| 15381 - Apoio financeiro para estruturação dos CREAS Regionais em decorrência da COVID-19. | 32.682,62 |
| **Total** | **912.470.021,16** |

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

Tabela 51 – 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 |
| **Total** | **903.336.636,99** | **9.133.384,17** | **912.470.021,16** |

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

331. Ademais, verifica-se que os gastos nos grupos "3 – Outras Despesas Correntes" e "4 - Investimentos", atingiram, respectivamente, 99,00% e 1,00% do total.

2.7.2.2 Despesas realizadas na área da Saúde

332. Em relação aos gastos referentes à função Saúde, com base nos dados anteriores, são detalhados a seguir os principais credores e os itens de gastos (natureza da despesa).

Tabela 52 – Despesas empenhadas na função Saúde detalhadas por credor (valor empenhado acima de 5 (cinco) milhões) (R$1,00)

| Credor | Valor Empenhado | % (*) |
|---|---|---|
| 00187710 - INSTITUTO DE SAUDE E GESTAO HOSPITALAR | 350.011.669,72 | 42,12% |
| 00882660 - RTS RIO S/A | 45.948.000,00 | 5,53% |
| 00143494 - CEMERGE- COOPERATIVA DOS MEDICOS EMERGENCISTAS DO CEARA LTDA | 38.653.754,64 | 4,65% |
| 00850936 - COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM E DE SAUDE DO NORDESTE DO ESTADO DO CEARA - COOPERNORDESTE / CE | 23.490.081,49 | 2,83% |
| 00788182 - COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRE-HOSPITALAR LTDA COAPH | 23.027.621,35 | 2,77% |

| | | |
|---|---|---|
| 00002619 - IMPORTEC - IMPORTADORA CEARENSE LTDA | 17.952.728,38 | 2,16% |
| 00295384 - DNE- COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA - ME | 16.566.858,96 | 1,99% |
| 00858438 - COOPERATIVA DE TRABALHO MULTIPROFISSIONAL DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARA | 15.741.791,94 | 1,89% |
| 00102299 - COOPED- CE COOPERATIVA DOS PEDIATRAS DO CEARA LTDA | 14.461.150,75 | 1,74% |
| 00888375 - COOPCLINIC - COOPERATIVA DE TRABALHO DE CLINICA MEDICA DO CEARA LTDA | 14.283.808,21 | 1,72% |
| 00202208 - I.S.M. GOMES DE MATTOS EIRELI | 11.154.640,69 | 1,34% |
| 00305331 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ITAPIPOCA | 10.800.000,00 | 1,30% |
| 00305160 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SOBRAL | 10.800.000,00 | 1,30% |
| 00228357 - TECLAV - TECNOLOGIA E LAVAGEM INDUSTRIAL LTDA | 10.690.830,89 | 1,29% |
| 00181530 - COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM DO CEARÁ - COOPEN-CE | 9.699.365,61 | 1,17% |
| 00219194 - COOSAUDE - COOPERATIVA DOS TRAB.E PROF. DE SAUDE DO ESTADO DO CEARA LTDA | 7.537.686,91 | 0,91% |
| 00316506 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE IGUATU | 7.500.000,00 | 0,90% |
| 00880788 - N. L. Locação e Soluções Em Eventos Ltda | 7.408.008,08 | 0,89% |
| 00011310 - ESSE ENE COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA | 6.685.240,68 | 0,80% |
| 00352634 - HOTEL ESCOLA DOROTEIAS | 6.683.220,00 | 0,80% |
| 00316225 - FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE BARBALHA | 6.540.000,00 | 0,79% |
| 00126983 - COOMINT COOP DOS MEDICOS INTENS EST CEAR | 5.885.651,82 | 0,71% |
| 00891455 - DMDL MONTAGENS DE STANDS LTDA | 5.329.952,00 | 0,64% |
| 00268371 - BECTON DICKINSON IND. CIRURGICAS LTDA | 5.296.055,70 | 0,64% |
| **Total** | **672.148.117,82** | **80,89%** |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR
Nota: Em virtude da grande quantidade, foram exibidos apenas os credores cujo valor total empenhado foi acima de 5 (cinco) milhões. Os demais totalizaram R$ 158.758.736,46.
Nota: (*) Percentual em relação ao total executado na função Saúde (R$ 830.906.854,28)

Tabela 53 – Despesas empenhadas na função Saúde detalhadas por item de gasto (natureza da despesa) (R$1,00)

| Natureza da Despesa | Valor Empenhado | % |
|---|---|---|
| 33503900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA | 335.221.470,04 | 40,34% |
| 33903400 - OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO | 162.422.813,02 | 19,55% |
| 33903000 - MATERIAL DE CONSUMO | 103.425.458,28 | 12,45% |
| 33903900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA | 101.807.891,50 | 12,25% |
| 33414100 - CONTRIBUIÇÕES | 75.790.000,00 | 9,12% |
| 33509200 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES | 14.790.199,68 | 1,78% |
| 33903200 - MATERIAL, BEM OU SERVIÇO PARA DISTRIBUIÇÃO GRATUITA | 9.597.911,29 | 1,16% |

| | | |
|---|---|---|
| 44905200 - EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE | 9.061.045,55 | 1,09% |
| 33903700 - LOCAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA | 8.745.683,68 | 1,05% |
| 33803900 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA JURÍDICA | 3.625.714,25 | 0,44% |
| 33909200 - DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES | 2.218.546,12 | 0,27% |
| 33903600 - OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - PESSOA FÍSICA | 1.732.023,07 | 0,21% |
| 33909300 - INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES | 1.065.120,00 | 0,13% |
| 33904000 - Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica | 862.628,18 | 0,10% |
| 33904800 - OUTROS AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS | 510.059,08 | 0,06% |
| 33904700 - OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS | 28.387,76 | 0,00% |
| 33901400 - DIÁRIAS - CIVIL | 1.902,78 | 0,00% |
| **Total** | **830.906.854,28** | **100,00%** |

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

2.7.2.3 Análise das despesas divulgadas no portal da transparência

333. O Governo do Estado do Ceará incluiu no portal da transparência uma página dedicada à divulgação dos recursos aplicados no combate à pandemia do COVID-19[2]. De acordo com consulta realizada, as despesas no exercício de 2021 totalizaram R$ 995.335.109,02, as quais são detalhadas por diversas categorizações a seguir. Ressalta-se que o critério de seleção dos dados divulgados no portal pode divergir do abordado anteriormente, não sendo possível uma total conciliação entre os dados.

Tabela 54 – 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% |

2 CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/coronavirus-despesas/ >. Acesso em: 19 abr. 2022.

| | | |
|---|---|---|
| 16 - COMPENSAÇÃO AMBIENTAL | 5.282,30 | 0,00% |
| **Total** | **995.335.109,02** | **100,00%** |

Fonte: Portal da Transparência

334. Ressalta-se que, na análise das despesas empenhadas na fonte "00 – RECURSOS ORDINÁRIOS", não foi possível distinguir os montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual.

Tabela 55 – Despesas empenhadas por ação governamental (R$1,00)

| Ação Governamental | Valor Empenhado | % |
|---|---|---|
| 21001 - DESENVOLVIMENTO DE MEDIDAS DE ENFRENTAMENTO E CONTENÇÃO DA INFECÇÃO HUMANA PELA COVID-19 | 693.281.187,53 | 69,65% |
| 21065 - MANUTENÇÃO DO HOSPITAL LEONARDO DA VINCI (HLV). | 93.620.739,46 | 9,41% |
| 15371 - CONTRIBUIÇÃO PARA À MELHORIA DA QUALIDADE DAS AÇÕES DE VIGILÂNCIA EM SAÚDE | 15.917.373,19 | 1,60% |
| 15372 - ATENDIMENTO ÀS FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E RISCO PESSOAL E SOCIAL NO CONTEXTO DO ENFRENTAMENTO À COVID-19 | 15.853.578,00 | 1,59% |
| 11271 - CRIAÇÃO, PRODUÇÃO, VEICULAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS. | 13.432.287,61 | 1,35% |
| 20082 - MANUTENÇÃO DO HOSPITAL REGIONAL NORTE EXECUTADO POR MEIO DE CONTRATO DE GESTÃO. | 12.329.020,39 | 1,24% |
| 20239 - PROMOÇÃO DA ASSISTÊNCIA A SAÚDE AOS USUÁRIOS DO SUS NA PROMOÇÃO DE SERVIÇOS E TRATAMENTOS ESPECIALIZADOS DE MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE. | 11.855.700,40 | 1,19% |
| 20080 - MANUTENÇÃO DO HOSPITAL REGIONAL DO SERTÃO CENTRAL EXECUTADO POR MEIO DE CONTRATO DE GESTÃO. | 11.568.953,36 | 1,16% |
| 11245 - COORDENAÇÃO, ORGANIZAÇÃO, MOBILIZAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DE EVENTOS. | 10.543.281,44 | 1,06% |
| 20081 - MANUTENÇÃO DO HOSPITAL REGIONAL DO CARIRI EXECUTADO POR MEIO DE CONTRATO DE GESTÃO. | 9.295.318,33 | 0,93% |
| 11294 - APOIO ÀS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ÁREA DA SAÚDE. | 8.753.172,06 | 0,88% |
| **Total** | **896.450.611,77** | **90,07%** |

Fonte: Portal da Transparência
Nota: Em virtude da grande quantidade, foram exibidas apenas as ações cuja soma representa 90% do valor total empenhado. As demais totalizaram R$ 98.884.497,25.

335. Verifica-se que dentre as ações não apresentadas anteriormente, não foi especificado o texto descritivo das ações 18367, 21066 e 21087. Entretanto, conforme consulta à base de dados do

S2GPR, tais ações correspondem a "18367 - Seleção Pública de Projetos de Patrocínio e de Eventos Corporativos", "21066 - Promoção dos Serviços da Rede de Laboratórios de Saúde Pública" e "21087 - Implementação de Sistema de Inteligência para Apoio a Gestão Interna da ESP".

Tabela 56 – 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% |
| **Total** | **995.335.109,02** | **100,00%** |

Fonte: Portal da Transparência
Nota: A localização denominada "Estado do Ceará" refere-se a gastos não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o Estado.

Tabela 57 – 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% |
| **Total** | **904.212.566,04** | **90,85%** |

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.

Tabela 58 – 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% |
| **Total** | **995.335.109,02** | **100,00%** |

Fonte: Portal da Transparência

336. Com base nos dados da tabela, observa-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.

Tabela 59 – Despesas empenhadas por credor (R$1,00)

| Credor | Valor Empenhado | % |
|---|---|---|
| INSTITUTO DE SAUDE E GESTAO HOSPITALAR | 384.694.385,93 | 38,65% |
| RTS RIO S/A | 45.948.000,00 | 4,62% |
| CEMERGE COOPERATIVA DE TRABALHO DOS MEDICOS EMERGENCISTAS DO CEARA LTDA | 38.653.754,64 | 3,88% |
| COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM E DE SAUDE DO NORDESTE DO ESTADO DO CEARA - COOPERNORDESTE / CE | 23.490.081,49 | 2,36% |
| COOPERATIVA DE TRABALHO DE ATENDIMENTO PRE-HOSPITALAR LTDA COAPH | 23.083.709,85 | 2,32% |
| COOPCLINIC - COOPERATIVA DE TRABALHO DE CLINICA MEDICA DO CEARA LTDA | 18.626.640,91 | 1,87% |

| | | |
|---|---|---|
| FUNDACAO BUTANTAN | 15.917.373,19 | 1,60% |
| NACIONAL GAS BUTANO DISTRIBUIDORA LTDA | 15.853.578,00 | 1,59% |
| COOPERATIVA DE TRABALHO MULTIPROFISSIONAL DE SAÚDE DO ESTADO DO CEARA | 14.956.751,88 | 1,50% |
| COOPED- CE COOPERATIVA DOS PEDIATRAS DO CEARA LTDA | 14.461.150,75 | 1,45% |
| IMPORTEC - IMPORTADORA CEARENSE LTDA | 13.935.730,10 | 1,40% |
| I.S.M. GOMES DE MATTOS EIRELI | 13.609.292,93 | 1,37% |
| BOLERO SERVIÇOS EM COMUINICAÇÃO E PUBLICIDADE LTDA | 12.397.002,74 | 1,25% |
| INST PRAXIS DE EDUC CULTURA E ACAO SOCIA | 11.595.700,00 | 1,17% |
| FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE SOBRAL | 10.800.000,00 | 1,09% |
| FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE ITAPIPOCA | 10.800.000,00 | 1,09% |
| TECLAV - TECNOLOGIA E LAVAGEM INDUSTRIAL LTDA | 10.690.830,89 | 1,07% |
| ELLO SERVICOS DE MAO DE OBRA LTDA | 10.673.591,86 | 1,07% |
| AGIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA | 9.989.780,94 | 1,00% |
| COOPERATIVA DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DE ENFERMAGEM DO CEARÁ E DAS DEMAIS AREAS DA SAUDE - COOPEN-CE | 9.699.365,61 | 0,97% |
| EBM QUINTTO COMUNICAÇÃO LTDA | 9.098.618,43 | 0,91% |
| ARTE PRODUÇÕES DE EVENTOS ARTISTICOS E LOCAÇÕES LTDA | 8.858.448,41 | 0,89% |
| DNE- COMERCIO DE PRODUTOS LABORATORIAIS LTDA | 8.143.329,60 | 0,82% |
| BECTON DICKINSON IND. CIRURGICAS LTDA | 8.056.095,60 | 0,81% |
| FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE IGUATU | 7.500.000,00 | 0,75% |
| N. L. Locação e Soluções Em Eventos Ltda | 7.408.008,08 | 0,74% |
| HOTEL ESCOLA DOROTEIAS | 6.683.220,00 | 0,67% |
| ESSE ENE COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA | 6.676.177,00 | 0,67% |
| COOMINT COOP DOS MEDICOS INTENS EST CEAR | 6.599.745,35 | 0,66% |
| FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE BARBALHA | 6.540.000,00 | 0,66% |
| COOSAUDE - COOPERATIVA DOS TRAB.E PROF. DE SAUDE DO ESTADO DO CEARA LTDA | 6.280.708,86 | 0,63% |
| VERVE COMUNICAÇÃO LTDA | 5.861.543,38 | 0,59% |
| ALELO S.A | 5.719.378,00 | 0,57% |
| DMDL MONTAGENS DE STANDS LTDA | 5.329.952,00 | 0,54% |
| REAL SERVICOS DE LOCACAO DE MAO DE OBRA LTDA | 5.052.505,22 | 0,51% |
| **Total** | **813.684.451,64** | **81,75%** |

Fonte: Portal da Transparência
Nota: Em virtude da grande quantidade, foram exibidos apenas os credores cujo valor total empenhado foi acima de 5 (cinco) milhões. Os demais totalizaram R$ 181.650.657,38.

337. Destacam-se os gastos executados no item serviço de publicidade (detalhados por credor a seguir), os quais corresponderam a R$ 40.530.857,47, o que representa 4,07% do total de despesas divulgado (R$ 995.335.109,02), percentual menor que o de 2020 (5,14%). Ademais, houve uma diminuição de 30,87% de tais gastos em relação ao exercício anterior.

Tabela 60 – Despesas empenhadas com serviço de publicidade (R$1,00)

| Credor | 2020 | 2021 | % (2020 / 2021) | % |
|---|---|---|---|---|
| BOLERO SERVIÇOS EM COMUNICAÇÃO E PUBLICIDADE LTDA | 14.802.212,64 | 12.397.002,74 | -16,25% | 30,59% |
| EBM QUINTTO COMUNICAÇÃO LTDA | 14.165.549,85 | 9.098.618,43 | -35,77% | 22,45% |
| AGIL COMUNICAÇÃO E MARKETING LTDA | 10.792.962,85 | 9.989.780,94 | -7,44% | 24,65% |
| VERVE COMUNICAÇÃO LTDA | 12.246.469,63 | 5.861.543,38 | -52,14% | 14,46% |
| SLOGAN PROPAGANDA S/A | 6.624.844,40 | 3.183.911,98 | -51,94% | 7,86% |
| **Total** | **58.632.039,37** | **40.530.857,47** | **-30,87%** | **100,00%** |

Fonte: Portal da Transparência

Tabela 61 – 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% |
| **Total** | **995.335.109,02** | **100,00%** |

Fonte: Portal da Transparência

338. A situação da entrega refere-se à prestação de serviço ou entrega do bem ou material por parte do fornecedor (credor). Verifica-se que, até a data da consulta no portal da transparência, 10,57% das despesas estavam com a nota anulada, não entregues ou apenas parcialmente entregues, não havendo notas explicativas em relação a tais fatos.

339. Ressalta-se que as ocorrências apontadas nesta seção foram objeto de recomendação, a qual permanece com o status “Não atendida”, ainda que considerados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado, conforme detalhado no capítulo 6.

## 2.8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

340. O Plano Plurianual relativo ao quadriênio de 2020-2023 que foi instituído pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, está apoiado em 7 (sete) grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará

Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável.

341. No exercício financeiro de 2021, a execução dos Programas Governamentais, considerando os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, foi no valor de R$ 32.891.618.159,15, sendo executado um percentual para Programa Administrativo (93,61%), Programas Especiais (92,85%) e, por último, Programas Finalísticos (87,49%).

342. A execução dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 alcançou R$ 18.816.105.931,66. Dos 88 programas finalísticos previstos neste PPA, verificou-se que 58 desses programas (65,91%) apresentaram execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada.

343. A Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do Estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2021, foi aprovada pela Lei Estadual nº 17.278, publicada no Diário Oficial do Estado em 15 de setembro de 2020, e alterada pela lei nº 17.861 de 30 de dezembro de 2021, podendo-se destacar o atendimento parcial em relação ao seu dever de dispor sobre às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme determinado no Art. 4º, inciso I, alínea "e" da LRF, podendo-se ressaltar a sua evolução comparada com anos anteriores.

344. No exame do demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita, verifica-se a previsão de renúncia de receitas, para o exercício de 2021, de R$ 1,3 bilhão para o setor industrial e de R$ 23 milhões para o comércio.

345. O Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 17.364, publicada no Diário Oficial do dia 28 de dezembro de 2020, com as receitas estimadas em R$ 29.520.357.341,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R$ 672.100.339,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

346. Com relação a abertura de créditos adicionais por meio de decreto, foram apurados os montantes de créditos abertos e o percentual de abertura utilizando os critérios dispostos na LOA 2021, na LDO 2021 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2021, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, o Poder Executivo atingiu o percentual de 26,78%, cumprindo o limite legal de 28%, não havendo, portanto, abertura de crédito suplementar sem autorização legislativa para o exercício de 2021.

347. O Estado arrecadou, considerando as deduções ao FUNDEB, 99,68% da Receita Atualizada, o que correspondeu uma Receita Orçamentária de R$ 31,6 bilhões.

348. Em relação à Receita Bruta Arrecadada, que é composta dos ingressos de disponibilidades nos cofres do Estado não considerando as deduções ao FUNDEB, registrou-se um montante de R$ 34,2 bilhões, valor este inferior, em termos reais, em R$ 0,2 bilhões comparado ao ano anterior.

349. A receita tributária, que representa a principal fonte de recurso do Estado, teve um acréscimo real em relação ao exercício anterior 2,66%. A maior representatividade deste decréscimo decorre da menor arrecadação do ITCD e taxas.

350. As transferências correntes, segunda maior fonte de ingressos de receitas correntes, teve um decréscimo em relação ao ano anterior 6,05%. A maior representatividade as transferências intergovernamentais representando 99,21% do total das transferências, sendo 11,1 bilhões de repasses da União.

351. Dentre as receitas de capital, destaca-se o decréscimo das transferências de capital de 21,47% e de 89,61% de outras transferências em relação ao ano anterior.

352. Quanto à despesa total, o Estado do Ceará realizou R$ 32,9 bilhões, havendo uma economia orçamentária de R$ 3,8 bilhões, resultando em uma execução de 89,77% da despesa orçamentária autorizada para 2021. Analisando a evolução das despesas, houve aumento real de 12,47% das despesas correntes e aumento real de 33,75% das despesas de capital.

353. Insta salientar que 42,18% da despesa orçamentária executada se referem à Despesa com Pessoal e Encargos Sociais (R$ 13,9 bilhões), representando um decrescimento real de 11,11% em relação ao ano anterior, sendo que a maior concentração desses gastos está nas funções Previdência social (27,48%), Segurança Pública (20,57%) e Educação 18,59%.

354. Outro grupo de despesa relevante no total da despesa orçamentária se trata de Outras Despesas Correntes (R$ 13,5 bilhões), o que equivale a 40,99%. Desse montante realizado, 33,17% foram destinados às transferências constitucionais e 22,79% para Outros Serviços de Terceiros-pessoa jurídica.

355. Quanto aos recursos alocados em Investimentos (R$ 3,5 bilhões), houve um crescimento real de 19,10% (R$ 561 milhões) em relação ao ano anterior.

356. Quanto ao volume de recursos alocados no elemento outros serviços de terceiros – Pessoa Jurídica, R$ 1,3 bilhão (42,32%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais – Contrato de Gestão.

357. Durante o exercício de 2021, foram alocados pelo Estado do Ceará, a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria, um total de R$ 2,47 bilhões, sendo

62,98% para instituições privadas sem fins lucrativos, 16,97% para Municípios – Fundo a Fundo e 12,63% para os Municípios. Os demais repasses (Transferência a Consórcios Públicos, Execução de Contrato de Parceria Público-Privada-PPP, a Instituições Privadas com Fins Lucrativos, a Transferências ao Exterior e a Transferências a Estados e Distrito Federal) apresentaram, conjuntamente, um percentual de 7,42% do total transferido.

358. Quanto ao volume de recursos transferidos a instituições privadas sem fins lucrativos, R$ 1.309.160.563,49 (83,92%) se referem ao item de despesa Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão e R$ 191.532.869,14 (12,28%) a Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios.

359. No exercício de 2021, as despesas com investimentos do Poder Executivo custeadas com recursos próprios totalizaram R$ 2.526.821.728,11, correspondendo a um percentual de execução de 77,81% em relação ao valor autorizado pela legislação orçamentária, percentual maior do que o apresentado no ano anterior, abaixo apenas do observado no exercício de 2018, considerando os últimos cinco exercícios. Analisando somente as despesas empenhadas em funções relacionadas à direitos sociais, o percentual de execução foi de 76,75%, maior do que no ano anterior, tendo havido também o aumento do valor autorizado.

360. O Estado do Ceará arrecadou em 2021 um montante total de R$ 264.056.198,32 referente às receitas vinculadas diretamente ao enfrentamento à pandemia do COVID-19. Em relação às despesas, foi executado um montante de R$ 912.470.021,16, considerando os critérios utilizados, sendo que os maiores dispêndios foram realizados nas funções Saúde, Cultura e Urbanismo. Já em relação aos grupos de natureza da despesa, destacou-se a execução do grupo "3 – Outras Despesas Correntes" (99,00%).

361. Ademais, foi incluída no portal da transparência do Poder Executivo uma página dedicada à divulgação dos recursos aplicados no combate à pandemia do COVID-19. De acordo com consulta realizada, as despesas no exercício de 2021 totalizaram R$ 995.335.109,02, sendo as maiores fontes de recursos, os recursos ordinários, a cota-parte do FPE e os recursos provenientes do SUS e, ressaltando que, em relação aos últimos, não foi possível distinguir os montantes utilizados provenientes das transferências da União (recursos federais) dos recursos ordinários originados exclusivamente da arrecadação estadual. Além disso, destacam-se o percentual de 10,57% das despesas com a nota anulada, não entregues ou apenas parcialmente entregues e a ausência de descrição (texto vazio) em alguns campos referentes à ação governamental e à modalidade de licitação.

# *CAPÍTULO 3*

# *ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS*

## 3. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

1. As demonstrações contábeis exercem um papel fundamental, pois evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público.

2. A elaboração dos balanços no setor público deve observar as disposições contidas no art. 101 da Lei nº 4.320/64: "Os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial, na Demonstração das Variações Patrimoniais, segundo Anexo 12, 13, 14 e 15 e os quadros demonstrativos constantes nos anexos 1, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 16 e 17".

3. Adicionalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê em seu art. 2º, inciso III, que as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.

4. Esta Diretoria efetuou a análise dos seguintes demonstrativos consolidados, apresentados pelo Estado no processo de Contas de Governo (seq. 32, pag. 574-592):

- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- Balanço Patrimonial;
- Demonstração das Variações Patrimoniais;
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e
- Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

### 3.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

5. O Balanço Orçamentário, definido pela Lei nº 4.320/64, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas. Em sua estrutura, deve evidenciar as receitas e as despesas orçamentárias por categoria econômica, confrontar o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrar o resultado orçamentário e discriminar as receitas por fonte (origem) e as despesas por grupo de natureza. Adicionalmente, apresentará as receitas detalhadas por categoria econômica, origem e espécies, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo a realizar; e as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

6. Uma abordagem mais detalhada em relação à previsão e à execução das receitas e despesas foi realizada no Capítulo 2 deste relatório, restando a este capítulo apresentar uma análise geral dos valores consolidados informados no balanço orçamentário.

7. Para o exercício financeiro de 2021, o Orçamento Geral do Estado teve as receitas estimadas em R$ 29.520.357.341,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R$ 672.100.339,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes.

8. Cabe salientar que o referido montante não contempla as operações intraorçamentárias. Na tabela seguinte pode-se visualizar a metodologia utilizada para o lançamento da dotação inicial da despesa e da receita no balanço orçamentário.

Tabela 1 – Cálculo da dotação inicial do Balanço Orçamentário do exercício de 2021 (R$ 1,00)

| Descrição | Valores |
|---|---|
| Previsão da receita/despesa na lei 17.364/2020 (I) | 29.520.357.341,00 |
| Previsão do orçamento de investimento (II) | 672.100.339,00 |
| Previsão das receitas e despesas intraorçamentárias (III) | 1.498.411.724,00 |
| Dotação inicial a ser lançada no balanço orçamentário (IV = I - II + III) | 30.346.668.726,00 |

Fonte: Lei 17.364/2020 e Balanço Geral do Estado do Ceará – 2021.

9. Na análise do Balanço Orçamentário do exercício de 2021, verificou-se que as Receitas Realizadas e das Despesas Empenhadas foram R$ 34.196.353.410,12 e R$ 32.891.618.159,15, respectivamente, resultando em um superávit orçamentário de R$ 1.304.735.250,97.

10. Vale ressaltar que, conforme o Balanço Geral do Estado de 2021, houve a execução de R$ 2.835.522.588,33, proveniente de Superavit Financeiro do exercício anterior. Tal montante é igual ao apresentado no demonstrativo extraído do Sistema de Gestão Governamental por Resultado (S2GPR), e no Balanço Orçamentário publicado no portal da transparência.

11. O resultado da execução do orçamento corrente, obtido a partir da diferença entre as receitas e despesas correntes executadas, correspondeu a um Superavit do Orçamento corrente de R$ 4.682.534.224,55. O resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou deficit de R$ 3.377.798.973,58.

12. Em relação à execução das receitas, verifica-se que o estado arrecadou 101,16% das receitas previstas, o que representa um excesso de arrecadação de R$ 392.200.701,53. Quanto à execução da despesa, dos R$ 36.638.438.296,92 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R$ 32.891.618.159,15, demonstrando uma execução na ordem de 89,77% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma economia orçamentária de R$ 3.746.820.137,77.

13. 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. Destaca-se que os valores dos restos a pagar inscritos (Processados e não Processados) conferem com os apresentados no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante.

### 3.2. BALANÇO FINANCEIRO

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

15. Desta forma, o demonstrativo consiste num quadro com duas seções que se equilibram: ingressos, composto por receitas orçamentarias, recebimentos extra orçamentários e o saldo em espécie do exercício anterior; e dispêndios, composto por despesas orçamentárias, pagamentos extra orçamentários e o saldo em espécie para o exercício seguinte.

16. O Balanço Financeiro evidencia a movimentação financeira das entidades do setor público no período a que se refere, discriminando:

- A receita orçamentária realizada por destinação de recurso;
- A despesa orçamentária executada por destinação de recurso;
- As transferências financeiras decorrentes, ou não, da execução orçamentária;
- Os recebimentos e pagamentos de natureza extra orçamentária;
- Os saldos inicial e final, em espécie, do exercício e exercício anterior.

17. O objetivo do demonstrativo é apontar a contribuição dos ingressos e dispêndios para a geração de caixa, analisando a gestão dos recursos públicos em conjunto com os outros demonstrativos.

18. A seguir, tem-se o Balanço Financeiro, com análises vertical e horizontal, segregado em ingressos e dispêndios nas tabelas a seguir.

Tabela 2 – Balanço Financeiro – Ingressos

| Ingressos | Exercício Atual | AV(%) | AH(%) | Exercício Anterior |
|---|---|---|---|---|
| Receita Orçamentária (I) | 34.196.353.410,12 | 32,78% | 13,97% | 30.004.950.700,83 |
| Ordinária | 25.303.254.148,09 | 24,26% | 15,61% | 21.886.001.276,67 |
| Vinculada | 8.893.099.262,03 | 8,53% | 9,54% | 8.118.949.424,16 |
| Transferências Financeiras Recebidas (II) | 25.090.312.716,45 | 24,05% | 12,09% | 22.383.786.175,96 |
| Recebimentos Extraorçamentários (III) | 36.859.574.269,79 | 35,34% | 119,97% | 16.756.543.031,93 |
| Saldo Em Espécie Do Exercício Anterior (IV) | 8.165.792.227,85 | 7,83% | 34,18% | 6.085.514.916,67 |
| Total (V) = (I + II + III + IV) | 104.312.032.624,21 | 100,00% | 38,66% | 75.230.794.825,39 |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2021

Tabela 3 – Balanço Financeiro – Dispêndios

| Dispêndios | Exercício Atual | AV(%) | AH(%) | Exercício Anterior |
|---|---|---|---|---|
| Despesa Orçamentária (VI) | 32.891.618.159,15 | 31,53% | 15,27% | 28.534.870.390,99 |
| Ordinária | 24.025.834.732,33 | 23,03% | 17,35% | 20.472.853.730,95 |
| Vinculada | 8.865.783.426,82 | 8,50% | 9,97% | 8.062.016.660,04 |
| Transferências Financeiras Concedidas (VII) | 25.090.312.716,45 | 24,05% | 12,09% | 22.383.786.175,96 |
| Pagamentos Extraorçamentários (VIII) | 36.078.893.988,54 | 34,59% | 123,45% | 16.146.346.030,59 |
| Saldo Em Espécie Para o Exercício Seguinte (IX) | 10.251.207.760,07 | 9,83% | 25,54% | 8.165.792.227,85 |
| Total (X) = (VI + VII + VIII + IX) | 104.312.032.624,21 | 100,00% | 38,66% | 75.230.794.825,39 |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2021

19. Ao confrontar com o exercício anterior, observa-se no campo dos Ingressos, um aumento de 13,97% das receitas orçamentárias e no campo dos dispêndios, um incremento de 15,27% das despesas orçamentárias. Tanto nas receitas como das despesas vinculadas, os recursos destinados ao FUNDEB e a Previdência Social tiveram maior destaque desse aumento.

20. Verifica-se ainda um aumento, tanto nos pagamentos quanto nos recebimentos extraorçamentários superior a 100%. Essa elevação decorreu em grande parte de valores registrados na conta "Valores Pendentes a Curto Prazo".

21. Ao examinar a nota explicativa BF02, em especial a tabela 123 [Demonstrativo dos Valores Pendentes a Curto Prazo (Ingressos)] e 124 [Demonstrativo dos Valores Pendentes a Curto Prazo (Dispêndios)], identifica-se que a conta "2.1.8.9.1.36.01 - Receita Arrecadada a Classificar (F)" tem um maior destaque, na composição dos valores pendentes a curto prazo, bem como nos recebimentos e pagamentos extraorçamentários, conforme segue:

Tabela 4 – Movimentação extraorçamentária – Exercício 2021

| Discriminação | Valor (R$ milhares) | % |
|---|---|---|
| **Ingressos** | | |
| **Recebimentos Extraorçamentários (III)** | **36.859.574,27** | **100,00%** |
| **Valores pendentes a curto prazo** | **19.719.798,95** | **53,50%** |
| 2.1.8.9.1.36.01 - Receita Arrecadada a Classificar (F) | 19.658.234,00 | 53,33% |
| Demais Contas | 61.564,95 | 0,17% |
| **Dispêndios** | | |
| **Pagamentos Extraorçamentários (VIII)** | **36.078.893,99** | **100%** |
| **Valores pendentes a curto prazo** | **19.730.067,02** | **54,69%** |
| 2.1.8.9.1.36.01 - Receita Arrecadada a Classificar (F) | 19.658.234,00 | 54,49% |
| Demais Contas | 71.833,02 | 0,20% |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2021 (Extraídos das tabelas 123 e 124 das notas explicativas)

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.

23. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Relatório de Instrução n° 00179/2022), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação (seq. 106), tendo apresentado os seguintes esclarecimentos:

> A variação, acréscimo superior a 100% identificado pela Diretoria de Contas do Governo nos pagamentos e recebimentos extraorçamentários do Balanço Financeiro de 2021 comparativamente ao demonstrativo de 2020 ocorreu devido à mudança de conta contábil para registro de lançamento de receitas arrecadadas por meio de DAE – Documento de Arrecadação Estadual. (...)
>
> A conta contábil 2.1.8.9.1.36.01 – Receita Arrecadada a Classificar (F), cujo montante foi destacado pela Diretoria de Contas do Governo, é uma conta transitória que passou a registrar em 2021 os lançamentos referentes ao primeiro estágio da arrecadação por meio de DAE, conforme transação ORA.001. N - Registro da fase da 1a etapa da arrecadação (Fase 1). Na fase 2, a receita orçamentária é efetivamente classificada e a conta 2.1.8.9.1.36.01 – Receita Arrecadada a Classificar (F) é zerada.
>
> Considerando que o fluxo de arrecadação por meio de DAE ter sido encerrado no exercício de 2021 sem pendência a classificar, conforme saldo final zerado, os valores movimentados no Balanço Financeiro, nos Ingressos e Dispêndios, registraram valores iguais. De acordo com o Balancete Mensal Consolidado (...)
>
> Ressalte-se que não são efetivamente comandados pagamentos a partir da conta 2.1.8.9.1.36.01- Receita Arrecadada a Classificar (F), mas somente movimentos contábeis a débito e a crédito pelo registro da arrecadação.

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.

25. Ainda analisando o Balanço Financeiro, da diferença entre 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), ou pela forma da Tabela 5, foi apurado o 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.

Tabela 5 – Resultado Financeiro (R$ 1,00)

| Apuração do Resultado Financeiro do Exercício | 2021 | 2020 |
|---|---|---|
| Receitas Orçamentárias | 34.196.353.410 | 30.004.950.701 |
| (+) Transferências Financeiras Recebidas | 25.090.312.716 | 22.383.786.176 |
| (+) Recebimentos Extraorçamentários | 36.859.574.270 | 16.756.543.032 |
| (-) Despesa Orçamentária | 32.891.618.159 | 28.534.870.391 |
| (-) Transferências Financeiras Concedidas | 25.090.312.716 | 22.383.786.176 |
| (-) Pagamentos Extraorçamentários | 36.078.893.989 | 16.146.346.031 |

| | | |
|---|---|---|
| **= Resultado Financeiro do Exercício** | **2.085.415.532** | **2.080.277.311** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2020

26. Diante da execução orçamentária observada no Balanço Financeiro, buscou-se evidenciar as receitas realizadas e despesas empenhadas por fonte de recursos.

27. Consultou-se o Manual Técnico do Orçamento de 2021[3], do Governo do Estado do Ceará, o qual orienta que a classificação por fonte busca "assegurar que receitas vinculadas por lei à finalidade específica sejam exclusivamente aplicadas em programas e ações que visem à consecução de despesas ou políticas públicas associadas a esse objetivo legal".

28. Informa ainda que a utilização de fontes possibilita uma conexão entre as receitas e despesas, sendo que "na receita, indica o destino de recursos para o financiamento de determinadas despesas; na despesa, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados".

29. Tratando da estrutura de codificação das fontes recursos, esse Manual (Pag. 67) relaciona as fontes e as separa em seus correspondentes grupos que são; Tesouro, Recursos Próprios, Transf. Legais, Operações de Credito e Convênios.

30. Além disso, esclarece que as fontes de recursos iniciadas com as numerações (1) e (2), indicam que são recursos do exercício corrente, e (3) e (6) provenientes de exercício anterior.

31. Diante o exposto, a Tabela 6 totaliza as receitas realizadas e despesas empenhadas, provenientes de recursos do exercício corrente e anterior, estratificadas em seus correspondentes grupos de fonte de recurso, seguindo a estrutura de codificação disposta no Manual mencionado, destacando-se algumas das fontes em cada grupo:

Tabela 6 - Receita x Despesa por grupo de Fonte de Recursos (R$ 1,00)

| Grupo | Fonte de Recursos | Descrição da Fonte de Recursos | Receita Realizada | Despesa Empenhada | Superavit/Deficit Orçamentário |
|---|---|---|---|---|---|
| Transf. Legais | 20700 | Out. Fontes, cota-parte da contribuição do salário-educação | 79.230.468,76 | 30.944.073,09 | 48.286.395,67 |
| Transf. Legais | 21100 | Out. Fontes, cota-parte da Cide | 16.812.146,32 | 18.087.156,67 | - 1.275.010,35 |
| Transf. Legais | 25000 | Out. Fontes, recursos provenientes do fundeb | 1.731.008.927,70 | 1.562.756.402,18 | 168.252.525,52 |
| Transf. Legais | 25100 | Out. Fontes, complementação da união aos recursos do fundeb | 682.233.131,49 | 610.929.938,14 | 71.303.193,35 |
| Transf. Legais | 27301 | Transferências diretas - alimentação escolar | 49.966.306,67 | 50.886.897,99 | - 920.591,32 |

[3] Manual Técnico do orçamento de 2021. SEPLAG-CE. Site: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/08/Manual-T%C3%A9cnico-de-Or%C3%A7amento-MTO-2021.pdf. Acessado em 22/04/2022.

| Grupo | Fonte de Recursos | Descrição da Fonte de Recursos | Receita Realizada | Despesa Empenhada | Superavit/Deficit Orçamentário |
|---|---|---|---|---|---|
| Transf. Legais | 27302 | Transferências diretas - transporte escolar | 2.050.011,93 | 2.487.493,30 | - 437.481,37 |
| Transf. Legais | 27303 | Transferências diretas - outras | 82.772.619,58 | 68.685.522,06 | 14.087.097,52 |
| Transf. Legais | 27900 | Out. Fontes, transferências ao fundo de defesa civil | 226.220,33 | 2.622.766,42 | - 2.396.546,09 |
| Transf. Legais | 29100 | Out. Fontes, recursos provenientes do sus | 1.125.294.055,54 | 1.053.101.555,33 | 72.192.500,21 |
| Transf. Legais | 29200 | Out. Fontes, repasse fundo a fundo - fnas | 13.798.168,14 | 11.111.437,37 | 2.686.730,77 |
| Transf. Legais | 29201 | Repasse fundo a fundo - funpen | 2.098.958,35 | 3.220.472,48 | - 1.121.514,13 |
| Transf. Legais | 29202 | Repasse fundo a fundo - fet | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Transf. Legais | 29203 | Repasse fundo a fundo - fnsp | 53.279.140,37 | 14.006.318,75 | 39.272.821,62 |
| Transf. Legais | 29204 | Repasse fundo a fundo - auxilio ao setor cultural - aldir blanc | 515.984,40 | 0,00 | 515.984,40 |
| Transf. Legais | 65000 | Recursos provenientes do fundeb | 0,00 | 2.369.377,44 | - 2.369.377,44 |
| Transf. Legais | 65100 | Complementação da união aos recursos do fundeb | 0,00 | 73.824.875,45 | - 73.824.875,45 |
| Transf. Legais | 67301 | Transferências diretas - alimentação escolar | 0,00 | 10.399.694,70 | - 10.399.694,70 |
| Transf. Legais | 67302 | Transferências diretas - transporte escolar | 0,00 | 1.167.660,44 | - 1.167.660,44 |
| Transf. Legais | 69100 | Recursos provenientes do sus | 0,00 | 118.579.540,65 | - 118.579.540,65 |
| Transf. Legais | 69200 | Repasse fundo a fundo - fnas | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Transf. Legais | 69203 | Repasse fundo a fundo - fnsp | 0,00 | 3.201.997,92 | - 3.201.997,92 |
| Transf. Legais | 69204 | Repasse fundo a fundo - auxilio ao setor cultural - aldir blanc | 0,00 | 5.716.162,43 | - 5.716.162,43 |
| **Subtotal - Transf. Legais** | | | **3.839.286.139,58** | **3.644.099.342,81** | **195.186.796,77** |
| Tesouro | 10000 | Tesouro, recursos ordinários | 16.733.598.734,49 | 14.912.435.488,65 | 1.821.163.245,84 |
| Tesouro | 10002 | Recursos ordinários para projetos prioritários | 33.244.688,52 | 453.389.048,57 | - 420.144.360,05 |
| Tesouro | 10005 | Recursos ordinários para o sistema estadual de recursos hídricos | 1.773.839,73 | 630.322,34 | 1.143.517,39 |
| Tesouro | 10006 | Dividendos - Cagece | 40.139.632,87 | 6.793.328,70 | 33.346.304,17 |
| Tesouro | 10100 | Tesouro, cota-parte do fundo de participação dos estados | 7.162.855.565,13 | 5.821.699.748,31 | 1.341.155.816,82 |
| Tesouro | 11000 | Tesouro, recursos provenientes do Fecop | 577.327.681,03 | 567.531.507,32 | 9.796.173,71 |
| Tesouro | 11200 | Tesouro, alienação de bens | 27.294.550,42 | 0,00 | 27.294.550,42 |
| Tesouro | 14400 | Tesouro, indenização pela extração do petróleo, xisto e gás | 43.987.010,46 | 30.055.933,56 | 13.931.076,90 |

| Grupo | Fonte de Recursos | Descrição da Fonte de Recursos | Receita Realizada | Despesa Empenhada | Superavit/Deficit Orçamentário |
|---|---|---|---|---|---|
| Tesouro | 30000 | Recursos ordinários | 0,00 | 1.156.309.611,02 | - 1.156.309.611,02 |
| Tesouro | 30002 | Recursos ordinários para projetos prioritários | 0,00 | 519.203.093,34 | - 519.203.093,34 |
| Tesouro | 30006 | Dividendos - Cagece | 0,00 | 6.104.518,97 | - 6.104.518,97 |
| Tesouro | 31000 | Recursos provenientes do Fecop | 0,00 | 20.712.564,28 | - 20.712.564,28 |
| Tesouro | 31200 | Alienação de bens | 0,00 | 351.990,99 | - 351.990,99 |
| Tesouro | 34400 | Indenização pela extração do petróleo, xisto e gás | 0,00 | 3.700.000,00 | - 3.700.000,00 |
| **Subtotal -Tesouro** | | | **24.620.221.702,65** | **23.498.917.156,05** | **1.121.304.546,60** |
| Recursos Próprios | 20300 | Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição social | 1.209.508.436,21 | 984.589.349,61 | 224.919.086,60 |
| Recursos Próprios | 20400 | Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal | 1.464.645.793,72 | 1.244.104.531,12 | 220.541.262,60 |
| Recursos Próprios | 20500 | Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição parlamentar | 9.088.485,22 | 9.185.407,72 | - 96.922,50 |
| Recursos Próprios | 20600 | Out. Fontes, recursos provenientes da contribuição patronal parlamentar | 3.042.816,69 | 3.109.019,94 | - 66.203,25 |
| Recursos Próprios | 21600 | Out. Fontes, compensação ambiental | 6.882.520,75 | 14.190.691,57 | - 7.308.170,82 |
| Recursos Próprios | 22900 | Out. Fontes, recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade | 32.892.545,93 | 31.884.167,80 | 1.008.378,13 |
| Recursos Próprios | 27000 | Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados | 1.212.288.601,00 | 807.699.439,09 | 404.589.161,91 |
| Recursos Próprios | 27001 | Recursos diretamente arrecadados - recursos provenientes do mecenato | 13.404,13 | 0,00 | 13.404,13 |
| Recursos Próprios | 27002 | Recursos diretamente arrecadados - multas de trânsito | 86.447.136,29 | 76.424.627,85 | 10.022.508,44 |
| Recursos Próprios | 27600 | Out. Fontes, recursos provenientes do fit | 37.597.882,21 | 13.757.422,91 | 23.840.459,30 |
| Recursos Próprios | 60400 | Recursos provenientes da contribuição patronal | 0,00 | 477.180.994,78 | - 477.180.994,78 |
| Recursos Próprios | 61600 | Compensação ambiental | 0,00 | 13.092.914,62 | - 13.092.914,62 |
| Recursos Próprios | 62900 | Recursos arrecadados da venda de selos de autenticidade | 0,00 | 726.401,62 | - 726.401,62 |
| Recursos Próprios | 67000 | Out. Fontes, recursos diretamente arrecadados | 0,00 | 224.466.344,97 | - 224.466.344,97 |
| Recursos Próprios | 67002 | Recursos diretamente arrecadados - multas de trânsito | 0,00 | 8.068.591,10 | - 8.068.591,10 |
| **Subtotal - Recursos Próprios** | | | **4.062.407.622,15** | **3.908.479.904,70** | **153.927.717,45** |
| Operações de crédito | 24636 | Operações de crédito internas - cpac vlt - cef | 12.395.642,50 | 13.161.922,93 | - 766.280,43 |

| Grupo | Fonte de Recursos | Descrição da Fonte de Recursos | Receita Realizada | Despesa Empenhada | Superavit/Deficit Orçamentário |
|---|---|---|---|---|---|
| Operações de crédito | 24637 | Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro | 0,00 | 47.339,28 | - 47.339,28 |
| Operações de crédito | 24638 | Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Operações de crédito | 24645 | Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro | 3.885.720,53 | 3.760.673,37 | 125.047,16 |
| Operações de crédito | 24647 | Operações de crédito internas - BNDES-estados | 4.983.645,97 | 0,00 | 4.983.645,97 |
| Operações de crédito | 24649 | Operações de crédito internas - linha leste/BNDES | 80.000.000,00 | 77.845.082,77 | 2.154.917,23 |
| Operações de crédito | 24654 | Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro | 940.000.000,00 | 1.104.669.656,87 | - 164.669.656,87 |
| Operações de crédito | 24656 | Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro | 10.275.112,76 | 9.752.261,58 | 522.851,18 |
| Operações de crédito | 24671 | Out. Fontes, operações de crédito internas - tesouro | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Operações de crédito | 24849 | Operações de crédito externas - ipf/Bird | 13.013.218,72 | 12.677.021,55 | 336.197,17 |
| Operações de crédito | 24857 | Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro | 0,00 | 2.876.283,99 | - 2.876.283,99 |
| Operações de crédito | 24858 | Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro | 31.272.250,00 | 27.163.353,70 | 4.108.896,30 |
| Operações de crédito | 24859 | Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro | 243.666.803,52 | 261.368.658,29 | - 17.701.854,77 |
| Operações de crédito | 24864 | Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro | 308.474,52 | 994.525,27 | - 686.050,75 |
| Operações de crédito | 24865 | Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro | 45.564.665,09 | 39.486.568,23 | 6.078.096,86 |
| Operações de crédito | 24867 | Out. Fontes, operações de crédito externas - tesouro | 21.860.120,85 | 21.860.120,85 | 0,00 |
| Operações de crédito | 64859 | Operações de crédito externas - tesouro/bid | 0,00 | 12.927.840,04 | - 12.927.840,04 |
| Operações de crédito | 64864 | Operações de crédito externas - tesouro/fida | 0,00 | 97.731,58 | - 97.731,58 |
| **Subtotal - Operações de crédito** | | | **1.407.225.654,46** | **1.588.689.040,30** | **- 181.463.385,84** |

| Grupo | Fonte de Recursos | Descrição da Fonte de Recursos | Receita Realizada | Despesa Empenhada | Superavit/Deficit Orçamentário |
|---|---|---|---|---|---|
| Convênios | 28080 | Out. Fontes, convênios com órgãos internacionais - administração direta | 2.380.175,14 | 1.044.883,60 | 1.335.291,54 |
| Convênios | 28081 | Out. Fontes, convênios com órgãos internacionais - administração indireta | -118,16 | 0,00 | - 118,16 |
| Convênios | 28282 | Out. Fontes, convênios com órgãos federais - administração direta | 200.475.542,36 | 199.470.627,91 | 1.004.914,45 |
| Convênios | 28283 | Out. Fontes, convênios com órgãos federais - administração direta | 20.719.551,45 | 11.993.650,99 | 8.725.900,46 |
| Convênios | 28686 | Out. Fontes, convênios com órgãos municipais - administração direta | 5.662.369,44 | 3.950.290,72 | 1.712.078,72 |
| Convênios | 28687 | Out. Fontes, convênios com órgãos municipais - administração indireta | 10.895.396,71 | 9.216.461,39 | 1.678.935,32 |
| Convênios | 28888 | Convênios com órgãos privados - administração direta | 1.434,94 | 0,00 | 1.434,94 |
| Convênios | 28889 | Out. Fontes, convênios com órgãos privados - administração indireta | 27.077.939,40 | 17.903.212,48 | 9.174.726,92 |
| Convênios | 68081 | Convênios com órgãos internacionais - administração indireta | 0,00 | 5.485,59 | - 5.485,59 |
| Convênios | 68283 | Convênios com órgãos federais - administração direta | 0,00 | 3.599.578,52 | - 3.599.578,52 |
| Convênios | 68686 | Convênios com órgãos municipais - administração direta | 0,00 | 607.048,00 | - 607.048,00 |
| Convênios | 68687 | Convênios com órgãos municipais - administração indireta | 0,00 | 1.555.618,00 | - 1.555.618,00 |
| Convênios | 68889 | Convênios com órgãos privados | 0,00 | 2.085.858,09 | - 2.085.858,09 |
| **Subtotal - Convênios** | | | **267.212.291,28** | **251.432.715,29** | **15.779.575,99** |
| **Total Geral** | | | **34.196.353.410,12** | **32.891.618.159,15** | **1.304.735.250,97** |

Fonte: Despesas - BI orçamento; Receitas - S2GPR - Balancete Conta Corrente (Contas 6.2.1.2, 6.2.1.3.9.01, 6.2.1.3.1.01 e 6.2.1.3.9.02); Manual técnico do orçamento de 2021 - Estruturação da fonte de recurso.

32. Com base na tabela acima, verifica-se que, assim como no exercício anterior, dentre as fontes de recursos que compõem os grupos acima exposto, observa-se que existe deficit inclusive em fontes provenientes de recursos do exercício corrente (iniciadas com 1 e 2), tais como 10002 (Recursos ordinários para projetos prioritários), 24654 (out. Fontes, operações de crédito internas – tesouro- Banco do Brasil), 24859 (out. Fontes, operações de crédito externas – tesouro-BID), dentre outros.

33. Sobre a ocorrência desses déficits, conforme análise realizada no capítulo sobre as recomendações de exercícios anteriores, foi informado pela Comissão PASF que está em fase de

implementação o desenvolvimento de novo sistema o qual contemplará controles por fonte para evitar a ocorrência de déficits na execução.

### 3.3. BALANÇO PATRIMONIAL

34. O Balanço Patrimonial deve refletir a situação do patrimônio do Estado ao final de cada exercício financeiro, devendo ser evidenciados os saldos das disponibilidades financeiras, dos bens em poder do Estado, bem como toda a dívida para com os fornecedores e demais credores.

35. O Balanço Patrimonial é composto pelos seguintes grupos:

- Ativo - são recursos controlados pela entidade como resultado de eventos passados e dos quais se espera que resultem para a entidade benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços;
- Passivo - são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços;
- Patrimônio Líquido - é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos;

36. Evidencia, ainda, em sua estrutura a:

- Classificação dos elementos patrimoniais em "circulante" e "não circulante", com base em seus atributos de conversibilidade e exigibilidade;
- Demonstrativo do superavit/deficit financeiro do exercício.

37. A seguir, a Tabela 7 apresenta o Balanço Patrimonial consolidado do exercício 2021.

Tabela 7 – Balanço Patrimonial (R$1,00)

| **ATIVO** | | **PASSIVO** | |
|---|---|---|---|
| **Ativo Circulante** | **24.667.504.191,41** | **Passivo Circulante** | **3.476.944.270,73** |
| Caixa e equivalentes de caixa | 10.172.191.041,11 | Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo | 161.216.180,67 |
| Créditos a curto prazo | 13.515.679.825,78 | Empréstimos e financiamentos a curto prazo | 1.498.860.597,56 |
| Demais créditos e valores a curto prazo | 347.704.430,96 | Fornecedores e contas a pagar a curto prazo | 194.709.842,21 |
| Investimentos e aplicações temporárias a curto prazo | 16.674.166 | Obrigações fiscais a curto prazo | 106.247,40 |
| Estoques | 583.409.881,18 | Obrigações de repartição a outros entes | 90.838.011,15 |

| ATIVO | | PASSIVO | |
|---|---|---|---|
| Variações patrimoniais diminutivas pagas | 31.844.846,70 | Demais obrigações a curto prazo | 1.531.213.391,74 |
| **Ativo Não Circulante** | **42.799.027.806,35** | **Passivo Não Circulante** | **19.230.128.736,21** |
| Ativo realizável a longo prazo | 11.573.678.067,92 | Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo | 20.823.881,82 |
| Investimentos | 4.804.428.855,83 | Empréstimos e financiamentos a longo prazo | 16.607.080.790,34 |
| Imobilizado | 26.167.616.344,24 | Fornecedores a longo prazo | 475.060.284,45 |
| Intangível | 253.304.538,36 | Provisões a longo prazo | 1.480.029.592,38 |
| | | Demais obrigações a longo prazo | 647.134.187,22 |
| | | **Patrimônio Líquido** | **44.759.458.990,82** |
| **Total do Ativo:** | **67.466.531.997,76** | **Total do Passivo:** | **67.466.531.997,76** |

Fonte: Balanço Geral do estado do Ceará - Exercício 2021

### 3.3.1 Ativo

38. De acordo com a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público, um ativo "é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado". Recurso, por sua vez, é um item com potencial de serviços ou capacidade de gerar benefícios econômicos. O controle do recurso envolve a capacidade da entidade em obter a efetiva geração do potencial de serviços ou dos benefícios econômicos originados do recurso para o cumprimento dos seus objetivos.

39. Os ativos devem ser classificados como circulantes quando estiverem disponíveis para realização imediata ou houver a expectativa de realização em até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Do contrário, deverão ser classificados como não circulantes.

3.3.1.1 Ativo Circulante

40. As contas do Ativo Circulante estão classificadas nos subgrupos Caixas e Equivalentes de Caixa, Créditos a Curto Prazo, Demais Créditos e Valores a Curto Prazo, Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, Estoques e Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas. A Tabela 8 evidencia a composição e variação do Ativo Circulante nos exercícios de 2021 e 2020.

Tabela 8 – Ativo Circulante (R$1,00)

| Ativo Circulante | 2021 | AV(%) | Variação | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Caixa e equivalentes de caixa** | **10.172.191.041** | **41,24%** | **25,13%** | **8.129.159.797** |
| Caixa e equivalentes de caixa em moeda nacional | 10.172.191.041 | **41,24%** | **25,13%** | 8.129.159.797 |
| **Créditos a curto prazo** | **13.515.679.826** | **54,79%** | **-3,74%** | **14.041.085.930** |
| Créditos tributários a receber | 13.306.926.560 | **53,95%** | **-4,27%** | 13.899.857.535 |
| Clientes | 0 | **0,00%** | **-100,00%** | 280.640 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Empréstimos e financiamentos concedidos | 52.332.587 | **0,21%** | **35,97%** | 38.487.913 |
| Dívida ativa tributária | 194.332.210 | **0,79%** | **96,06%** | 99.119.808 |
| Dívida ativa não tributária | 7.781.577 | **0,03%** | **23,32%** | 6.310.034 |
| (-) Ajustes de perdas de créditos a curto prazo | -45.693.110 | **-0,19%** | **1438,49%** | -2.970.000 |
| **Demais créditos e valores a curto prazo** | **347.704.431** | **1,41%** | **5,94%** | **328.210.229** |
| Adiantamentos concedidos a pessoal e a terceiros | 169.198.399 | **0,69%** | **36,08%** | 124.341.741 |
| Tributos a recuperar / compensar | 81.512 | **0,00%** | **-69,68%** | 268.847 |
| Créditos por danos ao patrimônio | 483.208 | **0,00%** | **0,00%** | 483.208 |
| Outros créditos a receber e valores a curto prazo | 1.323.454.489 | **5,37%** | **12,28%** | 1.178.730.028 |
| (-) Ajuste de perdas de demais créditos e valores a curto prazo | -1.145.513.177 | **-4,64%** | **17,41%** | -975.613.595 |
| **Investimentos e aplicações temporárias a curto prazo** | **16.674.166** | **0,07%** | **-80,11%** | **83.845.388** |
| Títulos e valores mobiliários | 16.674.166 | **0,07%** | **-80,11%** | 83.845.388 |
| **Estoques** | **583.409.881** | **2,37%** | **-25,08%** | **778.756.048** |
| Mercadorias para revenda | 3.390.041 | **0,01%** | **-14,42%** | 3.961.429 |
| Produtos e serviços acabados | 939.086 | **0,00%** | **0,00%** | 939.086 |
| Almoxarifado | 579.080.754 | **2,35%** | **-25,17%** | 773.855.533 |
| **Variações patrimoniais diminutivas pagas** | **31.844.847** | **0,13%** | **-31,90%** | **46.764.542** |
| Demais vpd a apropriar | 31.844.847 | **0,13%** | **-31,90%** | 46.764.542 |
| **Total** | **24.667.504.191** | **100,00%** | **5,38%** | **23.407.821.933** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2021

41. O Ativo Circulante apresentou um acréscimo de 5,38% em relação ao exercício anterior. A variação do Caixa e equivalentes de caixa em moeda nacional foi o maior responsável por esse percentual, visto que aumentou 25,13% em relação ao exercício anterior. Os Créditos Tributários a Receber seguido do Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional representaram 53,95% e 41,24% do Ativo Circulante, respectivamente.

42. A Nota explicativa BP02, esclarece que "os Créditos Tributários a Receber de Curto Prazo são oriundos de Impostos (ICMS, IPVA e ITCD) e de Multas de Obrigações Acessórias a Receber", verificando-se no seu detalhamento, disposto na tabela 128, que os valores reconhecidos de ICMS correspondem a 89,09% do seu total.

43. Por fim, informa-se que considerações relacionadas à dívida ativa, serão tratadas em item específico.

3.3.1.2 Ativo Não Circulante

44. As contas do Ativo Não Circulante estão classificadas nos subgrupos Ativo Realizável a Longo Prazo, Investimentos, Imobilizado e Intangível. A Tabela 9 evidencia a composição e a variação do Ativo Não Circulante nos exercícios de 2021 e 2020.

Tabela 9 – Ativo Não Circulante (R$1,00)

| Ativo Não Circulante | 2021 | (%) | Variação | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Ativo realizável a longo prazo** | **11.573.678.068** | **27,04%** | **7,05%** | **10.811.797.704** |
| Créditos a longo prazo | 10.858.839.048 | 25,37% | 4,92% | 10.349.482.665 |
| Demais créditos e valores a longo prazo | 385.772.501 | 0,90% | 87,14% | 206.138.318 |
| Investimentos e aplicações temporárias a longo prazo | 329.066.519 | 0,77% | 28,45% | 256.176.721 |
| **Investimentos** | **4.804.428.856** | **11,23%** | **3,96%** | **4.621.595.909** |
| Participações permanentes | 4.804.428.856 | 11,23% | 3,96% | 4.621.595.909 |
| Demais investimentos permanentes | 0 | 0,00% | - | 0 |
| **Imobilizado** | **26.167.616.344** | **61,14%** | **6,29%** | **24.618.485.165** |
| Bens móveis | 4.748.724.474 | 11,10% | 5,26% | 4.511.322.625 |
| Bens imóveis | 21.892.605.076 | 51,15% | 7,86% | 20.297.262.393 |
| (-) Depreciação, exaustão e amortização acumuladas | -473.713.206 | -1,11% | 149,19% | -190.099.853 |
| **Intangível** | **253.304.538** | **0,59%** | **15,59%** | **219.147.579** |
| Softwares | 264.071.661 | 0,62% | 19,33% | 221.296.789 |
| Marcas, direitos e patentes industriais | 364.794 | 0,00% | 0,00% | 364.794 |
| (-) Amortização acumulada | -11.131.917 | -0,03% | 342,80% | -2.514.004 |
| **Ativo não circulante** | **42.799.027.806,35** | **100,00%** | **6,28%** | **40.271.026.356,63** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - 2021

45. O Ativo Não Circulante apresentou um acréscimo de 6,28% em relação ao exercício anterior. A conta de Bens Imóveis, que representa 51,15% desse grupo, foi a maior responsável por essa variação, tendo aumentado seu saldo 7,86% em relação ao ano anterior.

46. Na composição dos Créditos de Longo prazo, registrada na nota explicativa BP10 (tabela 138-Demonstrativo dos Créditos a Longo Prazo), verifica-se que os valores de dívida ativa, deduzidos dos seus ajustes de perda, representam mais de 90% desses créditos de longo prazo.

47. Dentre os investimentos (nota explicativa BP11), destaca-se as Participações em Sociedades Controladas (Tabela 141 - Demonstrativo das Participações do Estado do Ceará em Sociedades Controladas), tendo-se identificado no exercício de 2021 a inclusão de valores relacionados à CEARAPAR, bem como a extinção de ações da CODECE, empresa incorporada a ADECE, conforme autorizado pela da Lei nº 17.361 de 21 de dezembro de 2020 publicada no Diário Oficial de 21/12/2020.

48. Sobre essa incorporação, no Balanço do Estado do Ceará, em Nota explicativa específica às Empresas Públicas e Sociedades, acrescenta que:

> A incorporação atende ao interesse da Adece e Codece, contribuindo para a redução despesas e custos operacionais e trará vantagens aos acionistas com melhores condições de gerar resultados no desenvolvimento das ações da incorporadora ao proporcionar uma eficiência administrativa, legal e financeira.

49. Por fim, destaca-se que o processo de avaliação patrimonial dos bens imóveis do estado é objeto de recomendação de exercícios anteriores e que está em fase de implementação, conforme tratado em capítulo específico deste relatório (capítulo 6).

50. 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°. 20210023, a qual está em fase recursal, cujo serviço será executado ao longo dos anos de 2022 e 2023.

3.3.1.3 Dívida Ativa

51. Segundo o artigo 39 da Lei Federal nº 4.320/64, as importâncias referentes a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem, constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição, sendo que os créditos relativos a tributos são representados pela Dívida Ativa Tributária. Os demais créditos correspondem à Dívida Ativa Não Tributária.

52. Com base no detalhamento verificado nas notas explicativas BP04 e BP10 observa-se a evolução do saldo da dívida ativa:

Tabela 10 – Detalhamento dos Créditos de Dívida Ativa (R$ Milhares)

| Especificação | 2021 | (%) | Variação | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Dívida Ativa Tributária** | **13.102.027** | **95,87%** | **0,10%** | **13.088.402** |
| Curto Prazo | 194.332 | | 96,06% | 99.120 |
| Longo Prazo | 12.907.695 | | -0,63% | 12.989.283 |
| **Dívida Ativa Não Tributária** | **564.669** | **4,13%** | **32,70%** | **425.523** |
| Curto Prazo | 7.782 | | 23,32% | 6.310 |
| Longo Prazo | 556.887 | | 32,84% | 419.213 |
| **Dívida Ativa antes do ajuste de perda** | **13.666.696** | **100%** | **1,13%** | **13.513.925** |
| (-) Ajuste de Perdas de Dívida Ativa Tributária | **-3.342.513** | | -4,86% | **-3.513.315** |
| **Dívida Ativa após o ajuste de perda** | **10.324.183** | | **3,24%** | **10.000.610** |

Fonte: Notas explicativas do Balanço Geral do Estado do Ceará 2021

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.

### 3.3.2 Passivo

57. De acordo com a Estrutura Conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público, para satisfazer a definição de passivo, é necessário que a obrigação presente surja como resultado de transação ou de outro evento passado e necessite da saída de recursos da entidade para ser extinta.

58. Assim como o ativo, o passivo é segregado em dois grupos: Circulante e Não Circulante. Quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis, as contas são classificadas no passivo circulante. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.

59. O Passivo do Estado do Ceará, no exercício de 2021, atingiu o montante de R$ 22.707.073.007, com passivo circulante na cifra de R$ 3.476.944.271e não circulante no valor de R$ 19.230.128.736.

#### 3.3.2.1 Passivo Circulante

60. A tabela a seguir evidencia o comparativo do Passivo Circulante entre os exercícios de 2021 e 2020.

Tabela 11 – Passivo Circulante (R$1,00)

| Passivo Circulante | 2021 | (%) | Variação | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a curto prazo** | **161.216.181** | **4,64%** | **46,76%** | **109.847.129** |
| Pessoal a pagar | 115.671.181 | 3,33% | 11836,24 % | 969.075 |
| Benefícios previdenciários a pagar | 0 | 0,00% | -100,00% | 98 |
| Benefícios assistenciais a pagar | 31.604 | 0,00% | 2533,70% | 1.200 |
| Encargos sociais a pagar | 45.513.396 | 1,31% | -58,20% | 108.876.755 |
| **Empréstimos e financiamentos a curto prazo** | **1.498.860.598** | **43,11%** | **12,15%** | **1.336.526.428** |
| Empréstimos a curto prazo | 10.300.181 | 0,30% | -0,60% | 10.362.195 |
| Financiamentos a curto prazo | 1.488.560.417 | 42,81% | 12,25% | 1.326.164.233 |
| Financiamentos a curto prazo - interno | 770.364.012 | 22,16% | 20,83% | 637.580.718 |
| Financiamento a curto prazo - externo | 718.196.405 | 20,66% | 4,30% | 688.583.516 |
| **Fornecedores e contas a pagar a curto prazo** | **194.709.842** | **5,60%** | **33,27%** | **146.106.699** |
| Fornecedores e contas a pagar nacionais a curto praz | 194.709.842 | 5,60% | 33,27% | 146.106.699 |
| **Obrigações fiscais a curto prazo** | **106.247** | **0,00%** | **-97,31%** | **3.945.375** |
| Obrigações fiscais a curto prazo com a união | 94.152 | 0,00% | -97,61% | 3.932.700 |
| Obrigações fiscais a curto prazo com os estados | 258 | 0,00% | -61,59% | 671 |

| Passivo Circulante | 2021 | (%) | Variação | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Obrigações fiscais a curto prazo com os municípios | 11.837 | 0,00% | -1,39% | 12.005 |
| **Obrigações de repartição a outros entes** | **90.838.011** | **2,61%** | **18,16%** | **76.878.454** |
| Obrigações de repartição a outros entes (i) | 90.838.011 | 2,61% | 18,16% | 76.878.454 |
| **Provisões a curto prazo** | **0,00** | **-** | **-** | **0,00** |
| **Demais obrigações a curto prazo** | **1.531.213.392** | **44,04%** | **-0,52%** | **1.539.286.080** |
| Valores restituíveis | 1.419.338.870 | 40,82% | -6,29% | 1.514.648.935 |
| Outras obrigações a curto prazo | 111.874.521 | 3,22% | 354,09% | 24.637.146 |
| **Total Passivo Circulante** | **3.476.944.271** | **100,00%** | **8,23%** | **3.212.590.166** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - 2021

61. O Passivo Circulante apresentou crescimento de 8,23% em relação ao exercício anterior. Os Financiamentos a Curto Prazo e os valores restituíveis são os de maior representatividade, correspondendo, respectivamente, a 42,81% e 40,82% do passivo circulante.

62. Em nota explicativa esclarece que "os empréstimos e financiamentos no curto prazo representam os valores que o estado vai amortizar da sua carteira de empréstimos e financiamentos recebidos". Dos valores restituíveis destaca-se as consignações, que correspondem a 97% do seu saldo.

3.3.2.2 Passivo Não Circulante

63. A classificação de um passivo como não circulante se dá, conforme Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, de forma residual, quando este não preenche os requisitos para ser classificado no Passivo Circulante. Assim, o Passivo Não Circulante engloba os passivos exigíveis após 12 meses contados da data das demonstrações contábeis.

Tabela 12 – Passivo Não Circulante (R$1,00)

| Passivo Não Circulante | 2021 | (%) | Variação | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Obrigações trabalhistas, previdenciárias e assistenciais a pagar a longo prazo** | **20.823.882** | **0,11%** | **-36,37%** | **32.728.907** |
| Encargos sociais a pagar | 20.823.882 | 0,11% | -36,37% | 32.728.907 |
| **Empréstimos e financiamentos a longo prazo** | **16.607.080.790** | **86,36%** | **6,24%** | **15.632.336.328** |
| Empréstimos a longo prazo | 16.607.080.790 | 86,36% | 6,24% | 15.632.336.328 |
| Empréstimos a longo prazo - interno | 7.060.179.583 | 36,71% | 8,35% | 6.516.087.520 |
| Empréstimos a longo prazo - externo | 9.546.901.208 | 49,65% | 4,72% | 9.116.248.808 |
| **Fornecedores a longo prazo** | **475.060.284** | **2,47%** | **20,83%** | **393.152.805** |
| Fornecedores e contas a pagar nacionais a longo prazo | 475.060.284 | 2,47% | - | 0,00 |
| **Obrigações fiscais a longo prazo** | **0,00** | **0,00%** | **-** | **0,00** |
| **Provisões a longo prazo** | **1.480.029.592** | **7,70%** | **12,60%** | **1.314.463.182** |
| Provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo | 1.322.411.294 | 6,88% | 0,60% | 1.314.463.182 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Provisão para obrigações decorrentes da atuação governamental a longo prazo | 157.618.299 | 0,82% | - | 0,00 |
| **Demais obrigações a longo prazo** | **647.134.187** | **3,37%** | **0,52%** | **643.794.775** |
| Outras obrigações a longo prazo | 647.134.187 | 3,37% | 0,52% | 643.794.775 |
| **Resultado diferido** | **0,00** | **0,00%** | **-** | **0,00** |
| **Total Passivo Não Circulante** | **19.230.128.736** | **100,00%** | **6,74%** | **18.016.475.998** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - 2021

64. Conforme Tabela 12, o Passivo Não Circulante apresentou crescimento de 6,74%, sendo o grupo Empréstimos a Longo Prazo o maior responsável por essa variação, com crescimento de 6,24% em relação ao exercício anterior, e correspondendo a 86,36% do saldo do Passivo não Circulante.

65. Tratando dos empréstimos de longo prazo, 57,49% do seu saldo corresponde a empréstimos externos, para os quais se verificou um acréscimo do seu saldo de 49,65% em relação ao período anterior.

### 3.3.3 Patrimônio Líquido

66. Patrimônio Líquido é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos. De acordo com o Balanço Geral, confrontados os Ativos e Passivos, apurou-se um Patrimônio Líquido no montante de R$ 44.759.458.991, apresentando um crescimento de 5,44% em relação ao exercício anterior, conforme Tabela 13.

67. Parte dessa variação refere-se ao superávit apurado no exercício de 2021, na cifra de R$ 1.652.687.831. A soma dos Ajustes de Exercícios Anteriores (R$ 657.843.858) e a quantia de Prejuízos do Exercício (R$ 854.825) completam essa variação.

Tabela 13 – Patrimônio Líquido (R$1,00)

| Patrimônio Líquido | 2021 | (%) | Variação | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| **Demais reservas** | **0,00** | **0,00%** | **-** | **0,00** |
| Outras reservas | 0,00 | **0,00%** | **-** | 0,00 |
| **Resultados acumulados** | **44.759.458.991** | 100,00% | **5,44%** | **42.449.782.126** |
| Superávits ou déficits acumulados | 45.358.726.393 | 101,34% | **5,37%** | 43.045.209.718 |
| Superávits ou déficits do exercício | 1.652.687.831 | 3,69% | -168,75% | -2.404.042.224 |
| Superávits ou déficits de exercícios anteriores | 43.045.209.718 | 96,17% | 5,09% | 40.959.469.517 |
| Ajustes de exercícios anteriores | 660.828.843 | 1,48% | -85,28% | 4.489.782.426 |
| Lucros e prejuízos acumulados | -599.267.402 | **-1,34%** | **0,64%** | -595.427.592 |
| Lucros e prejuízos do exercício | -854.825 | 0,00% | -79,09% | -4.087.350 |
| Lucros e prejuízos acumulados nos exercícios anteriores | -595.427.592 | -1,33% | -1,33% | -603.429.313 |
| Ajustes de exercícios anteriores | -2.984.985 | -0,01% | - | 12.089.071 |
| **Patrimônio Líquido** | **44.759.458.991** | **100,00%** | **5,44%** | **42.449.782.126** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2021

68. Seguindo a metodologia utilizada nos períodos anteriores, bem como o disposto na nota explicativa BP18, os saldos do exercício anterior (2020), das contas de Superávits ou déficits do exercício e Ajustes de exercícios anteriores (Superávits ou déficits acumulados), foram transferidos para a conta "Superávits ou déficits de exercícios anteriores".

### 3.3.4 Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial

69. O Ativo Financeiro do Estado ao final do exercício de 2021 foi de R$ 10.594.786.897, registrando uma elevação de 24,56% em relação ao exercício anterior. O Passivo Financeiro, por sua vez, totalizou o montante de R$ 3.757.036.927, resultando no aumento de 25,35%. Confrontando-se ativo e passivo financeiros, verifica-se que o Estado apresentou um Superávit Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial de R$ 6.837.749.969,47, sendo 24,13% maior que o apurado em 2020.

70. O Ativo Permanente, que compreende os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação depende de autorização legislativa do Estado, totalizou R$ 56.871.745.101, refletindo no aumento de 3,08% em relação ao exercício anterior. O Passivo Permanente, que compreende as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate, somou R$ 20.926.719.648, aumentando em 7,41%.

Tabela 14 – Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial (R$1,00)

| Ativo | Exercício Atual | Exercício Anterior | | Passivo | Exercício Atual | Exercício Anterior |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Ativo Financeiro: | 10.594.786.897 | 8.505.814.337 | | Passivo Financeiro: | 3.757.036.927 | 2.997.354.928 |
| Ativo Permanente: | 56.871.745.101 | 55.173.033.953 | | Passivo Permanente: | 20.926.719.648 | 19.482.530.777 |
| | | | | | | |
| **Superávit Financeiro:** | **6.837.749.969,47** | **5.508.459.408,43** | | | | |
| **Saldo Patrimonial:** | **42.782.775.422,29** | **41.198.962.585,02** | | | | |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2020

71. O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial, no exercício de 2021, atingiu o valor de R$ 42.782.775.422,29, superior 3,84% em relação ao exercício anterior.

72. O detalhamento desse superávit financeiro também deve ser demonstrado por fonte, conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). Desta maneira, com base no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, em conjunto com o Manual Técnico do Orçamento de 2021, do Governo do Estado do Ceará, no qual é detalhada a estrutura da codificação das Fontes de Recursos, demonstra-se na tabela a seguir esse superávit financeiro por grupo de fonte:

Tabela 15 – Demonstração do Superávit Financeiro apurado por Grupo de Fonte (R$1,00)

| Grupo de Fonte de Recurso | 2021 | AV(%) | AH(%) | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| Convenio | 427.436.291,98 | 6,25% | 1,10% | 422.805.966,66 |
| Operações de crédito | 445.568.663,08 | 6,52% | -27,95% | 618.375.420,91 |
| Recursos Próprios | 2.120.929.523,67 | 31,02% | 7,74% | 1.968.547.504,84 |
| Tesouro | 3.241.973.106,86 | 47,41% | 51,53% | 2.139.546.771,90 |
| Transf. Legais | 601.842.383,88 | 8,80% | 67,56% | 359.183.744,12 |
| **Total Geral** | **6.837.749.969,47** | **100,00%** | **24,13%** | **5.508.459.408,43** |

Fonte: Elaborado com base do Balanço Geral do Estado do Ceará de 2021 e Manual Técnico do Orçamento de 2021, do Governo do Estado do Ceará

73. A soma dos superávits financeiros das fontes oriundas do grupo Tesouro são as maiores responsáveis pelo superávit financeiro apurado no exercício, seguido do grupo das fontes de Transf. Legais, tendo-se observado nesses grupos, respectivamente, uma elevação de 51,53% e 67,56%, em relação ao exercício anterior.

74. No exame detalhado das fontes, no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Balanço Patrimonial, observa-se que as fontes, do grupo Tesouro, Recursos ordinários (10000) e Cota-parte do fundo de participações dos estados (10100) somam 38% do superávit financeiro apurado.

### 3.3.5 Atos Potenciais

75. O Balanço Patrimonial apresenta ainda o quadro de Atos Potenciais, onde são consolidados atos e fatos que possam vir a alterar a situação patrimonial do ente, controlados nas classes 7 e 8. Neste quadro, a soma dos atos potenciais ativos (que podem aumentar o ativo ou diminuir o passivo) somaram R$ 6,31 bilhões. Já os atos potenciais passivos (que podem aumentar o passivo ou diminuir o ativo) somaram R$ 374 milhões.

## 3.4. DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

76. A Lei nº 4.320/64, em seu art. 104, determina que a demonstração das variações patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

77. Conforme disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, o citado resultado patrimonial é obtido pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas, e o valor apurado passa a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial.

78. No Setor Público, esse saldo mede quanto os serviços públicos ofertados promoveram alterações quantitativas nos elementos patrimoniais.

79. A seguir, as Tabela 16 e 17 apresentam as variações aumentativas e diminutivas do demonstrativo do exercício 2021, bem como os índices de análise vertical e horizontal.

Tabela 16 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações Aumentativas (R$ 1,00)

| Variações Patrimoniais | Exercício Atual | AV(%) | AH(%) | Exercício Anterior |
|---|---|---|---|---|
| **Variações Aumentativas** | **78.486.826.322,97** | **100,00%** | **26,08%** | **62.249.730.077** |
| **Impostos, taxas e contribuições de melhoria** | **21.511.980.870,92** | **27,41%** | **19,33%** | **18.027.964.998** |
| 4.1.1 impostos | 20.487.133.951,17 | 26,10% | 19,02% | 17.213.565.866,39 |
| 4.1.2 taxas | 1.024.846.919,75 | 1,31% | 25,84% | 814.399.131,21 |
| **Contribuições** | **2.628.858.612,09** | **3,35%** | **14,67%** | **2.292.628.183** |
| 4.2.1 contribuições sociais | 2.628.858.612,09 | 3,35% | 14,67% | 2.292.628.182,85 |
| **Exploração e venda de bens, serviços e direitos** | **386.700.952,18** | **0,49%** | **20,58%** | **320.695.532** |
| 4.3.1 venda de mercadorias | 1.390.591,05 | 0,0018% | 101,59% | 689.821,79 |
| 4.3.2 venda de produtos | 0,00 | 0,00% | -100,00% | 805,00 |
| 4.3.3 exploração de bens e direitos e prestação de serviços | 385.310.361,13 | 0,49% | 20,41% | 320.004.905,32 |
| **Variações patrimoniais aumentativas financeiras** | **2.018.205.661,53** | **2,57%** | **-57,00%** | **4.693.815.625** |
| 4.4.2 juros e encargos de mora | 166.375.024,46 | 0,21% | 152,95% | 65.774.951,13 |
| 4.4.3 variações monetárias e cambiais | 1.425.969.904,24 | 1,82% | -64,22% | 3.985.189.935,01 |
| 4.4.5 Remuneração de depósitos bancários e aplicações financeiras | 425.768.490,81 | 0,54% | 125,12% | 189.130.422,84 |
| 4.4.9 outras variações patrimoniais aumentativas – financeiras | 92.242,02 | 0,00% | -99,98% | 453.720.315,98 |
| **Transferências e delegações recebidas** | **38.467.586.090,48** | **49,01%** | **12,15%** | **34.301.650.052** |
| 4.5.1 transferências intragovernamentais | 25.315.518.283,22 | 32,25% | 13,10% | 22.383.786.175,96 |
| 4.5.2 transferências intergovernamentais | 13.118.319.777,05 | 16,71% | 10,57% | 11.864.561.136,45 |
| 4.5.3 transferências das instituições privadas | 30.630.431,31 | 0,04% | 105,93% | 14.874.454,73 |
| 4.5.6 transferências do exterior | 2.380.175,14 | 0,00% | - | 0,00 |
| 4.5.8 transferências de pessoas físicas | 737.423,76 | 0,00% | -98,08% | 38.428.285,08 |
| **Valorização e ganhos com ativos** | **920.546.971,95** | **1,17%** | **80,08%** | **511.191.037** |
| 4.6.1 reavaliação de ativos | 920.546.971,95 | 1,17% | 80,08% | 511.191.036,60 |
| **Outras variações patrimoniais aumentativas** | **12.552.947.163,82** | **15,99%** | **497,25%** | **2.101.784.651** |
| 4.9.2 resultado positivo de participações | 314.674.880,06 | 0,40% | 54,70% | 203.412.965,19 |
| 4.9.7 reversão de provisões e ajustes de perdas | 823.624.186,32 | 1,05% | 12,79% | 730.248.954,09 |
| 4.9.9 diversas variações patrimoniais aumentativas | 11.414.648.097,44 | 14,54% | 877,18% | 1.168.122.731,63 |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - 2021

Tabela 17 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais – Variações diminutivas (R$ 1,00)

| Variações Patrimoniais | Exercício Atual | AV(%) | AH(%) | Exercício Anterior |
|---|---|---|---|---|
| **Variações Diminutivas** | **76.834.993.316,63** | **100,00%** | **18,83%** | **64.657.859.651,69** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **PESSOAL E ENCARGOS** | **10.043.003.279,73** | **13,07%** | **5,52%** | **9.517.773.095** |
| 3.1.1 remuneração a pessoal | 8.132.368.936,83 | 10,58% | 5,70% | 7.693.649.130,72 |
| 3.1.2 encargos patronais | 1.651.158.150,08 | 2,15% | 6,18% | 1.555.032.350,95 |
| 3.1.3 benefícios a pessoal | 217.275.393,23 | 0,28% | -0,79% | 219.009.450,29 |
| 3.1.9 outras variações patrimoniais diminutivas - pessoal e encargos | 42.200.799,59 | **0,05%** | **-15,74%** | 50.082.163,19 |
| **Benefícios previdenciários e assistenciais** | **3.826.665.660,45** | **4,98%** | **2,60%** | **3.729.536.870** |
| 3.2.1 aposentadorias e reformas | 2.880.689.817,62 | 3,75% | 0,38% | 2.869.883.806,89 |
| 3.2.2 pensões | 931.331.489,41 | 1,21% | 8,83% | 855.737.992,57 |
| 3.2.9 outros benefícios previdenciários e assistenciais | 14.644.353,42 | 0,02% | 274,05% | 3.915.070,49 |
| **Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo** | **6.409.653.110,16** | **8,34%** | **27,19%** | **5.039.344.714** |
| 3.3.1 uso de material de consumo | 1.315.145.190,90 | 1,71% | 44,08% | 912.816.970,32 |
| 3.3.2 serviços | 4.989.371.488,13 | 6,49% | 24,33% | 4.012.975.228,72 |
| 3.3.3 depreciação, amortização e exaustão | 105.136.431,13 | 0,14% | -7,41% | 113.552.514,80 |
| **VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS FINANCEIRAS** | **2.909.025.565,93** | **3,79%** | **-57,39%** | **6.827.831.268** |
| 3.4.1 juros e encargos de empréstimos e financiamentos obtidos | 506.666.440,81 | 0,66% | 16,60% | 434.543.048,39 |
| 3.4.2 juros e encargos de mora | 116.314,36 | 0,00% | -90,90% | 1.277.826,93 |
| 3.4.3 variações monetárias e cambiais | 2.347.447.482,33 | 3,06% | -63,08% | 6.357.570.727,75 |
| 3.4.9 outras variações patrimoniais diminutivas - financeiras | 54.795.328,43 | 0,07% | 59,11% | 34.439.664,68 |
| **Transferências e delegações concedidas** | **37.139.368.668,25** | **48,34%** | **17,21%** | **31.685.959.751** |
| 3.5.1 transferências intragovernamentais | 25.315.518.283,22 | 32,95% | 13,10% | 22.383.786.175,96 |
| 3.5.2 transferências intergovernamentais | 9.668.419.875,81 | 12,58% | 27,68% | 7.572.542.337,46 |
| 3.5.3 transferências a instituições privadas | 1.666.195.793,39 | 2,17% | 22,68% | 1.358.210.385,43 |
| 3.5.5 transferências a consórcios públicos | 118.469.885,15 | 0,15% | 8,38% | 109.313.060,76 |
| 3.5.9 outras transferências e delegações concedidas | 370.764.830,68 | 0,48% | 41,46% | 262.107.791,32 |
| **Desvalorização e perda de ativos** | **3.541.077.355,27** | **4,61%** | **-39,80%** | **5.882.149.541** |
| 3.6.1 reavaliação, redução a valor recuperável e ajuste para perdas | 2.786.559.340,22 | 3,63% | -48,71% | 5.433.030.614,35 |
| 3.6.5 desincorporação de ativos | 754.518.015,05 | 0,98% | 68,00% | 449.118.926,17 |
| **Tributárias** | **243.125.502,83** | **0,32%** | **18,18%** | **205.720.826** |
| 3.7.1 impostos, taxas e contribuições de melhoria | 5.598.051,22 | 0,01% | 23,32% | 4.539.426,59 |
| 3.7.2 contribuições | 237.527.451,61 | 0,31% | 18,07% | 201.181.399,02 |
| **Custo das mercadorias vendidas, dos produtos vendidos e dos serviços prestados** | **1.925.388** | **0,00%** | **176,19%** | 697.125 |
| 3.8.1 custo de mercadorias vendidas | 1.925.388,03 | 0,00% | 176,19% | 697.125,10 |
| **Outras variações patrimoniais diminutivas** | **12.721.148.786** | **16,56%** | **619,18%** | **1.768.846.463** |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 3.9.1 premiações | 67.837.671,77 | 0,09% | 1550,47 % | 4.110.192,07 |
| 3.9.2 resultado negativo de participações | 213.718.067,83 | 0,28% | 18,59% | 180.211.920,77 |
| 3.9.4 incentivos | 79.488.379,80 | 0,10% | 8,12% | 73.516.342,17 |
| 3.9.7 vpd de constituição de provisões | 989.190.596,30 | 1,29% | 5,96% | 933.563.549,41 |
| 3.9.9 diversas variações patrimoniais diminutivas | 11.370.914.070,28 | 14,80% | 1869,18 % | 577.444.458,42 |
| **Resultado patrimonial por período:** | **1.651.833.006** | **-** | **168,59%** | **-2.408.129.574** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - 2021

80. Na comparação com o exercício anterior, observa-se que o aumento das variações patrimoniais aumentativas(VPA) foi de 26,08%, superior ao aumento de 18,83% identificado nas variações patrimoniais diminutivas(VPD).

81. Tratando-se das variações aumentativas, os Impostos e Taxas correspondem a 26,10% do seu valor. Nas variações diminutivas, destaca-se Pessoal e Encargos que correspondem a 13,07%, do seu total.

82. 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"

83. 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.

84. 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 DOS FLUXOS DE CAIXA

85. A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) permite analisar a capacidade da entidade de gerar caixa (e equivalentes de caixa) e a utilização de recursos próprios e de terceiros em suas atividades, permitindo a comparação entre os ingressos e desembolsos por tipo de atividade, avaliar as decisões de investimentos e financiamento público, conhecer a capacidade de expansão das despesas e verificar a imediata disponibilidade financeira da Fazenda Pública.

86. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 8ª edição, a DFC deve evidenciar as alterações de caixa e equivalentes de caixa, verificadas no exercício de

referência, as classificando, de acordo com as atividades da entidade, em fluxos operacionais, de investimento e de financiamento, sendo composta por:

- Quadro Principal;
- Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas;
- Quadro de Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função;
- Quadro de Juros e Encargos da Dívida.

87. A DFC apresentada no Balanço Geral do Governo do Estado do Ceará contempla todas as peças relacionadas, observando-se a seguir os valores do quadro principal:

Tabela 18 – Demonstração dos Fluxos de Caixa (R$ 1,00)

| FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS | Exercício Atual | Exercício Anterior |
|---|---|---|
| **Ingressos** | **70.835.614.704,96** | **64.323.569.083,72** |
| Receita tributária | 17.048.253.757,06 | 14.232.680.690,19 |
| Receita de contribuições | 2.629.783.889,05 | 2.294.006.194,60 |
| Receita patrimonial | 106.539.690,81 | 96.817.900,12 |
| Receita agropecuária | 0,00 | 805,00 |
| Receita de serviços | 325.163.634,81 | 257.860.744,56 |
| Remuneração das disponibilidades | 370.973.031,04 | 202.924.013,95 |
| Outras receitas derivadas e originárias | 910.408.517,28 | 933.656.527,51 |
| Transferências recebidas | 36.440.763.078,54 | 32.902.157.543,57 |
| Outros ingressos operacionais | 13.003.729.106,37 | 13.403.464.664,22 |
| **Desembolsos** | **66.117.637.221,65** | **60.519.670.415,45** |
| Pessoal e demais despesas | 20.463.070.184,26 | 18.907.048.870,78 |
| Juros e encargos da dívida | 516.363.125,80 | 434.543.048,39 |
| Transferências concedidas | 32.014.172.534,31 | 27.992.705.638,50 |
| Outros desembolsos operacionais | 13.124.031.377,28 | 13.185.372.857,78 |
| **Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais (i)** | **4.717.977.483,31** | **3.803.898.668,27** |
| | | |
| **FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO** | **Exercício Atual** | **Exercício Anterior** |
| **Ingressos** | **47.865.109,69** | **3.867.070,00** |
| Alienação de bens | 47.231.550,42 | 1.128.985,82 |
| Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos | 323.323,10 | 201.973,55 |
| Outros ingressos de investimentos | 310.236,17 | 2.536.110,63 |
| **Desembolsos** | **2.905.150.977,96** | **2.141.356.760,44** |
| Aquisição de ativo não circulante | 1.973.173.430,64 | 1.535.682.535,24 |
| Concessão de empréstimos e financiamentos | 82.114.674,74 | 6.830.584,37 |
| Outros desembolsos de financiamentos | 849.862.872,58 | 598.843.640,83 |
| **Fluxo de caixa líquido das atividades de investimento (ii)** | **-2.857.285.868,27** | **-2.137.489.690,44** |
| | | |
| **FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO** | **Exercício Atual** | **Exercício Anterior** |
| **Ingressos** | **1.406.915.418,29** | **1.464.765.387,29** |
| Operações de crédito | 1.406.915.418,29 | 1.464.765.387,29 |
| **Desembolsos** | **1.209.945.113,85** | **1.035.534.939,14** |
| Amortização/refinanciamento da dívida | 1.188.667.059,59 | 1.013.778.979,55 |

| | | |
|---|---|---|
| Outros desembolsos de financiamentos | 21.278.054,26 | 21.755.959,59 |
| **Fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento (iii)** | **196.970.304,44** | **429.230.448,15** |
| | | |
| **APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO** | **Exercício Atual** | **Exercício Anterior** |
| **Geração líquida de caixa e equivalente de caixa (i+ii+iii)** | **2.057.661.919,48** | **2.095.639.425,98** |
| Caixa e equivalente de caixa inicial | 8.129.159.796,50 | 6.032.316.753,56 |
| Caixa e equivalente de caixa final | 10.172.191.041,11 | 8.129.159.796,50 |
| **Variação do caixa e equivalente de caixa do período** | **2.043.031.244,61** | **2.096.843.042,94** |
| **Conciliação contábil-financeira (iv - v - vi + vii)** | **14.630.674,87** | **-1.203.616,96** |
| Saídas de caixa a regularizar (iv) | 71.579.404,47 | 27.889.633,83 |
| Saídas de caixa regularizadas (v) | 49.865.969,37 | 28.570.960,80 |
| Entradas de caixa a regularizar (vi) | 19.682.712.511,62 | 12.459.783,65 |
| Entradas de caixa regularizadas (vii) | 19.675.629.751,39 | 11.937.493,66 |
| **Variação do caixa e equivalente de caixa ajustado** | **2.057.661.919,48** | **2.095.639.425,98** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2021

88. O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R$ 10.172.191.041,11, tendo ocorrido um aumento de 25,13% em relação ao exercício anterior.

89. O fluxo de caixa líquido, das atividades operacionais e de financiamento, foi positivo nas cifras de R$ 4.717.977.483,31 e R$ 196.970.304,44, respectivamente, enquanto que o fluxo das atividades de investimento foi negativo no valor de R$ 2.857.285.868,27.

90. A soma desses valores apurados resultou na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R$ 2.057.661.919,48, inferior ao apurado no exercício anterior em 1,81%.

91. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram seus desembolsos, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento bem como, gerar caixa para o Estado.

92. Ainda confrontando com o exercício anterior, o Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais, apurado em 2021, foi superior ao do exercício de 2020 em 24,03%.

93. Ao confrontar a Variação do Caixa e Equivalente de Caixa do Período, com esse fluxo de caixa gerado, acima demonstrado, observa-se uma divergência de R$ 14.630.674,87, tendo sido apresentada ao final do demonstrativo uma seção extra de Conciliação Contábil-Financeira, contendo ajustes de entradas e saídas de caixa, que conforme nota explicativa DFC03, tratam-se de lançamentos relativos às pendências de conciliação, não possuindo reflexo nas entradas e saídas de caixa.

94. Ademais, confrontou-se o Quadro Principal, com os demais quadros que também compõem a DFC, observando-se que os valores neles detalhados somam cifras que conferem com os valores do Quadro Principal.

## 3.6. DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO

95. A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) demonstra a evolução do patrimônio líquido da entidade, complementando o Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em atenção ao art. 4º, § 1º e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000.

96. Essa Demonstração é obrigatória para as empresas estatais dependentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação.

97. Na DMPL apresentada na Prestação de Contas do Governo do Estado do Ceará, do período de 2021, 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.

98. Observou-se que essa divergência se reporta aos valores da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE), empresa que foi incorporada à Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (ADECE).

99. Considerando a continuidade e integralidade patrimonial, entende-se que mesmo tendo sido extinta em 2021, os dados da CODECE deveriam estar constando no saldo anterior da DMPL, dessa forma, para se manter em consonância com o saldo apurado ao final do exercício de 2020.

100. E 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.

101. Acrescenta-se que a ADECE, por ser uma empresa estatal não dependente, não é obrigatório a inclusão dos seus valores do patrimônio líquido na DMPL.

102. Sobre essa divergência no saldo inicial da DMPL, disposta na análise preliminar (Relatório de Instrução n° 00179/2022), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação (seq. 106), tendo apresentado os seguintes esclarecimentos:

> Foram efetivadas retificações na DMPL de 2021, conforme apontamento da Diretoria de contas de Governo, cujo saldo inicial passou a totalizar o montante constante no saldo final do demonstrativo de 2020 e deduzidos os valores concernentes à incorporação da CODECE pelo ADECE na composição do demonstrativo.
> O demonstrativo com a correção dos apontamentos apresentados encontra-se a seguir, motivo pelo qual solicitamos a substituição do demonstrativo apresentado nas Contas de Governo entregues no Balanço Geral do Estado de 2021.

103. Considerando o exposto, examinou-se a peça enviada nos esclarecimentos (seq. 106, pag. 26), na qual se identifica a alteração no saldo inicial, o qual está em consonância com os saldos finais registrados na DMPL de 2020

104. Entretanto, entende-se que com a inclusão no saldo anterior, dos valores da CODECE e seu lançamento de dedução, o saldo final da DMPL do exercício de 2021, deveria permanecer o mesmo identificado na demonstração inicialmente encaminhada, entretanto, apresentou-se divergente.

105. Deve-se destacar que o saldo final da DMPL, apresentada inicialmente (seq. 32, pag. 681), estava em consonância com valores registrados nos Demonstrativos Contábeis da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) - Publicado no DOE-CE de 18/04/2022[4], única empresa que passou a compor a DMPL no exercício de 2021, com a exclusão da CODECE.

106. Assim sendo, observa-se que a DMPL encaminhada nos esclarecimentos ajusta o saldo anterior, todavia, o lançamento de exclusão da CODECE gerou uma inconsistência entre o saldo apurado ao final do exercício de 2021e os dados da COHAB.

107. Diante dessa inconsistência, entende-se que a DMPL encaminhada nos esclarecimentos não soluciona a divergência em relação aos saldos registrados no respectivo demonstrativo.

108. Desse modo, recomenda-se que na elaboração da DMPL seja observada a consistência dos saldos entre os exercícios, bem como, a consonância com os dados das demonstrações contábeis das empresas que a compõem, prezando pela integridade e oportunidade dos registros contábeis.

109. Ademais, apresenta-se a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido relativa ao exercício 2021, considerando a peça inicialmente apresentada (seq. 32, pag. 681):

Tabela 19 – Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (R$ 1,00)

| **Especificação** | **Contas** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Capital Social** | **Reserva de Capital** | **Ajuste de Avaliação Patrimonial** | **Reserva de Lucros** | **Demais Reservas** | **Resultados Acumulados** | **Total** |
| Saldo Início do Exercício | 29.404.405 | 0 | 8.514.209 | 0 | -4.218.009 | -320.023.523 | -286.322.918 |
| Ajuste de Exercícios Anteriores | | | | | | -103.304 | -103.304 |
| Aumento de Capital | | | | | | | 0 |
| Formação/Reversão de Reservas | | | | | | | 0 |
| Resultado do Exercício | | | | | | -10.680.460 | -10.680.460 |
| Ajuste de Avaliação Patrimonial | | | 8.946.767 | | | | 8.946.767 |

[4] Diário Oficial do Estado. Governo do estado do Ceará. Casa Civil. Site: http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20220418/do20220418p02.pdf#page=27. Acessado em 14/06/20222

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dividendos | | | | | | | 0 |
| Outros | | | | | | | 0 |
| | | | | | | | 0 |
| **Saldo no Final do Exercício** | **29.404.405** | **0** | **17.460.976** | **0** | **-4.218.009** | **-330.807.288** | **-288.159.915** |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará 2021

110. Segundo o relatório contábil apresentado, o demonstrativo consolidado contempla informações da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB), por se tratar de empresa enquadrada como estatal dependente, constituída sob a forma de sociedade anônima. Informa ainda que os dados estão sujeitos a alterações em virtude de o balanço da empresa atender ao prazo da lei 6.404/1976, que é diferente do estabelecido para a área pública.

111. Conforme o demonstrativo acima, visualiza-se um decréscimo no patrimônio líquido, no qual o seu saldo negativo passou de R$ 286.322.918 para R$ 288.159.915.

112. Verifica-se 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.

### 3.7. EMPRESAS DEPENDENTES SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

113. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, conceitua a empresa estatal dependente como a empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

114. O intuito deste tópico é identificar, dentre as empresas controladas pelo Estado, quais se enquadram neste conceito. A LRF, em seu art. 50, determina que as empresas enquadradas como dependentes devem obedecer à escrituração e demais normas de Contabilidade Pública. Assim, seus gastos com pessoal e endividamento, por exemplo, devem compor os limites do Poder Executivo em relação à LRF.

115. Sobre este assunto também discorre a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal:

> Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:
>
> II - empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

116. Estão incluídas no Orçamento Fiscal, e consequentemente enquadradas como dependentes, as seguintes empresas:

- Companhia de Desenvolvimento do Ceara (CODECE);
- Companhia de Habitação do Ceara (COHAB);
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceara (EMATERCE);
- Empresa de Tecnologia da Informação do Ceara (ETICE).

117. Contempladas no Orçamento de Investimentos, o Estado do Ceará classifica como estatais não dependentes as seguintes empresas:

- Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A (ADECE);
- Centrais de Abastecimento do Ceará S/A (CEASA);
- Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR);
- Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE);
- Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) S/A (Ex - Cearáportos);
- Companhia de Gás do Ceará (CEGÁS);
- Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH);
- Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE).

118. Destaca-se que na LOA do exercício de 2021, em seu volume II (Tomo II), na identificação do orçamento da ADECE, consta especificado como sendo "FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL", entretanto, o valor a ele relacionado compõe o montante previsto para investimentos em estatais, desse modo, essa empresa está listada acima, dentre as classificadas como não dependentes.

119. Sobre o fato do orçamento destinado a ADECE está identificado no volume II (Tomo II) como "FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL", sabendo que o valor relacionado a esta empresa compõe o montante previsto para investimentos em estatais, conforme disposto na análise preliminar (Relatório de Instrução n° 00179/2022), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação (seq. 106), tendo apresentado os seguintes esclarecimentos:

> O valor previsto das estatais não dependentes na LOA referente ao exercício 2021, consta o montante de R$ 672.100.339,00, em que a previsão inicial da ADECE foi de R$ 17.138.000,00, conforme Consulta da LOA – 2021 (...).
>
> Entretanto, conforme o Achado deste Tribunal de Contas, nas próximas leis

> orçamentárias, em seus respectivos volumes, a informação referente a ADECE será retificada para evidenciar "INVESTIMENTO DAS ESTATAIS"

120. Diante o exposto, o Estado afirma que nos volumes das próximas leis orçamentárias, na identificação dos valores, destinados a ADECE, constará como INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS.

121. Em vista disso, recomenda-se 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".

122. Ademais, quanto à verificação do grau de dependência das entidades estatais cearenses, foram analisadas as demonstrações contábeis das empresas que receberam, do estado do Ceará, recursos a título de constituição ou aumento de capital.

123. Sobre esse assunto, a Resolução COGERF Nº10/2020 de 12 de junho de 2020 orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas das demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações.

124. Diante o exposto, no exercício de 2021, observou-se que dentre os valores empenhados pelo Estado para fins de constituição ou aumento de capital de empresa, consta a cifra de R$ 3.000.000,00, que se relaciona ao aporte de capital no montante de R$ 3.000.000,00 para a Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S/A (CEARAPAR), conforme identificado em notas explicativas.

125. Destaca-se que esta empresa não está listada acima, pois não tem previsão de recursos, a ela destinados, no orçamento do Governo do Estado do Ceará do exercício de 2021.

126. De acordo com o disposto na introdução do Balanço Geral do Estado, a CEARAPAR trata-se de uma empresa estatal independente.

127. Esta foi criada pela lei nº 16.698 de 14 de dezembro de 2018, tendo sido regulamentada pelo Decreto nº 34.238 de 15 de setembro de 2021. No art. 2º da lei nº 16.698 especifica o objetivo geral desta companhia, conforme segue:

> Art. 2º A CearaPar tem como objeto social gerir ativos componentes de seu patrimônio ou do patrimônio do Estado do Ceará e suas entidades e empresas vinculadas, no intuito de promover a geração, otimização e melhor retorno possível, respeitando os riscos e o perfil do Estado pela aplicação e gestão eficiente desses ativos, bem como auxiliar e colaborar nas políticas de desenvolvimento econômico do Estado e auxiliar o Tesouro Estadual na administração da dívida pública.

128. Continuando a verificação desses valores empenhados (constituição ou aumento de capital de empresa), consta o repasse da quantia de R$ 5.327.164,46 para a COGERH, destinada para aquisição de bens, conforme detalhado em documentação (seq. 7) anexada ao processo de Prestação de Contas de Governo em análise (Nº 01734/2022-1). Desse modo, não identificando indicativo de dependência dessa empresa em relação ao Estado.

129. O Estado do Ceará empenhou ainda em 2021 a quantia de R$ 800.000,00, destinada à CEASA. Acrescenta-se que além dessa cifra, no exercício anterior também ocorreu o empenho do valor de R$ 500.000,00, destinado a essa Companhia, mas que foi pago apenas no exercício 2021.

130. Sabendo dessas quantias pagas em 2021, que somam a importância de R$ 1.300.000,00, consultou-se as notas explicativas no Balanço Geral do Estado do Ceará nas quais é informado que o detalhamento das despesas realizadas com esses recursos não foi repassado pela companhia.

131. Mesmo assim, por meio do Ofício nº 601/2022-GAB.PRES, este Tribunal de Contas requisitou a demonstração da aplicação dos recursos recebidos a título de constituição ou aumento de capital, dado que foi apresentado e anexado ao processo em análise (seq. 10).

132. No exame dessa peça, verifica-se a indicação do montante de R$ 1.300.000,00 de recursos recebidos a título de constituição ou aumento de capital, conferindo com a soma dos valores mencionados, esclarecendo que esse recurso foi destinado a obra de asfalto da CEASA/CE, dessa forma, não se observando indicativo de dependência dessa empresa em relação ao Estado.

133. Por fim, ainda para fins de constituição ou aumento de capital de empresa, o Estado do Ceará repassou para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR), a quantia de R$ 163.829.798,65.

134. Respondendo à solicitação deste Tribunal realizada por meio do ofício nº 605/2022 – GAB. PRES, o METROFOR apresentou os dados solicitados, os quais foram anexados (seq. 39-40) ao processo em análise. No seu exame dessas peças observa-se o detalhamento da utilização desses recursos recebidos, da seguinte forma:

Tabela 20 – Detalhamento da aplicação do recurso recebido para fins de aumento de capital (R$ 1,00)

| Descrição | valor | % |
|---|---|---|
| Aplicação em Custos e Desp. Operacionais | 145.116.832,95 | 88,58% |
| Aplicação em aquisições para Ativo Imobilizado | 15.613.059,99 | 9,53% |
| Saldo de Recursos Disponível | 3.099.905,71 | 1,89% |
| **Total recebido** | **163.829.798,65** | **100%** |

Fonte: Dados fornecidos pelo Metrofor

135. Demonstrou ainda a proporção desse valor recebido, a título de constituição ou aumento de capital de empresa, em relação às receitas auferidas em 2021:

Tabela 21 – Proporção dos valores recebidos pelo METROFOR (R$ 1,00)

| Descrição | valor | % |
|---|---|---|
| Créditos para aumento de capital | 163.829.798,65 | 74,36% |
| Receita Transportes Metro Ferroviários - Arrecadação | 23.810.533,89 | 10,81% |
| Aluguéis, Concessões e Arrendamentos | 2.729.884,61 | 1,24% |
| Receitas de Editais, Concursos, Cartões e Outros | 134.488,01 | 0,06% |
| Receitas de Realização Subvenção | 29.806.245,72 | 13,53% |
| **Total** | **220.310.950,88** | **100,00%** |

Fonte: Dados fornecidos pelo Metrofor

136. Junto a isso, verifica-se também 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, é o único ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R$ 134.023.719,71). Tal repasse suporta 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.

137. Diante o exposto, observa-se 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, desta forma, novamente trazendo o indicativo de dependência da estatal, nos termos da LRF.

138. Em Acórdão 937/2019-TCU-Plenário[5], que se reporta ao assunto em análise, consta que:

> Quando foi constatado caixa líquido das atividades operacionais (CLO) negativo, verificou-se se a empresa possuía caixa inicial (CI) suficiente para cobrir o déficit. Se não possuía, observou-se se o caixa líquido das atividades de investimento (CLI) era suficiente para cobrir o restante. Não sendo, significa que foi utilizado parte do caixa líquido das atividades de financiamento (CLF) para cobrir déficit no Fluxo de Caixa Operacional (DFCO). Por fim, analisou-se se, sem o aporte de capital realizado pela União, a empresa teria conseguido pagar suas despesas operacionais**. Se a resposta foi negativa**, restou evidenciada a utilização de aporte de capital para cobrir despesas operacionais no exercício, o que **sinaliza uma situação de dependência.** (nosso grifo)

139. Para reforçar esse entendimento de dependência, em voto do Ministro Relator Vital do Rego, desse mesmo Acórdão, discorre o seguinte:

> (...) que a manutenção da característica de não dependência de determinada estatal em relação ao Tesouro Nacional decorre da impossibilidade de ela utilizar os aportes financeiros da União para pagamento de despesas com pessoal ou de

[5] https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A937%2520ANOACORDAO%253A2019/DTRELEVANCIA%20desc,%20NUMACORDAOINT%20desc/0/%20?uuid=6d1276d0-77ea-11e9-a1d9-7da7bc1c8721. Acesso em 02/05/2022

> custeio em geral. No caso de despesas de capital, estas poderão ser custeadas, sem afetar a característica de não dependente, desde que os recursos provenientes da União, no caso federal, decorram de aumento da participação acionária. (nosso grifo)

140. Ainda acerca dessa situação, no Processo nº 05226/2009-2, desta Corte de Contas, no seu Acórdão nº 0226/2017 foram feitas algumas considerações, dentre elas que:

> [...] cumpra as regras orçamentárias previstas na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal só podendo receber recursos, na condição de empresa estatal independente, para aumento de participação acionária; ou, necessitando receber recursos para despesas de pessoal ou custeio e despesas de capital que passe a cumprir as regras para empresas estatais dependentes e envide esforços junto ao Governo do Estado do Ceará para a mudança de classificação do órgão.

141. Por fim, informa-se que a inclusão do METROFOR no orçamento fiscal do estado do Ceará já é objeto de reiterada recomendação, que de acordo com a Comissão PASF está em fase de implementação.

### 3.8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

142. As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial do setor público. Do ponto de vista orçamentário, verificou-se um superávit orçamentário de R$ 1.304.735.250,97, tendo-se verificado a execução de R$ 2.835.522.588,33, proveniente de Superávit Financeiro do exercício anterior.

143. No Balanço Financeiro, foi apurado o 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.

144. Ainda no Balanço Financeiro, identificou-se uma representativa elevação nos valores registrados na conta Receita Arrecadada a Classificar (2.1.8.9.1.36.01), de natureza extraorçamentária, em decorrência de alteração no lançamento das receitas arrecadadas por meio de DAE, conforme informado pela comissão PASF.

145. Diante desse fato, recomenda-se que essa alteração seja especificada em notas explicativas, esclarecendo como antes era efetuado esse registro, bem como, a motivação de receitas arrecadadas por DAE, precisarem passar por essa conta de transição (extraorçamentária), para então serem reconhecidas como receitas orçamentárias.

146. No Balanço Patrimonial, observa-se superávit financeiro de R$ 6.837.749.969,47. O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial, no exercício de 2021, atingiu o valor de R$ 42.782.775.422,29, superior 3,84% em relação ao exercício anterior.

147. A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou um resultado patrimonial positivo de R$ 1.651.833,006, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas.

148. O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R$ 10.172.191.041,11, tendo ocorrido um aumento de 25,13% em relação ao exercício anterior. O fluxo de caixa líquido, das atividades operacionais e de financiamento, foi positivo nas cifras de R$ 4.717.977.483,31 e R$ 196.970.304,44, respectivamente, enquanto que o fluxo das atividades de investimento foi negativo no valor de R$ 2.857.285.868,27, indicando que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento cobriram seus desembolsos, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento, bem como, gerar caixa para o Estado.

149. Na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), observa-se um decréscimo no patrimônio líquido, no qual o seu saldo negativo passou de R$ 286.322.918 para R$ 288.159.915.

150. Ainda na DMPL, identificou-se inconsistência entre o seu saldo inicial, e o saldo final da do exercício anterior.

151. Desse modo, recomenda-se 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 a compõem, prezando pela integridade e oportunidade dos registros contábeis.

152. Ao identificar as empresas contempladas no orçamento de investimentos na Lei Orçamentária Anual (LOA), verificou-se que o orçamento destinado para ADECE, apesar de compor o valor destinado a empresas estatais não dependentes, não consta identificado no volume da LOA como sendo “INVESTIMENTO DAS ESTATAIS, assim sendo, recomenda-se essa indicação nos volumes da respectiva LOA.

153. Na análise das Empresas Dependentes sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal, verificou-se que Estado do Ceará repassou para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR), a quantia de R$ 163.829.798,65 para fins de constituição ou aumento de capital da empresa. O METROFOR informou que os recursos foram aplicados em custos e despesas operacionais, bem como, em ativo imobilizado.

154. Verifica-se também 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, é o único ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento

(R$ 134.023.719,71). Tal repasse suporta 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 e trazendo o indicativo de dependência da estatal.

# *CAPÍTULO 4*

# *CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA*

# 4. CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

1. O presente capítulo tem como objetivo verificar se o Estado do Ceará cumpriu no exercício de 2021 os limites mínimos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, em especial quanto à aplicação de recursos na educação, na saúde, nos investimentos, no fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo.

2. Além disso, tem como segundo objetivo evidenciar a situação do estado em relação aos aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Desta forma, será verificado o cumprimento dos diversos limites definidos, assim como as metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

3. As análises realizadas utilizaram como base o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2021, respectivamente, além da base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.

## 4.1. AFERIÇÃO DOS LIMITES DOS GASTOS NA EDUCAÇÃO

4. A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, o qual será proporcionado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesta seção, é apresentada a verificação do cumprimento da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino e da aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

### 4.1.1. Aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

5. A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 212 que o Estado deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios.

6. A Lei Federal nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 73, estabelece que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Nesse contexto, os Tribunais de Contas, no exercício do controle externo, além de acompanharem a aplicação dos recursos ao longo do exercício, procedem ao cálculo do cumprimento do limite constitucional nas prestações de contas anuais dos chefes do Poder Executivo.

7. Ressalta-se que, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais, houve a reformulação do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em virtude

das alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, que incluiu o art. 212-A na Constituição Federal (CF), e da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o novo FUNDEB.

8. A Tabela 1 demonstra a receita resultante de impostos e transferências arrecadadas pelo Estado em 2021, considerada como base de cálculo para aplicação de recursos na MDE.

Tabela 1 – Base de cálculo para apuração do índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (R$ 1,00)

| Base de Cálculo | Receita Realizada |
|---|---|
| 1. Receita Bruta de Impostos | 18.821.141.303,52 |
| 1.1 Receita Resultante do ICMS | 16.231.219.820,17 |
| 1.2 Receita Resultante do ITCD | 95.683.945,28 |
| 1.3 Receita Resultante do IPVA | 1.177.970.633,37 |
| 1.4 Receita Resultante do IRRF | 1.316.266.904,70 |
| 2. Receitas de Transferências Constitucionais e Legais | 9.021.359.681,63 |
| **3. Total da Receita Bruta de Impostos (1+2)** | **27.842.500.985,15** |
| 4. Deduções de Transferências Constitucionais | 4.466.323.727,20 |
| **5. Total da Receita Líquida de Impostos (3-4)** | **23.376.177.257,95** |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR e Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

9. Com base na receita líquida de impostos apurada (R$ 23.376.177.257,95), verifica-se que o valor a ser aplicado deveria ser igual ou superior a R$ 5.844.044.314,49, correspondente a 25% da base apurada.

10. Para fins da verificação do cumprimento da aplicação mínima em MDE, foram consideradas as despesas realizadas na função 12 – Educação, incorridas nas seguintes fontes de recursos: Recursos Ordinários, Cota Parte do Fundo de Participação dos Estados, Recursos Provenientes do FECOP, Recursos Provenientes do FUNDEB e Complementação da União aos Recursos do FUNDEB.

11. Além das despesas realizadas pelo Governo do Estado, foi considerado o valor de R$ 2.708.306.592,18, relativo ao resultado líquido negativo das transferências do FUNDEB (detalhado adiante), ou seja, o Estado destinou um volume maior de receitas para constituição do FUNDEB do que o retorno conforme estabelecido pela legislação federal.

12. Na Tabela 2, é demonstrado o cálculo do cumprimento do limite mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Tabela 2 – Apuração do índice de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino
(R$ 1,00)

| **Despesas com Ações Típicas de MDE** | |
|---|---|
| 1- Educação Infantil | 8.092.023,40 |
| 2- Ensino Fundamental | 45.836.924,40 |
| 3- Ensino Médio | 980.314.703,93 |
| 4- Ensino Superior | 727.478.966,36 |
| 5- Ensino Profissional não Integrado ao Ensino Regular | 66.342.491,61 |
| **6- Total das Despesas com Ações Típicas de MDE (1 + 2 + 3 + 4 + 5)** | **1.828.065.109,70** |
| **7- Total das Despesas custeadas com FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos** | **1.562.756.402,18** |
| **8- Total das Despesas custeadas com Superávit do FUNDEB** | **2.369.377,44** |
| **9- Total das Despesas de MDE custeadas com recursos de impostos (FUNDEB e receita de impostos) (6 + 7 + 8)** | **3.393.190.889,32** |
| **Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional de Aplicação Mínima em MDE** | |
| 10- Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB | -2.708.306.592,18 |
| 11- Restos a Pagar Não Processados Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos do Fundeb | - |
| 12- Restos a Pagar Não Processados Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos | - |
| 13- Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino | 7.122.843,73 |
| **14- Total das Deduções Consideradas para Fins do Limite Constitucional (10 + 11 + 12 + 13)** | **-2.701.183.748,45** |
| **15- Total das Despesas para Fins de Limite (9 – 14)** | **6.094.374.637,77** |
| **16- Total da Receita Líquida de Impostos** | **23.376.177.257,95** |
| **17- Percentual das Receitas Resultantes de Impostos em MDE ((15) / (16) x 100) %** | **26,07%** |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR e Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

13. Conforme demonstrado na tabela anterior, após as devidas deduções, verifica-se que o Governo do Estado do Ceará, considerando as despesas empenhadas, aplicou o montante de R$ 6.094.374.637,77, correspondente ao percentual de 26,07% da receita líquida de impostos e transferências (igual ao publicado no Portal da Transparência). Embora tal percentual tenha sido divergente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), 26,31%, verifica-se o cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

14. Ressalta-se que, na apuração das despesas, foi deduzido o montante de R$ 17.037.274,34 (detalhado a seguir) correspondente às despesas não consideradas como ações típicas de MDE com base no art. 71 da Lei nº 9.394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018, destacando-se as despesas com fornecimento de alimentação, que representaram 63,36% do total.

Tabela 3 – Despesas executadas na função educação não consideradas gastos em MDE (R$1,00)

| Item de Gasto | Valor Empenhado |
|---|---|
| 33903900098 - Anuidades Associativas | 177.453,66 |
| 33909300007 - Devoluções de Saldos de Convênios | 68.038,81 |
| 33903900045 - Fornecimento de Alimentação | 10.794.438,30 |
| 33909300001 - Indenizações | 303.225,84 |
| 33909300004 - Ressarcimentos Contratuais | 333.083,86 |
| 33919300099 - Outras Indenizações e Restituições | 8.660,76 |
| 33903200013 - Uniformes e Fardamentos Escolares | 167.357,00 |
| 33919300001 - Indenizações | 7.398,11 |
| 33903900042 - Juros | 375,89 |
| 33904700022 - Multas sobre Obrigações Tributárias e Contributivas Federais | 5,52 |
| 33909300002 - Restituições | 177.236,59 |
| 44909300001 - Indenizações | 5.000.000,00 |
| **Total** | **17.037.274,34** |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR e Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

### 4.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

15. O FUNDEB é um fundo de natureza contábil cujos recursos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, incluindo sua justa remuneração, tendo sido instituído por determinação da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, sendo regulado pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

16. O FUNDEB promove a distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, a partir dos dados do último censo escolar. Há de se acrescentar que de acordo com a Lei nº 14.113/2020, em seus arts. 4º e 5º, a União complementará os recursos dos Fundos sempre que o valor anual por aluno ou o valor anual total por aluno não atingirem os mínimos definidos nacionalmente e para que haja a evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica.

17. Os recursos do FUNDEB podem ser aplicados na educação básica como um todo: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos, sendo que os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; e os Municípios, no ensino fundamental e infantil, conforme estabelecido no art. 211, § 2º e 3º, da Constituição Federal. Pelo menos 70% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

18. A seguir, é apresentado o cálculo dos valores relativos às receitas estaduais que correspondem às contribuições ao FUNDEB no decorrer do exercício, bem como aos valores

relativos às receitas recebidas do referido fundo no mesmo período, com base nas orientações contidas na 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

Tabela 4 – Contribuição e retorno do FUNDEB (R$1,00)

| | |
|---|---|
| **Receitas Destinadas ao FUNDEB (a)** | **4.411.978.866,36** |
| Receita Resultante do ICMS Destinada ao FUNDEB (20%) | 2.474.079.835,49 |
| Receita Resultante do ITCD Destinada ao FUNDEB (20%) | 19.136.789,06 |
| Receita Resultante do IPVA Destinada ao FUNDEB (20%) | 117.882.619,91 |
| Cota-Parte FPE Destinada ao FUNDEB (20%) | 1.790.713.891,21 |
| Cota-Parte IPI Exportação Destinada ao FUNDEB (20%) | 10.165.730,69 |
| **Receitas Recebidas do FUNDEB** | **2.413.242.059,19** |
| FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos – Principal (b) | 1.703.672.274,18 |
| FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos – Rendimentos de Aplicação Financeira | 27.331.447,10 |
| FUNDEB - Complementação da União – VAAF (valor anual por aluno) | 682.233.131,49 |
| Restituições | 5.206,42 |
| **Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB (b – a)** | **-2.708.306.592,18** |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR e Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

19. Conforme evidenciado na tabela anterior, o Estado do Ceará contribuiu com a importância de R$ 4.411.978.866,36 para a formação do FUNDEB, e recebeu R$ 1.703.672.274,18, resultando em uma perda financeira de R$ 2.708.306.592,18, montante este considerado como aplicação em MDE para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição Federal.

20. Em relação à aplicação mínima de 70% (setenta por cento) dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, demonstra-se o cálculo na tabela seguinte.

Tabela 5 – Aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação Básica (R$ 1,00)

| | |
|---|---|
| **1. Recursos Recebidos do FUNDEB** | **2.413.242.059,19** |
| 2. Valor a ser Aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica - 70% Recursos do FUNDEB (Constituição Federal) | 1.689.269.441,43 |
| 3. Total das Despesas Empenhadas do FUNDEB com Profissionais da Educação Básica | 1.701.474.015,37 |
| **4. Percentual Aplicado em Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (3 / 1) *100** | **70,51%** |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR e Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

21. Verifica-se que o Estado do Ceará aplicou 70,51% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação, cumprindo o limite constitucional de 70%.

### 4.2. AFERIÇÃO DOS LIMITES DOS GASTOS NA SAÚDE

22. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 198, §2º, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a arrecadação da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. A Lei Complementar nº 141/2012 definiu, em seu art. 6º, o percentual mínimo de 12% (doze por cento) a ser aplicado no caso dos Estados e do Distrito Federal.

23. Na tabela a seguir, é demonstrado o cálculo para aferir o cumprimento do limite com base nas orientações contidas na 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, considerando as despesas empenhadas no exercício.

Tabela 6 – Apuração do índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS)
(R$ 1,00)

| **Despesas com Saúde por Subfunção** | |
|---|---|
| 1 - ATENÇÃO BÁSICA | 286.113.612,99 |
| 2 - ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL | 4.217.456.667,16 |
| 3 - SUPORTE PROFILÁTICO E TERAPÊUTICO | 113.229.323,56 |
| 4 - VIGILÂNCIA SANITÁRIA | 2.892.548,08 |
| 5 - VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA | 92.300.459,11 |
| 6 - ALIMENTAÇÃO E NUTRIÇÃO | - |
| 7 - OUTRAS SUBFUNÇÕES | 460.684.600,31 |
| **8 - Total das Despesas com Saúde (1+2+3+4+5+6+7)** | **5.172.677.211,21** |
| **Despesas com Saúde não computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo** | |
| 9 - Despesas com assistência à Saúde que não atendem ao Princípio de Acesso Universal (Escola de Saúde Pública – ESP, pelo Instituto de Saúde dos Servidores do Ceará – ISSEC e pelo Fundo de Assistência à Saúde dos Servidores do Ceará – FASSEC) | 121.091.548,35 |
| 10 - Despesas custeadas com Outros Recursos (Convênios, operações de crédito, SUS e outros recursos diretamente arrecadados) | 1.379.927.609,89 |
| 11 - Outras ações e serviços não computados (Itens não considerados ASPS) | 6.474.731,40 |
| 12 - Restos a Pagar Não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício sem Disponibilidade Financeira | - |
| 13 - Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados | - |
| 14 - Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Percentual Mínimo que não Foi Aplicada em Ações e Serviços de Saúde em Exercícios Anteriores | - |
| **15 - Total das Despesas com Saúde não computadas (9+10+11+12+13+14)** | **1.507.493.889,64** |
| **16 - Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (8-15)** | **3.665.183.321,57** |

| | |
|---|---|
| **17 - Total das Receitas para apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde** | **23.376.161.236,51** |
| **18 - Percentual de Aplicação em ASPS ((16/17) *100)** | **15,68%** |

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

24. De acordo com os dados apresentados, verifica-se 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. Tal percentual foi divergente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), 15,67%, e do publicado no Portal da Transparência, 15,67%, entretanto, verifica-se o cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

25. A Lei Complementar nº 141/2012 determina em seu art. 2º quais recursos serão considerados Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde e, em seu art. 4º, quais não serão, para fins de apuração do percentual mínimo. Assim, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde foi evidenciado o valor de R$ 1.507.493.889,64, referente ao total de gastos executado na Função Saúde, porém não computado para fins de apuração do percentual mínimo.

26. Na tabela seguinte, são demonstrados os itens de despesa não considerados ASPS conforme o Acórdão TCE nº 546/2018, os quais corresponderam ao montante de R$ 6.474.731,40.

Tabela 7 – Despesas executadas na função Saúde não consideradas gastos em ASPS (R$1,00)

| Item de Gasto | Valor Empenhado |
|---|---|
| 33904700022 - Multas sobre Obrigações Trib. e Contributivas Federais | 4.268.407,59 |
| 33904700023 - Multas sobre Obrigações Trib. e Contributivas Municipais | 1.827,03 |
| 33903200009 - Material de Assistência Social | 104.099,45 |
| 33903900041 - Multas Indedutíveis | 2.235,27 |
| 33903900045 - Fornecimento de Alimentação | 8,91 |
| 33919300002 - Restituições | 686.731,74 |
| 33909300007 - Devoluções de Saldos de Convênios | 71.382,72 |
| 33909200025 - Indenizações e Restituições | 1.065.120,00 |
| 33909200025 - Indenizações | 68.373,19 |
| 33909300003 - Restituições de Receitas | 4.842,12 |
| 33909300004 - Ressarcimentos Contratuais | 201.703,38 |
| **Total** | **6.474.731,40** |

Fonte: Base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados - S2GPR e Balanço Geral.

27. Quanto aos Consórcios Públicos em Saúde, segundo o art. 11 da Portaria nº 274/2016 da STN, a elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS pelos entes da Federação

que participam de consórcios públicos incluirá a execução orçamentária e financeira do consórcio público relativa aos recursos entregues em virtude de contrato de rateio. Entretanto, conforme o §2º do referido artigo, a fim de eliminar duplicidades na elaboração do demonstrativo, não deverão ser computadas as despesas executadas pelos entes da Federação consorciados na modalidade de aplicação referente a transferências a consórcios públicos em virtude de contrato de rateio (modalidade 71).

28. Além disso, os Consórcios Públicos deverão encaminhar aos Poderes Executivos de cada ente da Federação consorciado as informações necessárias à elaboração dos seus demonstrativos até quinze dias após o encerramento do período de referência. Destaca-se que os entes consorciados deverão efetuar na contabilidade o registro das informações do consórcio público necessárias à elaboração do referido demonstrativo e caso o ente da Federação consorciado não receba tempestivamente as informações para a consolidação no demonstrativo, nenhum valor transferido pelo ente da Federação consorciado para pagamento de despesa com saúde será considerado aplicado nessa função.

29. No exercício de 2021, verificou-se um total de R$ 94.136.705,13 de despesas referentes aos Consórcios Públicos de Saúde incluídas no demonstrativo para fins de cálculo do percentual de aplicação em saúde, de acordo com a tabela a seguir. Tal montante foi evidenciado nos autos por meio do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde consolidado dos Consórcios Públicos, bem como nos demonstrativos individuais, em conformidade com a 11ª edição do MDF. Ademais, constatou-se a publicação dos referidos demonstrativos no portal da transparência e no Diário Oficial do Estado do Ceará.

Tabela 8 – Despesas executadas pelos Consórcios Públicos de Saúde consideradas ASPS
(R$ 1,00)

| Consórcio Público | Valor Empenhado |
|---|---|
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Acaraú | 3.902.087,45 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Aracati | 4.394.905,73 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Baturité | 5.000.337,26 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Brejo Santo | 4.470.706,86 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Camocim | 5.327.824,89 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Canindé | 1.212.195,97 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Cascavel | 3.707.481,12 |
| Consórcio de Saúde Pública Interfederativo Vale do Curu | 5.199.796,27 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crateús | 4.653.428,70 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Crato | 9.391.055,83 |

| | |
|---|---|
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Ibiapaba | 3.944.943,94 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Icó | 5.872.643,66 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Iguatu | 4.558.809,14 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Itapipoca | 3.794.154,97 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Juazeiro do Norte | 4.019.063,70 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Limoeiro do Norte | 4.720.220,13 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Maracanaú | 1.044.738,37 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Quixadá | 4.153.135,07 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Russas | 3.541.590,58 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Sobral | 4.331.546,41 |
| Consórcio de Saúde Pública da Microrregião de Tauá | 6.896.039,08 |
| **Total** | **94.136.705,13** |

Fonte: Relatório Resumido de Execução Orçamentária – 6º bimestre de 2021

### 4.3. APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS

30. A Emenda Constitucional nº 98, de 19 de dezembro de 2019 modificou o art. 205, § 2º da Constituição Estadual do Ceará, estabelecendo que a LDO estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado.

31. A LDO de 2021 estabeleceu, em seu art. 90, que a meta anual de investimentos para o exercício seria a média dos valores empenhados nos grupos de natureza da despesa 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, nas fontes 00 – Recursos Ordinários e 10 – Fecop, nos últimos 4 (quatro) exercícios anteriores à vigência da referida Lei.

32. Deste modo, na tabela subsequente é demonstrado o cumprimento do referido mandamento constitucional no exercício de 2021, considerando os critérios definidos na legislação orçamentária.

Tabela 9 – Valores empenhados em investimentos por ano (R$ 1,00)

| Ano | Valor Empenhado |
|---|---|
| 2017 | 610.468.815,37 |
| 2018 | 1.056.763.729,04 |
| 2019 | 935.374.210,94 |
| 2020 | 1.288.747.849,64 |
| 2021 | 2.536.370.905,97 |
| Média (2017 – 2020) | 972.838.651,25 |

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

33. Quanto aos investimentos do setor público estadual no interior do Estado, o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que deve ser observada dotação nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor global consignado para esse fim, excluindo dessa classificação os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

34. Com base nos dados extraídos do S2GPR, são apresentados os gastos com investimentos e inversões financeiras por macrorregião.

Tabela 10 – Demonstrativo dos investimentos por macrorregião (R$1,00)

| Macrorregião | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Despesa Empenhada |
|---|---|---|---|
| 01 - CARIRI | 454.263.294,00 | 826.197.769,63 | 568.556.631,66 |
| 02 - CENTRO SUL | 28.324.147,00 | 120.009.551,97 | 104.435.396,98 |
| 03 - GRANDE FORTALEZA | 1.293.894.224,00 | 3.072.302.862,23 | 1.993.223.234,15 |
| 04 - LITORAL LESTE | 14.096.829,00 | 66.143.026,99 | 53.200.567,91 |
| 05 - LITORAL NORTE | 48.769.390,00 | 143.302.230,97 | 118.219.843,88 |
| 06 - LITOTAL OESTE/VALE DO CURU | 46.745.683,00 | 131.863.011,67 | 96.231.157,60 |
| 07 - MACIÇO DO BATURITÉ | 24.243.679,00 | 57.068.953,46 | 42.146.566,07 |
| 08 - SERRA DA IBIAPABA | 37.618.049,00 | 94.384.005,64 | 66.931.915,76 |
| 09 - SERTÃO CENTRAL | 33.276.691,00 | 121.224.301,91 | 102.243.861,73 |
| 10 - SERTÃO DE CANINDÉ | 29.131.408,00 | 61.228.112,37 | 50.718.835,71 |
| 11 - SERTÃO DE SOBRAL | 90.351.078,00 | 217.563.857,84 | 169.256.595,99 |
| 12 - SERTÃO DE CRATEÚS | 25.791.590,00 | 153.032.192,94 | 140.398.723,58 |
| 13 - SERTÃO DOS INHAMUNS | 32.759.235,00 | 52.771.912,74 | 44.485.169,92 |
| 14 - VALE DO JAGUARIBE | 121.638.383,00 | 176.343.944,10 | 116.812.845,04 |
| 15 - ESTADO DO CEARÁ | 1.626.217.245,00 | 1.038.755.034,01 | 145.101.399,34 |
| **Total Geral (a)** | **3.907.120.925,00** | **6.332.190.768,47** | **3.811.962.745,32** |
| **Total (Excluída a Macrorregião 15) (b)** | **2.280.903.680,00** | **5.293.435.734,46** | **3.666.861.345,98** |
| **Interior (Excluídas as Macrorregiões 03 e 15) (c)** | **987.009.456,00** | **2.221.132.872,23** | **1.673.638.111,83** |
| **Verificação do Limite Constitucional (d)=(c/b)** | **43,27%** | **41,96%** | **45,64%** |

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

35. Cabe ressaltar que não foram incluídas no cálculo as despesas alocadas na Macrorregião 15, denominada "Estado do Ceará", tendo em vista que o Governo considera como não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o Estado.

36. Analisando os dados apresentados, verificou-se que tanto o percentual referente ao valor executado quanto o referente à dotação atualizada foram **inferiores** ao disposto na Constituição Estadual (art.210).

37. Ressalta-se que tal ocorrência foi objeto de recomendação, a qual permanece com o status "Não atendida", ainda que considerados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado, conforme detalhado no capítulo 6.

### 4.4. APLICAÇÃO DE RECURSOS COM FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLOGIA (FUNCAP)

38. De acordo com o artigo 258 da Constituição Estadual do Ceará, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária como renda de sua administração privada. Ressalta-se que a base de cálculo para a verificação desse percentual se baseia na Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual considerando as deduções do FUNDEB (R$ 10.313.985.806,00).

39. 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, percentual **inferior** ao limite fixado pela Constituição Estadual. Caso seja utilizada no cálculo a dotação atribuída à FUNCAP, o percentual corresponderá a 1,11%, considerando o mesmo critério para a receita, ainda assim não sendo atingido o limite constitucional em análise.

40. Ressalta-se que tal ocorrência foi objeto de recomendação, a qual foi avaliada com o status "Não atendida", ainda que considerados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado, conforme detalhado no capítulo 6.

41. Ademais, no §2º do artigo citado anteriormente, consta que a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa não poderá exceder os cinco por cento do seu orçamento global. Verificou-se, portanto, o atendimento do mandamento constitucional (art.258) visto que o percentual alcançado foi de 2,38%.

### 4.5. FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO

42. O artigo 209 da Constituição Estadual do Ceará foi alterado pela Emenda Constitucional nº 107/2021, passando a vigorar com a seguinte redação:

> Art. 209. O Estado aportará recursos para constituição e manutenção de fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo, inclusive mediante a disponibilização de crédito popular, objetivando a geração de novas oportunidades de empregos e renda para a população. Parágrafo único. Os recursos aportados para o fundo de constituição e manutenção para o fomento e o incremento do microempreendedorismo no Estado do Ceará obrigatoriamente serão destinados no importe de até 10% (dez por cento) aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família.

43. O dispositivo de modificação constitucional também estabeleceu o seguinte:

> Art. 2º A operacionalização do fundo específico criado nos termos do art. 209 da Constituição do Estado, com a redação conferida pelo art. 1.º desta Emenda, implicará, pela afinidade de propósitos, a extinção do Fundo de Financiamento às Micro, Pequena e Média Empresas do Estado do Ceará – FCE, previsto na Lei

> Complementar n.º 5, de 30 de dezembro de 1996. Art. 3.º Dos recursos do fundo de que trata o art. 1.º, 20% (vinte por cento) serão, prioritariamente, destinados ao fomento de ações promovidas em municípios do interior do Estado. Art. 4.º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

44. Verificou-se, 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), tendo sido autorizado pela legislação orçamentária um montante de R$ 73.350.900,00. Ademais, foram empenhados e pagos, os valores de R$ 72.777.918,00 e R$ 71.876.407,73, respectivamente.

45. Entretanto, 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, ficou 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".

46. Sobre tais ocorrências, o Governo do Estado do Ceará ofertou os seguintes esclarecimentos:

> Análise da Comissão do PASF: O aporte de recursos ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará se deu pela execução orçamentária, no momento do pagamento das despesas com fonte Tesouro, que no exercício de 2021 totalizou R$ 71.876.407,73.
>
> Segundo a legislação vigente (Lei Complementar 230 alterada pela Lei Complementar 239), compete à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Trabalho (SEDET) a gestão orçamentária e financeira do Fundo de Investimento em Microcrédito e à Agência de Desenvolvimento do Ceará (ADECE) a operacionalização do Programa Ceará Credi, com recursos do Fundo, mediante Termo de Cooperação entre esses entes.
>
> A aplicação de recursos efetuados pelo Fundo de Investimento de Microcrédito no exercício de 2021 tiveram destinação conforme quadro 5:
>
> Quadro 5 – Aplicação do fundo de investimento em microcrédito

| Natureza | Finalidade | Valor Pago | Valor Aplicado |
|---|---|---|---|
| 339039 | Pagamento por serviços à ADECE | 525.507,73 | 525.507,73 |
| 339041 | Repasse para custeio operacional do Programa (sistemas, instituição financeira parceira e logística de atendimento) | 14.500.000,00 | 6.320.525,52 |
| 459066 | Repasse para Concessão de empréstimos | 56.850.900,00 | 31.828.721,69 |
| Total | | 71.876.407,73 | 38.674.754,94 |

> Os recursos são repassados à ADECE, responsável pela operacionalização e gestão da carteira de empréstimos, e que adota a metodologia do crédito produtivo orientado com a figura dos agentes de crédito que dão capilaridade para atingir o público-alvo nos 184 municípios. Assim, os recursos são repassados à ADECE em

> três rubricas com finalidades distintas: taxa de serviço da ADECE , custeio operacional do Programa e investimento na carteira de crédito.
>
> Como a ADECE não é uma instituição financeira, ela mantém parceria com o Instituto E-Dinheiro, fintech sem fins de lucro registrada no Banco Central que é responsável pela tecnologia financeira (abertura de contas, liberação, emissão de boletos, recebimentos, etc, mediante sistema informatizado integrado com a Plataforma de Cadastro do Governo Ceará Credi. CREDI).
>
> Dos valores efetivamente empenhados e pagos para o programa, foram emprestados R$ 31.828.721,69, que compõe a carteira de crédito. A distribuição desses empréstimos por região pode ser verificada na tabela 4:
>
> [...]
>
> A distribuição por município e região do Estado só pode ocorrer ex-post e sobre a parcela de recursos já emprestada para os empreendedores (carteira), considerando que se trata de mecanismo de crédito, cujas operações dependem da demanda e da análise de viabilidade e capacidade de pagamento dos empreendedores analisadas. Conforme se verifica na tabela anterior, foram aplicados 59,19% dos recursos em municípios do interior do estado. A distribuição dos recursos emprestados por município está detalhada no anexo - Esteira de Atendimentos – Posição 31/12/2021. Sobre o cumprimento do dispositivo constitucional de aplicação para empreendedores com Deficiência e Mulheres chefes de família, um dos principais critérios de priorização na distribuição dos cadastros para atendimento, juntamente com mulheres vítimas de violência e egressos do sistema prisional. O valor destinado aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família, atingiu o montante de R$17.363.125,76 perfazendo 54,55% dos valores de créditos concedidos (Quadro – 6). [...]

47. Desse modo, com base nos dados apresentados nos esclarecimentos, verificou-se o atendimento dos dispositivos constitucionais referentes aos percentuais de destinação de até 10% (dez por cento) aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família, e de destinação de 20% (vinte por cento) dos recursos do fundo, prioritariamente, ao fomento de ações promovidas em municípios do interior do Estado.

48. Entretanto, para fins de cumprimento legal dos diversos aspectos referentes à transparência, possibilitando a verificação objetiva da efetivação dos dispositivos constitucionais, recomenda-se, para os próximos exercícios, a 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.

### 4.6. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

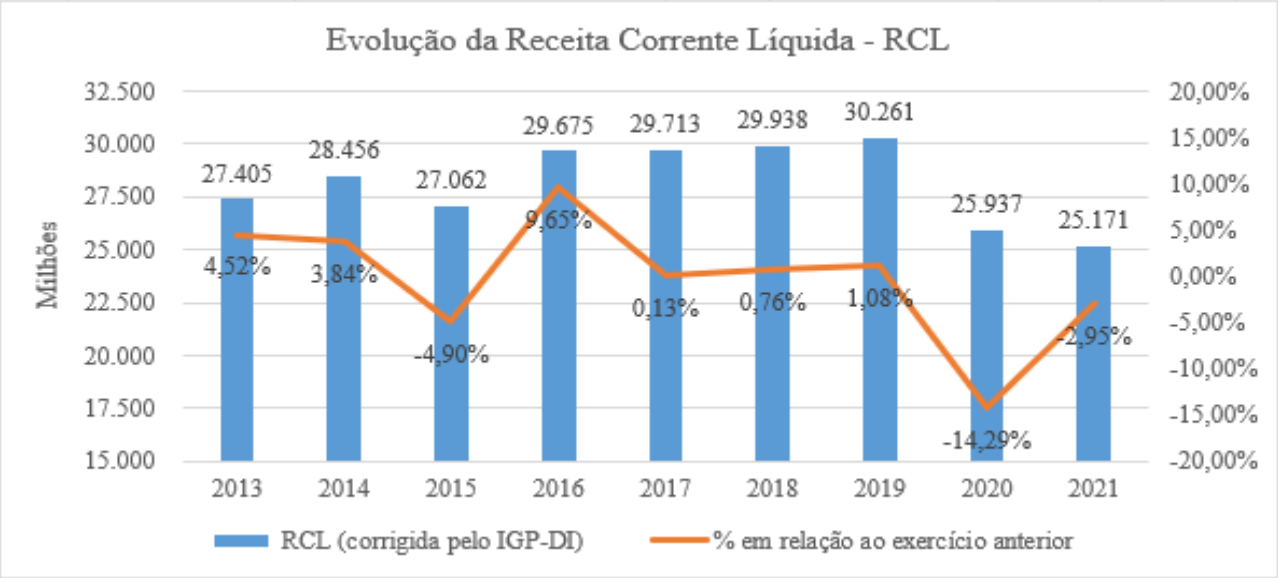
49. A LRF, em seu art. 2º, IV, conceituou a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária. Foi definido, como critério de apuração, o somatório das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

50. O principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para a definição do montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

51. De acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), a RCL do Estado, no exercício de 2021, foi de R$ 25.170.813.561,04, mesmo valor apurado por esta Unidade Técnica, a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados.

52. O gráfico seguinte apresenta a evolução da RCL nos últimos anos corrigida pelo IGP-DI. Ressalta-se o percentual de 2,95% de redução da RCL, considerando que o IGP-DI divulgado em 2021 foi de 17,74%. Caso o índice de correção utilizado fosse o IPCA (o qual correspondeu a 10,06%), a variação em relação ao exercício anterior seria um aumento de 3,82%.

Gráfico 01 – Série histórica da Receita Corrente Líquida




Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre – Anos 2013 a 2021
Nota: Embora o valor nominal da RCL tenha aumentado de 2020 (22.028.314.984,46) para 2021 (R$ 25.170.813.561,04), resultando em um aumento percentual de 14,27%, ao aplicar o fator de correção IGP-DI, o valor real diminuiu considerando que o percentual referente ao fator diminuiu de 2020 (23,07%) em relação a 2021 (17,74%).

## 4.7. DESPESA COM PESSOAL

53. A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, em seu art. 18, que a despesa total com pessoal é o somatório dos gastos do ente com ativos, inativos e pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens

pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

54. Além disso, será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

55. Na tabela seguinte, é apresentado o Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, elaborado por esta Diretoria com base nos dados no S2GPR, destacando-se que foi considerado o montante de R$ 66.166.523,33 referentes a despesas com pessoal executadas em Consórcios Públicos de Saúde.

56. Assim, quanto ao cumprimento dos limites da despesa total com pessoal, constata-se que o Poder Executivo atingiu o percentual 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.

Tabela 11 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Poder Executivo (R$ 1,00)

| **PODER EXECUTIVO** | | **Despesas executadas** |
|---|---|---|
| DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I) | | 12.307.525.294,74 |
| Pessoal Ativo | | 8.015.880.968,65 |
| Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis | | 6.808.534.656,33 |
| Obrigações Patronais | | 1.204.767.129,49 |
| Pessoal Inativo e Pensionistas | | 3.345.641.970,82 |
| Aposentadorias, Reserva e Reformas | | 2.522.378.862,58 |
| Pensões | | 823.263.108,24 |
| Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta (§ 1º do art. 18 da LRF) | | 946.002.355,27 |
| Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente | | 0,00 |
| DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF) | | 2.522.448.822,60 |
| Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | | 1.587.416,13 |
| Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração | | 192.754.854,09 |
| Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração | | 72.437.055,00 |
| Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados | | 2.255.669.497,38 |
| DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II) | | 9.785.076.472,14 |
| **APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL** | **VALOR** | **% SOBRE A RCL AJUSTADA** |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV) | 25.170.813.561,04 | |

| | | |
|---|---|---|
| (-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (V) | 1.829.986,00 | |
| (-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16 da CF) (VI) | 107.925.219,00 | |
| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI) | 25.061.058.356,04 | |
| DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (III) | 9.785.076.472,14 | 39,04% |
| LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) | 12.179.674.361,04 | 48,60% |
| LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF) | 11.570.690.642,98 | 46,17% |
| LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) | 10.961.706.924,93 | 43,74% |

Fonte: Base de dados do S2GPR

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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.

### 4.8. RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

61. O Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (Anexo 4 do RREO) tem o objetivo de tornar transparente a execução das receitas e despesas previdenciárias provenientes do Regime Próprio dos Servidores Públicos, permitindo a verificação da situação financeira do referido regime.

62. No 6º bimestre de 2021, o Demonstrativo do Plano de Custeio Financeiro, 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 déficit financeiro do mesmo período do exercício anterior em termos nominais.

63. Destaca-se 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.

64. Já o Plano de Custeio Previdenciário, apresentou um déficit 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).

65. Destaca-se que a partir do exercício de 2020, o formato do referido demonstrativo foi modificado para contemplar as receitas e despesas de administração do RPPS, conforme o MDF. Assim, o total de receitas e despesas foi de R$ 13.462.281,21 e R$ 15.163.917,77, respectivamente, correspondendo a um déficit no resultado da administração do RPPS de R$ 1.701.636,56.

66. Quanto ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, a 11ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais preceitua que este deverá conter informações sobre a projeção, ao longo de 75 (setenta e cinco) anos, das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro de cada exercício, integrando o RREO referente ao último bimestre do exercício. Sua finalidade é dar transparência à projeção atuarial do regime de previdência no longo prazo, ou seja, avaliar se os recursos alocados são suficientes para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano. Essa avaliação é importante para dimensionar o impacto fiscal no ente da necessidade de financiamento do regime de previdência.

67. 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.

### 4.9. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR DO PODER EXECUTIVO

68. Conforme o MDF, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

69. No demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2021, 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.

70. 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.

71. Segundo a LRF, as disponibilidades de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente. Dessa forma, o demonstrativo em análise apresentou uma disponibilidade de caixa líquida do RPPS na ordem de R$ 948.664.899,65.

72. Quanto à 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.

### 4.10. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

73. No art. 28 da Lei nº 11.079, de 30/12/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública, com a redação alterada pela Lei nº 12.766, de 2012, foi estabelecido que:

> A União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

74. O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas objetiva tornar transparente o cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas. De acordo com a referida lei, os Estados não podem ultrapassar o percentual de 5% da Receita Corrente Líquida com despesas derivadas de contratos com PPP.

75. Em relação ao exercício de 2021, verificou-se 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. Tal montante correspondeu a 0,21% da RCL no período analisado, percentual inferior ao limite legal.

### 4.11. ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

76. De acordo com o art. 44 da LRF, é vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

77. Na análise do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO), verificou-se que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens no total de R$ 47.231.550,42. Quanto às despesas, verificou-se um montante pago de restos a pagar referentes à fonte de recursos Alienação de Bens (Fonte 12) no total de R$ 4.329,00, restando um saldo financeiro a aplicar do exercício de R$ 47.227.221,42, constatando-se, assim, o cumprimento o art. 44 da LRF.

### 4.12. DÍVIDA CONSOLIDADA

78. Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Dívida Pública Consolidada compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação

assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Além disso, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

79. A seguir, apresenta-se o detalhamento da dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, que atingiu o montante de R$ 18.849.849.667,10, considerando o total de precatórios.

Tabela 12 – Dívida consolidada por tipo (R$ 1,00)

| Dívida | Tipo | Saldo Anterior | Liberação / Variação Monetária | Amortização | Saldo Exercício Seguinte |
|---|---|---|---|---|---|
| Interna | Contratos | 6.460.955.519,85 | 1.254.000.937,33 | 577.125.580,86 | 7.137.830.876,32 |
| | Parcelamento | 40.584.789,36 | 1.534.922,15 | 13.171.228,07 | 28.948.483,44 |
| | Parc. Indireto | 2.506.312,23 | 76.467,39 | 407.200,32 | 2.175.579,30 |
| | Precatórios | 518.483.807,45 | 51.980.800,46 | 105.197.322,51 | 465.267.285,40 |
| | Depósitos Judiciais | 631.450.657,80 | 15.683.529,42 | 0,00 | 647.134.187,22 |
| | Outras Dívidas Contratuais | 324.525.712,65 | 147.984,75 | 21.278.054,26 | 303.395.643,14 |
| Externa | Contratos | 9.804.832.323,18 | 1.058.228.339,44 | 597.963.050,34 | 10.265.097.612,28 |
| **Total** | | 17.783.339.122,52 | 2.381.652.980,94 | 1.315.142.436,36 | 18.849.849.667,10 |

Fonte: Relatório Anexo 16 – Balanço Geral e base de dados do S2GPR

80. A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2021 (Lei nº 17.278/2020, alterada pela Lei 17.861/2021) 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.

81. 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%. Já em comparação com a Receita Corrente Líquida – RCL, a Dívida Consolidada correspondeu a 74,89%. Destaca-se que o Estado não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO.

82. A Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece que a Dívida Consolidada Líquida – DCL compreende a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Além disso, a referida resolução fixa o limite de endividamento para os Estados em 200% da RCL. No exercício analisado, verificou-se o cumprimento de tal limite, visto que a Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R$ 11.108.323.624,65, correspondendo a 44,13% da RCL.

83. Observa-se que, apesar do aumento do saldo da Dívida Consolidada, a Dívida Consolidada Líquida diminuiu, devido ao incremento de 33,62% da disponibilidade de caixa (a qual é deduzida no cálculo da DCL) em comparação com o exercício anterior.

84. Ainda de acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida do 3º quadrimestre de 2021, o Passivo Atuarial Previdenciário alcançou o montante de R$ 76.827.525.740,42, representando um aumento de 8,61% em relação ao exercício anterior.

## 4.13. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

### 4.13.1. Limites das Operações de Crédito

85. Conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, constituem operações de crédito os compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas. A tabela seguinte apresenta o valor realizado em 2021 com operações de crédito.

Tabela 13 – Limites das Operações de Crédito (R$ 1,00)

| Apuração do Cumprimento dos Limites | Valor | % sobre a RCL |
|---|---|---|
| Receita Corrente Líquida Ajustada para Cálculo dos Limites de Endividamento | 25.168.983.575,04 | |
| Operações Vedadas | 0,00 | 0,00% |
| **Total Considerado para Fins da Apuração do Cumprimento do Limite** | **1.406.915.418,29** | **5,59%** |
| Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas | 4.027.037.372,01 | 16,00% |
| Limite de Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) | 3.624.333.634,81 | 14,40% |
| Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária | 0,00 | 0,00% |
| Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária | 1.761.828.850,25 | 7,00% |

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

86. No exercício de 2021, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a 5,59% da Receita Corrente Líquida, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (16% da RCL).

87. Destaca-se que não houve realização no ano de 2021 de operações de crédito por antecipação da receita (ARO), as quais se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, não havendo, portanto, infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que estabelece que o saldo devedor das operações de

crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

### 4.13.2. Operações de Crédito Nulas ou Vedadas

88. O art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal classifica como irregulares as operações de crédito contratadas pelo Poder Público junto a instituições financeiras que não tenham exigido a comprovação, por parte do ente da Federação, do atendimento às condições e limites estabelecidos para a contratação. Caso caracterizada a infração a tal dispositivo, a operação de crédito é considerada nula.

89. A referida lei, em seu art. 37, considera, equiparadas a operações de crédito, razão pela qual o veda, para as seguintes operações:

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

90. No exercício de 2021, não foi identificada a realização, por parte do Poder Executivo, de operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela LRF.

### 4.13.3. Limite das Receitas de Operações de Crédito em relação às Despesas de Capital (Art. 167, III, da CF/1988) – Regra de Ouro

91. O art. 167, III, da Constituição Federal de 1988 estabelece que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

92. Quanto aos limites das receitas com operações de crédito, com base nos dados do S2GPR, foi elaborada a tabela seguinte.

Tabela 14 – Receita com operações de crédito e despesas de capital – 2021 (R$ 1,00)

| Especificação | Previsão Atualizada | Execução Orçamentária |
|---|---|---|
| **Receitas de Operações de Crédito (a)** | **2.534.377.177,00** | **1.406.915.418,29** |
| Despesas de Capital (b) | 7.904.344.301,18 | 5.021.907.859,17 |

| | | |
|---|---|---|
| Incentivo Fiscais a Contribuinte (Art. 32, § 3º, I, LRF) (c) | 24.449.627,02 | 22.862.406,39 |
| **Despesas de Capital Líquidas (d)=(b-c)** | **7.879.894.674,16** | **4.999.045.452,78** |
| **Resultado para apuração da regra de ouro (e)=(d - a)** | **5.345.517.497,16** | **3.592.130.034,49** |

Fonte: Base de dados do S2GPR

93. Analisando os dados contidos na tabela, constata-se que não houve descumprimento, pelo Estado do Ceará, do art. 167, III, da CF, na previsão e execução orçamentária do exercício de 2021, uma vez que as receitas de operações de crédito não foram superiores as despesas de capital líquidas (despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais a contribuintes).

### 4.14. LIMITE DA RELAÇÃO ENTRE DESPESAS CORRENTES E RECEITAS CORRENTES (ART. 167-A, DA CF/88)

94. Conforme o art. 167-A, da Constituição Federal de 1988, incluído pela Emenda Constitucional Nº 109, de 2021, apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas medidas referentes às despesas.

95. Com base nos dados informados nos Balanços Orçamentários divulgados no RREO do 6º bimestre de 2021, apurou-se que, considerando o período de 12 meses (janeiro de 2021 a dezembro de 2021), e, seguindo orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Nota Técnica SEI nº 34054/2021/ME), 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%, abaixo do limite de 95%.

### 4.15. GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

96. A concessão de garantia compreende o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual, assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. Os Estados, ao concederem garantias às operações de crédito interno e externo, devem providenciar a apresentação de contragarantias, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e a adimplência do tomador relativamente a suas obrigações para com o garantidor e as entidades por ele controladas, dentre outras exigências[6], não sendo exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente.

97. De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores referente ao 3º quadrimestre de 2021, o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício de 2021 foi de

[6] Lei Complementar nº 101/2000, art. 40, § 1° e Resolução do Senado Federal n° 43/2001, art. 18, incisos I e II.

R$ 226.226.790,09, correspondendo a 0,90% da RCL, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, de 22% da RCL. Conforme o mesmo demonstrativo, o Estado do Ceará não possui contragarantias.

### 4.16. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

98. O resultado primário, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, representa a diferença entre as receitas e despesas primárias, excetuadas as despesas provenientes de juros e encargos da dívida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação. Superávits primários, quando direcionados para o pagamento de serviços da dívida, podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida. Déficits primários, por sua vez, indicam aumento do endividamento, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

99. A meta de resultado primário estabelecida pela Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 – LDO) foi um superávit de R$ 491.590.000,00. Segundo o demonstrativo, o Estado obteve um superávit primário de R$ 2.655.080.082,15, deduzindo as despesas com Programas de Infraestrutura conforme a LDO.

100. Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superávit de R$ 2.189.730.183,76, demonstrado na tabela seguinte. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um déficit 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.

Tabela 15 – Cálculo do Resultado Primário (R$ 1,00)

| Cálculo | LDO 2021 (a - d) | MDF (a - 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 | - |
| Resultado Primário | 2.655.080.082,15 | 2.189.730.183,76 |

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

101. O Pleno desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 0185/2016, baseado no voto do Exmo. Relator à época, considerou regular a utilização da metodologia prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, por entender que o cálculo utilizado para aferição foi o mesmo da determinação da meta. Destaca-se que foi divulgada nota explicativa, informando os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, viabilizando, assim, a comparabilidade com os demais entes da Federação.

102. Por seu turno, o Resultado Nominal representa a diferença entre as receitas e as despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público. O Manual de Demonstrativos Fiscais da STN indica que o resultado nominal pode ser obtido pela variação da DCL em dado período ou a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). Tais critérios são denominados "abaixo da linha" e "acima da linha", respectivamente.

103. A meta estipulada inicialmente pela LDO de 2021 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).

104. Por fim, na estrutura do referido demonstrativo, foi incluído o quadro Ajuste Metodológico, o qual serve para informar os ajustes realizados para compatibilizar os resultados obtidos através das metodologias "acima da linha" e "abaixo da linha", destacando-se os itens Variação Cambial e Outros Ajustes, cujos valores foram R$ 711.739.043,91 e R$ 509.129.722,00, respectivamente.

### 4.17. NOVO REGIME FISCAL

105. A Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará. Tal Regime vigorará por 10 (dez) exercícios financeiros e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes do Poder Executivo, Judiciário, da Assembleia Legislativa, Ministério Público, Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

106. A Diretoria de Contas de Governo analisou os critérios determinados pela EC nº 88/2016 no Processo de Inspeção nº 04355/2017-2 com o objetivo de aferir a base de cálculo e verificar cumprimento dos limites. Tais critérios foram homologados pelo pleno desta Corte de Contas na Resolução nº 0569/2018.

107. Em síntese, o teto de gastos para o exercício de 2021 consiste na despesa primária corrente paga em 2016, incluindo os restos a pagar pagos, com algumas deduções, corrigida em 7% no exercício de 2017, 12,99% no exercício de 2018, 4,39% no exercício de 2019, 12,65% no exercício de 2020 e 2,13% no exercício de 2021. Tal índice de correção é definido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, podendo ser corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ou 90% da variação positiva da Receita Corrente Líquida, sendo que para o exercício de 2021 foi utilizado o IPCA.

108. A base de cálculo e o valor do teto de gastos do Novo Regime Fiscal para o Poder Executivo, para o exercício de 2021, estão dispostos na Tabela 16.

Tabela 16 – Teto de Gastos (Em R$ 1.000)

| **Novo Regime Fiscal** | **Valores** |
|---|---|
| I. Despesas Primárias Pagas em 2016 | 8.283.700 |
| II. Restos a Pagar Pagos em 2016 | 182.309 |
| III. Total (I+II) | 8.466.009 |
| IV. Teto de Gastos para 2017 (III x 1,07) | 9.058.630 |
| V. Teto de Gastos para 2018 (IV x 1,1299) | 10.235.346 |
| VI. Teto de Gastos para 2019 (V x 1,0439) | 10.684.677 |
| VII. Teto de Gastos para 2020 (VI x 1,1265) | 12.036.289 |
| VIII. Teto de Gastos para 2021 (VII x 1,1462) | 12.292.662 |
| IX. Despesas Primárias Pagas em 2021 | 10.964.033 |
| X. Restos a Pagar pagos em 2021 | 338.107 |
| Execução de 2021 conforme critérios da E.C. nº 88/2016 | 11.302.141 |

Fonte: Constituição Estadual, Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2021 e S2GPR.

109. Ao longo do exercício de 2021, foram pagos R$ 10,96 bilhões em despesas primárias correntes e R$ 338 milhões em restos a pagar pelo Poder Executivo Estadual. Com uma execução de R$ 11,3 bilhões em despesas contempladas pelos critérios de aferição da EC nº 88/2016, sendo o percentual de limite utilizado calculado por esta Corte de Contas foi de 91,94%, portanto, o teto de gastos não foi ultrapassado.

## 4.18. CONSIDERAÇÕES FINAIS

110. Diante do exposto no presente capítulo, a Diretoria de Contas de Governo apurou, conforme análise realizada nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2021 e na base de dados do sistema S2GPR, que o Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2021, ao determinado nos artigos 212 (Aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino – 26,07%), 212-A, XI (Recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação – 70,51%) e 198, §2º, (Aplicação de recursos públicos nas ações e serviços públicos de saúde – 15,68%) da Constituição Federal; art. 205, §2º (Meta anual de investimentos custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária), 209 (Aplicação de Recursos em Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo) e 258, §2º (Despesa com pessoal em relação ao orçamento global da Fundação de Amparo à Pesquisa – 2,38%) da Constituição Estadual.

111. Entretanto, não foram atendidos os limites indicados nos artigos 210 (Aplicação de Recursos com Investimentos no Interior do Estado – 45,64%) e 258 (Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia – 0,70%) da Constituição Estadual.

112. 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.

113. Em relação à gestão fiscal, apurou-se, conforme dados e informações analisados nos demonstrativos constantes no Balanço Geral do Estado do Ceará de 2021 e do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR, que o Estado do Ceará obteve, no exercício de 2021, uma Receita Corrente Líquida de R$ 25.170.813.561,04, correspondendo a um aumento, em termos reais, de 3,82% em relação à RCL do ano anterior.

114. Quanto às Despesas com Pessoal, o total das despesas com pessoal do Poder Executivo, para fins de apuração do limite fixado na LRF, atingiu o montante de R$ 9.785.076.472,14, correspondendo a um percentual de 39,04% da Receita Corrente Líquida Ajustada (R$ 25.061.058.356,04). No Regime de Previdência do Estado, foi necessário um aporte do tesouro no valor de R$ 1.121.453.474,50 para cobertura de insuficiência financeira do Plano de Custeio Financeiro do RPPS.

115. O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do 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. 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, destacando-se o aumento de 25,34% em relação ao montante divulgado no exercício anterior, em decorrência do incremento dos outros recursos não vinculados.

116. Quanto às Parcerias Público-Privadas e à aplicação dos recursos advindos da Alienação de Ativos, não foram verificados violação ou descumprimento de limites da LRF. As despesas com PPP executadas pelo Estado (R$ 53.663.959,69) representaram 0,21% da RCL (Limite de 5%). A receita de alienação de ativos auferida foi de R$ 47.231.550,42, com pagamento de despesas no valor de R$ 4.329,00 na fonte correspondente.

117. Em relação ao endividamento do Estado, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará, atingiu o montante de R$ 18.849.849.667,10, considerando o total de precatórios. 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%. Em relação às metas estabelecidas para

a Dívida Pública Consolidada na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (R$ 21.438.751.000,00), o Estado não ultrapassou o valor projetado. A Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R$ 11.108.323.624,65, correspondendo a 44,13% da Receita Corrente Líquida, abaixo do limite fixado pela Resolução do Senado (200%).

118. Sobre as contratações do exercício, não foram realizadas Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária, e foram contratados R$ 1.406.915.418,29 em Operações de Crédito Internas e Externas, representando 5,59% da RCL, valor inferior ao limite de 16%. Não foram identificadas operações de crédito nulas ou vedadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, o Estado cumpriu o art. 167, III da Constituição Federal de 1988 (regra de ouro), que veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, e o limite da relação entre Despesas Correntes e Receitas Correntes (Art. 167-A, da CF/88), o qual correspondeu ao percentual de 85,62%. O total de garantias concedidas pelo Estado foi de R$ 226.226.790,09, correspondendo a 0,90% da RCL, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que é de 22% da RCL. De acordo com o demonstrativo, o Estado do Ceará não possui Contragarantias.

119. A meta de resultado primário estabelecida na LDO para 2021 foi um superávit de R$ 491.590.000,00. Pela metodologia estipulada na LDO, o Estado obteve um superávit primário de R$ 2.655.080.082,15. Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superávit de R$ 2.189.730.183,76. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um déficit 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.

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).

121. Quanto à Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do estado do Ceará, o limite de gastos para o Poder Executivo no exercício de 2021, conforme os critérios determinados pelo regime, foi de R$ 12,3 bilhões. Com uma execução de R$ 11,3 bilhões, o teto de gastos não foi ultrapassado.

# *CAPÍTULO 5*

# *TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL*

## 5. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

1. O acesso à informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. Assim, a transparência pública torna-se um tema relevante nos cenários nacional e internacional ao permitir o exercício do controle social, constituindo-se como um mecanismo de capacitação do cidadão e fortalecimento da gestão pública.

2. Nas seções seguintes, será analisado o cumprimento legal de diversos aspectos referentes à transparência no exercício de 2021: gestão fiscal, disponibilização de informações do setor público, publicação de dados de consórcios públicos do qual o Estado faz parte, possibilidade de acesso a dados abertos e apresentação da execução do Plano Plurianual.

### 5.1 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

3. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 1º, §1º, disciplina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Além disso, dispõe em seu artigo 48, alterado pelas Leis Complementares nº 131/2009 e nº 156/2016 o seguinte:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
>
> § 1º A transparência será assegurada também mediante:
>
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
>
> II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e
>
> III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

4. No quadro subsequente, é demonstrada a verificação do cumprimento dos dispositivos legais no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, a qual foi realizada no dia 05 de abril de 2022, de acordo com as exigências previstas na LRF e no Decreto Federal nº 10.540/2020 acerca dos requisitos de transparência.

Quadro 01 – Exigências dos requisitos de transparência – LRF

| **Lei de Responsabilidade Fiscal** | | |
|---|---|---|
| **Dispositivo** | **Descrição** | **Atendimento** |
| Art. 48 | Ampla divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses | Sim |

| **Lei de Responsabilidade Fiscal** | | |
|---|---|---|
| **Dispositivo** | **Descrição** | **Atendimento** |
| | documentos. | |
| Art. 48, § 1º, I | Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas. | Sim |
| Art. 48, § 1º, II | Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. | Sim |
| Art. 52 | Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. | Sim |
| Art. 55, § 2º | Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal. | Sim |
| **Decreto nº 10.540/2020** | | |
| **Dispositivo** | **Descrição** | **Atendimento** |
| Art. 8º, I, a | Dados referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento. | Sim |
| Art. 8º, I, b | Número do correspondente processo que instruir a execução orçamentária da despesa, quando for o caso. | Sim |
| Art. 8º, I, c | Classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto. | Sim |
| Art. 8º, I, d | Dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária. | Sim |
| Art. 8º, I, e | Beneficiário do pagamento. | Sim |
| Art. 8º, I, f | Relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do convenente, o objeto e o valor | Sim |
| Art. 8º, I, g | Procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo. | Sim |
| Art. 8º, I, h | Bem fornecido ou serviço prestado. | Sim |
| Art. 8º, II, a | Previsão da receita. | Sim |
| Art. 8º, II, b | Lançamento da receita. | Sim |
| Art. 8º, II, c | Arrecadação da receita, inclusive de recursos extraordinários. | Sim |
| Art. 8º, II, d | Recolhimento. | Sim |
| Art. 8º, II, e | Classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos. | Sim |

Fonte: Ceará (2022)[7].

[7] CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < https://cearatransparente.ce.gov.br/ >. Acesso em: 05 abr. 2022.

5. Quanto às publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) nos Diários Oficiais, nos quadros seguintes são apresentadas as respectivas datas.

Quadro 02 – Publicações do RREO

| **Relatório Resumido da Execução Orçamentária** | |
|---|---|
| **Período** | **Data da publicação no D.O.E.** |
| 1º bimestre de 2021 | 30/03/2021 |
| 2º bimestre de 2021 | 28/05/2021 |
| 3º bimestre de 2021 | 30/07/2021 |
| 4º bimestre de 2021 | 30/09/2021 |
| 5º bimestre de 2021 | 30/11/2021 |
| 6º bimestre de 2021 | 21/01/2022 |
| | 30/03/2022[8] |

Fonte: Diários Oficiais.

Quadro 03 – Publicações do RGF

| **Relatório de Gestão Fiscal** | | | |
|---|---|---|---|
| **Período** | 1º quadrimestre de 2021 | 2º quadrimestre de 2021 | 3º quadrimestre de 2021 |
| **Data de publicação no D.O.E.** | 28/05/2021 | 30/09/2021 | 21/01/2022 |
| | | | 30/03/2022 |

Fonte: Diários Oficiais.

6. Por fim, verificou-se que os relatórios fiscais do Poder Executivo foram publicados no Portal da Transparência do Estado, bem como no sítio eletrônico da SEFAZ.

## 5.2 TRANSPARÊNCIA CONFORME A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

7. A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal.

8. No quadro abaixo, é demonstrada a verificação do cumprimento dos dispositivos legais no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, a qual foi realizada no dia 05 de abril de 2022, de acordo com as exigências previstas na LAI acerca dos requisitos de transparência.

[8] 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.

Quadro 04 – Exigências dos requisitos de transparência – LAI

| Dispositivo | Descrição | Atendimento |
|---|---|---|
| Art. 8º, § 1º, I | Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, II | Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, III | Registros das despesas. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, IV | Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, V | Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, VI | Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. | Sim |
| Art. 8º, § 3º, I | Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. | Sim |
| Art. 8º, § 3º, II | Gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações. | Sim |
| Art. 8º, § 3º, VIII | Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. | Sim |

Fonte: Ceará (2022)[9].

9. Ressalta-se que, de acordo com a página "Acessibilidade", o portal da transparência (Ceará Transparente), tendo como premissa ser inclusivo e indica estar em conformidade com o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), um conjunto de recomendações a ser considerado para a padronização da acessibilidade dos sites e portais do governo brasileiro.

### 5.3 DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO EM DADOS ABERTOS

10. De acordo com a Controladoria Geral da União (CGU)[10], dados abertos são "dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e abertura. Como praticamente todo dado governamental é público, exceto aqueles que contenham conteúdo sigiloso protegido por lei, é fundamental que o governo implemente políticas para disponibilizá-lo de modo útil e seguro".

[9] CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < https://cearatransparente.ce.gov.br/ >. Acesso em: 05 abr. 2022.
[10] CGU. Controladoria-Geral da União. Disponível em: < https://www.gov.br/cgu/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos >. Acesso em 25 abr. 2022.

11. Ademais, conforme o Portal Brasileiro de Dados Abertos[11], "O acesso à informação está previsto na Constituição Federal e na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Dados Abertos é a publicação e disseminação dos dados e informações públicas na Internet, organizados de tal maneira que permita sua reutilização em aplicativos digitais desenvolvidos pela sociedade.".

12. No âmbito do Governo do Estado do Ceará, foi verificada a disponibilização no Portal da Transparência[12] do Poder Executivo de um conjunto de dados em arquivos nos formatos CSV e XLSX sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, dados contábeis, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, contratos e convênios entre outros. Além disso, foram disponibilizados arquivos com metadados para auxiliar no desenvolvimento de ferramentas de acesso às mais variadas informações relacionadas à administração pública.

13. Em comparação com a análise realizada no exercício anterior, verificou-se que, embora a quantidade de recursos tenha aumentado, não houve uma evolução significativa nos dados divulgados no portal do Poder Executivo, pois a maior parte continua sendo os procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão, ainda havendo uma carência de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde, segurança e educação ou provenientes de outros Órgãos ou Secretarias.

14. Ademais, observou-se que vários recursos apresentaram dados desatualizados, sendo divulgados apenas registros de períodos anteriores a 2021, por exemplo: Fonte de Recurso, Natureza da Receita, Programa de Governo e Unidade Gestora.

15. Por fim, destaca-se que as ocorrências evidenciadas nesta seção foram objeto de recomendação, a qual foi avaliada com o status "Não atendida", ainda que considerados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado, conforme detalhado no capítulo 6.

### 5.4 TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE

16. A Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional estabelece, para fins de transparência na gestão fiscal, que o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, ao orçamento do consórcio público, ao contrato de rateio, às demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação e aos demonstrativos fiscais do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, especificamente, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, o Demonstrativo da

[11] BRASIL. Portal Brasileiro de Dados Abertos. Disponível em: < http://www.dados.gov.br/pagina/sobre >. Acesso em: 25 abr. 2022.
[12] CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < https://ceara transparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dados-abertos/conjuntos-de-dados?locale=pt-BR&__=__ >. Acesso em 25 abr. 2022.

Disponibilidade de Caixa, o Demonstrativo dos Restos a Pagar, o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção.

17. Os documentos deverão ser disponibilizados na Internet, publicando-se na imprensa oficial de cada ente da Federação consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais a qualquer tempo. Essa publicação deverá ocorrer nos mesmos prazos estabelecidos para a publicação do demonstrativo dos entes federados consorciados.

18. No quadro abaixo são apresentados os endereços dos portais dos consórcios públicos de saúde, elaborado com base em consultas a rede mundial de computadores. Já no Quadro 06, é evidenciada a divulgação dos diversos demonstrativos e documentos citados na portaria anterior.

Quadro 05 – Portais dos Consórcios Públicos de Saúde

| Consórcio Público de Saúde por Microrregião | Endereço eletrônico |
|---|---|
| Acaraú | https://www.cpsma.ce.gov.br |
| Aracati | https://cpsmar.ce.gov.br/ |
| Baturité | https://www.cpsmbaturite.ce.gov.br/ |
| Brejo Santo | https://www.cpsmbrejosanto.ce.gov.br/ |
| Camocim | https://cpsmcamocim.ce.gov.br |
| Canindé | https://cpsccaninde.ce.gov.br/ |
| Cascavel | https://www.cpsrcas.ce.gov.br |
| Crateús | https://www.cpsmcrateus.ce.gov.br |
| Crato | https://cpsmcrato.ce.gov.br |
| Ibiapaba | https://www.cpsibiapaba.ce.gov.br |
| Icó | httpss://www.cpsmic.ce.gov.br |
| Iguatu | https://www.cpsmig.ce.gov.br |
| Itapipoca | http://www.cpsmitapipoca.ce.gov.br/ |
| Juazeiro do Norte | https://www.cpsmjuazeirodonorte.ce.gov.br/ |
| Limoeiro do Norte | https://www.cpsmlimoeiro.ce.gov.br/ |
| Maracanaú | https://www.consorciodesaudemaracanau.com.br |
| Quixadá | https://www.cpsmquixada.com.br/ |
| Russas | http://cpsmrussas.ce.gov.br/ |
| Sobral | https://www.cpsmsobral.com.br/ |
| Tauá | http://www.cpsmtaua.ce.gov.br |
| Vale do Curu | https://www.cisvale.ce.gov.br |

Fonte: Elaborado pela unidade técnica

Quadro 06 – Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde em 2021

| Consórcio Público de Saúde por Microrregião | RGF | | RREO | | | Orçamento | Contrato de Rateio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Despesa com Pessoal | Disp. de Caixa | Balanço Orçamentário | Despesas por Função e Subfunção | Restos a Pagar | | |
| Acaraú | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Aracati | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Baturité | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Brejo Santo | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Camocim | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Canindé | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Cascavel | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Crateús | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Crato | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Ibiapaba | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Icó | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Iguatu | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Itapipoca | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Juazeiro do Norte | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Limoeiro do Norte | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Maracanaú | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Quixadá | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Russas | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Sobral | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tauá | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Vale do Curu | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| **Total** | **85,71%** | **57,14%** | **76,19%** | **66,67%** | **9,52%** | **52,38%** | **76,19%** |

Legenda: 1 – indica a divulgação do documento ou demonstrativo; 0 – indica a falta de divulgação
Fonte: Portais dos Consórcios de Saúde conforme o Quadro 05

19. Da análise dos dados do exercício de 2021, destaca-se o seguinte:

- Nenhum Consórcio Público atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados;
- Os portais dos Consórcios Públicos de Saúde de Canindé e Sobral estavam indisponíveis para acesso;
- Em relação ao RREO, somente 2 (dois) Consórcios Públicos disponibilizaram o anexo dos Restos a Pagar.

20. Ressalta-se que o monitoramento das informações dos consórcios publicadas em seu portal vem sendo realizada desde o exercício de 2017, sendo apresentada a evolução dos dados consolidados a seguir:

Quadro 07 – Resultado da análise da transparência nos consórcios públicos de saúde de 2017 a 2021

| Exercício | RGF | | RREO | | | Orçamento | Contrato de Rateio |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Despesa com Pessoal | Disp. de Caixa | Balanço Orçamentário | Despesas por Função e Subfunção | Restos a Pagar | | |
| 2017 | 66,70% | 42,90% | 61,90% | 66,70% | 38,10% | 47,60% | 28,60% |
| 2018 | 42,90% | 28,60% | 47,60% | 42,90% | 28,60% | 33,30% | 14,30% |
| 2019 | 42,90% | 19,00% | 42,09% | 47,60% | 23,80% | 47,60% | 42,90% |
| 2020 | 80,95% | 71,43% | 71,43% | 57,14% | 14,29% | 38,10% | 85,71% |
| 2021 | 85,71% | 57,14% | 76,19% | 66,67% | 9,52% | 52,38% | 76,19% |

Fonte: Relatórios das Contas de Governo dos respectivos exercícios e portais dos Consórcios Públicos de Saúde

21. Na comparação das análises realizadas nos últimos períodos, verifica-se que, quanto ao RGF, houve um aumento do percentual de divulgação do Demonstrativo da Despesa com Pessoal e uma diminuição significativa em relação ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa. Já em relação ao RREO, os percentuais referentes ao Balanço Orçamentário e ao Demonstrativo das Despesas por Função e Subfunção aumentaram, enquanto houve uma diminuição em termos da publicação do Demonstrativo dos Restos a Pagar. Quanto aos demais documentos, a publicação dos contratos de rateio diminuiu em comparação com o ano anterior, e a divulgação do orçamento aumentou.

22. Ressalta-se que as ocorrências evidenciadas nesta seção foram objeto de recomendação, a qual foi avaliada com o status "Não atendida", ainda que considerados os esclarecimentos manifestados pelo Governo do Estado, conforme detalhado no capítulo 6.

23. Por fim, destaca-se que, em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo (https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/despesas/transferencias-a-consorcios-publicos), foi verificada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, detalhados por microrregião.

## 5.5 TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PPA

24. A lei que instituiu o PPA 2020-2023 determinou a realização de monitoramento trimestral para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores e as realizações dos programas.

25. Em cumprimento ao disposto no §9º do art. 14 da Lei do PPA 2020-2023, as informações sobre o monitoramento do referido PPA serão disponibilizadas, em formato sintético e com

linguagem simplificada e de fácil acesso, na Plataforma Ceará Transparente e em consulta pública em todos os sítios eletrônicos dos órgãos e entidades executores do Plano.

### 5.5.1 Acompanhamento do PPA

26. A Consulta de Acompanhamento do PPA 2020-2023 é realizada através do portal da Seplag[13], acessando sua página eletrônica e seguir os seguintes passos: clicar na aba de Planejamento, canto superior; passar o mouse em PPA; e clicar em Consulta de Acompanhamento.

27. Este acompanhamento tem como objetivo registrar o andamento da execução física e financeira das entregas de todas as iniciativas dos programas de governo, gerando relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho.

28. Na fase preliminar, ao realizar a consulta no sistema de Acompanhamento do PPA, verificou-se que não possuía nenhum relatório para o ano de referência de 2021.

29. Por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Governo do Estado do Ceará, através da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades no Âmbito das Contas Anuais de Governo (PASF), apresentou o seguinte esclarecimento sobre o relatório no sistema de Acompanhamento do PPA referente ao exercício de 2021:

> 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 per0aíodo 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.

[13] SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA.** Disponível em:< http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx >. Acesso em: 09 maio 2022.

30. Diante dos esclarecimentos apresentados, esta Diretoria de Contas de Governo constatou 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[14].

### 5.5.2 Monitoramento e Avaliação do PPA

31. O monitoramento do PPA 2020-2023 pode ser consultado tanto pelo portal da Seplag[15] como pela participação cidadã no portal da transparência[16] do governo do estado do Ceará.

32. Para realizar o monitoramento do PPA pelo portal da Seplag, os relatórios podem ser acessados por meio de seu endereço eletrônico e seguir os seguintes passos: clicar na aba de Planejamento, canto superior; passar o mouse em PPA; e clicar no PPA 2020-2023 e, em seguida, escolher a opção Monitoramento e Avaliação.

33. Esse processo de Monitoramento do PPA 2020-2023, coordenado pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

34. O documento estrutura-se em três tópicos, conforme segue: I. Visão geral do PPA, apresentando a estrutura consolidada do PPA, o desempenho físico e financeiro e a situação geral dos programas finalísticos; II. Visão geral do desempenho dos Eixos, apresentando a estrutura consolidada dos Eixos Governamentais de Articulação Intersetorial, o desempenho físico e financeiro dos Temas vinculados e a situação dos programas finalísticos por Tema Estratégico; e III. Visão geral do desempenho dos Temas Estratégicos, apresentando a estrutura consolidada dos Temas Estratégicos, o desempenho físico e financeiro dos programas finalísticos vinculados, compreendendo o desempenho das iniciativas, desempenho físico das entregas, desempenho orçamentário/financeiro (por órgão executor e por fonte de recursos), problemas / riscos (escala de risco à execução do programa, painel de problemas / riscos e grau de abrangência de problemas/riscos severos) e análise do desempenho geral do programa.

[14] SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual. Acompanhamento do PPA.** Disponível em:< http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx >. Acesso em: 20 junho 2022.
[15] SEPLAG. Secretaria do Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual 2020-2023. Monitoramento e Avaliação.** Disponível em:< https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2020-2023-monitoramento-e-avaliacao/ >. Acesso em: 09 maio 2022.
[16] Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. **PPA - Plano Plurianual**. Disponível em: < https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR >. Acesso em: 09 maio 2022.

35. Até o presente momento, o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao exercício de 2021, foi disponibilizado no portal da Seplag até o mês de junho.

36. A Seplag também publicou o Relatório de Desempenho da Ação Governamental com as principais realizações durante o exercício de 2021.

37. No portal da transparência[17] do Governo do estado do Ceará, o monitoramento do PPA é acessado por meio da página eletrônica da Controladoria Geral do Estado (CGE) e depois seguir os seguintes passos: clicar na aba de Serviços, canto superior; passar o mouse em Transparência; e clicar em Participação Cidadã (PPA). Em 2021, verificou-se, na fase preliminar, que não foi divulgada nenhuma ação de monitoramento pelo Governo do Estado do Ceará no projeto Participação Cidadã (PPA).

38. Por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Governo do Estado do Ceará, através da PASF, apresentou o seguinte esclarecimento sobre a ação governamental de desempenho pelo Governo do Estado do Ceará:

> O Relatório Governamental de Desempenho com as realizações do PPA, está disponível no Ceará Transparente. Tal instrumento fomenta a busca de mecanismos de aproximação do diálogo com a sociedade civil no que é pertinente ao processo de planejamento, monitoramento e avaliação, conduzindo à Transparência, Ética e Controle. A publicação apresenta as ações de Governo pautadas no PPA e orçamentos públicos e constitui uma prestação de contas dos principais Resultados e Entregas, destacando não somente o desempenho das atribuições do planejamento, do monitoramento e da avaliação enquanto instâncias de orientação de gestões voltadas para resultados, mas, na essência, aproximando o conhecimento pertinente à gestão pública do cidadão — que nem sempre dispõe de meios de acesso à informação legível e qualificada.
> Trata-se em especial de valorizar, com a presente publicação, a percepção dos órgãos de controle que consideram a importância da visibilidade das prestações de contas da administração pública estadual, na medida em que deve ser estimulada, detectada e aferida a sua procura, consulta, análise e apreciação pelos cidadãos, devidamente localizados em seus grupos de interesse. O Relatório em comento pode ser acessado no seguinte link: https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/acaogovernamental-desempenho?locale=pt-BR&__=__ (Figura 13).

39. Diante dos esclarecimentos apresentados, esta Diretoria de Contas de Governo constatou que o Relatório de Ação Governamental de Desempenho referente ao exercício de 2021 foi disponibilizado no dia 01 de junho de 2022 na página eletrônica do Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará[18].

[17] Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. PPA - Plano Plurianual. Disponível em: < https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR >. Acesso em: 25 abril 2022.
[18] Ceará Transparente. Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará. **Ação Governamental de Desempenho.** Disponível em:< https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/acao-governamental-desempenho?__=__>. Acesso em: 20 junho 2022.

### 5.5.3 Revisão do PPA

40. A revisão do Plano Plurianual (PPA) ocorre no segundo ano de execução do Plano vigente e busca estabelecer as prioridades e metas do Governo para seus dois últimos anos.

41. A partir de uma avaliação da situação atual de cada região, é possível reorientar as políticas do Estado, definindo novas metas e prioridades, ou manter aquelas que foram definidas durante a elaboração. A participação da população nesse momento é essencial para redirecionar, de acordo com as necessidades, as prioridades para cada região.

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 RELACIONADAS AO COVID-19

46. O Governo do Estado do Ceará disponibilizou informações sobre o COVID-19 para os cidadãos e os profissionais de saúde, bem como os serviços e ações de governo no combate ao coronavírus em seu território. Essas informações podem ser acessadas através do sítio eletrônico https://coronavirus.ceara.gov.br/ .

47. Para o cidadão, o espaço possui quatro canais de suporte de Plantão Coronavírus para esclarecer sobre a doença à população cearense, tais como: 1. Plantão on-line com bate papo em tempo real; 2. “Whats da saúde”, atendimento direto pelo WhatsApp; e 3. Tira-dúvidas, com respostas para as dúvidas mais frequentes. Além desses serviços, possui também o “Força Anticorona”, com informações oficiais para combater as fakenews e compartilhar matérias confiáveis em suas redes sociais.

48. Quanto aos profissionais de saúde, o espaço possui orientações e procedimentos divididos em 4 categorias: 1. Documentos oficiais (boletins, portarias, notas técnicas e demais publicações

oficiais); 2. Trilhas e treinamentos (fluxos explicados com simulações de procedimentos); 3. Pesquisa científica (indicações de artigos e base de dados sobre o Sars-Cov-2); e 4. Farmacovigilância na Covid-19 (notificação de uso de drogas experimentais contra o vírus). Pode-se encontrar também a ficha de notificação para casos suspeitos de coronavírus.

49. Em relação aos serviços, o Governo do Ceará tem disponibilizado informações sobre a vacinação Covid-19, painéis de dados e os pronunciamentos oficiais do Governador do Estado. Outro serviço realizado é a situação epidemiológica através de boletins durante o exercício de 2021.

50. Outros indicadores do coronavírus utilizados pelo Estado do Ceará são os da plataforma de transparência da gestão pública de saúde do Ceará - IntegraSUS[19].

51. A ferramenta integra sistemas de monitoramento e gerenciamento epidemiológico, hospitalar, ambulatorial, administrativo, financeiro e de planejamento da Secretaria da Saúde do Estado (Sesa) e dos 184 municípios. Esses dados são reunidos, analisados e disponibilizados para conhecimento da população e para auxiliar gestores em ações e políticas de saúde.

52. Exemplos de alguns indicadores de COVID-19 disponibilizados no IntegraSUS são boletim epidemiológico novo coronavírus, histórico de internações por COVID-19, óbitos por COVID-19, níveis de alerta, cadastro de vacinação, acompanhamento de teste de COVID-19.

53. No portal Ceará Transparente[20], foram publicadas as principais informações relacionadas no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado do Ceará, como por exemplo despesa, legislação, doações, estatísticas de Ouvidoria, estatística de Acesso à Informação, Comitê Estadual de Enfretamento à Pandemia, Boletim epidemiológico e óbitos por COVID.

54. Quanto à despesa, os recursos aplicados pelo governo estadual no combate ao coronavírus foram divulgados por nota de empenho, itens de empenho, bem como a região dos recursos aplicados.

55. As notas de empenhos estão disponibilizadas numa tabela com as seguintes informações: número do empenho, data, órgão, número do contrato, celebração, vigência, valor do empenho, local da execução, fornecedor, CPF/CNPJ, modalidade de licitação, itens de despesa, descrição do empenho, quantidade, valor unitário e valor total.

56. As medidas de proteção social também foram divulgadas no portal da transparência, tais como vale gás, conta de água e energia, vale alimentação para estudantes, cartão mais infância,

[19] IntegraSUS. **Indicadores do coronavírus.** Disponível em: <https://indicadores.integrasus.saude.ce.gov.br/#/area/1>. Acesso em: 25 abril 2022.
[20] Ceará Transparente. **Coronavírus.** Disponível em: <https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/coronavirus?locale=pt-BR>. Acesso em: 25 abril 2022.

auxílio aos profissionais de eventos, apoio aos setores de bares e restaurantes, auxílio catador, dentre outros. Ainda foram realizadas medidas de estímulo econômico, como a prorrogação do pagamento de impostos estaduais no Simples Nacional, o Programa Ceará Credi – Programa de Microcrédito Produtivo Orientado e a realização de Eventos Corporativos de forma virtual.

57. Na página eletrônica da SESA, foi disponibilizado o Vacinômetro[21] com atualização diária de doses de vacinas contra o Covid-19 aplicadas no Estado do Ceará, com as seguintes informações: 1ª dose, 2ª dose, dose única, dose adicional, primeiro reforço e segundo reforço.

## 5.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

58. Conforme exposto anteriormente, o acesso à informação é um direito fundamental instituído pela Constituição Federal. Assim, a Lei de Responsabilidade Fiscal e suas alterações vieram enaltecer a importância da participação popular na fiscalização das ações governamentais e fortalecer o controle social, ensejando a devida aplicação dos recursos públicos. Além disso, avalia-se que não basta o mero cumprimento das leis que tratam da *accountability*, sendo necessária também a melhoria contínua dos instrumentos de divulgação das informações do setor público à sociedade.

59. Ressalta-se que, em relação ao exercício de 2021, não foram feitas ressalvas em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo Estado do Ceará.

60. Em relação ao portal de dados abertos, verificou-se à publicação de vários conjuntos de dados em formatos adequados de acesso, entretanto há uma necessidade de disponibilização de bases de dados referentes a outros temas prioritários como saúde, segurança e educação ou oriundos de outros Órgãos e Secretarias, além da SEFAZ e da SEPLAG. Ademais, observou-se que vários recursos apresentaram dados desatualizados, sendo divulgados apenas registros de períodos anteriores a 2021.

61. Quanto à transparência nos Consórcios Públicos, comparando a análise realizada com a disposta no relatório de Contas de Governo do exercício anterior, identificou-se que, no exercício de 2021, nenhum Consórcio Público atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados; 2 (dois) portais dos Consórcios Públicos de Saúde de Canindé e Sobral estavam indisponíveis para acesso e, em relação ao RREO, somente 2 (dois) Consórcios Públicos disponibilizaram o anexo dos Restos a Pagar. Destaca-se também que não houve melhoria significativa na disponibilização dos dados, tendo em vista que, dos 7 (sete) demonstrativos ou

[21] Ceará Transparente. **Coronavírus.** Disponível em: < https://www.saude.ce.gov.br/vacinometro/>. Acesso em: 25 abril 2022.

documentos analisados, 4 (quatro) apresentaram aumento no percentual de divulgação, enquanto os demais tiveram uma diminuição em relação ao período anterior.

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

63. Em cumprimento ao disposto no §9º do art. 14 da Lei do PPA 2020-2023, a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) disponibilizou uma consulta pública de acompanhamento, bem como um monitoramento e avaliação do desempenho do PPA no exercício.

64. A Consulta de Acompanhamento do PPA tem como objetivo registrar o andamento da execução física e financeira dos produtos de todas as iniciativas dos programas de governo, gerando relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho.

65. Já o Monitoramento do desempenho do PPA é realizado em ciclos trimestrais e tem como objetivo gerar informações adequadas que possam ser utilizadas no processo decisório, com vistas à correção de desvios de execução, à melhoria da alocação dos recursos e da utilização dos insumos disponíveis e ao alcance dos resultados almejados.

66. O Governo do Estado do Ceará disponibilizou informações sobre o COVID-19 para os cidadãos e os profissionais de saúde, bem como os serviços e ações de governo no combate ao coronavírus em seu território. Essas informações podem ser acessadas através do sítio eletrônico https://coronavirus.ceara.gov.br/ .

67. Outros indicadores do coronavírus utilizados pelo Estado do Ceará são os da plataforma de transparência da gestão pública de saúde do Ceará (IntegraSUS), como por exemplo: boletim epidemiológico novo coronavírus, histórico de internações por COVID-19, óbitos por COVID-19, níveis de alerta, cadastro de vacinação, acompanhamento de teste de COVID-19, entre outros.

68. No portal Ceará Transparente, foram publicadas as principais informações relacionadas no enfrentamento da pandemia de Covid-19 no Estado do Ceará, tais como despesa, legislação, doações, estatísticas de Ouvidoria, estatística de Acesso à Informação, Comitê Estadual de Enfretamento à Pandemia, Boletim epidemiológico e óbitos por COVID. As medidas de proteção social e de estímulo econômico também foram divulgadas no portal da transparência.

69. Na página eletrônica da SESA, foi disponibilizado o Vacinômetro com atualização diária de doses de vacinas contra o Covid-19 aplicadas no Estado do Ceará, com as seguintes informações: 1ª dose, 2ª dose, dose única, dose adicional, primeiro reforço e segundo reforço.

# *CAPÍTULO 6*

# *AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS SOBRE O ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO N° 00167/2021*

# 6. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO EXERCÍCIO QUANTO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO N° 00167/2021

1. O presente capítulo tem como objetivo analisar as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.

2. Por meio do Ofício nº 04716/2022-SEC.SSP, foi disponibilizada para manifestação a análise preliminar sobre as ações e medidas adotadas consubstanciada no Relatório de Instrução n° 00179/2022, em atendimento ao despacho singular n°50946/2022, elaborada pela Exma. Relatora, Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor, em destaque:

> (...) Em último andamento dos autos, a Diretoria de Contas de Governo pronunciou-se nos termos do Relatório de Instrução nº 00179/2022, oportunidade em que, após análise inicial, concluiu que restaram evidenciadas recomendações (advindas de exercícios anteriores que não foram consideradas atendidas) e novos achados (da análise das contas do Governador, exercício 2021) listadas no item 3 da referida peça instrutiva, tendo sugerido, em sua conclusão, a submissão prévia das recomendações e achados, para fins de manifestação;
>
> 5. Desse modo, em consonância com o pronunciamento da Diretoria de Contas de Governo, nos termos do inciso III, do art. 15, do Regimento Interno deste Tribunal, DETERMINO a audiência do Sr. Camilo Sobreira de Santana, Exmo. Governador do Estado no exercício de 2021, para que, no prazo de 12 (doze) dias, se manifeste acerca do contido nos autos, notadamente, sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução nº 00179/2022 (os quais se encontram sintetizados no item 3 da supracitada peça - quadros 1 e 2), em homenagem aos Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa (art. 5º, LV, CF/88).

3. Em resposta (petição n° 83427), o ex-Governador Camilo Santana e sua equipe de secretários apresentaram esclarecimentos sobre as recomendações exaradas em exercícios anteriores, tendo se manifestado apenas sobre àquelas consideradas, na análise técnica preliminar, como "não atendidas" e sobre os novos achados, que serão consolidados no capítulo 7.

4. Isto posto, segue a análise das ressalvas e recomendações realizadas pelo Tribunal de Contas após análise das Contas do Governador do exercício de 2020 (Parecer Prévio n° 00167/2021) e do Relatório de Instrução n° 00179/2022.

## 6.1. RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO N°00167/2021

### 6.1.1. Conjuntura Socioeconômica

**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.

**COMENTÁRIOS:**

5. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> Para alcançar as metas previstas para a rede estadual de ensino, o Governo do Ceará, por meio da Secretaria da Educação (SEDUC), desenvolve 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.
>
> O resultado do IDEB, cujo cálculo exclui o resultado das Escolas Estaduais de Educação Profissional (EEEP) foi 4,2 para a rede estadual do Ceará em 2019. No entanto, considerando a Educação Técnica e Profissional como uma política de Estado, com os resultados de proficiência das EEEP no cálculo, o Ceará chega ao resultado de 4,46. Dessa forma, utilizando as técnicas estatísticas de arredondamento a meta de 4,5 estabelecida pelo INEP foi alcançada. O resultado do INEP referente a 2021 será divulgado no segundo semestre de 2022.
>
> (...)
>
> A Secretaria vem ampliando suas ações para o fortalecimento do vínculo dos estudantes, por meio do Projeto Professor diretor de Turma (PPDT), da atuação dos Grupos Cooperativos de Apoio à Escola (Gcape) e do Aluno Monitor da Busca Ativa.
>
> E ainda, no período de 2022 a 2026, há a perspectiva de aplicação de um montante de R$ 1,2 bilhão a ser destinada à universalização do Ensino Médio em Tempo Integral, sendo R$ 969,7 milhões em construção ou reforma de escolas estaduais e o restante, para aquisição de equipamentos.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
>
> Evidências: Programa Ceará Educa Mais.

6. Diante do relatado pela Comissão do PASF, percebe-se que o Poder Executivo 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.

7. Entretanto, não podemos concluir que essas ações realizadas pelo Governo do Ceará, por meio da Secretaria da Educação (SEDUC), para alcançar as metas previstas para a rede estadual de ensino, estão sendo eficazes, pois o resultado do IDEB/INEP referente ao ano de 2021 será divulgado no segundo semestre de 2022.

8. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

9. Diante disso, reitera-se a recomendação em questão, que terá o acompanhamento da sua evolução até a sua efetiva implementação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**6.1.2. Planejamento e execução orçamentária**

**RECOMENDAÇÃO Nº 02 –** 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.

**COMENTÁRIOS:**

10. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> O processo de elaboração do PPA 2020-2023 se realizou com ampla participação dos órgãos e entidades do Estado, sob a coordenação e o assessoramento da Seplag. Esse passou por diversas etapas, contando com planos de formação e guias metodológicos, com o intuito de minimizar os erros de dimensionamento. Dentre os documentos elaborados e as capacitações podemos citar: notas metodológicas; guia para oficina de cocriação dos Resultados e Indicadores Estratégicos; guia para oficina de cocriação dos Resultados e Indicadores Temáticos; plano para formação na construção da Base Tática (parte 1) – Programas; plano para formação na construção da Base Tática (parte 2) – Iniciativas e Entregas; plano para formação na construção da Base Operacional – Ações.
>
> No entanto, apesar do esforço para que o planejamento seja fidedigno, dada a capacidade de execução e as necessidades, excepcionalmente é possível ocorram inconsistências. Em algumas situações, existe a possibilidade de que o dimensionamento tenha sido realizado corretamente, mas durante a execução ocorrerem situações que impossibilitaram a plena execução da meta. Por outro lado, é possível que se estabeleça uma meta considerando a dificuldade de execução no momento do planejamento, mas com a mudança no cenário consegue-se expandir a meta prevista, resultando no aumento expressivo em relação à quantidade planejada.
>
> Por conta dessas possibilidades, a Lei Nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, alterada pela Lei Nº 17.219, de 03 de junho de 2020 – Lei do PPA 2020-2023 - prevê a adequação e a revisão do Plano, de modo a tornar o planejamento alinhado à execução.
>
> (...)
>
> Destaca-se também que, pelo modelo atual de gestão do PPA, a meta de uma entrega não é ajustada no decorrer do ano em exercício. Os processos de adequação e revisão produzem efeitos apenas para os anos seguintes (adequação, para o ano seguinte, e revisão, para o último biênio). Isso foi adotado como meio de não tornar o planejamento tão volátil, de modo que haja um compromisso mínimo anual com as metas declaradas pelos órgãos e entidades para a sociedade.
>
> Por vezes, no processo de acompanhamento das entregas do PPA, observam-se divergências entre a meta planejada e o que está sendo registrado quantitativamente como entrega. Diversos fatores podem afetar a execução no ano corrente, dentre os quais: reorientação política e das prioridades por parte da administração, não concretização de financiamento esperado (interno e/ou externo), entraves em atividades preliminares à execução (licitação, desapropriação, licenciamento

ambiental), fatores exógenos, com destaque recente aos efeitos da pandemia do novo coronavírus, dentre outros.

Entretanto, mesmo considerando as diversas interferências possíveis, o processo prevê, por ocasião do acompanhamento e monitoramento do PPA, a declaração de justificativa para as situações em que se observa que o valor executado está distante do valor programado para o ano.

Tratando-se, especificamente, do caso das entregas com execução acima de 1.000%, foi solicitado aos órgãos responsáveis por essas entregas uma justificativa para a situação identificada. A partir de 2021, essa necessidade de justificativa está sendo reforçada nas execuções com percentual acima de 200%, embora haja uma orientação geral sobre a necessidade de justificar o não cumprimento das metas previstas para o ano no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA).

Considerando ainda o universo de entregas com execução acima de 1.000%, observa-se na Tabela 1 que esse recorte representa uma proporção bem pequena comparativamente ao total de entregas do PPA, o qual segue uma tendência de redução desde 2018, demonstrando uma melhoria do dimensionamento. Os dados brutos relativos a esses valores estão dispostos no link: https://drive.google.com/drive/folders/1wb_oNZRyh9811FWOXUlhpP9FYMwgud21?usp=sharing.

Tabela 1 – Proporção de Entregas com Execução acima de 1.000% no PPA

| PPA de Referência | Ano | Total de entregas no PPA | Entregas com execução acima de 1.000% | % |
|---|---|---|---|---|
| | | (A) | (B) | (B/A) |
| 2016-2019 | 2018 | 747* | 16 | 2,14 |
| 2016-2019 | 2019 | 747* | 17 | 2,28 |
| 2020-2023 | 2020 | 988 | 11 | 1,29 |
| 2020-2023 | 2021** | 988 | 4 | 0,4 |

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sima. Cemap/ Coplo/ Seplag.

* Entregas que permaneceram vigentes no biênio 18-19, após o processo de revisão do PPA 2016-2019.

**Dados da execução do ano disponíveis até setembro de 2021.

Vale ressaltar que a obrigatoriedade de prestar informações periódicas sobre o acompanhamento e monitoramento do PPA está prevista no art. 14 da Lei Nº17.160, de 27 de dezembro de 2019, alterada pela Lei Nº17.219, de 03 de junho de 2020. Esse mesmo dispositivo prevê, em seu § 6º, que o eventual descumprimento dos prazos estabelecidos para tal atividade implicará no bloqueio da execução orçamentária do programa até que a situação seja normalizada (ressalvados os casos em que nenhum órgão ou entidade executora do programa tenha motivado o referido descumprimento de prazo).

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Lei Nº17.160, de 27 de dezembro de 2019, alterada pela Lei Nº 17.219, de 03 de junho de 2020; https://drive.google.com/drive/folders/1wb_oNZRyh9811FWOXUlhpP9FYMwgud21?usp=sharing**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

11. Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Diretoria de Contas de Governo, na fase preliminar, entendeu que o processo de elaboração do PPA 2020-2023 se realizou com ampla participação dos órgãos e entidades do Estado, sob a coordenação e o assessoramento da Seplag, e passou por diversas etapas, contando com planos de formação e guias metodológicos, com o intuito de minimizar os erros de dimensionamento.

12. Apesar do esforço para que o planejamento seja fidedigno, ainda ocorreram algumas inconsistências no dimensionamento das metas das entregas para as iniciativas dos programas de governo. Diante disso, considerou-se esta recomendação como não atendida.

13. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, atendendo ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022.

14. Por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o seguinte esclarecimento adicional sobre a matéria, *in verbis:*

> A Comissão do PASF entende que a recomendação foi atendida pela efetiva melhoria ocorrida no aperfeiçoamento do acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, estando isso refletido nos números, que no último exercício de 2021, apenas quatro ações de um total de 988 restaram com execução acima de 1000% do planejado, conforme se pode observar no Quadro 3 - Proporção de Entregas com Execução acima de 1.000% no PPA.
>
> Nesse contexto, a Diretoria Técnica reconhece o esforço do Governo do Estado para que o planejamento seja fidedigno, mas entende que a recomendação não foi atendida apenas em virtude de um percentual baixo de inconsistências diante do volume de metas de entrega previstas.
>
> (...)

15. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi parcialmente atendida, devido ao esforço da Seplag para diminuir as inconsistências no dimensionamento das metas das entregas para as iniciativas dos programas de governo, exigindo uma declaração de justificativa dos órgãos para as situações em que se observa que o valor executado está distante do valor programado para o ano.

16. A partir de 2021, essa necessidade de justificativa está sendo reforçada nas execuções com percentual acima de 200%, embora haja uma orientação geral sobre a necessidade de justificar o não cumprimento das metas previstas para o ano no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA).

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Parcialmente atendida).**

**RECOMENDAÇÃO Nº 03 –** À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.

**COMENTÁRIOS:**

17. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> Acerca da questão em epígrafe, que reporta a importância da utilização de

mecanismos de gestão que contribuam para a melhoria de índices de desenvolvimento, destaca-se, que as diretrizes para destinação de recursos por meio de parcerias com Entes e Entidades Públicas, são analisadas e debatidas, anualmente, pelo Parlamento Cearense, na oportunidade das discussões para aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, matéria atualmente prevista no Art. 57 da Lei nº 17.573, 23 de julho de 2021 – LDO 2022.

Adicionalmente, na perspectiva de enfrentamento ao desafio de redução das desigualdades sociais, o Poder Executivo Estadual executa políticas distributivas, mediante a utilização de indicadores de desenvolvimento como critério de priorização na escolha de projetos e beneficiários de repasses diversos. Nesse sentido, foi criado um fundo específico que prioriza a execução de políticas distributivas e de combate à pobreza. O Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, foi instituído pela Lei Complementar nº 37, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003) e regulamentado pelo Decreto nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009).

A lei de criação do FECOP o caracteriza como um Fundo Especial de Gestão, de natureza contábil, cuja finalidade é viabilizar, para a população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, acesso a níveis dignos de subsistência, mediante a aplicação de recursos em ações suplementares de assistência social, nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, desenvolvimento infantil, e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida.

As diretrizes de atuação do Fundo incluem a atenção integral para superação da pobreza e redução das desigualdades sociais; o acesso de pessoas, famílias e comunidades, a oportunidade de desenvolvimento integral; o fortalecimento de oportunidades econômicas e de inserção de pessoas na faixa economicamente ativa do setor produtivo; e o combate aos mecanismos de geração da pobreza e de desigualdades sociais. Dentre seus objetivos estão a assistência às populações vulneráveis, que se situam abaixo da linha da pobreza, potencializando programas e projetos, favorecendo o acesso a bens e serviços sociais, para a melhoria das condições de vida.

O FECOP é gerido financeiramente pela Secretaria da Fazenda, segundo programação estabelecida pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social– CCPIS, que é presidido pelo Secretário do Planejamento e Coordenação do Estado. Cabe ao CCPIS coordenar a formulação de políticas e diretrizes dos programas e ações governamentais voltados para a redução da pobreza e das desigualdades sociais e estabelecer, em articulação com os órgãos responsáveis pela execução dos programas, a programação a ser financiada com recursos provenientes do Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP.

Diante desse desafio, o Decreto Estadual Nº 33.320, de 24 de outubro de 2019 instituiu critérios para análise e avaliação de projetos, para fins de deliberação do CCPIS. Cada projeto é analisado com base nesses critérios e recebem uma pontuação, que se for superior a 6, será encaminhado para deliberação do CCPIS. Dentre os critérios para destinação dos recursos, destacam-se aquele contidos nos art. 3º e 4º, conforme transcritos abaixo:

> "Art. 3º. Os Beneficiários dos projetos de assistência à família, estruturantes ou assistenciais devem ser inseridos no Sistema de Cadastramento de Beneficiários e Monitoramento de Indicadores de Resultados, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia do Ceará - IPECE.
>
> Parágrafo único. O Sistema de Cadastramento de Beneficiários e Monitoramento de Indicadores de Resultados deverá ser aprovado pelo Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social - CCPIS.

> Art. 4º. Os projetos de infraestrutura devem priorizar, no caso de municípios fora da Região Metropolitana de Fortaleza, observada a classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, os de menor Índice de Desenvolvimento Humano – IDHM, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.
>
> Parágrafo único. Os projetos a serem executados na Região Metropolitana de Fortaleza devem considerar o mapa das Unidades de Desenvolvimento Humano (UDHs), que são áreas homogêneas, do ponto de vista das condições socioeconômicas, e que permitem captar diferenças no desenvolvimento humano no interior dos espaços intrametropolitanos." (grifo nosso)

A título de exemplo, a Tabela 2 apresenta o volume de recursos executados pelo Fecop, nos elementos de despesa relacionados a auxílios, contribuições e indenizações, os mesmos utilizados na última análise das contas de governo, pelo TCE, em que se constata a transferência de recursos utilizando-se de diversas modalidades de aplicação, inclusive a modalidade 40 - Transferências a Municípios.

Tabela 2 – Volume de recursos executados pelo Fecop

| Elemento/ Item | Empenhado 2020 | Empenhado 2021 |
|---|---|---|
| **AUXÍLIO FINANCEIRO A ESTUDANTES** | **16.520.924,00** | **14.238.785,00** |
| Ajuda a Estudantes Carentes | 1.530.110,00 | 4.385.585,00 |
| Bolsas de Estudo | 14.990.814,00 | 9.853.200,00 |
| **AUXÍLIO FINANCEIRO A PESQUISADORES** | **940.000,00** | **3.294.100,00** |
| Auxilio Financeiro a Pesquisadores | 940.000,00 | 3.294.100,00 |
| **AUXÍLIOS** | **19.072.316,40** | **9.058.256,27** |
| Transferencias a Instituicoes Privadas sem Fins Lucrativos - Convenios | 19.072.316,40 | 9.058.256,27 |
| **CONTRIBUIÇÕES** | **69.124.834,05** | **72.155.413,21** |
| Demais Transfeencias a Instituicoes Privadas sem Fins Lucrativos | 13.000.000,00 | - |
| Outras Transferencias aos Municipios | - | 3.846.153,85 |
| Termo de Adesao | 10.974.000,00 | 14.115.000,00 |
| Termo de Cooperacao | - | 14.500.000,00 |
| Transferencias a Instituicoes Privadas sem Fins Lucrativos - Convenios | 45.150.834,05 | 39.694.259,36 |
| **INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES** | **29.052.171,55** | **49.611.261,83** |
| Devolucoes de Saldos de Convenios | 15.688,88 | - |
| Indenizacoes | 15.297.383,74 | 35.712.780,23 |
| Indenizacoes - Aporte Financeiro ao Garantia Safra | 13.351.698,00 | 13.832.628,00 |
| Restituicoes | 387.400,93 | 65.853,60 |
| **Total** | **134.710.246,00** | **148.357.816,31** |

Fonte: Smart/Sefaz

Os recursos executados em 2020 e 2021 evidenciam o alinhamento das políticas públicas do Ceará com o combate aos mecanismos de geração da pobreza e de desigualdades sociais. Deste modo, o Poder Executivo reitera a posição de que vem estabelecimento políticas públicas distributivas e busca o contínuo aprimoramento dos mecanismos de alocação de recursos.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: Execução orçamentária de recursos do FECOP de 2021.

18. Conforme os esclarecimentos apresentados pela Comissão do PASF, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação está em fase de implementação, tendo em vista 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, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003) e regulamentado pelo Decreto nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009), que prioriza a execução de políticas distributivas e de combate à pobreza no território estadual.

19. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 04 –** À 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.

**COMENTÁRIOS:**

20. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> A partir do ano de 2017, a Secretaria do Planejamento e Gestão, considerando a necessidade de avançar na gestão e controle dos contratos de prestação de serviços de mão de obra terceirizada, com dedicação exclusiva de mão de obra, determinou à Célula de Gestão de Terceirização, hoje, Coordenadoria de Gestão de Serviços Terceirizados, que realizasse o diagnóstico da área, que apontou a necessidade de maior controle fiscal e financeiro, o que demandaria a racionalização dos custos e o aprimoramento do método de contratação e gerenciamento deste serviço.
>
> (...)
>
> Além disso, para subsidiar o processo de contratação, a Seplag disponibiliza aos órgãos e entidades interessados na contratação de serviços dessa natureza, um guia com as categorias, que observa a Convenção Coletiva de Trabalho de cada categoria, a legislação trabalhista e a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), cuja finalidade é identificar as ocupações no mercando de trabalho, definindo as atribuições e requisitos, além da uniformização salarial.
>
> (...)
>
> O governo tem trabalhado para avançar na melhoria deste processo, e a Seplag, por meio da COSET, orienta as instituições estaduais – por meio de mensagens no sistema SPG-Sister e de recomendações verbais - para que a terceirização se limite à execução de atividades da área meio.
>
> Compete à Seplag estabelecer critérios de seleção para a mão de obra terceirizada do Estado do Ceará e, no desempenho de sua função, busca disciplinar o processo, de modo a tornar o procedimento de contratação uniforme e o controle da execução mais efetivo.
>
> Diante dessa atribuição, foi publicado o Decreto nº. 33.903, de 21 de janeiro de 2021, que regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Estadual, a contratação de serviços terceirizados de natureza continuada pelos órgãos e entidades que integram a Administração Pública do Estado do Ceará, tendo sido alterado pelo Decreto nº. 34.194, de 05 de agosto de 2021, produzindo efeitos a partir do dia 18 de novembro de 2021, no qual são definidas as atividades que não poderão ser objeto de execução indireta. (art. 101).
>
> Deste modo, o Poder Executivo reitera a determinação para que a contratação

> desses serviços não se destine às atividades-fim dos órgãos, e busca, constantemente, melhorar o processo de contratação e o controle para que essa determinação se cumpra.
>
> Além disso, o Governo do Estado do Ceará seguindo com a política de qualificação do serviço público e considerando as exceções definidas pela Lei Complementar Federal nº173/2020, nomeou 2.948 novos servidores no biênio 2020/2021, destacando-se 2.275 nomeações para o cargo de professor, com lotação na Secretaria da Educação do Estado do Ceará – SEDUC. (Tabela 3)

21. A PASF apresentou melhorias implementadas no processo de contratação, com a finalidade de limitar a contratação de terceirizados apenas nas atividades da área meio, além da publicação do Decreto nº 33.903, alterado pelo Decreto nº 34.194, o qual define a atividades que não podem ser objeto de execução indireta, entretanto, esta Diretoria, avaliando o total de despesas realizadas, especificamente no elemento 34 – Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização, observou-se que no exercício de 2021 foi atingido o montante de R$ 961 milhões, ocorrendo um acréscimo em relação ao exercício anterior (R$ 864 milhões), concluindo-se que as medidas apresentadas não surtiram efeitos no exercício em análise.

22. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta Diretoria, encaminhado pela Relatora por meio do Despacho Singular nº 50946/2022.

23. O Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimento adicional sobre a matéria:

> O Governo do Estado do Ceará, por meio da SEPLAG, vem trabalhando para que haja uma padronização das contratações de mão de obra terceirizada. Em 2018, foi reformulado o catálogo de categoria da terceirização, reduzindo de 430 para 85 categorias, nas áreas de saúde, informática, asseio e conservação, transportes e vigilância. O objetivo deste esforço é reduzir a contratação de terceirizados para a realização de atividade fim.
>
> A tabela 1 abaixo mostra que o elemento de despesa 34 é empenhado em dois itens de despesa – Terceirização em Substituição de Mão de obra e Cooperativas. Observa-se que, entre 2020 e 2021, houve um aumento do valor empenhado nestes itens, com destaque para Cooperativas, que representa cerca de 74% do elemento. Este incremento deu-se na área da saúde, o que se justifica pela necessidade de aumento no número de profissionais para atender as ações de enfrentamento à pandemia.
>
> (...)
>
> Além disso, com a interrupção, em 2020, de alguns serviços de saúde, cujos esforços nesta área foram direcionados para atender as exigências dos efeitos da COVID-19, observa-se também um aumento em 2021 do valor empenhado em terceirização, tendo em vista que a retomada gradativa dos serviços exigiu uma oferta de serviços de saúde superior àquela observada no período pré-pandemia. É pertinente considerar também que as Convenções Coletivas de Trabalho atualizaram os valores dos respetivos contratos de terceirização.
>
> Ressalte-se, especialmente, que o quantitativo TOTAL de terceirizados reduziu em 2021, quando comparado ao exercício de 2020, conforme informações constantes no Sistema de Terceirizados SISTER, que pode ser visualizado pela

tabela 2.

Em relação a contratação de profissionais com vínculo permanente, informamos que, consoante inciso I do art. 10 do Decreto nº 21.284, de 26 de fevereiro de 1991, exige-se aos órgãos/entidades setoriais prever, identificar e informar as necessidades quantitativas e qualitativas de recursos humanos, apresentando subsídios, objetivando estabelecer políticas e diretrizes de manutenção e controle de pessoal.

No ano de 2021, o Governo do Estado do Ceará nomeou um total de 2.751 candidatos aprovados em concursos públicos, para formação do quadro efetivo de pessoal dos seguintes órgãos: Secretaria da Educação do Ceará (Seduc), Polícia Militar do Estado do Ceará (PMCE), Secretaria da Administração Penitenciária do Estado do Ceará (SAP), Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará (CBMCE), Departamento Estadual de Trânsito do Ceará (Detran), Fundação Cearense de Meteorologia e Recursos Hídricos (Funceme), dentre outros.

Ainda durante o exercício de 2021, merece destaque o concurso da Funsaúde, pela quantidade de vagas disponibilizadas, que foi um total de 6.015, sendo desse total, 4.541 para a área assistencial (Edital de Abertura nº 01), 419 vagas são para a área administrativa (Edital de Abertura nº 02), e 1.055 para a área médica (Edital de Abertura nº 03).

Desta forma, visando substituir gradativamente o gasto com as cooperativas de saúde, o Estado do Ceará, por meio da Lei 17.186, de 24 de março de 2020, autorizou o Poder Executivo a instituir a Fundação Regional de Saúde – Funsaúde, com a finalidade de desenvolver e executar, de modo regionalizado e sem exclusividade, no âmbito do Sistema Único de Saúde – SUS –, ações e serviços de saúde estaduais e apoiar municípios e consórcios públicos de saúde em seus serviços de referência nas regiões de saúde, cabendo-lhe, ainda, desenvolver atividades de caráter científico e tecnológico em saúde.

24. A PASF informa a reformulação do catálogo de categoria de terceirização, 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.

25. Apresenta também, que houve diminuição do quantitativo de terceirizados e nomeações de aprovados em concursos públicos na área da saúde e segurança.

26. Diante dos fatos apresentados e do aumento registrado de serviços terceirizados, esta Diretoria permanece opinando que as ações não surtiram efeitos no exercício em análise.

**SITUAÇÃO: Não atendida**

**RECOMENDAÇÃO Nº 05 –** À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente.

**COMENTÁRIOS:**

27. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> A Secretaria do Planejamento e Gestão, por meio de sua Coordenadoria de Gestão Orçamentária - COGEO, disponibilizou as informações analíticas utilizadas no cálculo e a respectiva memória do cálculo que aufere o percentual de abertura de Créditos Suplementares por meio de Decretos do Poder Executivo, referente ao exercício de 2021, em seu sítio eletrônico, no seguinte link:
>
> http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofCreditos/ProcessoCreditos/cnsPercentualAcumuladoMes.aspx
>
> No que tange à disponibilização das informações em formato de dados abertos, a área de negócio orçamentário, juntamente com o setor de tecnologia da informação, disponibilizou as informações acima por meio de planilha eletrônica multiplataforma de código aberto onde será possível detalhar a informação até o nível de unidade de Decreto.
>
> Entende-se que as informações acima disponibilizadas, conjugadas com a leitura do Art. 7° da Lei Orçamentária Anual 2021 (Lei 17.364, de 23 de dezembro de 2020), alíneas e parágrafo único são suficientes para atender a esta recomendação.

28. Esta Diretoria entende que esta recomendação foi atendida por terem sido apresentados as informações analíticas e memorial de cálculo e disponibilizado em sua página eletrônica.

**SITUAÇÃO: Atendida**

**RECOMENDAÇÃO Nº 06 –** À Secretaria do Planejamento e Gestão, que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**COMENTÁRIOS:**

29. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> A Lei de Diretrizes Orçamentárias LDO 2022, em seu artigo 18, define as regras a serem observadas pelos órgãos e entidades da Administração Pública, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, de seus créditos adicionais e da respectiva execução.
>
> Esse regramento determina que as ações orçamentárias sejam classificadas em relação à prevalência da despesa, ou seja, na elaboração da LOA deve-se definir se os gastos são: Administrativos ou Finalísticos, sendo continuado, não continuado ou Investimento/inversão dentro de cada tipo. A identificação do tipo de gasto a partir das ações orçamentárias, pode parecer uma etapa simples, mas que é um passo importante na criação da estrutura necessária ao efetivo controle dos custos.

30. Menciona ainda o Decreto nº 32.173, de 22 de março de 2017 que se institui o funcionamento do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), bem como a Emenda Constitucional nº 88, de 21/12/2016, que trata do Novo Regime Fiscal, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias correntes.

31. Acrescenta que na LDO 2022 (Art. 19, § 3º) é definido que a avaliação dos programas cabe

ao Grupo Técnico de Gestão por Resultados (GTR), que assessora o COGERF e finaliza informando que:

> Na Lei do Plano Plurianual 2020-2023 – Lei nº 17.160 de 27 de setembro de 2019, os programas e seus respectivos atributos estão definidos de modo a possibilitar uma melhor avaliação de seus resultados bem como melhorar o controle dos custos das Ações Orçamentárias. Em seu artigo 15, prevê a realização de avaliações bienais do Plano, que trata, por exemplo, da avaliação dos programas finalísticos (...)
>
> Em suma, de forma planejada e gradual, o governo tem implementado as medidas definidas na metodologia geral de implantação do Sistema de Custos, e trabalha para que o controle de custos possa garantir a comparabilidade entre todos os órgãos do governo.

32. Diante o exposto pela Comissão do PASF, 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 primaria corrente para um período de 10 anos, no entanto, este se detendo ao aspecto da contenção de parte do gasto, por um período especifico.

33. Desse modo, observa-se ações que auxiliam a efetivar a recomendação em análise, entretanto, ainda não se visualiza a descrição das normas relativas ao controle de custos, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo, com entrega dos serviços e bens disponibilizados a sociedade.

34. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

35. Assim, reitera-se a recomendação em questão, que terá o acompanhamento da sua evolução até a sua efetiva implementação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 07** - À Secretaria da Fazenda, que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.

**COMENTÁRIOS:**

36. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em fase de implementação e acrescenta que:

> O processo de elaboração dos instrumentos de planejamento tem sido continuadamente aprimorado para contemplar a implantação de um sistema de custos. O Governo do Estado, de forma planejada e gradual, está implementando as medidas e trabalhando para que o controle de custos possa garantir a comparabilidade entre todos os órgãos do Governo. A LDO de 2021 (Lei nº 17.278, de 11 de setembro de 2020) buscou explicitar o nível de controle dos custos e de avaliação dos programas que o Estado pode realizar atualmente, com vistas à efetiva implantação do Sistema de Custos, dentro do prazo legal estabelecido.
>
> Além disso, está em execução o Contrato nº 043/2021, celebrado pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela Secretaria da Fazenda, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará.
>
> Alguns módulos do novo sistema já foram implantados e, dentre os módulos a serem desenvolvidos consta o de Gestão de Custos, que aproveitará todo o arcabouço teórico desenvolvido pela Comissão formada por SEFAZ, SEPLAG e CGE para desenvolvimento da metodologia de custos aplicados à Administração Estadual e cuja previsão para a entrega é julho de 2023.

37. Seguindo o disposto acima pela Comissão do PASF e na Recomendação nº 6, verifica-se que o Estado está em processo de elaboração de um sistema integrado e que possibilite a implantação de um sistema de controle dos custos. Assim, reitera-se, para fins de acompanhamento, a implantação do sistema de custos.

38. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 08 -** À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

**COMENTÁRIOS:**

39. A Comissão do PASF informa que a SEPLAG tem buscado assegurar o cumprimento do disposto no Manual de Celebração de Contratos de Gestão e esclarece que:

> O SGCC está estruturado de forma a buscar o intuitivo cumprimento das exigências e orientações pertinentes ao processo de Celebração de Contratos de Gestão, principalmente, na estruturação do Checklist das Documentações da Contratante (Órgão ou Entidade Pública) e da Contratada (Organização Social), os quais são conferidos e analisados pela SEPLAG, de forma a verificar se são cumpridos os requisitos mínimos de conteúdo e de formalidade necessários à instrução processual e aos processos autorizativos intrínsecos ao fluxo para a formalização desses instrumentos, cabendo ao órgão/entidade a responsabilidade pelas informações nele contidas.

40. Tratando da avaliação dos custos e dos ganhos de eficiência esperados acrescenta:

> (…) é apresentada uma planilha detalhada com estimativa de custos, que foi implantada a partir das alterações ocorridas em janeiro de 2020 e com a intensificação das orientações ao final deste mesmo ano, houve um engajamento satisfatório dos Contratantes no esforço pela melhoria processual, tanto da fase de Celebração quanto de Acompanhamento da Execução dos Contratos de Gestão.
>
> Em 2021, todos os processos celebrados contêm o Estudo Técnico Detalhado (ETD) – anterior à elaboração do Termo de Referência – realizado por cada Contratante, bem como a Planilha Detalhada de Estimativa de Custos do Contrato de Gestão, elaborado por cada Contratada. Esses dois documentos podem ser acessados no SCCG no Checklist da documentação da Contratante (ETD) e da Contratada (Planilha de Custos).
>
> (…)
>
> Desta forma, acredita-se que o processo foi implementado e está sendo absorvido pelas Contratantes, contando com assessoria da SEPLAG/Cocap, quando relatado dúvidas e/ou questionamentos. Pode-se afirmar que esse processo foi implantado e existe um esforço para sua melhoria contínua. Para maior visibilidade, será inserido no Manual de Celebração de Contratos uma área explicativa dos documentos, os quais foram introduzidos a partir de janeiro de 2020, que poderão ser acessados no site da SEPLAG.

41. Diante o exposto pela Comissão do PASF, verifica-se a realização de ações na busca da implementação dessa recomendação.

42. Entretanto, em inspeção realizada por este Tribunal de Contas, que resultou em relatório final nº 1/2021(Processo nº 25355/2021-1), examinou-se atos relacionados a Contrato de Gestão firmado no exercício de 2021, entre SEDUC e o CENTEC, obtendo-se alguns achados dentre os quais:

> 01 Deficiência na demonstração da vantajosidade em nível de eficiência e economia para o Estado.
>
> (…)
>
> 03 Ausência de metas e indicadores que contribuam para avaliar o aspecto da produtividade e eficiência do objeto principal do Contrato de Gestão celebrado com a Organização Social – OS.

43. 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.

44. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

45. Assim, reitera-se a recomendação em análise, para que se possa acompanhar sua efetiva implementação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação**

**RECOMENDAÇÃO Nº 09 -** 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.

**COMENTÁRIOS:**

46. A Comissão do PASF informa que essa recomendação 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".

47. No entanto, como não foram apresentados dados que indicassem o início na implementação dessa recomendação, esta ficou mantida.

48. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Relatório de Instrução n° 00179/2022), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação (seq. 106), tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados por esta diretoria inicialmente.

49. Mesmo assim, consultou-se o site da SEPLAG e identificou-se a disponibilização do Projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2023, entretanto, apesar de constar no Anexo de Metas fiscais, na memória de cálculo das metas anuais, o valor considerado para renúncia de receitas, não se observou a especificação de quais parâmetros foram utilizados para se apurar o valor previsto, como recomendado.

50. Assim, reitera-se a recomendação em questão, para identificar sua implementação.

**SITUAÇÃO: Não atendida**

**RECOMENDAÇÃO Nº 10 -** Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para

a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.

**COMENTÁRIOS:**

51. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em fase de implementação e acrescenta que:

> A apuração de eventuais saldos remanescentes dos contratos de gestão é de responsabilidade de cada órgão gestor dos instrumentos. De acordo com a Lei Estadual nº 12.781/97, que rege a relação do Estado com as Organizações Sociais, bem como a execução por meio dos contratos de gestão, está prevista a possibilidade de apropriação dos saldos remanescentes, conforme o art.13, §5º.
>
> (…)
>
> Nada obstante, o Poder Executivo está elaborando regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, estabelecendo os regramentos para a garantia da devida transparência.

52. Nas evidências citadas pela Comissão do PASF, consta o Processo nº 10029539/2020, o qual se reportaria aos saldos remanescentes dos contratos de gestão.

53. Em consulta ao mencionado processo (nº 10029539/2020) da Seplag[22], consta especificado que o assunto se trataria do relatório anual de contas do governador, não havendo mais nenhum outro dado disponível.

54. Assim sendo, identifica-se que o citado processo está em trâmite, entretanto, sua última movimentação foi dia 18/12/2020, na mesma posição quando analisado na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2020.

55. Diante dessa ausência de movimentação do processo que regulamentaria a forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, e considerando ainda que não se observou a transparência dessa apropriação, a situação da recomendação em questão, na análise inicial, foi modificada para "não atendida".

56. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Relatório de Instrução n° 00179/2022), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação (seq. 106), reafirmando a elaboração de regulamentação, conforme segue:

> O Poder Executivo iniciou a atividade para elaboração de norma relacionada aos contratos de gestão a qual contempla a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão. A minuta inicial já foi discutida

[22] Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado do Ceará-Seplag. Consulta Processos VIPROC. Site: http://appsweb.seplag.ce.gov.br/cviproc/pages/detalhes_processo.seam?cid=16405. Acessado em 11/04/2022.

> no âmbito desta comissão que sugeriu ajustes, que estão em elaboração para posterior validação.

57. Entretanto, novamente não foram apresentadas evidências de ações realizadas no exercício de 2021, que objetivassem a implantação dessa recomendação.

58. Assim, reitera-se a recomendação em questão, para identificar sua implementação.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

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

**COMENTÁRIOS:**

59. A Comissão do PASF informou que essa recomendação ainda está em implantação e acrescentou:

> (…) em que pese o enorme impacto decorrente da crise de saúde pública gerada pela pandemia de COVID-19, várias medidas estão sendo progressivamente adotadas para melhor gerenciamento, controle e efetividade na recuperação dos créditos inscritos na Dívida.
>
> Inicialmente, foi implantado o sistema digital Portal do Contribuinte (https://portaldocontribuinte.pge.ce.gov.br/) , acessado online pelo público em geral que permite desde a consulta à dívida ativa por meio de CPF e CNPJ até parcelamento automático de débitos (...).
>
> Referido Portal identifica, atualmente, 12.765 cadastros ativos, sendo 5.970 pessoas jurídicas e 6.795 pessoas físicas cadastradas.
>
> (…)
>
> Da mesma forma, foi implantado e constantemente aperfeiçoado o Portal da Dívida Ativa (http://portaldivida.pge.ce.gov.br). Apesar de ainda estar restrita apenas à dívida ativa não tributária, o Portal da Dívida Ativa é ferramenta implementada e progressivamente aprimorada, dotada de funcionalidades para consulta em tempo real de relatórios do saldo devedor total, por contribuintes e até mesmo por fase de cobrança do débito.
>
> Referido sistema permite, inclusive, o acompanhamento da efetiva arrecadação total de débitos não tributários por mês e por código de receita.
>
> Através de todos os relatórios disponibilizados pelo sistema, conforme as Figuras 1 e 2, é possível conhecer o índice de efetividade da cobrança da dívida ativa não tributária, efetividade de parcelamentos etc.
>
> (…)
>
> O Portal da Dívida Ativa se encontra operacional, mas sua utilização, no momento, pode ser realizada somente dentro da própria PGE ou, externamente, através da instalação de uma VPN (…)

60. Mesmo assim, se dispôs a conceder acesso remoto desses dados a este Tribunal de Contas,

"enquanto ele não é publicado na internet".

61. Acrescentou que pelos dois portais mencionados é possível identificar os pedidos de parcelamento da dívida ativa, tendo destacado o sistema desenvolvido para consulta e certificação da Dívida Ativa destinado ao Poder Judiciário:

> Cumpre também destacar que a Procuradoria-Geral do Estado desenvolveu ao longo de 2021-2022 Sistema de consulta e certificação da Dívida Ativa destinado ao Poder Judiciário (https://consultajud.pge.ce.gov.br/). A primeira versão de tal sistema foi apresentada ao Tribunal de Justiça do Estado do Ceará na data recente de 23 de março de 2022.
>
> Por meio da cooperação entre os poderes, o ConsultaJud oferece mais transparência e celeridade às atividades que envolvem os dois órgãos. A proposta é agilizar o acesso do TJ/CE às informações fiscais de competência da ProcuradoriaGeral do Estado, reduzindo o tempo gasto com expedientes desnecessários.

62. Mencionou a instituição do Programa PGE dialoga, buscando a modernização da recuperação de créditos, bem como o trabalho da CIRA, Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), criado pelo Ato Normativo Conjunto PGE nº 1 de 11/03/2019, que "tem por finalidade de propor medidas judiciais e administrativas, para o combate às fraudes fiscais e aos crimes correlatos".

63. Por fim, relacionou outras medidas adotadas tais como:

> O Governo do Estado do Ceará também publicou a Lei n° 17.354/2020, de 16 de dezembro de 2020, que dispõe sobre o Devedor Contumaz do ICMS e estabeleceu medidas de fortalecimento da cobrança de créditos tributários.
>
> Outra medida para aumento da efetividade da Cobrança da Dívida Ativa foi a confecção de Termo de Cooperação com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (ANOREG/CE), por meio do qual a Procuradoria Geral do Estado do Ceará passou a ter acesso eletrônico à Central Eletrônica de Registros Imobiliários do Ceará – CERICE e dos demais serviços eletrônicos disponibilizados pela CERICE, relacionados com os Cartórios de Registros Imóveis integrados aos Sistemas, maximizando a pesquisa de bens em nome de contribuintes em débito com o Fisco.
>
> (…)
>
> Por fim, com vistas ao aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, inovação, transformação digital e participação do cidadão, em conformidade com o que dispõe a Lei do Governo Digital, foi constituído o Grupo de Trabalho de Governança Digital e Cultura da Inovação (CONECTA PGE) na Procuradoria-Geral do Estado do Ceará.
>
> Pretende-se, com a instituição do grupo CONECTA PGE, que se realizem pesquisas com vistas à introdução da inovação e de meios tecnológicos para auxiliar nas tomadas de decisões dos gestores da Procuradoria.

64. Diante o exposto pela Comissão do PASF, consultou-se o Portal do Contribuinte[23], onde são

[23] Portal do Contribuinte. Site https://portaldocontribuinte.pge.ce.gov.br/. Acessado em 11/04/2022

disponibilizados ao contribuinte diversos serviços, tais como requerimento de remissão, revisão, parcelamentos, como também um sistema de emissão de certidões, dentre outros, e assim identificando-se recursos que facilitam a comunicação do contribuinte com o Estado, entretanto, ainda não se observa dados relativos à evolução da arrecadação desses créditos.

65. Sobre as demais ações relatadas pela Comissão do PASF, tem-se a instituição do programa PGE Dialoga que busca modernizar a atuação estatal na recuperação da dívida ativa, o que pode melhorar os indicadores de desempenho dessa arrecadação. Além disso, tem-se o Devedor Contumaz do ICMS, que estabelece o fortalecimento da cobrança de créditos tributários.

66. Entretanto, não se observando a disponibilização dos efeitos dessas medidas no incremento dos recursos recebidos de dívida ativa.

67. Também é ressaltado pela Comissão PASF o fortalecimento das ações da CIRA na recuperação desses créditos, bem como, é citado o Termo de Cooperação firmado com a Associação dos Notários e Registradores do Estado do Ceará (ANOREG/CE), também com o objetivo de aumentar a efetividade na cobrança da Dívida Ativa, entretanto, novamente não se visualiza indicadores com os quais se possam avaliar o resultado alcançado com essas medidas.

68. Assim sendo, são relatadas ações implementadas que buscam aumentar o montante arrecadado, entretanto, ainda não se verificando a disponibilização de meios para que se possa acompanhar a situação da Dívida Ativa.

69. Sobre o Portal da Dívida Ativa[24], conforme relatado pela Comissão PASF, seria onde se observaria dados relacionados à arrecadação de dívida ativa não tributária, entretanto, como possui seu acesso restrito a PGE e a servidores autorizados, impossibilita a análise desta Unidade Técnica bem como do público em geral, dificultando o acompanhamento da situação da Dívida Ativa de forma acessível a quem interessar.

70. Da mesma forma¸ o sistema de consulta e certificação da Dívida Ativa destinado ao Poder Judiciário, ConsultaJud (https://consultajud.pge.ce.gov.br/), também para seu acesso faz-se necessário a utilização de usuário e senha.

71. Por fim, mencionou-se grupo de trabalho, chamado CONECTA PGE, com vista a auxiliar nas tomadas de decisões da Procuradoria.

72. Assim sendo, são mencionadas atividades que objetivam o aumento do volume arrecadado de dívida ativa, bem como esforços para a disponibilização de indicadores ou recursos que

[24] Portal da Dívida Ativa. Site http://portaldivida.pge.ce.gov.br, Acessado em 11/04/2022.

proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa do Estado do Ceará, entretanto, este último ainda está em implantação e não está disponível a quem interessar.

73. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

74. Desse modo, com base nos fatos relatados, mantem-se essa recomendação para que se possa acompanhar sua efetiva implementação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação**

**RECOMENDAÇÃO Nº 12 –** Ao Governo do Estado, que envide esforços no sentido de dar maior efetividade à execução orçamentária dos investimentos em geral, especialmente aqueles voltados à consecução de direitos sociais.

**COMENTÁRIOS:**

75. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

> Quanto à análise do TCE, referente aos investimentos em funções de direitos sociais, reforça-se o posicionamento de que essa variável, por definição, refere-se a despesas discricionárias, não havendo, portanto, obrigatoriedade permanente do gestor na sua execução em níveis próximos ou superiores ao longo dos anos. O Poder Executivo reconhece a necessidade de investimentos em suas diversas áreas de atuação. No entanto, desde 2020, a pandemia da Covid-19 impôs ao gestor público, de todas as esferas, o redirecionamento dos recursos das diversas funções para áreas específicas, notadamente, para a Função Saúde, principalmente para despesas correntes, fato observado, inclusive, pelo próprio TCE na análise das Contas de Governo.
>
> Desta forma, alguns investimentos de outras áreas do governo tiveram que ser postergados, o que, por si só, já explicam a redução tanto da previsão, quanto do nível de execução dos investimentos nas despesas relacionadas aos direitos sociais.
>
> Para o ano de 2021, com a melhora do quadro da pandemia da Covid 19, o Poder Executivo pode realinhar os gastos e prioridades, e desta forma, os investimentos com recursos de fontes próprias (00 - Recursos Ordinários; 01 - Cota parte do FPE; 10 - FECOP; 44 - Royalties; 16 - Compensação Ambiental; 70 - Recursos Diretamente Arrecadados e 76 - FIT) destinados para as funções relacionadas aos direitos sociais voltam a apresentar crescimento de 152,84% se comparado ao ano de 2020, e um percentual de empenho de 76,75%, conforme mostra Tabela 5 a seguir.
>
> [...]
>
> Em suma, verifica-se em 2021 um crescimento absoluto no empenho dos

> investimentos relacionados aos direitos sociais de 152,82% em relação ao ano anterior. E ainda, com uma elevação do valor autorizado dos investimentos nessas funções em cerca de 115,57%, que se refletiu em um incremento absoluto na maioria das áreas, corroborando com o entendimento de que o Estado vem aumentando os recursos disponibilizados para direitos sociais.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
>
> Evidências: Execução orçamentária de 2021

76. Conforme a análise da execução orçamentária do exercício de 2021, as despesas com investimento do Poder Executivo totalizaram R$ 3.448.394.713,59, 40,94% maior em comparação com o exercício anterior.

77. Considerando somente a utilização de fontes de recursos próprios, verifica-se que o valor empenhado foi de R$ 2.526.821.728,11, correspondente a 77,81% do valor autorizado para o exercício.

78. Quanto às despesas executadas em investimentos com recursos próprios cujas funções são relacionadas a direitos sociais, observa-se que o valor autorizado dos gastos com investimentos aumentou 115,57%, e o percentual de execução aumentou de 65,44% para 76,75% em comparação com o ano de 2020.

79. Diante do exposto, avalia-se a referida ocorrência como atendida. Deve-se destacar que a verificação de seu atendimento pelo Estado precisa ser contínua.

**SITUAÇÃO: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 13** – Ao Poder Executivo, que aprimore os mecanismos para identificação dos gastos executados com recursos ordinários, permitindo diferenciar os provenientes da União e os originados exclusivamente da arrecadação estadual.

**COMENTÁRIOS:**

80. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

> A Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro e 2021, estabelece a padronização das fontes ou destinações de recursos a ser observada no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e prevê no parágrafo 4º do art. 1º que "As fontes ou destinações de recursos a serem utilizadas por Estados, Distrito Federal e Municípios serão definidas por meio de Portaria específica publicada pela Secretaria do Tesouro Nacional, no intervalo de 500 a 999." Para definição dessa classificação, foi editada a Portaria nº 710, de 25 de fevereiro e 2021.
>
> Conforme deliberado no art. 3º da Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021, disposto a seguir, a obrigatoriedade de atendimento aos dispositivos da norma é a partir do exercício financeiro de 2023, sendo que para os exercícios financeiros de 2020 e 2021 os entes da Federação deverão observar o disposto na Portaria STN nº 394, de 20 de agosto de 2020.

> [...]
>
> Corrobora-se com a recomendação da Nobre Corte de Contas, enfatizando que na execução orçamentária do exercício financeiro de 2022 permanecerá atendendo ao detalhamento das fontes de recursos previsto na Portaria STN nº 394, de 20 de agosto de 2020, e, a partir do exercício de 2023, será padronizado as fontes de recursos conforme padrão nacional previsto na Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro e 2021, de forma a diferenciar os recursos de arrecadação própria dos provenientes de transferências. Ressalta-se que, em atendimento à norma em epígrafe, na elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO e do Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA durante o exercício de 2022 (referentes ao exercício de 2023) utilizará padrão nacional de fonte de recursos previsto na Portaria Conjunta STN/SOF nº 20/2021.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.
>
> Evidências: Portaria Conjunta STN/SOF nº 20, de 23 de fevereiro e 2021; Portaria nº 710, de 25 de fevereiro e 2021; STN nº 394, de 20 de agosto de 2020.

81. Considerando que a Portaria Conjunta STN/SOF nº 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.

82. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação**

**RECOMENDAÇÃO Nº 14** – Ao Poder Executivo, que envide esforços para aumentar a transparência nos sites eletrônicos, por meio do saneamento dos dados apresentados e evidenciação de notas explicativas tanto em relação ao significado dos conteúdos dos campos divulgados quanto às informações consolidadas.

**COMENTÁRIOS:**

83. A Comissão do PASF informa que:

> Em observância ao disposto na Lei Estadual nº 15.175/2012 em seu art. 11, §2º, a promoção da transparência de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, além da plataforma Ceará Transparente, a qual se

constitui na principal ferramenta do Poder Executivo, premiada com em âmbito nacional e internacional, os sítios institucionais de cada órgão constituem outros importantes canais de transparência do Estado do Ceará. Com isso em mente, foi instituído através da Portaria nº 231/2019 da CGE, processo de avaliação permanente da transparência promovida por meio dos sítios institucionais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, com o objetivo precípuo de "promover e aperfeiçoar a transparência dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, a forma e a efetividade dessa política no âmbito do Governo do Estado do Ceará, que tem como premissa básica no seu Modelo de Gestão.".

Assim, no ano de 2021, foi realizada a primeira rodada de avaliação dos sítios institucionais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, contemplando critérios de Transparência Ativa e Transparência Passiva, assim como critérios qualitativos e quantitativos, que deverão ser avaliados de forma sistemática.

Ademais, a tela de Contratos e a tela de Convênios (apesar do nome essa consulta contempla todas as transferências voluntárias realizadas pelo Governo do Estado) foram revisitadas e foram mapeados todos os campos que os títulos poderiam causar algum tipo de dúvida ou má compreensão pelo cidadão usuário do Ceará Transparente. Após esse mapeamento foram acrescentadas notas para cada um desses campos identificados de forma a esclarecer o teor das informações ali disponibilizadas.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências: sítios institucionais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual; Ranking de Transparência (https://www.cge.ce.gov.br/2021/11/22/cgedivulga-o-resultado-do-ranking-de-transparencia-do-poder-executivo-estadual/).

84. Inicialmente, ressalta-se que a recomendação em análise se referia à página dedicada à divulgação dos recursos aplicados no combate à pandemia do COVID-19[25] incluída no Portal da Transparência.

85. Verificou-se, na fase preliminar, que, em consulta ao site, não foi especificado o texto descritivo das ações governamentais 18367, 21066 e 21087, sendo necessário recorrer à base de dados do S2GPR para consultar o detalhamento de tais classificações.

86. Ademais, observou-se na consolidação dos dados de 2021, 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.

87. Por fim, até a data da consulta no Portal da Transparência, 10,57% das despesas estavam com a nota anulada, não entregues ou apenas parcialmente entregues, não havendo notas explicativas em relação a tais fatos.

88. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta Diretoria, por determinação da Exma. Relatora, por meio do Despacho Singular nº 50946/2022, ao

[25] CEARÁ. Portal da Transparência. Disponível em: < https://ceara transparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/coronavirus-despesas/ >. Acesso em: 19 abr. 2022.

Poder Executivo, que através da Comissão do PASF, encaminhou esclarecimentos adicionais sobre a matéria:

> Análise da Comissão do PASF: Quanto a recomendação em epígrafe, ladeando-se ao objetivo central nela insculpido por essa Colenda Corte de Contas, qual seja o de constante fortalecimento da Transparência Pública, reitera-se a afirmativa de que no ano de 2021, foi realizada a primeira rodada de avaliação dos sítios institucionais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, contemplando critérios de Transparência Ativa e Transparência Passiva, assim como critérios qualitativos e quantitativos, e adiciona-se o informe que neste ano de 2022 desde o último mês de março, foi iniciada a 2ª rodada de avaliação, passando os sites institucionais e serem avaliados de forma sistemática.
> Especificamente, sobre o saneamento dos dados apresentados, que se referiu à consulta dos gastos com COVID, em que foram indicadas ocorrências de notas empenhos que no campo relativo à modalidade de licitação apareciam sem a informação (texto vazio), verificou-se que tais ocorrências se referiam a dois tipos de situações, uma primeira relacionada a despesas para as quais a licitação não se aplica, como auxílios financeiros e pagamentos de bolsas, e uma outra relacionada a lapso na rotina de importação dos dados, que deixou de coletar e preencher o campo em alguns casos, sendo tais situações prontamente sanadas.
> Relativamente ao significado dos conteúdos dos campos divulgados, informa-se que é disponibilizado na mesma tela da consulta um dicionário de dados que permite uma fácil compreensão das ocorrências nas bases disponibilizadas.
> Ademais, quanto a possíveis questionamentos, curiosidades, que possam surgir a partir da análise de dados consolidados ou do cruzamento destes, feitos a partir da base de dados baixada no formato de dados abertos, o que é possibilitada pela principal ferramenta de transparência do Poder Executivo estadual, pondera-se que essas já constituem novas perspectivas, novas situações que são possíveis de serem formuladas, exatamente pelo adequado cumprimento da diretriz de transparência pública.
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida Evidências: sítios institucionais dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual; Ranking de Transparência (https://www.cge.ce.gov.br/2021/11/22/cge-divulga-o-resultado-do-ranking-detransparencia-do-poder-executivo-estadual/).

89. Após reanálise dos dados divulgados no portal da transparência, com base em consulta realizada no dia 21/06/2022, verificou-se que as notas de empenho referentes ao exercício de 2021 continuam sem apresentar o texto descritivo das ações governamentais 18367, 21066 e 21087.

90. Já em relação aos valores com texto vazio no campo modalidade de licitação, nos esclarecimentos ofertados, foi apontado que se referiam a auxílios financeiros e pagamentos de bolsas, despesas as quais não se aplicariam a licitação, tendo ocorrido também falhas na importação dos dados.

91. Em nova consulta aos dados, observou-se que os valores foram reclassificados indicando que a modalidade de licitação não seria aplicável, entretanto haviam várias classificações de naturezas de despesas, além das citadas. Ademais, não foram divulgadas novamente notas explicativas com as informações apontadas nos esclarecimentos, as quais deveriam ser divulgadas no portal da transparência também.

92. Do mesmo modo, o portal da transparência permanece sem apresentar notas explicativas em relação 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.

93. Diante do exposto, conclui-se pelo não atendimento da referida recomendação.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 15 -** Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.

**COMENTÁRIOS:**

94. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

> A Unidade Técnica, entretanto, registra que é necessário restar demonstrado na LOA que "a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária" para cumprir o citado inciso I, sem, contudo, descumprir o princípio do orçamento bruto, i.e., não se pode estimar a receita pelo valor líquido das renúncias. Logo, os gastos tributários devem estar evidenciados na lei. No entanto, o Estado do Ceará, na Lei Orçamentária Anual 2020, alterada pela Lei nº 17.346/2020, já demonstra, no Anexo III, conforme dispõe seu art. 5º, que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária.
>
> (...)
>
> Como se depreende do citado Anexo III, os impactos orçamentário-financeiros provenientes de renúncia de receitas já estão considerados em termos líquidos na elaboração e futura aprovação da LDO e da LOA, nos termos previstos no inciso I do artigo 14 da LRF. Elas foram computadas para limitar/reduzir a capacidade de execução de despesas públicas, evitando desequilíbrios fiscais na lei orçamentária.
>
> (...)
>
> Logo, por serem requisitos alternativos, o Estado do Ceará levou em consideração, expressamente, o impacto da renúncia de receitas na elaboração das peças orçamentárias, adotando, portanto, a metodologia prevista no inciso I, do art. 14 da LRF. Assim, o estado não evidenciou as compensações tributárias previstas no inciso II, do art. 14 da LRF porque adotou a metodologia do inciso I.

95. No Relatório de Instrução n°00179/20222 a unidade técnica se manifestou:

> Analisando as informações evidenciadas pela Comissão do PASF, de fato o Demonstrativo Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, peça integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO apresenta as renúncias de receitas previstas para o ano vigente e os dois seguintes. Ademais, em cumprimento ao art. 14, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF foi informado que a Lei Orçamentária Anual - LOA e LDO 2020 foram alteradas pela Lei nº 17.346/2020, art. 5º, demonstrando, através do anexo III, que a renúncia foi considerada na estimativa da receita orçamentária.
>
> O fato de alterar a LOA e a LDO e considerar em seu anexo III o cálculo aritmético do orçamento, apresentando a subtração da renúncia de receita dos valores brutos

e afirmar que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO não são suficientes para atender a recomendação, pois as informações estão incompletas já que estão contempladas somente as renúncias de receitas decorrentes de programas do Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI.

O Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF define orientações de preenchimento dos anexos das metas fiscais da LDO. Sobre o preenchimento do Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita tem-se as orientações:

TRIBUTO

Identifica a espécie de tributo, para o qual está sendo prevista a renúncia de receita.

MODALIDADE

Identifica a modalidade da renúncia fiscal para cada espécie de tributo. Nos termos do art. 14 da LRF, as modalidades de renúncia compreendem anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

SETORES/PROGRAMAS/BENEFICIÁRIO

Identifica os setores, programas e beneficiários que serão favorecidos com as renúncias de receita (grifo nosso).

Verifica-se inconsistências no preenchimento do demonstrativo, pois a modalidade tributária apresentada foi "incentivos fiscais", sendo que devem ser as dispostas no art.14, § 1º da LRF. Ademais, não detalha qual setor, programas e beneficiários, somente por ramo de atividade (indústria e comércio), não apresenta os demais impostos estaduais, como por exemplo as isenções do IPVA.

Importante frisar que o Poder Executivo deve trazer em notas explicativas no demonstrativo como se obteve as projeções da estimativa desse impacto orçamentário e informações adicionais para fins de controle e transparência.

Para fins exemplificativo, podemos citar a apresentação do citado demonstrativo no Estado de Santa Catarina que detalha os dados conforme as orientações do MDF e a Instrução de Preenchimentos Contábeis (IPC) nº 16 – Benefícios Fiscais que conceitua os tipos de benefícios tributários, conforme o art.14, § 1º da LRF.

Esta Corte de Contas, através da auditoria realizada no ano 2020, processo nº 19.081/2020-3, já havia expedido recomendações e determinações à Secretaria da Fazenda – SEFAZ com a finalidade de se levantar as renúncias de receitas não decorrentes de programas do Estado do Ceará e demonstrá-las adequadamente:
Recomendação nº 1: que seja definido o modelo de Sistema de Referência Tributária e que seja realizado o processo de classificação dos tipos de renúncias de receitas, conforme hipóteses previstas no Art. 14, § 1º da LRF (achado 1);
Recomendação nº 2: que seja elaborado um tratamento metodológico adequado para os incentivos fiscais, conforme hipóteses previstas no Art. 14, § 1º da LRF, com a finalidade de se obter estimativas agregadas das renúncias fiscais referentes ao ICMS, IPVA e ITCD tanto pela natureza jurídica do benefício, como pela sua finalidade (achado 1);
Determinação nº 1: que proceda o levantamento e a identificação das renúncias de receitas vigentes, em até 180 dias, conforme hipóteses previstas no Art. 14, § 1º da LRF, com seus prazos de vigência e término (achado 2);
Determinação nº 3: que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita, inclusive o Demonstrativo Regionalizado, na LOA e LDO do ano 2022, contemple todas as renúncias de receitas, conforme hipóteses previstas no artigo 14, § 1º, da LRF (achado 2

> Por tanto, esta unidade técnica entende que a recomendação continua sendo não atendida, haja vista que o Poder Executivo Estadual não demonstrou em sua totalidade e apresentou inconsistências no impacto orçamentário e financeiro da renúncia receita, conforme inciso I do art. 14 da LRF.
>
> SITUAÇÃO: Não Atendida.

96. Após a manifestação prévia, a Comissão Gestora Intersetorial realizou novas análises para dar tratamento às manifestações exaradas pela Corte de Contas e sobre a recomendação n° 15 ratificou as mesmas considerações, onde:

> O Estado do Ceará, na Lei Orçamentária Anual 2020, alterada pela Lei nº 17.346/2020, já demonstra, no Anexo III, conforme dispõe seu art. 5º, que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária.
>
> Como se depreende do citado Anexo III, os impactos orçamentários financeiros provenientes de renúncia de receitas já estão considerados em termos líquidos na elaboração e futura aprovação da LDO e da LOA, nos termos previstos no inciso I do artigo 14 da LRF. Elas foram computadas para limitar/reduzir a capacidade de execução de despesas públicas, evitando desequilíbrios fiscais na lei orçamentária.
>
> Entende-se ser fundamental avaliar, em qualquer caso de renúncia, o cumprimento dos requisitos alternativamente colocados no art. 14 da LRF, segundo o qual a instituição das hipóteses de renúncia subordina-se, previamente, à consideração (expressa e discriminada) de seus efeitos quando da elaboração das peças orçamentárias (inciso I) ou à demonstração de medidas tributárias que compensem efetivamente a perda na arrecadação (inciso II).
>
> Por serem requisitos alternativos, o Estado do Ceará levou em consideração, expressamente, o impacto da renúncia de receitas na elaboração das peças orçamentárias, adotando, portanto, a metodologia prevista no inciso I, do art. 14 da LRF. Logo, o estado não evidenciou as compensações tributárias previstas no inciso II, do art. 14 da LRF porque adotou a metodologia do inciso I.

97. Após a verificação do exposto, ratifica-se a manifestação desta unidade técnica. Importante frisar que o Poder Executivo deve trazer em notas explicativas no demonstrativo como se obteve as projeções da estimativa desse impacto orçamentário e informações adicionais para fins de controle e transparência.

98. Diante do exposto, esta unidade técnica entende que a recomendação continua sendo não atendida, haja vista que o Poder Executivo Estadual não demonstrou em sua totalidade (bem como apresentou inconsistências) o impacto orçamentário e financeiro da renúncia receita, conforme inciso I do art. 14 da LRF.

**SITUAÇÃO: Não Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 16:** À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.

**COMENTÁRIOS:**

99. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

> Cabe salientar que o ente deve atender obrigatoriamente o disposto no inciso I ou II do art. 14 da LRF. Se a renúncia for considerada na estimativa de receita da Lei Orçamentária, inciso I, e não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais da LDO não será exigida a adoção de medidas de compensação. Caso contrário, será obrigatória a adoção de medidas de compensação, inciso II, as quais deverão ser implementadas antes da edição do ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício fiscal. (Grifamos)
>
> Como o Estado do Ceará, na Lei Orçamentária Anual 2020, alterada pela Lei nº17.346/2020, já demonstra, no Anexo III, conforme dispõe seu art. 5º, que a renúncia foi considerada na estimativa de receita orçamentária, não deve ser exigida a adoção de medidas de compensação.

100. Tendo em vista que o ente deve atender obrigatoriamente o disposto no inciso I ou II do art. 14 da LRF, alternativamente, e o governo do Estado do Ceará vem adotando a metodologia prevista no inciso I do art. 14 da LRF, de acordo com as evidências apresentadas na "Recomendação nº 15" (Anexo III da LOA 2020 alterada pela Lei nº 17.346/2020), esta unidade técnica considera que a presente recomendação não mais se aplica.

**SITUAÇÃO: Atendida (Não se aplica)**.

**RECOMENDAÇÃO Nº 17** - À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.

**COMENTÁRIOS:**

101. A Comissão do PASF informou que essa recomendação ainda está em implantação e acrescentou:

> As recomendações de nº 17, nº 50 e nº 52 estão sendo atendidas através das ações iniciadas no exercício de 2020, onde foram realizadas tratativas com o Instituto de Estratégia e Pesquisa Econômica do Estado do Ceará – IPECE no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto, ampliando o escopo de avaliação de resultados já existente. Para materialização dessas tratativas foi assinado o termo de Cooperação Técnica nº.02/2021, celebrado entre SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE, visando à avaliação Periódica do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI).
>
> O estudo referente aos anos de 2020 e 2021 se encontra em fase de realização e a cada dois anos serão realizadas novas avaliações.
>
> Quanto à verificação do cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais, a ADECE já dispõe do Sistema FDI, software desenvolvido no âmbito da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho, que permite dar maior agilidade e controle ao processo de entrada de dados, análise e deliberação dos incentivos, cabendo à ADECE, vinculada da SEDET, realizar o acompanhamento e o

> monitoramento dos empreendimentos incentivados no sentido de apurar os resultados esperados da sua aplicação.
>
> E ainda, como reforço na regulamentação do sistema de incentivos fiscais, o Decreto Nº 34.508 de 04 de janeiro de 2022 reformulou o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). O decreto traz mudanças que visam a desburocratizar os processos de concessão de incentivos fiscais, econômicos e financeiros no Estado.
>
> O novo marco vem somar esforços a outras iniciativas que estão sendo articuladas para o desenvolvimento econômico do Estado; a principal mudança consiste em priorizar as empresas alinhadas ao conceito ESG – sigla que se refere às boas práticas ambientais, sociais e de governança organizacionais – que terão um incentivo mais significativo de acordo com o novo marco do FDI. A utilização de energia renovável de até 30% do consumo e reuso de água até 30% do consumo constam entre as principais pontuações.

102. As informações prestadas apontam que o termo de Cooperação Técnica nº. 02/2021, celebrado entre SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE, é a evidência de tratativa no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto. Ademais, informa, também, que já está sendo realizado estudo referentes aos anos de 2020 e 2021.

103. Em relação ao cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais, as justificativas apensadas explicitam que a nova regulamentação do sistema de incentivos fiscais, por meio do Decreto nº 34.508 de 04 de janeiro de 2022, trouxe mudanças que visam a desburocratizar os processos de concessão de incentivos fiscais, econômicos e financeiros no Estado. Todavia, na resposta da comissão PASF, ficou esclarecido o processo de verificação do cumprimento das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais pelas empresas beneficiárias.

104. A descrição do sistema e a formalização do termo de cooperação técnica se coaduna com a recomendação exarada por esta Corte de Contas, porém falta ainda avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, através dos estudos realizados. A unidade técnica acompanhará a efetiva implementação da recomendação.

105. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Parcialmente atendida).**

**RECOMENDAÇÃO Nº 18 -** Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades

definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.

**COMENTÁRIOS:**

106. A Comissão do PASF informa que:

> No processo de acompanhamento e monitoramento do PPA, a SEPLAG determina que as instituições estaduais registrem as informações referentes ao desempenho de suas entregas, conforme previsto § 1º, do art.14, da Lei do PPA (Lei Nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, alterada pela Lei Nº 17.219, de 03 de junho de 2020). Pela metodologia de gestão adotada, todas as entregas do PPA devem ser acompanhadas no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima), ao passo que, para monitoramento, os órgãos/entidades elegem cerca de 50% das iniciativas como prioritárias, a fim de que recebam uma atenção especial na sinalização sobre o seu desempenho. Nesse universo monitorado, obrigatoriamente devem estar contidas as que possuem entregas declaradas como prioritárias da LDO, as quais, no sistema, recebem uma indicação em negrito para destacá-las dentre as demais, conforme Figura 4.
>
> (...)
> Outra evidência do trabalho adotado pelo Poder Executivo para melhorar o nível de execução física e orçamentária das entregas é a elaboração dos Acordos de Resultados (AR). Acordos de Resultados (AR) é um instrumento gerencial, de curto prazo, cujo principal objetivo é alinhar os esforços das setoriais à estratégia governamental, pactuando anualmente os principais compromissos setoriais (desafios, indicadores, metas, projetos e entregas) entre a alta direção na pessoa do Sr. Governador do Estado, como Acordante, pelo Secretário de Estado, como acordado, e pelos Secretários do Planejamento e Gestão e da Fazenda, como intervenientes.
>
> Essa pactuação de compromissos iniciou-se no Estado do Ceará em 2017, com cinco secretarias envolvidas (incluindo suas vinculadas), e veio se expandindo desde então, alcançando em 2021 um total de 17 secretarias e vinculadas. Desde 2020, um dos critérios adotados para seleção das entregas do PPA que compõem o contrato é sua indicação no anexo de metas e prioridades da LDO. Conforme mencionado no Guia Metodológico da Pactuação dos Acordos de Resultados (2021, p. 21),
>
> > "Após a validação dos ferramentais e de posse do Anexo de Metas e Prioridades da LDO, são selecionados os programas do PPA com entregas priorizadas na LDO para o ano de execução do AR, dando início à produção do material que será apresentado aos órgãos estaduais durante o processo de pactuação. "
>
> Firmado o acordo, realiza-se um trabalho de monitoramento mensal, que se traduz num processo de análise contínua do desempenho de indicadores e da execução das entregas do Plano Plurianual (PPA) priorizadas, abrangendo definição resolução de encaminhamentos, quando necessário, elaboração de balanço anual e avaliação de resultados.
>
> No fluxo de monitoramento do Acordo de Resultados, tem-se como parte envolvida o Grupo Técnico de Gestão para Resultados, com papel central na efetivação do modelo de gestão para resultados. Conforme mencionado no Guia Metodológico de Monitoramento dos Acordos de Resultados (2021, p. 9)
>
> > "O GTR, formado por representantes da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará

(Ipece), Secretaria da Fazenda (Sefaz), Casa Civil e Controladoria e Ouvidoria Geral (CGE), têm papel central na efetivação do modelo de gestão para resultados, em especial nos processos de monitoramento e avaliação dos Acordos de Resultados, principalmente pela mediação que desempenha junto ao Cogerf nas questões de sua competência, em especial na liberação de limites financeiros para a execução das entregas pactuadas."

Mensalmente, é enviado para os secretários (as) um balanço de monitoramento que mostra os resultados alcançados no período, conforme figuras 5 e 6.

Figura 5 – Relatório de entregas SEDUC

Fonte: Sima/Seplag

Figura 6 – Relatório de entregas SAP

Fonte: Sima/Seplag

Outros resultados alcançados anualmente por cada uma das secretarias pactuantes estão disponíveis nos balanços de monitoramento dos acordos no site da Seplag, em: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-pararesultados/balanco-de-monitoramento-dos-acordos-de-resultados/**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

Além disso, os acordos firmados estão disponíveis no site e podem ser acessados pelos endereços: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menugestao-para-resultados/acordos-de-resultados/.

> E os guias metodológicos de pactuação, revisão, monitoramento e avaliação dos acordos de resultados estão disponíveis no site da Seplag e podem ser acessados pelo endereço: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestaopara-resultados/guias-metodologicos/**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**
>
> Por fim, vale ressaltar, como mencionado na manifestação da Recomendação nº 2, que o planejamento das metas físicas das entregas pode passar por entraves não previstos quando da programação, podendo afetar de modo significativo a execução da entrega. Portanto, é fundamental considerar, durante todo o processo de gestão do Plano, as justificativas apresentadas pelo órgão/entidade estadual que fez a declaração de metas no PPA, a fim de que se analise a pertinência dos argumentos apresentados, e se promova, conforme cada caso, a adoção de medidas corretivas necessárias.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.
>
> Evidências:
>
> https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-pararesultados/
>
> balanco-de-monitoramento-dos-acordos-de-resultados/
>
> https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-pararesultados/
>
> acordos-de-resultados/
>
> https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-gestao-para-resultados/guiasmetodologicos/

107. Apesar do monitoramento obrigatório das entregas declaradas como prioritárias da LDO, esta Diretoria de Contas de Governo, na fase preliminar, verificou que a Administração Pública Estadual não priorizou todas as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2021, tendo em vista que algumas iniciativas apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas para o exercício de 2021.

108. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. Por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o seguinte esclarecimento adicional sobre a matéria, *in verbis:*

> Foram envidados esforços destinados ao cumprimento das metas estabelecidas na LDO, como, por exemplo, o monitoramento intensivo realizado sobre as entregas nela declaradas por meio do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima) e do Acordo de Resultados, conforme registrado na resposta a essa mesma recomendação constante no Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará referente ao exercício 2020. É fundamental considerar, durante todo o processo de gestão do Plano, as justificativas apresentadas pelo órgão/entidade estadual que fez a declaração de metas no PPA, a fim de que se analise a pertinência dos argumentos apresentados, e se promova, conforme cada caso, a adoção de medidas corretivas necessárias.

> No caso do "Título Entregue", por exemplo, embora o Poder Executivo tenha produzido 615 títulos, a Cohab relatou que sua entrega definitiva dependia de uma articulação com a Prefeitura Municipal de Fortaleza e do Tribunal de Justiça, o que foi afetado ainda pelo contexto da pandemia. A SCidades, por sua vez, que realiza a etapa de o georreferenciamento dos imóveis, relatou que as entregas dos títulos não ocorreram ainda porque dependem de Acordo de Cooperação Técnicos com a Prefeitura e a SCidades, além de acordos entre os cartórios no que se refere aos valores que são cobrados na confecção dos títulos.
>
> Na entrega "Unidade Habitacional Implantada", a SCidades relatou que não houve entrega na modalidade Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR) no ano de 2021 e ainda não foi lançada pelo Governo Federal operação que substitua esta modalidade no novo programa Casa Verde e Amarela. Como alternativa, a Secretaria está realizando estudos para a elaboração de um programa próprio de habitação. Por fim, na entrega "Evento Realizado", a Sejuv relatou que os impactos da pandemia da Covid-19 ainda resvalaram nas atividades esportivas, o que recai diretamente sobre o resultado da entrega.
>
> Portanto, no caso das três entregas que tiveram baixa ou nenhuma execução em 2021 (Tabela 02), pode-se observar pelas justificativas apresentadas pelos órgãos responsáveis que isso não decorreu de uma falha de priorização, mas sim devido a fatores externos à governabilidade das pastas envolvidas, o que é sujeito a acontecer com outras entregas em qualquer ano de execução do PPA. Ainda assim, diante do universo de entregas constantes na LDO 2021 (174), o percentual de baixa ou nenhuma execução verificada foi de 1,73%, um nível bem reduzido diante do total de entregas sujeitas a entraves em sua execução.
>
> As justificativas apresentadas pelos órgãos mencionados foram registradas no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima) e estão destacadas nas figuras abaixo, advindas de recortes dos relatórios de acompanhamento de entregas do PPA.
>
> (...)

109. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi parcialmente atendida, devido ao esforço da Seplag para, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.

110. Pela metodologia de gestão adotada pela Seplag, todas as entregas do PPA devem ser acompanhadas no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima), ao passo que, para monitoramento, os órgãos/entidades elegem cerca de 50% das iniciativas como prioritárias, a fim de que recebam uma atenção especial na sinalização sobre o seu desempenho. Nesse universo monitorado, obrigatoriamente devem estar contidas as que possuem entregas declaradas como prioritárias da LDO, as quais, no sistema, recebem uma indicação em negrito para destacá-las dentre as demais.

111. Vale ressaltar que, durante todo o processo de gestão do Plano, são apresentadas justificativas pelo órgão/entidade estadual que fez a declaração de metas no PPA, a fim de que se

analise a pertinência dos argumentos apresentados, e se promova, conforme cada caso, a adoção de medidas corretivas necessárias.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Parcialmente atendida).**

**6.1.3. Análise das demonstrações contábeis**

**RECOMENDAÇÃO Nº 19 -** À Secretaria da Fazenda, que acompanhe o cumprimento do deliberado na Resolução COGERF nº 10/2020 (DOE 17/06/2020), na qual orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações.

**COMENTÁRIOS:**

112. A Comissão do PASF sobre essa recomendação esclareceu que:

> Para fins de implemento da deliberação em epígrafe, a SEFAZ reforçou o acompanhamento no atendimento à Resolução nº 10/2020 pelas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista do Estado do Ceará que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital. Nesse sentido, foram emitidos Ofícios aos dirigentes de mencionadas entidades nos exercícios financeiros de 2020 e de 2021, dando ciência e solicitando o cumprimento da deliberação constante na Resolução COGERF nº 10/2020.
>
> A partir de Balanço de 2021 a SEFAZ também passará a incluir no relatório de prestação de contas do governo as notas explicativas das empresas independentes, ressalvando que referidas empresas obedecem a prazos distintos e posteriores para publicação de seus demonstrativos em relação aos prazos do Setor Público.

113. Diante o exposto pela Comissão do PASF, consultou-se o Balanço Geral do Estado do Ceará, e confirmou-se a inclusão desses dados (despesas realizadas) de algumas das empresas (CEARAPAR e METROFOR) que receberam esses recursos destinados à constituição ou aumento de capital.

114. Entretanto, tem-se ainda a COGERH e a CEASA que também receberam esses recursos do Estado do Ceará, mas não foram informadas as despesas por eles aplicadas, no Balanço do Estado.

115. Assim sendo, consultou- aos demonstrativos dessas entidades, os quais foram solicitados por este Tribunal de Contas, e que constam anexados ao processo de Prestação de Contas de Governo em análise (Nº 01734/2022-1), observando-se que nas peças apresentadas pela COGERH (seq. 7) e CEASA (seq. 10) estão dispostos os dados em questão, constatando-se o atendimento da Resolução COGERF nº 10/2020.

116. Desse modo, verifica-se a descrição das despesas aplicadas pelas empresas, com os recursos por elas recebidos a título constituição ou aumento de capital, repassados pelo Estado do Ceará, seguindo o disposto Resolução COGERF nº 10/2020. Deve-se destacar que a verificação de seu atendimento pelo Estado precisa ser contínua.

**SITUAÇÃO: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 20 -** À Secretaria da Fazenda, que verifique a utilização das fontes seguindo a condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará.

**COMENTÁRIOS:**

117. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e esclarece que:

> As recomendações nº. 20 e nº. 24 serão atendidas com a melhoria contínua nos mecanismos para controle da execução financeira por fonte, a SEFAZ identificou a necessidade de aperfeiçoar e para permitir a atuação tempestiva no tratamento de eventuais ocorrências. Nesse sentido, a SEFAZ tem investido em diversas iniciativas na construção de uma nova gestão para o Tesouro Estadual, moderna, com prioridade no controle rígido de todos os processos relacionados à execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do Estado.
>
> Nesse contexto, está em execução o Contrato nº 043/2021, celebrado pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela Secretaria da Fazenda, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará. Dentre os módulos do novo sistema já implantados consta o de 'Execução Orçamentária, Financeira e Contábil' que compreende o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução financeira.

118. Diante o exposto pela comissão do PASF, e conforme já tratado na análise dessa recomendação em exercício anterior, verifica-se a indicação de contratação de empresa para a implantação de um novo sistema de gestão contábil, com o qual possibilitará o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte.

119. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022.

120. 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.

121. Assim sendo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

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

**COMENTÁRIOS:**

122. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e esclarece que:

> A Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016, estabelece diversas regras de governança que vislumbram o melhor monitoramento da saúde gerencial e econômico-financeira das empresas.
>
> No entanto, não havia em tal dispositivo regramento sistematizado que regulasse a possibilidade de recuperação de empresas estatais que apresentem possível desajuste econômico-financeiro e que, por consequência, poderiam ser precipitadamente classificadas como dependentes.
>
> Dessa forma, foi publicada, em 17 de maio de 2021, a Lei Estadual nº 17.477, que dispõe sobre a classificação sob aspecto de dependência e sobre o plano de recuperação e melhoria empresarial aplicável às empresas estatais estaduais.
>
> 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.

123. Sobre a classificação do METROFOR como dependente ou não, afirmou que os recursos recebidos por ela estariam "ressalvados pela regra do inciso II do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000", e continuou afirmando que:

> (...) 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.

124. Diante o exposto pela Comissão PASF, inicialmente reforça-se que como base na análise realizada, 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 desta empresa, desta forma, trazendo o indicativo de dependência da estatal, nos termos da LRF.

125. Sobre o inciso II do art. 2º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), citado pela Comissão PASF, ele apenas conceitua empresa controlada, que tendo esta recebido "do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral", passa a se enquadrar na condição de empresa estatal dependente, conforme preceituado no inciso III desse mesmo artigo da LRF, situação está que se conecta com a condição do METROFOR.

126. Diante disso, observou-se todos os normativos listados pela Comissão PASF, e sobre a Lei Estadual nº 17.477(17/05/2021), que dispõe sobre a classificação sob o aspecto da dependência e o plano de recuperação e melhoria empresarial aplicável às empresas estatais estaduais, não se verificou dispositivo que afastasse o indicativo de dependência do METROFOR, já que não foi informado a elaboração de tal plano para essa empresa.

127. Ademais, tratando do subsídio tarifário no serviço público de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, instituído pela Lei estadual nº 17.505 (27/05/2021), consultou-se a LOA do exercício de 2022, confirmando-se, no "Órgão: 08000000 - SECRETARIA DA INFRAESTRUTURA (FISCAL / SEGURIDADE SOCIAL)", a fixação da quantia de R$ 147.110.648,00, no projeto "20126- Subsídio à Tarifa de Transporte Metroferroviário".

128. Assim sendo, identifica-se que na LOA do exercício de 2022 contempla essa fixação de subsídio, destinada ao Transporte Metroferroviário, fato a ser examinado na Prestação de Contas do Governador do citado exercício, quando novamente será verificado se o indicativo de dependência observada no exercício de 2021 foi afastado.

129. Portanto, por não ter sido identificado dispositivo da Lei Estadual nº 17.477(17/05/2021) que afastasse o indicativo de dependência do METROFOR, já que não foi informado a elaboração

de plano de recuperação para essa empresa, bem como a previsão de subsídios destinados ao Transporte Metroferroviário será avaliada no exercício de 2022, por está contemplado no Orçamento, concluiu-se que não foi verificado ações realizadas no exercício de 2021, que tenham repercutido na condição de dependência do METROFOR, bem como em exercícios anteriores, já que quantia repassada pelo Estado (a título de constituição ou aumento de capital) continua sendo aplicada pelo METROFOR em despesas operacionais.

130. Assim, na análise inicial, a situação da recomendação em questão foi modificada para "não atendida".

131. Sobre essas considerações dispostas na análise preliminar (Relatório de Instrução n° 00179/2022), o Governo do Estado do Ceará encaminhou manifestação (seq. 106), tendo reafirmado os esclarecimentos apresentados pela Comissão PASF, já analisados, inicialmente, por esta Diretoria, não tendo acrescido novo dado.

132. Portanto, reitera-se a recomendação em questão, para identificar sua implementação.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 22 -** À Secretaria do Planejamento e Gestão, que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.

**COMENTÁRIOS:**

133. A Comissão do PASF informou que essa recomendação ainda está em fase de implementação e acrescentou que vem realizando melhorias no seu sistema de patrimônio bem como a capacitação dos servidores no âmbito da gestão patrimonial, tendo relatado algumas de suas ações tais como:

> Foi editado o Decreto n°. 33.832 de 03/12/2020 com o objetivo de atualizar o Decreto n°. 31.845 de 04/12/2015, que dispõe sobre a regulamentação de leilões de bens patrimoniais móveis inservíveis e antieconômicos de propriedade dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual.
>
> No âmbito do sistema corporativo mobiliário SIGA/SGBM foram revisadas algumas funcionalidades com o objetivo de aperfeiçoá-lo com a estrutura do Poder Executivo (...).
>
> 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°. 20210023, a qual está em fase recursal, cujo serviço será executado ao longo dos anos de 2022 e 2023, em atendimento à recomendação da Corte de Contas do Estado do Ceará e em consonância com as Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

> No âmbito do sistema corporativo imobiliário SGBI 3 foram criadas funcionalidades no Relatório de Depreciação ofertado pelo respectivo sistema, com o objetivo de reunir as informações essenciais dos imóveis e seu histórico de depreciação.

134. Diante o exposto pela comissão do PASF, observa-se ações do Estado que objetivam trazer os valores dos bens do estado a quantia mais próxima do seu valor real, desse modo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

135. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

136. Desse modo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 23 -** À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante 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.

**COMENTÁRIOS:**

137. A Comissão do PASF abordou a recomendação nº 23 juntamente com a de nº 11, estando nela mencionadas as medidas que "estão sendo progressivamente adotadas para melhor gerenciamento, controle e efetividade na recuperação dos créditos inscritos na Dívida".

138. Juntamente com o exposto pela Comissão PASF, acrescenta-se as seguintes informações dispostas nas notas explicativas no Balanço do Estado:

> O Estado do Ceará, através da Procuradoria-Geral do Estado e Secretaria da Fazenda, está desenvolvendo metodologia para os cálculos relativos a Ajustes de Perdas de Créditos inscritos em Dívida Ativa. Considerando que a metodologia oficial ainda se encontra em desenvolvimento, houve a necessidade de estabelecer parâmetro baseado em elementos jurisprudenciais seguros do Tribunais Superiores, em especial a partir dos parâmetros fixados pelos Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.340.553/RS em sede de recurso repetitivo.
>
> A Lei nº 17.277, de 10 de setembro de 2020, em seu art. 8º, inciso I, seguiu orientação de Convênio aprovado no CONFAZ e identificou como irrecuperáveis, para fins de remissão, os débitos inscritos em Dívida Ativa sem anotação de garantia ou suspensão de exigibilidade há mais de 15 (quinze) anos na data da publicação da Lei. Nesse contexto, soma-se que a União já vem utilizando esse

> mesmo requisito de irrecuperabilidade (art. 24, inciso I da Portaria PGFN nº 9.917 de 14 de abril de 2020). Assim, tal critério (débitos inscritos em Dívida Ativa sem anotação de garantia ou suspensão de exigibilidade há mais de 15 anos) tem sido utilizado a cada ano como parâmetro de identificação objetiva de perdas de créditos inscritos em dívida ativa, tanto tributária como não tributária.

139. Desse modo, observa-se a revisão dos critérios utilizados na metodologia de cálculo do Ajustes de Perdas, a qual está em desenvolvimento, conforme afirmado pela Comissão PASF, situação que enseja a manutenção da recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

140. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

141. Assim, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 24 -** À Secretaria da Fazenda, que adote as providências necessárias para que na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do Superávit/Deficit Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

**COMENTÁRIOS:**

142. A Comissão do PASF abordou a recomendação nº 24 juntamente com a de nº 20, estando nela mencionadas as medidas que estão sendo realizadas conforme segue:

> As recomendações nº. 20 e nº. 24 serão atendidas com a melhoria contínua nos mecanismos para controle da execução financeira por fonte, a SEFAZ identificou a necessidade de aperfeiçoar e para permitir a atuação tempestiva no tratamento de eventuais ocorrências. Nesse sentido, a SEFAZ tem investido em diversas iniciativas na construção de uma nova gestão para o Tesouro Estadual, moderna, com prioridade no controle rígido de todos os processos relacionados à execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial do Estado.
>
> Nesse contexto, está em execução o Contrato nº 043/2021, celebrado pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela Secretaria da Fazenda, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará. Dentre os módulos do novo sistema já implantados consta o de 'Execução Orçamentária, Financeira e Contábil' que compreende o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução

financeira.

143. Diante o exposto pela comissão do PASF, e conforme já tratado na análise dessa recomendação em exercício anterior, verifica-se a indicação de contratação de empresa para a implantação de um novo sistema de gestão contábil, com o qual possibilitará se extrair do sistema o Balanço Patrimonial juntamente com seu Quadro do Superávit/Deficit Financeiro por fonte.

144. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

145. Desse modo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 25 -** À Secretaria da Fazenda, que seja especificada, no Balanço Patrimonial ou em suas notas explicativas, a parcela da depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que corresponde aos Bens Móveis e Imóveis.

**COMENTÁRIOS:**

146. A Comissão do PASF informa que

> Na elaboração dos demonstrativos contábeis, os Manuais de Contabilidade Aplicados ao Setor Público, em regra não padronizam o nível de detalhamento na estrutura do demonstrativo. No caso de Balanço Patrimonial nem mesmo a IPC 04 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial padronizou o nível de detalhamento do demonstrativo.
>
> Destaca-se que o Balanço Patrimonial de 2020 já apresenta a parcela da depreciação, exaustão e amortização acumuladas, entretanto, sem identificação da parcela correspondente aos bens móveis e imóveis. E, corroborando com o objeto da presente recomendação da nobre Corte de Contas foi incluído mais um nível de detalhamento no Balanço Patrimonial de 2021, com as informações sobre a depreciação acumulada de forma segregada, correspondentes às contas de "Bens Móveis" e "Bens Imóveis".

147. Diante o exposto pela comissão do PASF, consultou-se as notas explicativas do Balanço Patrimonial, identificando-se (BP12) a segregação da depreciação acumulada, confirmando-se o atendimento dessa recomendação.

**SITUAÇÃO: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 26 -** À Secretaria da Fazenda, que seja especificada, nas notas explicativas, a metodologia utilizada, que justifique a ausência ou constituição de uma estimativa

de ajuste de perdas, relativa aos créditos de dívida ativa não tributária.

**COMENTÁRIOS:**

148. A Comissão do PASF esclarece que:

> O Estado do Ceará, através da Procuradoria-Geral do Estado e Secretaria da Fazenda, está desenvolvendo metodologia para os cálculos relativos a Ajustes de Perdas de Créditos inscritos em Dívida Ativa.
>
> Considerando que a metodologia definitiva ainda se encontra em desenvolvimento, houve a necessidade de estabelecer parâmetro baseado em elementos jurisprudenciais seguros dos Tribunais Superiores, em especial a partir dos parâmetros fixados pelos Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial nº 1.340.553/RS em sede de recurso repetitivo.
>
> A Lei nº 17.277, de 10 de setembro de 2020, em seu art. 8º, inciso I, seguiu orientação de Convênio aprovado no CONFAZ e identificou como irrecuperáveis, para fins de remissão, os débitos inscritos em Dívida Ativa sem anotação de garantia ou suspensão de exigibilidade há mais de 15 (quinze) anos na data da publicação da Lei.
>
> (...)
>
> Dessa forma, tal critério (débitos inscritos em Dívida Ativa sem anotação de garantia ou suspensão de exigibilidade há mais de 15 anos) tem sido utilizado a cada ano como parâmetro de identificação objetiva de perdas de créditos inscritos em dívida ativa, tanto tributária como não tributária.
>
> (...)

149. E especificamente em relação à dívida ativa não tributária, esclarece que apenas em 2011 foi implantado sistema próprio que possibilitou a inscrição de valores dessa natureza, dessa forma:

> (...) não havendo certidão de dívida ativa não tributária que esteja inscrita há mais de 15 anos e fosse considerada pelo Estado do Ceará como irrecuperável segundo o critério adotado neste momento, motivo pelo qual não foi informada provisão de perdas relativas à dívida ativa não tributária.

150. Diante o exposto pela comissão do PASF, e com base no disposto nas notas explicativas do Balanço, observa-se o critério utilizado, e como base neste, o registro do que motivou a ausência de uma estimativa de ajuste de perdas, relativa aos créditos de dívida ativa não tributária, concluindo-se pelo atendimento dessa recomendação.

**SITUAÇÃO: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 27-** Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.

**COMENTÁRIOS:**

151. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e que a COHAB vem realizando medidas com o objetivo de concluir a liquidação, tais como:

> 01 - Controle e acompanhamento dos pagamento das prestações mensais da Dívida junto à União, referente ao Contrato de Confissão de dívida assinado em 28.01.1994, entre a União, COHAB-CE e Governo do Estado, com término previsto para dezembro de 2022; repactuado pelo Estado, em 30 de agosto de 2018, com fundamento na Lei Federal nº8.727/93, Lei Federal Complementar nº156/2016, Lei Estadual nº 16.427 D.O 06.12.2017 e Resolução nº809/2016 do Conselho Curador do FGTS, com o objetivo de reduzir o valor das parcelas mensais de R$13.448.471,80 para de R$2.768.640,91(Dez/2018), reduzir a taxa de juros de 6% para 3,08% ao ano, com consequente dilatação do prazo. Atualmente a prestação mensal é de R$2.582.487,91 (Dez/2021).
>
> 02 - Depuração dos créditos
>
> (...)
>
> 03- Sobre as escrituras definitivas dos imóveis, continuamos com a Campanha Papel da Casa, que até o exercício (dezembro de 2021) foram elaboradas e entregues aos respectivos mutuários/proprietários cerca de 23.513 escrituras(...).
>
> 04 - Em andamento à atualização cadastral junto a COPAT-SEPLAG / SGBI3, para identificação dos atuais entes públicos ocupantes dos bens imóveis, erigidos nos diversos Conjuntos Habitacionais na época de suas construções, mas de propriedade do Estado, visando alteração do ente público responsável/administrador, tendo em vista que ainda figuram na maioria dos casos, como administrados pela COHAB-CE.
>
> 05 - Regularização fundiária dos Conjuntos de Mutirão junto a SEUMA e consequente registro imobiliário junto aos Cartórios de Registro de Imóveis dos Conjuntos CURIÓ, SÃO BERNARDO, IMPERIAL MONDUBIM (...).
>
> 06 - Vem sendo feito também o acompanhamento jurídico das Ações Judiciais contra a COHAB-CE (...).

152. Assim sendo, observa-se a realização de algumas medidas, mas o processo de extinção ainda está em andamento, por essa razão, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

153. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

154. Desse modo, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**6.1.4. Conformidade financeira e orçamentária**

**RECOMENDAÇÃO Nº 28** – Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor

igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

**COMENTÁRIOS:**

155. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

> O Estado do Ceará tem envidado esforços para definir o processo de obtenção da devida contragarantia de garantias prestadas, bem como condicionar 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, nos termos do art. 40, § 1°, da LRF e o art. 18, I, § 3°, da Resolução n° 43/2001, do Senado Federal.
>
> Para contribuir com o alcance deste objetivo, a SEPLAG encaminhou consulta ao TCE, por meio do Processo nº 10710/2021-3. No entanto, diante do entendimento de que o tema versa sobre caso concreto, a consulta não foi conhecida. Ressalte-se que mesmo diante do não conhecimento da consulta por parte da Egrégia Corte de Contas, em respeito ao princípio da cooperação, o corpo técnico da Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas da Secretaria de Controle Externo do TCE/CE apresentou subsídios fundamentais para a definição do modelo a ser adotado pelo Estado para os casos identificados.
>
> Assim, de posse das informações disponibilizadas, o Governo do Estado darpa (sic) continuidade às tratativas com todos os agentes envolvidos no processo com o objetivo de se chegar a bom termo quanto a oferta de garantias e exigências de contragarantias, bem como avaliação dessas questões para operações de crédito futuros.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação
>
> Evidências: Processo TCE nº 10710/2021-3, Relatório de Instrução nº 17/2021 da Diretoria de Instrução de Recursos e Consultas da Secretaria de Controle Externo do TCE/CE.

156. Diante dos esclarecimentos ofertados, os quais indicam o prosseguimento das tratativas para a definição do modelo a ser adotado pelo Estado, com o objetivo de se chegar a bom termo quanto à oferta de garantias e exigências de contragarantias, bem como avaliação dessas questões para operações de crédito futuros, com base nas informações disponibilizadas pela unidade técnica de Instrução de Recursos e Consultas desta Corte de Contas, avalia-se que a referida recomendação está em fase de implementação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 29** - À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.

**COMENTÁRIOS:**

157. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

> O atendimento das recomendações 29 e 31 está contemplado na execução do Contrato nº 043/2021, celebrado pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela Secretaria da Fazenda, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará. Dentre os módulos do novo sistema já implantados consta o de 'Execução Orçamentária, Financeira e Contábil' que compreende o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução financeira.
>
> No Balanço Geral do Estado relativo ao exercício financeiro de 2022, será possível emitir relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder, ficando este disponível para consulta permanente.

158. Considerando a previsão para o financeiro de 2022 da possibilidade de emissão de relatório da disponibilidade de caixa por fonte de recursos e Poder, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

159. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta Diretoria, encaminhado pela Relatora por meio do Despacho Singular nº 50946/2022.

160. O Poder Executivo, através da Comissão do PASF, não encaminhou esclarecimentos adicionais sobre a matéria.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 30** - À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, para fins de cumprimento da LRF.

**COMENTÁRIOS:**

161. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

> A Portaria nº 377 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/Ministério da Economia), de 08 de julho de 2020, prorrogou em um ano o prazo para inclusão das despesas com as organizações sociais (OSs) e semelhantes no cálculo do limite da despesa com pessoal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para Estados e Municípios.
>
> Mencionada norma autoriza, de maneira excepcional, que para os exercícios de 2018 a 2021, os montantes das despesas com pessoal das OSs que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebam recursos financeiros da Administração Pública não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo aplicáveis a partir do exercício de 2022 as regras definidas do Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. Também prorroga para o final do exercício financeiro de 2021 o prazo para ajuste dos contratos de gestão e dos procedimentos de prestação de contas

> das OSs.
>
> (...)
>
> Em outubro de 2020 foi emitida a Nota Técnica SEI n° 45799/2020/ME visando dar cumprimento ao disposto na Portaria STN nº 377/2020 no que tange à definição das rotinas contábeis. Mencionada Nota Técnica trata de orientações a respeito do registro dos valores das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuam na atividade fim do ente da Federação e que recebem recursos financeiros da administração pública.
>
> Enfatiza-se a ciência da Nota Técnica SEI n° 45799/2020/ME e reforçamos o compromisso de contínua instrução das prescrições relativas ao detalhamento das despesas com recursos humanos dos contratos de gestão e da necessidade de ajustes no sistema de contabilidade para avaliação do impacto no percentual de despesa de pessoal, para fins de cumprimento da LRF. Nesse sentido já foram iniciadas as tratativas entre a SEFAZ, SEPLAG e CGE para ajustes nos contratos de gestão.
>
> Destaca-se, também, que as providências concernentes aos controles e acompanhamento da execução orçamentária dos contratos de gestão já vem sendo efetivadas no exercício financeiro de 2021 com identificação das despesas concernentes a Recursos Humanos, conforme apresentado no Demonstrativo "Acompanhamento da Execução Orçamentária dos Contratos de Gestão - 2º Semestre/2021" e "Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão 2021", conforme fundamentos apresentados na resposta à Recomendação nº 36.
>
> No entanto, é importante ressaltar que a política decorrente da qualificação de Organizações Sociais consiste em descentralização de atividades e serviços públicos não-exclusivos, conforme o art.1º da Lei Estadual nº12.781/97:
>
> (...)
>
> Neste sentido, os contratos de gestão são instrumentos de execução por metas de resultados, não cabendo a especificação de despesas de pessoal.
>
> Além disso, considerando que o tema apresenta impacto relevante nos indicadores de pessoal dos entes públicos, está em discussão em âmbito nacional a Proposta de Decreto Legislativo nº333/2020, que Susta a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que "Estabelece 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), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores". A proposta já foi aprovada na Câmara dos Deputados e encontra-se em avaliação no Senado Federal.

162. Considerando o implemento de condições de controle e acompanhamento da execução orçamentária dos contratos de gestão, assim como, a proposta de Decreto Legislativo nº 333/2020, em avaliação pelo Senado Federal, que estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis e classificações orçamentárias, reitera-se a recomendação, para fins de acompanhamento da sua implantação.

163. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta Diretoria, encaminhado pela Relatora por meio do Despacho Singular nº 50946/2022.

164. O Poder Executivo, através da Comissão do PASF, não encaminhou esclarecimentos adicionais sobre a matéria.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 31 -** A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.

**COMENTÁRIOS:**

165. A Comissão do PASF informa que:

> O atendimento das recomendações 29 e 31 está contemplado na execução do Contrato nº 043/2021, celebrado pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela Secretaria da Fazenda, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará. Dentre os módulos do novo sistema já implantados consta o de 'Execução Orçamentária, Financeira e Contábil' que compreende o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução financeira.
>
> No Balanço Geral do Estado relativo ao exercício financeiro de 2022, será possível emitir relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder, ficando este disponível para consulta permanente.

166. Considerando a previsão para o financeiro de 2022 da possibilidade de emissão de relatório da disponibilidade de caixa por fonte de recursos e Poder, reitera-se a recomendação em questão, para fins de acompanhamento da sua implantação.

167. Esta Corte de Contas encaminhou Relatório Técnico Preliminar, elaborado por esta Diretoria, encaminhado pela Relatora por meio do Despacho Singular nº 50946/2022.

168. O Poder Executivo, através da Comissão do PASF, não encaminhou esclarecimentos adicionais sobre a matéria.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 32** – Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.

**COMENTÁRIOS:**

169. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

> Com relação aos investimentos no interior do Estado o Governo do Estado do Ceará reitera o constante aprimoramento de sua execução com vistas à uma distribuição dos seus investimentos de maneira equânime, considerando também

> o alcance das ações realizadas.
>
> Deve-se destacar a existência de uma dinâmica na aplicação do orçamento destinado aos investimentos, tendo em vista que estes podem oscilar regionalmente, em virtude, por exemplo, de projetos de grande porte em determinada região, os quais demandam um volume maior de recursos em determinado ano, bem como a ampliação da Região Metropolitana da Grande Fortaleza.
>
> No biênio 2019/2020, por exemplo, os recursos aplicados na Linha Leste do Metrô de Fortaleza foram responsáveis pelo maior aporte de investimentos do Estado, totalizando mais de R$ 424,7 milhões aplicados, na soma desses anos, contribuindo, dessa forma, para uma aplicação maior de recursos na região da Grande Fortaleza.
>
> Pode-se destacar também os investimentos destinados ao município de São Gonçalo do Amarante, que faz parte da Região da Grande Fortaleza, onde estão localizados o Porto do Pecém e a Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE), que impactam em todo o Estado do Ceará e totalizaram R$ 53,8 milhões nesse mesmo período.
>
> Outro exemplo de investimento estratégico do Ceará, com recursos destinados à região do Cariri, é a Construção do Cinturão das Águas – CAC, que foi concebido para viabilizar uma maior capilaridade das vazões transpostas pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco em território cearense. Com a conclusão do Trecho I, o projeto avança na transposição da água para o Riacho Seco e deste para o Rio Salgado, fluindo ao Açude Castanhão, atravessando o Eixão das Águas até a chegar na Região da Grande Fortaleza.
>
> Neste projeto, em 2017 e 2018, foram aplicados recursos no montante total superior a R$ 445 milhões, contribuindo, nesse período específico, para direcionar a maior parte dos investimentos estaduais para o Interior.
>
> Desta forma, entende-se que a alocação dos recursos em cada região sinaliza a destinação das realizações do governo. No entanto, há que se ponderar que muitos investimentos perpassam a mera regionalização desses recursos, suplantando seus efeitos para todo o Estado. Assim, a construção de um hospital, por exemplo, que venha ser alocado na Grande Fortaleza, pode receber pacientes de outras regiões.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação
>
> Evidências: Execução orçamentária de 2021

170. Conforme o cálculo efetuado com base nos dados do S2GPR, o percentual da dotação estabelecida para investimentos do setor público estadual do Interior, no exercício de 2021, foi de 41,96%, inferior ao disposto na Constituição Estadual (50%).

171. Embora tenha sido citado nos esclarecimentos que nos últimos dois anos os maiores aportes de investimentos foram na Região da Grande Fortaleza e, de forma reiterada, que, nos anos de 2017 e 2018, a maior parte dos investimentos estaduais tenha sido no Interior, faz-se necessário avaliar que o objetivo estabelecido no art. 210 é justamente o equilíbrio entre os investimentos anuais na Região da Grande Fortaleza e no Interior, contribuindo para o desenvolvimento de ambas as regiões de forma igualitária.

172. Deste modo, considerando o descumprimento do mandamento constitucional e a

insuficiência dos esclarecimentos ofertados, tanto no Balanço Geral do Estado quanto nas justificativas adicionais manifestadas pelo Governo do Estado (após a disponibilização do Relatório de Instrução n°00179/2022) que estão coincidentes, conclui-se que tal recomendação não foi atendida.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 33** – Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

**COMENTÁRIOS:**

173. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

> No período de 2017 a 2021 o Governo do Estado aumentou a aplicação de recursos na FUNCAP em 50,78%, saindo de R$ 54.798.103,13 (cinquenta e quatro milhões, setecentos e noventa e oito mil, cento e três reais e treze centavos) em 2017, para R$ 82.623.854,30 (oitenta e dois milhões, seiscentos e vinte três mil, oitocentos e cinquenta e quatro reais e trinta centavos) em 2021, conforme o Gráfico 1. Considerando os valores nominais em relação à Receita Corrente Líquida, a evolução foi de 0,31% em 2017 para 0,33% em 2021.
>
> [...]
>
> Os recursos aplicados em 2021, no valor de R$ 82.623.854,30 correspondem a um percentual de 0,701% da receita de impostos. Ressalta-se que, devido à Pandemia da COVID-19, desde 2020 que as ações do governo foram voltadas para o atendimento prioritário à função de Saúde, onde foram gastos o montante de R$ 4.630.285.746,75 em 2020 e R$ 5.197.010.391,23 em 2021, valores bastante superiores ao aplicado em 2019, no total de R$ 3.694.002.259,33. Portanto, no período de 2019 a 2021, o volume de recursos aplicado para o enfrentamento da Pandemia da COVID-19 teve um incremento de 40,69%, afetando a disponibilidade de recursos para as outras áreas.
>
> Por outro lado, analisando os programas executados pela FUNCAP nos anos de 2020 e 2021, pode-se constatar um crescimento de 14,09% na execução total. O programa INOVA CEARÁ foi impactado diretamente pela execução de alguns dos seus editais, entre eles: EDITAL FUNCAP/FINEP Nº 05/2020 PROGRAMA TECNOVA II/CE, EDITAL Nº 05/2021 Funcap Inovafit fase 2, EDITAL Nº 06/2021 Funcap Energias Renováveis, EDITAL Nº 01/2021 FUNCAP – CEGÁS. No programa Ceará Científico e Tecnológico ocorreu um incremento de bolsas/pessoas atendidas no programa 411 é referente ao crescimento do Programa Cientista Chefe, com a aprovação de novos projetos apoiados.
>
> No programa de Desenvolvimento Integral de Educação Superior sua execução ficou prejudicada, pois devido à pandemia, o edital do Programa Avance, que é uma iniciativa do Governo do Estado através da Funcap e da Secretaria de Educação (Seduc), não foi lançado em 2021 como programado. E ainda, a Funcap concede cotas para as bolsas de graduação e pós-graduação à Instituições de Ensino Superior (IES) do Ceará, ficando a distribuição dessas bolsas sob a responsabilidade das IES. Por fim, o programa de Gestão Administrativa do Ceará

> teve um aumento na sua execução, conforme a Tabela 6.
>
> [...]
>
> Status segundo Comissão do PASF: Em implementação.
>
> Evidências: Execução orçamentária da FUNCAP em 2021.

174. De acordo com o cálculo efetuado com base nos dados do S2GPR, 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, percentual inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual e, também, abaixo do calculado em relação ao exercício de 2020, o qual correspondeu a 0,73%.

175. Nos esclarecimentos ofertados, foi realizada a verificação do cumprimento do percentual considerando a RCL como parâmetro, entretanto utilizando esta metodologia, o percentual (0,33%) permaneceu inalterado em comparação com o exercício anterior. Ademais, alegou-se que o volume de recursos aplicado para o enfrentamento da Pandemia da COVID-19 aumentou, afetando a disponibilidade de recursos para as outras áreas.

176. Entretanto, considerando que a disponibilidade de caixa líquida referente somente aos recursos ordinários aumentou 56,17%, comparando os montantes ao final dos exercícios de 2020 (R$ 2.372.768.515,15) e de 2021 (R$ 3.705.470.897,53), verifica-se, contrariamente ao apontado, que haveria disponibilidade de recursos para a execução orçamentária da FUNCAP e para o cumprimento das disposições constitucionais.

177. Diante do exposto, considerando que não foram apontadas outras justificativas nas manifestações adicionais do Governo do Estado, além das já indicadas no Balanço Geral do Estado, avalia-se a recomendação como não atendida.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 34** – Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

**COMENTÁRIOS:**

178. A Comissão do PASF informa que:

> O Governo do Estado do Ceará, por meio da Agência de Desenvolvimento do Ceará (ADECE), criou o CEARÁ CREDI, um programa que concede crédito e capacitação para microempreendedores. O programa tem o objetivo de contribuir para a criação e fortalecimento dos pequenos negócios no Estado, gerando mais empregos e renda.
>
> O programa é voltado para empreendedores que exercem ou buscam exercer

> atividade produtiva de geração de renda, envolvendo produção, comércio e todos os tipos de serviços, com ênfase nos jovens, mulheres e pessoas de baixa renda, seja no meio urbano ou rural. A Figura 8 a seguir apresenta as condições e limites do crédito para empreender:
>
> [...]
>
> Em 2021 o programa Ceará Credi foi operacionalizado através do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual. A fonte de recursos utilizada foi o FECOP que empenhou o montante de R$ 72.777.918,00 e pagou o total de R$ 71.876.407,73.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
>
> Evidências: cearacredi.ce.gov.br

179. Com base na análise dos dados de execução orçamentária do S2GPR e na legislação orçamentária, verificou-se, 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), tendo sido autorizado o montante de R$ 73.350.900,00, dos quais foram, empenhados e pagos, respectivamente, os valores de R$ 72.777.918,00 e R$ 71.876.407,73.

180. Diante do exposto, avalia-se o cumprimento do caput do art. 209 da Constituição Estadual, sendo considerada atendida a referida ocorrência.

**SITUAÇÃO: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 35** – À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.

**COMENTÁRIOS:**

181. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

> Com o intuito de aperfeiçoar as informações sobre os consórcios públicos nos demonstrativos fiscais do Estado do Ceará, está em processo de aprovação Minuta de Instrução Normativa que disciplina a prestação de contas dos consórcios públicos ao Poder Executivo Estadual. Citada norma estabelece que os dados dos consórcios públicos deverão ser encaminhados de forma padronizada.
>
> Ressalta-se, também, que foi celebrado pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela Secretaria da Fazenda, o Contrato nº 043/2021, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.
>
> Evidências: Minuta de Instrução Normativa que disciplina sobre a prestação de contas dos consórcios públicos à Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará; Contrato nº 043/2021, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para

> implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará.

182. Considerando que a recomendação em análise foi inicialmente proferida no Parecer Prévio nº 01/2018 (Processo nº 03171/2018-5), referente às contas do exercício de 2017, e que nos esclarecimentos ofertados referentes ao exercício de 2021 e nas manifestações adicionais do Governo do Estado não foram apontados elementos suficientes ou novos elementos indicando que estão sendo providenciadas medidas no sentido de atender sua implementação, avalia-se a referida recomendação como não atendida.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 36** – Ao Poder Executivo, que adote providências de maior controle quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas em face das despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência reduzirem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos.

**COMENTÁRIOS:**

183. No Relatório da Comissão do PASF constam os seguintes termos:

> A Portaria STN nº 233/2019 previa que, a partir do exercício de 2021, as despesas com pessoal finalístico das organizações sociais fossem incluídas no gasto de pessoal dos entes públicos.
>
> [...]
>
> Referida norma foi revogada pela Portaria STN nº 377/2020 que, excepcionalmente, prorrogou o prazo para o exercício financeiro de 2022, em virtude da situação de emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19).
>
> [...]
>
> Não obstante a compulsoriedade na divulgação ter sido prorrogada para o exercício financeiro de 2022, as providências concernentes aos controles e acompanhamento da execução orçamentária dos contratos de gestão já vem sendo efetivadas pela SEFAZ, SEPLAG e CGE em 2021, conforme apresentado no Demonstrativo "Acompanhamento da Execução Orçamentária dos Contratos de Gestão", com identificação das despesas concernentes a Recursos Humanos.
>
> O controle da formalização e execução, assim como as análises dos pleitos relativos a novos contratos e aditivações e o acompanhamento das avaliações de competência das Contratantes dos contratos de gestão vem sendo efetivados pela SEPLAG, conforme descriminado no documento "Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão 2021".
>
> Conforme já apresentado, os contratos de gestão são instrumentos de execução por metas de resultados, não cabendo a especificação de despesas de pessoal. Diante do impacto relevante da inclusão das despesas de pessoal dos contratos de gestão nos indicadores dos entes públicos, está em discussão em âmbito nacional a

| | |
|---|---|
| | Proposta de Decreto Legislativo nº333/2020, que Susta a Portaria nº 377, de 8 de julho de 2020, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Economia, que "Estabelece 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), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores". A proposta já foi aprovada na Câmara dos Deputados e encontra-se em avaliação no Senado Federal.<br><br>Status segundo Comissão do PASF: em fase de implementação.<br><br>Evidências: Portaria STN nº 233/2019; Portaria STN nº 377/2020; Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão 2021 – 2º Semestre/2021 e Acompanhamento da Execução Orçamentária dos Contratos de Gestão – Dezembro/2021, que podem ser acessados no link: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/contrato-de-gestao/ ; Portaria STN nº 233/2019 e Portaria STN nº 377/2020; Proposta de Decreto Legislativo nº333/2020 (https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2257821). Parecer CCJ do Senado Federal, Relatoria do Senador Cid Gomes (https://legis.senado.leg.br/sdleggetter/documento?dm=9074599). |

184. Na análise das despesas com pessoal do Poder Executivo, verificou-se o cumprimento do limite da despesa total com pessoal, o qual atingiu o percentual de 39,04% da Receita Corrente Líquida Ajustada. Ressalta-se que foram incluídos no Demonstrativo da Despesa com Pessoal as despesas com pensionistas conforme as alterações efetuadas pela Lei Complementar nº 178/2021 na Lei de Responsabilidade Fiscal. Já as despesas com abono de permanência foram deduzidas com base na Resolução do TCE/CE nº 2582/2009 (Processo nº 03875/2007-4).

185. Quanto às despesas com contrato de gestão, a Secretaria do Tesouro Nacional, 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.

186. Diante do exposto, e considerando os esclarecimentos ofertados, indicando a adoção das providências concernentes aos controles e acompanhamento da execução orçamentária dos contratos de gestão por parte da SEFAZ, da SEPLAG e da CGE em 2021, conforme apresentado no Demonstrativo "Acompanhamento da Execução Orçamentária dos Contratos de Gestão", com identificação das despesas concernentes a Recursos Humanos, avalia-se a referida recomendação em fase de implementação, sendo reiterada para fins de acompanhamento.

187. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz

Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 37** – Ao Governo do Estado, que não compute, no cálculo dos gastos com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), as despesas não consideradas como ações típicas de MDE, nos termos do art. 71 da Lei nº 9.394/96.

**COMENTÁRIOS:**

188. No Relatório da Comissão do PASF constam os seguintes termos:

> A Lei Federal nº 9.394/96 estabelece as diretrizes e bases da educação nacional e prevê em seu art. 71 despesas que deverão ser excluídas do levantamento dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).
>
> O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino consta do Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e, conforme relatado à fl. 179 do Relatório Técnico das Contas do Governador, na apuração das despesas concernentes ao 6º bimestre de 2020 " … foi deduzido o montante de R$ 13.198.111,83 (detalhado a seguir) correspondente às despesas não consideradas como ações típicas de MDE com base no art. 71 da Lei nº 9.394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018, destacando-se as despesas com fornecimento de alimentação, que representaram 74,24% do total. "
>
> Ressalta-se ainda que as despesas elencadas na tabela 03 – 'Despesas executadas na função educação não consideradas gastos em MDE' apresentada à fl. 180 do Relatório Técnico de 2020, em atendimento à presente recomendação da nobre Corte de Contas, passaremos a excluir também do demonstrativo constante no Anexo 8 (Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE) do RREO do exercício financeiro de 2021, as despesas executadas nas subfunções de infraestrutura urbana e reforma agrária e na fonte de despesa 10002 (Recursos Ordinários para Projetos Prioritários), conforme listagem apresentada no Quadro 2. [...]
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida.
>
> Evidências: Lei Federal nº 9.394/96; Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) referente ao 6º bimestre de 2021, disponível em: https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/relatorioresumido-da-execucao-orcamentaria?__=__

189. Na verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação em despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, já são deduzidos os itens de gastos não considerados MDE, com base no art. 71 da Lei nº 9.394/96 – Lei de diretrizes e bases da educação nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018, os quais corresponderam ao montante de R$ 17.037.274,34 no exercício de 2021.

190. Além disso, em consonância com os esclarecimentos ofertados, também não são

consideradas as despesas executadas nas subfunções de infraestrutura urbana e reforma agrária e na fonte de despesa 10002 (Recursos Ordinários para Projetos Prioritários).

191. Desse modo, avalia-se a referida recomendação como atendida.

**SITUAÇÃO: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 38** – Ao Governo do Estado, que, ao elaborar o cálculo de apuração do percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, observe as disposições contidas nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012, bem como o entendimento jurisprudencial firmado na decisão exarada no Acórdão TCE/CE nº 546/2018.

**COMENTÁRIOS:**

192. No Relatório da Comissão do PASF constam os seguintes termos:

> A Lei Complementar nº 141/2012, disciplina em seus arts. 3º e 4º acerca das diretrizes e das despesas que serão utilizadas para apuração da aplicação dos recursos mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), respectivamente, enquanto o Acórdão TCE/CE nº 546/2018 elenca rubricas de despesas que deverão ser excluídas do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), em consonância com a Lei Complementar nº 141/2012.
>
> Ressalta-se que o texto da Recomendação não deixa muito claro o objeto da instrução a ser seguida, posto que ambos os dispositivos legais mencionados, tanto a Lei Complementar nº 141/2012, quanto o entendimento jurisprudencial firmado na decisão exarada no Acórdão TCE/CE nº 546/2018, estão sendo observados e atendidos na elaboração do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e, consequentemente, na apuração do percentual mínimo de aplicação em ASPS.
>
> Tendo em vista os fundamentos apresentados no Relatório Técnico das Contas do Governador, considera-se que o objeto da presente recomendação trate da mínima diferença no percentual do indicador de Saúde publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS) e no Portal da Transferência, conforme argumentos apresentados à fl. 183, a seguir expostos: [...]
>
> Verifica-se, conforme demonstrado no Quadro 3, que o Anexo 12 – 'Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde' constante do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2020 apresenta valores idênticos ao do Portal da Transparência, sendo que a diferença na apuração do percentual mínimo de aplicação em ASPS refere-se a arredondamento. Utilizando-se três casas decimais na apuração dos dois demonstrativos, RREO e Portal da Transparência, verifica-se que ambos apresentarão resultado de 16,536% de percentual mínimo de aplicação em ASPS.
>
> [...]
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida.
>
> Evidências: Lei Complementar nº 141/2012; Acórdão TCE/CE nº 546/2018; Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) referente ao 6º bimestre de 2020, disponível em: https://ceara transparente.ce.gov.br/portal-datransparencia/paginas/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria?__=__

193. Na verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação em despesas com ações e serviços públicos de saúde, já são deduzidos os itens de gastos conforme o Acórdão TCE nº 546/2018, os quais corresponderam ao montante de R$ 6.474.731,40 no exercício de 2021. Desse modo, avalia-se a referida recomendação como atendida.

**SITUAÇÃO: Atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 39** – Ao Governo do Estado, que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional insculpido no art. 210 da Constituição Estadual, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.

**COMENTÁRIOS:**

194. A Comissão do PASF informa que essa recomendação está em implementação e acrescenta que:

> Com relação aos investimentos no interior do Estado o Governo do Estado do Ceará reitera o constante aprimoramento de sua execução com vistas à uma distribuição dos seus investimentos de maneira equânime, considerando também o alcance das ações realizadas.
>
> Deve-se destacar a existência de uma dinâmica na aplicação do orçamento destinado aos investimentos, tendo em vista que estes podem oscilar regionalmente, em virtude, por exemplo, de projetos de grande porte em determinada região, os quais demandam um volume maior de recursos em determinado ano, bem como a ampliação da Região Metropolitana da Grande Fortaleza.
>
> No biênio 2019/2020, por exemplo, os recursos aplicados na Linha Leste do Metrô de Fortaleza foram responsáveis pelo maior aporte de investimentos do Estado, totalizando mais de R$ 424,7 milhões aplicados, na soma desses anos, contribuindo, dessa forma, para uma aplicação maior de recursos na região da Grande Fortaleza.
>
> Pode-se destacar também os investimentos destinados ao município de São Gonçalo do Amarante, que faz parte da Região da Grande Fortaleza, onde estão localizados o Porto do Pecém e a Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE), que impactam em todo o Estado do Ceará e totalizaram R$ 53,8 milhões nesse mesmo período.
>
> Outro exemplo de investimento estratégico do Ceará, com recursos destinados à região do Cariri, é a Construção do Cinturão das Águas – CAC, que foi concebido para viabilizar uma maior capilaridade das vazões transpostas pelo Projeto de Integração do Rio São Francisco em território cearense. Com a conclusão do Trecho I, o projeto avança na transposição da água para o Riacho Seco e deste para o Rio Salgado, fluindo ao Açude Castanhão, atravessando o Eixão das Águas até a chegar na Região da Grande Fortaleza.
>
> Neste projeto, em 2017 e 2018, foram aplicados recursos no montante total superior a R$ 445 milhões, contribuindo, nesse período específico, para direcionar a maior parte dos investimentos estaduais para o Interior.

> Desta forma, entende-se que a alocação dos recursos em cada região sinaliza a destinação das realizações do governo. No entanto, há que se ponderar que muitos investimentos perpassam a mera regionalização desses recursos, suplantando seus efeitos para todo o Estado. Assim, a construção de um hospital, por exemplo, que venha ser alocado na Grande Fortaleza, pode receber pacientes de outras regiões.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação
>
> Evidências: Execução orçamentária de 2021

195. Conforme o cálculo efetuado com base nos dados do S2GPR, o percentual da dotação estabelecida para investimentos do setor público estadual do Interior, no exercício de 2021, foi de 41,96%, inferior ao disposto na Constituição Estadual (50%).

196. Embora tenha sido citado nos esclarecimentos que nos últimos dois anos os maiores aportes de investimentos foram na Região da Grande Fortaleza e, de forma reiterada, que, nos anos de 2017 e 2018, a maior parte dos investimentos estaduais tenha sido no Interior, faz-se necessário avaliar que o objetivo estabelecido no art. 210 é justamente o equilíbrio entre os investimentos anuais na Região da Grande Fortaleza e no Interior, contribuindo para o desenvolvimento de ambas as regiões de forma igualitária.

197. Deste modo, considerando o descumprimento do mandamento constitucional e a insuficiência dos esclarecimentos ofertados tanto no Balanço Geral do Estado quanto nas justificativas adicionais manifestadas pelo Governo do Estado (que são coincidentes), conclui-se que tal recomendação não foi atendida. Destaca-se que referida recomendação coaduna com a recomendação n° 32.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 40** – Ao Poder Executivo, que reforce as medidas e ferramentas de planejamento, monitoramento e controle acerca da evolução da dívida pública ao longo do exercício.

**COMENTÁRIOS:**

198. No Relatório da Comissão do PASF consta que:

> O Poder Executivo adota medidas constantes e intensivas para o monitoramento e controle da dívida pública. Entretanto, quanto ao planejamento da evolução da dívida pública, há variáveis que dificultam sua efetividade, posto que os parâmetros utilizados para o levantamento da meta da dívida podem ser alterados por critérios diversos, a depender do cenário econômico e político local e internacional.
>
> A Dívida Pública Consolidada e a Dívida Pública Consolidada Líquida constam do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual prevê as metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente. Conforme demonstrado na Figura 9, mais da metade da dívida

> consolidada estadual é atrelada ao dólar, o qual apresenta variação cambial intensa, especialmente numa situação de emergência de saúde pública de importância internacional, como a relacionada ao coronavírus (Covid-19) enfrentada nos últimos anos, além de outros fatores internos e externos que influenciam diretamente a flutuação da moeda. [...]
>
> Ressalta-se que o planejamento relativo ao restante do montante da dívida pública estadual que não é indexada por moeda internacional reflete com maior fidelidade a execução ao longo do exercício, apesar do cenário de incertezas internacionais impactar também na evolução dos demais indexadores, sobretudo a SELIC, o IPCA e o TJLP.
>
> Reitera-se o compromisso de efetivar e avançar implementando medidas e ferramentas de planejamento, monitoramento e controle no acompanhamento da evolução da dívida pública a fim de que os índices reflitam com a máxima fidedignidade a realidade contemplada ao longo do exercício.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
>
> Evidências: Relatórios da dívida pública fornecidos pela Célula de Gestão da Dívida Pública (CEDIP) da SEFAZ; LDO de 2020 (Lei n.º 16.944, de 17/07/19); Lei n.º 17.346, de 11/12/2020; Programa da Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado do Ceará, período 2020-2022, disponível em: http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/7/37?origem=4

199. Considerando os esclarecimentos ofertados e que, no exercício de 2021, o Estado cumpriu o limite definido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal do percentual da Dívida Consolidada Líquida em relação à Receita Corrente Líquida Ajustada (200%), não ultrapassando também as metas atualizadas estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias referentes à Dívida Pública Consolidada e à Dívida Consolidada Líquida, conclui-se pelo atendimento desta recomendação.

**SITUAÇÃO: Atendida.**

### 6.1.5. Transparência

**RECOMENDAÇÃO Nº 41:** À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.

**COMENTÁRIOS:**

200. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> Análise da Comissão do PASF: Para os anos de 2016 a 2019, o relatório pode ser acessado, por qualquer cidadão, na Consulta de Acompanhamento do PPA, localizada no sítio eletrônico da Seplag, por meio do seguinte link e realizando filtros específicos:
> http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frmconsulta_ppa.aspx
> Para os anos de 2020 a 2023, ressalta-se que está sendo providenciado para ser implementado e disponibilizado nessa mesma consulta, os relatórios de acompanhamento do PPA vigente.
> É possível também, ter acesso, no site da Seplag, ao Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias (2020 e 2021), encaminhado trimestralmente para a Assembleia Legislativa com as informações acerca das

> iniciativas/entregas prioritárias, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de 2020 e 2021.
> Além disso, tem-se também o Relatório Sintético de Monitoramento, disponibilizado trimestralmente, onde é possível ter uma visão geral do desempenho dos eixos e temas estratégicos do PPA (https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2020-2023-monitoramento-e-avaliacao).
> Somado a todos esses, outro documento disponível para consulta pública é a Mensagem à Assembleia Legislativa, que configura um importante documento de prestação de contas do executivo para o legislativo e para a sociedade, na qual constam os resultados alcançados no ano pelo Governo do Estado bem como as principais realizações nas diversas políticas públicas (https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-mensagem-a-a-l/).
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
> Evidências:
> http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frmconsulta_ppa.aspx (https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2020-2023-monitoramento-e-avaliacao).
> (https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-mensagem-a-a-l/).

201. Na fase preliminar, ao acessar a página eletrônica da Seplag, esta Diretoria de Contas de Governo verificou que o relatório de acompanhamento das entregas para o exercício de 2021 não estava disponível na Consulta de Acompanhamento do PPA. Constatou-se também que apenas os Relatório Sintético de monitoramento referentes aos meses de janeiro a junho estavam disponíveis para consulta na página eletrônica da Seplag. Diante disso, considerou-se que esta recomendação não foi atendida.

202. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022.

203. Por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o seguinte esclarecimento adicional sobre a matéria, *in verbis:*

> O relatório de acompanhamento de entregas já se encontra disponível no site da Seplag:
> http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx
> Como pode-se observar na figura abaixo, o ano 2021 já aparece para produção do relatório de acompanhamento da execução do Plano.
> Figura 05 - Consulta de Acompanhamento do PPA - Ano 2021

> A ausência do relatório de acompanhamento de entregas referente ao ano 2021 no ambiente da "Consulta de Acompanhamento" ocorreu porque ainda se estava concluindo a consolidação e conferência das informações obtidas a partir dos filtros dessa ferramenta. Esse processo normalmente é concluído após o primeiro trimestre de cada ano.
> Em relação ao Relatório Sintético de Monitoramento referente ao período janeiro a setembro de 2021, a Seplag consolidou o Relatório anual, contemplando o acumulado de todos os períodos previstos, disponibilizado em seu sítio eletrônico: https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-planoplurianual/ppa-2020-2023-relatorios-de-monitoramento/).
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
> Evidências:
> http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx
> https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2020-2023-relatorios-de-monitoramento/.

204. Diante dos novos esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista que o relatório de acompanhamento das entregas referente ao exercício de 2021 encontra-se disponível no sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA. Por outro lado, os Relatório Sintético de monitoramento referente ao período de janeiro a setembro e janeiro a dezembro de 2021 não estão disponíveis na página eletrônica da Seplag.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Parcialmente atendida).**

**RECOMENDAÇÃO Nº 42 –** À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.

**COMENTÁRIOS:**

205. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> O Relatório de Consulta Pública do Plano Plurianual 2020-2023 pode ser acessado por qualquer cidadão na Consulta de Acompanhamento do PPA, localizada no sítio eletrônico da Seplag, por meio do seguinte link, com filtros específicos:
> http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx
> É possível também, ter acesso, no site da Seplag, ao Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias (2020 e 2021), encaminhado trimestralmente para a Assembleia Legislativa com as informações acerca das iniciativas/entregas prioritárias, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, de 2020 e 2021.
> Além disso, tem-se também o Relatório Sintético de Monitoramento, disponibilizado trimestralmente, onde é possível ter uma visão geral do desempenho dos eixos e temas estratégicos do PPA (https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2020-2023-monitoramento-e-avaliacao).
> Somado a todos esses, outro documento disponível para consulta pública é a Mensagem à Assembleia Legislativa, que configura um importante documento de prestação de contas do executivo para o legislativo e para a sociedade, na qual

constam os resultados alcançados no ano pelo Governo do Estado, bem como as principais realizações nas diversas políticas públicas (https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-mensagem-a-a-l/).
Status segundo Comissão do PASF: Atendida.
Evidências:
http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx
(https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-mensagem-a-a-l/).

206. Na fase preliminar, ao acessar a página eletrônica da Seplag, esta Diretoria de Contas de Governo verificou que o relatório de acompanhamento das entregas para o exercício de 2021 não estava disponível na Consulta de Acompanhamento do PPA. Diante disso, considerou-se que esta recomendação não foi atendida.

207. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, atendendo ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação n° 00179/2022.

208. Por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o mesmo esclarecimento apresentado na fase preliminar sobre a matéria.

209. Diante desses esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação foi parcialmente atendida, tendo em vista que o relatório de acompanhamento das entregas referente ao exercício de 2021 encontra-se disponível no sistema de Consulta de Acompanhamento do PPA. Por outro lado, os Relatório Sintético de monitoramento referente ao período de janeiro a setembro e janeiro a dezembro de 2021 não estão disponíveis na página eletrônica da Seplag.

210. Outro documento disponível para consulta pública no portal da Seplag é a Mensagem à Assembleia Legislativa, que configura um importante documento de prestação de contas do executivo para o legislativo e para a sociedade, na qual constam os resultados alcançados no ano pelo Governo do Estado, bem como as principais realizações nas diversas políticas públicas.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Parcialmente atendida).**

**RECOMENDAÇÃO Nº 43 –** À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.

**COMENTÁRIOS:**

211. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

O Sistema de Monitoramento e Avaliação –SIMA PPA 2020-2023 é desenhado

de modo a facilitar o processo de monitoramento das iniciativas e entregas, que é realizado pelos órgãos executores. As telas do acompanhamento e monitoramento disponibilizam consultas do desempenho financeiro e a evolução do desempenho físico das metas programadas no ano vigente. (...)
Após a inclusão dos dados, segue-se a análise da Seplag, cujo objetivo é identificar possíveis inconsistências (quantitativa e/ou qualitativa) na inclusão dos dados, como, por exemplo, eventuais distorções na execução física em relação à financeira.
À conclusão da análise, segue-se o diálogo entre a Seplag e o órgão executor da entrega, em que este deve justificar as possíveis distorções que, porventura, tenham sido identificadas na análise, para que se possa proceder ao ajuste necessário.
A título de exemplo, um desvio observado durante o processo de execução diz respeito a erros na vinculação da ação com a entrega, de modo que esta é realizada utilizando-se de recursos de outra ação e não daquela originalmente vinculada.
A lei do PPA 2020-2023 possui dispositivos que possibilitam corrigir as distorções ocorridas no planejamento, que fiquem evidentes durante a execução.
No caso citado acima, em que se identificou um erro na vinculação de ação e entrega, um decreto do Poder Executivo é suficiente para pode corrigir, conforme está previsto no art. 14, § 5º, inciso IV, da Lei do PPA 2020-2023 (Lei Nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, alterada pela Lei Nº 17.219, de 03 de junho de 2020). Especificamente, na adequação do PPA para o ano de 2021, algumas dessas vinculações foram ajustadas, como pode ser visto no Anexo V – Alteração na Vinculação de Ação a Entrega (Anexo do Decreto de Adequação do PPA 2020-2023- Nº 33.960, de 01 de março de 2021.
Nada obstante as ações já implementadas, a Seplag, no desempenho de sua função, vem aprimorando os mecanismos de identificação e correção de fragilidades e desvios no processo de planejamento e monitoramento, com constante aperfeiçoamento da análise da execução física e financeira dos órgãos e entidades estaduais. Além disso, tem realizado contínuo assessoramento e capacitação dos usuários do SIMA, em conjunto com a Escola de Gestão Pública do Ceará, em busca da melhoria da qualidade e confiabilidade das informações declaradas.
Status segundo Comissão do PASF: Atendida
Evidências: Sistema de Monitoramento e Avaliação – SIMA PPA 2020-2023

212. Apesar das ações já implementadas pela Seplag para o aprimoramento dos mecanismos de identificação e correção de fragilidades e desvios no processo de planejamento e monitoramento, esta Diretoria de Contas de Governo, na fase preliminar, identificou algumas inconsistências na realização das metas das iniciativas dos programas de governo, por exemplo: 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. Diante disso, considerou-se esta recomendação como não atendida.

213. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, atendendo ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022.

214. Por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o mesmo esclarecimento sobre a matéria.

215. Isto posto, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação permanece como não atendida.

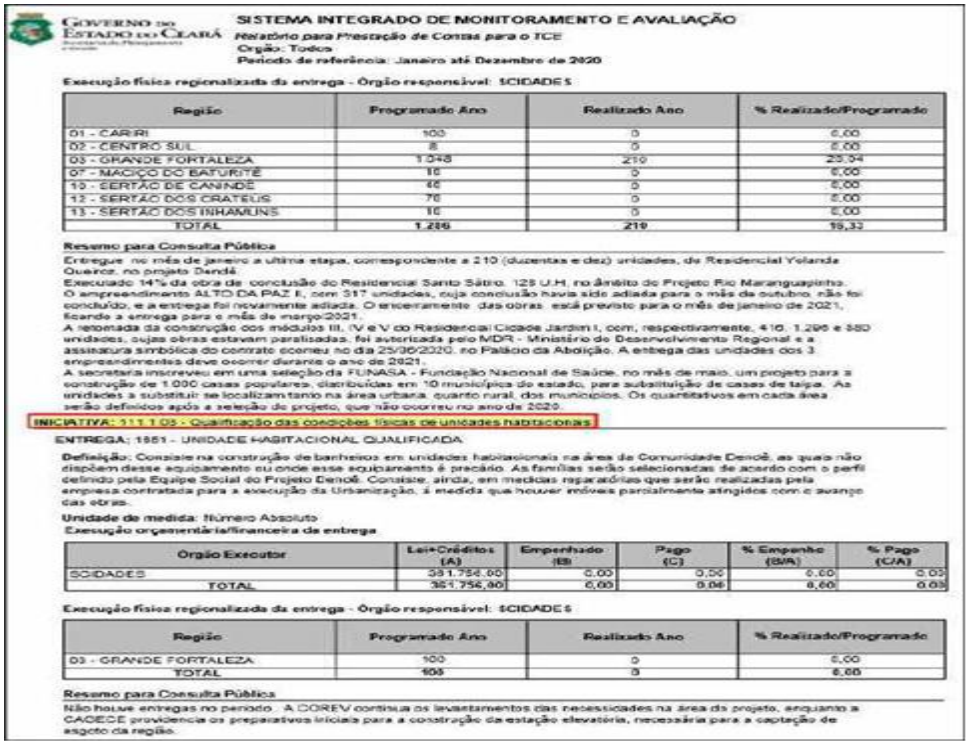
**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 44 –** À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2020-2023.

**COMENTÁRIOS:**

216. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> O Relatório de Consulta Pública do Plano Plurianual 2020-2023 está disponível e pode ser acessado por qualquer cidadão na Consulta de Acompanhamento do PPA, localizada no sítio eletrônico da Seplag: (http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx) . Nesta consulta foram incluídas algumas visões, com filtros específicos (eixo, tema, programa, iniciativa, entrega etc.).
> Quanto à iniciativa 111.1.03 - Qualificação das condições físicas de unidades habitacionais, que foi mencionada anteriormente pelo TCE como exemplo de informação que não havia sido divulgada em relatório de acompanhamento do PPA, esta pode ser agora visualizada no relatório disponibilizado pelo link anterior, como pode ser observado na Figura 13 a seguir, conforme grifo.
> Figura 13 – Relatório de Acompanhamento do PPA



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

**SISTEMA INTEGRADO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO**

*Relatório para Prestação de Contas para o TCE*
Orgão: Todos
Período de referência: Janeiro até Dezembro de 2020

Execução física regionalizada da entrega - Órgão responsável: SCIDADES

| Região | Programado Ano | Realizado Ano | % Realizado/Programado |
|---|---|---|---|
| 01 - CARIRI | 100 | 0 | 0,00 |
| 02 - CENTRO SUL | 8 | 0 | 0,00 |
| 03 - GRANDE FORTALEZA | 1.048 | 219 | 20,94 |
| 07 - MACIÇO DO BATURITÉ | 10 | 0 | 0,00 |
| 10 - SERTÃO DE CANINDÉ | 40 | 0 | 0,00 |
| 12 - SERTÃO DOS CRATEÚS | 70 | 0 | 0,00 |
| 13 - SERTÃO DOS INHAMUNS | 10 | 0 | 0,00 |
| TOTAL | 1.286 | 219 | 19,32 |

Resumo para Consulta Pública

Entregue no mês de janeiro a última etapa, correspondente a 219 (duzentas e dez) unidades, do Residencial Yolanda Queiroz, no projeto Dendê.
Executado 14% da obra de conclusão do Residencial Santo Sátiro, 128 U.H, no âmbito do Projeto Rio Maranguapinho. O empreendimento ALTO DA PAZ II, com 317 unidades, cuja conclusão havia sido adiada para o mês de outubro, não foi concluído, e a entrega foi novamente adiada. O encerramento das obras está previsto para o mês de janeiro de 2021, ficando a entrega para o mês de março/2021.
A retomada da construção dos módulos III, IV e V do Residencial Cidade Jardim I, com, respectivamente, 416, 1.296 e 880 unidades, cujas obras estavam paralisadas, foi autorizada pelo MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional e a assinatura simbólica do contrato ocorreu no dia 25/09/2020, no Palácio da Abolição. A entrega das unidades dos 3 empreendimentos deve ocorrer durante o ano de 2021.
A secretaria inscreveu em uma seleção da FUNASA - Fundação Nacional de Saúde, no mês de maio, um projeto para a construção de 1.000 casas populares, distribuídas em 10 municípios do estado, para substituição de casas de taipa. As unidades a substituir se localizam tanto na área urbana, quanto rural, dos municípios. Os quantitativos em cada área serão definidos após a seleção do projeto, que não ocorreu no ano de 2020.

INICIATIVA: 111.1.03 - Qualificação das condições físicas de unidades habitacionais

ENTREGA: 1851 - UNIDADE HABITACIONAL QUALIFICADA

Definição: Consiste na construção de banheiros em unidades habitacionais nas áreas da Comunidade Dendê, as quais não dispõem desse equipamento ou onde esse equipamento é precário. As famílias serão selecionadas de acordo com o perfil definido pela Equipe Social do Projeto Dendê. Consiste, ainda, em medidas reparadoras que serão realizadas pela empresa contratada para a execução da Urbanização, à medida que houver imóveis parcialmente atingidos com o avanço das etras.

Unidade de medida: Número Absoluto
Execução orçamentária/financeira da entrega

| Orgão Executor | Lei+Créditos (A) | Empenhado (B) | Pago (C) | % Empenho (B/A) | % Pago (C/A) |
|---|---|---|---|---|---|
| SCIDADES | 351.756,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| TOTAL | 351.756,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Execução física regionalizada da entrega - Órgão responsável: SCIDADES

| Região | Programado Ano | Realizado Ano | % Realizado/Programado |
|---|---|---|---|
| 03 - GRANDE FORTALEZA | 100 | 0 | 0,00 |
| TOTAL | 100 | 0 | 0,00 |

Resumo para Consulta Pública

Não houve entregas no período. A COREV continua os levantamentos das necessidades na área do projeto, enquanto a CAGECE providencia os preparativos iniciais para a construção da estação elevatória, necessária para a captação de esgoto da região.

Fonte: SIMA/SEPLAG

Status segundo Comissão do PASF: Atendida

Evidências:

http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx.

Nesta consulta foram incluídas algumas visões, com filtros específicos (eixo, tema, programa, iniciativa, entrega etc.).

217. Na fase preliminar, ao acessar a página eletrônica da Seplag, esta Diretoria de Contas de Governo verificou que não teve como analisar se as informações estavam confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2020-2023, tendo em vista que o relatório de acompanhamento das entregas para o exercício de 2021 não estava disponível na Consulta de Acompanhamento do PPA. Diante disso, considerou-se que esta recomendação não foi atendida.

218. Em seguida, esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, atendendo ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados na Informação n° 00179/2022.

219. Por meio do Processo nº 01734/2022-1 (seq. 106), o Poder Executivo, através da Comissão do PASF, encaminhou o mesmo esclarecimento sobre a matéria.

220. Diante desses esclarecimentos, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação permanece como não atendida, tendo em vista que as informações disponibilizadas no relatório de acompanhamento das entregas referente ao exercício de 2021 continuam não confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2020-2023, conforme a tabela abaixo:

| **Programa** | **Iniciativa** | **Entrega** | **Relatório de acompanhamento das entregas** | | **Seplag Processo nº 08078/2022-6** | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | **Quantidade Prevista 2021** | **Quantidade Realizada 2021** | **Quantidade Prevista 2021** | **Quantidade Realizada 2021** |
| 111. HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA | 111.1.04 Expansão da regularização fundiária urbana. | Título Entregue | 6.695 | 0 | 13.390 | 0 |

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 45** – Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta

à regular aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

**COMENTÁRIOS:**

221. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> A educação Estadual está atenta a utilização dos recursos financeiros nas subfunções as quais as atividades são desenvolvidas. Embora 2020 e 2021 tenham sido anos pandêmicos, a educação aplicou seus recursos observando todas as subfunções a ela vinculadas.
>
> Na Tabela 7, a seguir, são apresentados os montantes de recursos aplicados nas subfunções de Desenvolvimento Científico, Educação Especial e Ensino Fundamental. Devido a pandemia os anos 2020 e 2021 aplicaram montantes de recursos inferiores a 2019. Essa redução ocorreu devido as aulas durante quase todo ano de 2020 e até o 1º. semestre de 2021 terem sido realizadas on-line influenciando em alguns gastos com consumo, obras e instalações etc.
>
> [...]
>
> Com relação ao Ensino Fundamental, foi lançado em agosto de 2021 o Pacto pela Aprendizagem que tem o objetivo de fortalecer o regime de colaboração entre o Estado e os municípios cearenses para promover a recomposição da aprendizagem dos estudantes do Ensino Fundamental diante do contexto de pandemia. A ação articula iniciativas para implementar ciclos de recomposição das aprendizagens nas redes municipais e garante equipamentos para as escolas municipais, plataformas de aprendizagem e materiais de apoio a professores e alunos. Essa ação terá continuidade até dezembro de 2022, com o objetivo de acompanhar todos os municípios cearenses na transição do ensino remoto para o presencial. Já foram entregues equipamentos tecnológicos e livros didáticos do Pacto pela Aprendizagem às prefeituras dos 184 municípios para fortalecer o ensino nas 3.966 escolas de Ensino Fundamental. A iniciativa envolve um investimento total de R$ 130 milhões, no qual R$ 50 milhões foram investidos em tecnologia, plataformas de aprendizagem e material de apoio à recomposição das aprendizagens de estudantes das escolas municipais. Já R$ 80 milhões foram transferidos aos municípios para que utilizassem na reforma e aquisição de equipamentos para as escolas; na compra de veículos de transporte escolar; no reforço da conectividade com equipamentos tecnológicos; na implementação de tempo integral na rede municipal e no apoio às atividades extracurriculares para atuar na recuperação das aprendizagens dos alunos.
>
> O Pacto pela Aprendizagem no Estado do Ceará foi concebido pelo Governo do Ceará, por meio da Secretaria da Educação, em parceria com o Programa Cientista Chefe. Esse Programa Cientista Chefe está sendo executado na subfunção Desenvolvimento Científico através da FUNCAP tendo um incremento de R$ 1.683.000,00 em 2019 para R$ 3.266.800,00 em 2021.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
>
> Evidências: Pacto pela Aprendizagem e Programa Cientista Chefe

222. Na análise da execução orçamentária das subfunções citadas (classificadas na função Educação), verificou-se, com base nos dados do S2GPR, o seguinte:

- As despesas executadas na subfunção "Desenvolvimento Científico" diminuíram 4,50% relação ao exercício anterior, entretanto os gastos foram superiores em relação ao exercício de 2019. Além disso, embora o percentual de execução também tenha diminuído (de 96,36% para 93,42%), avalia-se estar em um ótimo patamar de execução orçamentária;
- Quanto à subfunção "Educação Especial", apesar de ter apresentado um percentual adequado de execução (77,97%), superior ao exercício anterior, observou-se que as despesas (R$ 7.078.996,42) foram menores que em 2020 (R$ 7.204.008,94) e ainda estão bem abaixo dos gastos de 2019 (R$ 10.236.030,83);
- Já em relação à subfunção "Ensino Fundamental", embora as despesas executadas tenham sido superiores em comparação com os dois exercícios anteriores, o percentual de execução vem diminuindo (89,64% - 2019, 74,93% - 2020 e 52,31% - 2021), demonstrando inadequação no planejamento e na execução orçamentária.

223. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

224. Desse modo, considera-se a recomendação como parcialmente atendida, reiterando-a para fins de acompanhamento.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Parcialmente atendida).**

**RECOMENDAÇÃO Nº 46 –** Em relação ao Plano Nacional de Educação, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas.

**COMENTÁRIOS:**

225. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> O Plano Estadual de Educação - PEE é o instrumento que baliza e norteia as políticas públicas relacionadas à educação no estado do Ceará, em conformidade com as orientações do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/2014) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - PNE (Lei Federal nº 9.394/1996).
>
> Neste sentido, a Secretaria da Educação do Ceará - Seduc vem desenvolvendo várias ações através do Plano Plurianual – PPA, nos seguintes Programas: 431 – Inclusão e Equidade na Educação; 432 - Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com Garantia de Igualdade de Oportunidades; 433

- Desenvolvimento do Ensino Médio; 434 - Educação em Tempo Integral e Complementar no Ensino Médio e 441 - Educação Profissional articulada ao Ensino Médio. Sendo assim, destacamos as principais ações realizadas em 2021, que representam esforços concretos para o alcance tanto das Metas do PEE quanto do PNE:

- 10.089 alunas(os) beneficiadas(os) com ações relacionadas à busca ativa, acolhimento, material de apoio aos estudos domiciliares com guias, plataformas e produções.
- Inclusão de 7.670 estudantes, público da educação especial, no Atendimento Educacional Especializado (AEE).
- Concessão de 1.346 bolsas para Formadores Regionais e Municipais do Programa Mais Paic, que acompanham os alunos da rede pública.
- Implantação de nove Centros de Educação Infantil (CEIs): três unidades na Região do Cariri; quatro unidades no Sertão de Sobral e dois unidades na Grande Fortaleza.
- Concessão de 308 bolsas de extensão tecnológica a professores no âmbito do Programa Ceará Educa Mais.
- Entrega de 310.153 chips de telefone móvel aos alunos matriculados nas escolas de ensino médio para acesso às aulas remotas.
- Entrega de 268.453 tablets aos alunos matriculados nas escolas de ensino médio para acesso às aulas remotas.
- 3.000 alunos beneficiados com bolsas do Projeto de Monitoria: Aluno Monitor da Busca Ativa Escolar - Projeto Nem 1 Aluno Fora da Escola.
- 10.910 alunos beneficiados com notebooks referentes à premiação Spaece-Enem.
- Atendimento de 14.025 alunos dos C.C.I com a distribuição de livros e cadernos de atividades de língua inglesa.
- Implantação de 46 Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EEMTI).
- Reconhecimento de 154 cursos de EaD (Educação a Distância) e presencial das Universidades Públicas Estaduais (Uece, Urca e UVA), em 13 regiões do Estado.
- Credenciamento de 4.162 escolas públicas e privadas do Ceará nas 14 macrorregiões de planejamento do Estado, 2.897 escolas públicas e 1.265 privadas.
- Implantação de Escola Estadual de Educação Profissional (EEEP) no município de Horizonte, na Grande Fortaleza.
- 29.315 estudantes beneficiados com estágio curricular.
- Capacitação de 668 profissionais para desenvolvimento do currículo da Educação Profissional.
- Capacitação de 21.083 pessoas, sendo: 194 em cursos Tecnológicos; 386 em cursos Técnicos subsequentes; 3.616 em cursos da área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e 16.887 pessoas nos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), por meio de contrato de gestão com o Instituto Centec.

> • Instalação de uma Usina de Minigeração Solar nas dependências do Centro de Treinamento do Trabalhador Cearense (CTTC), localizado no Pecém, que servirá de base para formação de profissionais na área de energias renováveis em uma parceria com o IFCE, envolvendo, ainda, empresas da região.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
>
> Evidências: Ações da função educação apresentadas na Mensagem à Assembleia de 2022.

226. Diante do relatado pela Comissão do PASF, percebe-se que o Poder Executivo realizou várias ações em 2021, com objetivo de alcançar tanto as Metas do Plano Estadual de Ensino quanto do Plano Nacional de Ensino.

227. Entretanto, não podemos concluir que essas ações realizadas pelo Governo do Ceará, por meio da Secretaria da Educação (SEDUC), para alcançar as metas previstas para a rede estadual de ensino superior, estão sendo eficazes, pois o resultado do IDEB/INEP referente ao ano de 2021 será divulgado no segundo semestre de 2022.

228. Registra-se que esta Corte de Contas solicitou, através do Ofício nº 04716/2022 SEC. SSP, em atendimento ao Despacho Singular n° 50946/2022 da Sra. Conselheira Relatora, Soraia Thomaz Dias Victor, a manifestação do ex-Governador do Estado sobre os pontos elencados no Relatório de Instrução n° 00179/2022. 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.

229. Diante disso, reitera-se a recomendação em questão, que terá o acompanhamento da sua evolução até a sua efetiva implementação

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Parcialmente atendida).**

**RECOMENDAÇÃO Nº 47** – Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.

**COMENTÁRIOS:**

230. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> Acerca da consulta de Dados Abertos disponível no Ceará Transparente, cabe destacar que atualmente 101 bases de dados estão disponibilizadas das seguintes secretarias: CGE, SEFAZ, SEPLAG, SOP e SPS. Tal consulta tem uma média de 29 mil visualizações por ano (considerando o intervalo de 2019-2021).
>
> No ano de 2021, foram revisitadas e foram mapeadas todas as bases de dados que ainda não tinham seu correspondente dicionário de dados disponível no Ceará Transparente. Após esse mapeamento foram elaborados e disponibilizados os dicionários de dados faltantes, facilitando assim o entendimento das bases por

> pessoas que não possuam conhecimento prévio.
>
> Foi ainda realizada a classificação dessas bases com o uso de TAGs, facilitando a identificação e a pesquisa por bases com temáticas semelhantes ou mesmo para localizar uma base da qual não se conheça o nome.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Atendido
>
> Evidências: https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dadosabertos/conjuntos-de-dados?locale=pt-BR&__=__, https://www.ceara.gov.br/2021/12/21/cge-anuncia-vencedores-da-2a-edicao-dohackathon-inteligencia-cidada/.

231. Com base na análise realizada no portal de dados, em comparação com o exercício anterior, verificou-se que, embora a quantidade de recursos tenha aumentado, não houve uma evolução significativa nos dados divulgados no portal do Poder Executivo, pois a maior parte dos dados continua sendo os procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão, ainda havendo uma carência de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde, segurança e educação ou provenientes de outros Órgãos ou Secretarias.

232. Ademais, observou-se que vários recursos apresentaram dados desatualizados, sendo divulgados apenas registros de períodos anteriores a 2021, por exemplo: Fonte de Recurso, Natureza da Receita, Programa de Governo e Unidade Gestora.

233. Em relação às ocorrências citadas, o Governo do Estado manifestou os seguintes esclarecimentos (após disponibilização do Relatório de Instrução n°00179/2022):

> Análise da Comissão do PASF: Na constante evolução da transparência pública, em atenção a recomendação supracitada, objetivando aumentar a quantidade e a diversidade de bases de dados disponibilizadas na plataforma Ceará Transparente, e ainda garantir um alinhamento com as demandas da sociedade para esta funcionalidade, foi disponibilizada uma nova funcionalidade de solicitação, através do canal de ouvidoria, de novas bases de dados pelos usuários do sistema. Segue print na Figura 10 e 111 da tela nova funcionalidade:
> [...]
> No que respeita ao incentivo a utilização das bases de dados pela população, informa-se, sobre a realização no ano de 2021, da segunda edição do Hackathon da Inteligência Cidadã, na qual foram disponibilizadas as bases de Despesas por Nota de Empenho, Servidores Públicos, Contratos e Convênios, Obras e Despesas no Combate ao Corona Vírus, além dos respectivos dicionários de dados necessários para uma boa compreensão das bases.
> Status segundo Comissão do PASF: Atendido
> Evidências: https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dadosabertos/conjuntos-de-dados?locale=pt-BR&__=__, https://www.ceara.gov.br/2021/12/21/cge-anuncia-vencedores-da-2aedicao-do-hackathon-inteligencia-cidada/.

234. Embora, conforme os esclarecimentos adicionais, tenha sido criada a funcionalidade de solicitação de disponibilização de novas bases de dados e de realização de evento incentivando a utilização de tais dados pela população, diante das ocorrências evidenciadas em relação à ausência tanto de divulgação de bases de dados referentes à outros temas como de atualização de algumas

bases já existentes, considera-se a recomendação como não atendida, sendo necessária sua reiteração.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 48** – Ao Governo do Estado, que exija o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.

**COMENTÁRIOS:**

235. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> Está estabelecida como meta para 2022 uma nova avaliação dos Consórcios Públicos de Saúde, acerca dos requisitos de transparência estabelecidos na legislação pertinente.
>
> Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação
>
> Evidências: Portaria de metas da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE. Link: https://www.cge.ce.gov.br/portarias/

236. Quanto à transparência nos Consórcios Públicos, comparando a análise realizada com a disposta no relatório de Contas de Governo do exercício anterior, identificou-se que, no exercício de 2021, nenhum Consórcio Público atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados; 2 (dois) portais dos Consórcios Públicos de Saúde de Canindé e Sobral estavam indisponíveis para acesso e, em relação ao RREO, somente 2 (dois) Consórcios Públicos disponibilizaram o anexo dos Restos a Pagar.

237. Destaca-se também que não houve melhoria significativa na disponibilização dos dados, tendo em vista que, dos 7 (sete) demonstrativos ou documentos analisados, 4 (quatro) apresentaram aumento no percentual de divulgação, enquanto os demais tiveram uma diminuição em relação ao período anterior.

238. Em relação às ocorrências citadas, o Governo do Estado manifestou os seguintes esclarecimentos (após disponibilização do Relatório de Instrução n°00179/2022):

> Análise da Comissão do PASF: A Secretaria da Saúde trabalhou para fazer cumprir a Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020 tendo, para tanto, desenvolvido um dashboard para o monitoramento e avaliação da Política Consorcial, com objetivo de avaliar o impacto da mesma para a região de saúde, ao tempo que proporciona transparência às informações. Para tanto, realizou-se discussão com os Consórcios sobre o atendimento às prerrogativas legais estabelecidas, a utilização dos recursos e a assistência prestada, pontuando que as unidades serão avaliadas a partir de indicadores que visam analisar as práticas de gestão e a área assistencial. Tal ferramenta está em formatação, tendo previsão para publicização no ano corrente. O dashboard tem o formato de painel de monitoramento e traz indicadores para o controle das práticas de gestão e indicadores da política consorcial, sendo este subdividido em duas abas: indicadores de gestão e indicadores assistenciais. As

> informações serão extraídas do Sistema Integrado de Gestão da Saúde (SIGES), base de dados utilizada nessa proposição.
> O painel foi apresentado nas 22 (vinte duas) Assembleias Consorciais das cinco Regiões de Saúde do Estado, sendo discutido com os entes consorciados, fazendo presentes Prefeitos, Secretário Executivo de Políticas de Saúde, Superintendentes Regionais e a gestão dos Consórcios (Secretários Executivos, Diretores Jurídicos e diretores da Policlínica e Centro de Especialidades Odontológicas – CEO).
> [...]
> Outrossim, está estabelecida como meta da Coordenadoria de Transparência da CGE, para 2022, uma nova avaliação dos Consórcios Públicos de Saúde, acerca dos requisitos de transparência estabelecidos na legislação pertinente.
> Status segundo Comissão do PASF: Atendida
> Evidências: Portaria de metas da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE. Link: https://www.cge.ce.gov.br/portarias/
> Decreto 34.722/2022: http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20220430/do20220430p01.pdf

239. Nos esclarecimentos ofertados é informado que está sendo desenvolvida ferramenta para o monitoramento e avaliação da Política Consorcial, com objetivo de avaliar o impacto da mesma para a região de saúde, ao tempo que proporciona transparência às informações, tendo previsão para publicização no ano corrente. Além disso, é citada a previsão de realização em 2022 de uma nova avaliação dos Consórcios Públicos de Saúde, acerca dos requisitos de transparência estabelecidos na legislação pertinente.

240. Embora tais ações sejam relevantes para aumentar a transparência em relação aos dados abertos, diante das ocorrências relacionadas à ausência de melhorias na divulgação nos portais dos Consórcios Públicos de Saúde no decorrer do exercício de 2021, avalia-se a recomendação como não atendida, sendo necessária sua reiteração.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

### 6.1.6. Governança Fiscal e Renúncia de Receita

**RECOMENDAÇÃO Nº 49 –** Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.

**COMENTÁRIOS:**

241. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> A recomendação foi atendida com a publicação do Decreto Nº 34.508 de 04 de janeiro de 2022, que reformulou o Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI). O decreto traz mudanças que visam desburocratizar os processos de concessão de incentivos fiscais, econômicos e financeiros no Estado.

242. Nas informações prestadas verificou-se que o Decreto n° 34.508/22 estabeleceu novas diretrizes para os incentivos fiscais decorrentes de programas, ou seja, aqueles que exigem uma

contraprestação formal dos beneficiários, tendo em vista a atualização, consolidação e regulamentação da legislação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI).

243. No entanto, existe as renúncias de receitas não decorrentes de programas, que também necessitam de pelo menos dois tipos de controle: um sob o aspecto fiscal e outro no que concerne ao alcance dos objetivos. O primeiro controle (fiscal) é para aferir o montante da renúncia e o segundo (objetivos) para avaliar o seu resultado socioeconômico. Em regra, não exigem contraprestação individual condicional, estes incentivos carregam na sua essência as dificuldades naturais de controle fiscal, diferentemente do que ocorre com os incentivos programáticos, os quais, por estarem vinculados a programas concretos, apresentam certa facilidade, se comparados com os incentivos não-decorrentes de programas.

244. Frisa-se que o processo de auditoria realizado pela Gerência de Fiscalização das Demonstrações Financeiras e Receitas (Processo n° 19.081/2020-3) identificou que:

> (...) realmente não existe acompanhamento dos benefícios fiscais em relação as renúncias de receitas concedidas, conforme hipóteses previstas no Art. 14, § 1º, da LRF: por meio de isenções, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que impliquem redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado (caráter não geral); anistia, remissão, subsídios, crédito presumido (caráter geral e não geral).
> Destaca-se que o entendimento da SEFAZ, por meio da Requisição TCE n° 02, **que somente devem ser acompanhados os benefícios fiscais de caráter não geral decorrentes de Programa, no caso do Estado do Ceará, o FDI. Além disso, não há normas, memórias de cálculo e procedimentos administrativos condicionantes ao processo de concessão de renúncias de receitas, exceto FDI,** conforme hipóteses previstas no Art. 14, § 1º da LRF. **(grifo nosso).**

245. Os efeitos da ausência de acompanhamento dos benefícios fiscais não decorrentes de programas afetam: a transparência, a formulação das políticas públicas, o processo de alocação dos recursos públicos e a distribuição da carga tributária por setor e região, influenciando os resultados da economia cearense. Ademais, provoca informações e demonstrativos inconsistentes sobre a renúncia de receitas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual; falhas no planejamento das receitas e dos benefícios fiscais; e subavaliação patrimonial.

246. Assim, baseada na justificativa apresentada pela comissão do PASF, o Poder Executivo atendeu parcialmente a recomendação, tendo em vista que houve uma atualização da legislação relacionada ao FDI, permanecendo a ausência de legislação específica para as renúncias de receitas não decorrentes de programas (hipóteses previstas no Art. 14, § 1º da LRF), prejudicando a gestão e o controle desses recursos.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação (Parcialmente atendida).**

**RECOMENDAÇÃO Nº 50** – Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e

metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.

**COMENTÁRIOS:**

247. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> As recomendações de nº 17, nº 50 e nº 52 estão sendo atendidas através das ações iniciadas no exercício de 2020, onde foram realizadas tratativas com o Instituto de Estratégia e Pesquisa Econômica do Estado do Ceará – IPECE no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto, ampliando o escopo de avaliação de resultados já existente. Para materialização dessas tratativas foi assinado o termo de Cooperação Técnica nº.02/2021, celebrado entre SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE, visando à avaliação
>
> Periódica do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI).
>
> O estudo referente aos anos de 2020 e 2021 se encontra em fase de realização e a cada dois anos serão realizadas novas avaliações.

248. As informações prestadas apontam que o termo de Cooperação Técnica nº. 02/2021, celebrado entre SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE, é a evidência de tratativa no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto. Ademais, informa, também, que já está sendo realizado estudo referentes aos anos de 2020 e 2021, porém, na resposta da comissão PASF, não ficou esclarecido o processo de formalização de diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do Estado.

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

250. A formalização do termo de cooperação técnica que tem como objetivo a realização de estudos e avaliação de programas e políticas sobre as renúncias fiscais está em implementação, portanto se coaduna com a recomendação exarada por esta Corte de Contas, que acompanhará a efetiva recomendação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 51 –** À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de

gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas**.**

**COMENTÁRIOS:**

251. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

> Compete à Comissão Técnica, órgão auxiliar do CEDIN, composta por um membro da SEDET; um membro da SEFAZ; e um membro da ADECE, elaborar a avaliação econômica, financeira, operacional e tributária dos projetos propostos. Neste sentido, o Estado já possui comitês e instâncias colegiadas de controle, com a devida segregação de funções, que avaliam a viabilidade técnica para a concessão de renúncias fiscais.
>
> Ressalte-se que a governança da política de renúncia fiscal do Estado do Ceará estabelece os mecanismos necessários à gestão de riscos do processo, citando-se a título de exemplo a institucionalização do Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial CEDIN, órgão colegiado, formado pelo Governador do Estado do Ceará (Presidente do CEDIN); Secretário da SEDET; Presidente da ADECE; Secretário do Planejamento e Gestão (SEPLAG); Secretário da Fazenda (SEFAZ); e Secretário do Desenvolvimento Agrário (SDA), competente para analisar e deliberar resoluções referentes aos pleitos de Protocolos de Intenção (PI) e Projetos Econômicos Financeiros (PEF) oriundos das empresas interessadas em obter benefícios fiscais, nos termos do Decreto 32.438/2017.
>
> A Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE), órgão central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo do Estado do Ceará, está incorporando novas tecnologias de análise de dados para o aperfeiçoamento de sua atuação.
>
> Para a realização de estudos sobre a efetividade da política de renúncias de receita do Estado foi formalizado, em 2021, o acordo de cooperação técnica entre a SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE. Nesse sentido, as atividades referentes às trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida estão em análise preliminar das regras de negócio.

252. Nas informações prestadas informou-se que as atividades referentes às trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida estão em análise preliminar das regras de negócio. Ademais, a CGE está incorporando novas tecnologias de análise de dados para o aperfeiçoamento de sua atuação.

253. Destaca-se que a CGE em suas metas institucionais detém a competência de atuar na proposição de suspensão de atos relativos à gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, incluindo receitas e despesas, renúncias e incentivos fiscais, praticados com indícios ou evidências de irregularidade ou ilegalidade, comunicando às autoridades competentes, nos termos da legislação vigente.

254. Diante destas competências, a implementação de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida é estratégico e tal processo possibilitará implementar metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, impactando numa melhor efetividade da política pública de incentivos fiscais.

255. Diante dos supracitados fatos, constata-se que as trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita está em fase de implementação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**RECOMENDAÇÃO Nº 52 –** Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.

**COMENTÁRIOS:**

> As recomendações de nº 17, nº 50 e nº 52 estão sendo atendidas através das ações iniciadas no exercício de 2020, onde foram realizadas tratativas com o Instituto de Estratégia e Pesquisa Econômica do Estado do Ceará – IPECE no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto, ampliando o escopo de avaliação de resultados já existente. Para materialização dessas tratativas foi assinado o termo de Cooperação Técnica nº.02/2021, celebrado entre SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE, visando à avaliação
> Periódica do Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI).
>
> O estudo referente aos anos de 2020 e 2021 se encontra em fase de realização e a cada dois anos serão realizadas novas avaliações.

256. As informações prestadas apontam que o termo de Cooperação Técnica nº. 02/2021, celebrado entre SEDET, SEFAZ, CGE e IPECE, é a evidência de tratativa no sentido de formalizar um modelo de avaliação da política de renúncia de receitas a fim de estabelecer diretrizes de avaliação de resultados e impacto. Ademais, informa que já está sendo realizado estudo referentes aos anos de 2020 e 2021, porém, na resposta da comissão PASF, não ficou esclarecido o processo divulgação do retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade.

257. Vale relembrar que a metodologia de avaliação das renúncias fiscais é uma parte da recomendação e na resposta da comissão PASF ficou silente o processo de divulgação do retorno das políticas de renúncia fiscal. É mister que sem a avaliação, não se pode mensurar o retorno de tal política, bem como a sua publicização. Assim, considera-se a recomendação em implementação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

## 6.2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

258. Ante o exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, apresenta, de forma consolidada, sua conclusão sobre as recomendações proferidas no Parecer Prévio n° 00167/2021:

Quadro 1 – Recomendações de exercícios anteriores

| RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES | | SITUAÇÃO |
|---|---|---|
| CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA | | |
| 1 | Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino. | Em fase de implementação |
| PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | | |
| 2 | À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada. | Em fase de implementação |
| 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. | Em fase de implementação |
| 4 | À 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. | Não atendida |
| 5 | À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente. | Atendida |
| 6 | À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal. | Em fase de implementação |
| 7 | À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF. | Em fase de implementação |
| 8 | À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão. | Em fase de implementação |
| 9 | À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados. | Não atendida |
| 10 | Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência. | Não atendida |
| 11 | À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros. | Em fase de implementação |

| | | |
|---|---|---|
| 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. | Atendida |
| 13 | Ao Poder Executivo, que aprimore os mecanismos para identificação dos gastos executados com recursos ordinários, permitindo diferenciar os provenientes da União e os originados exclusivamente da arrecadação estadual. | Em fase de implementação |
| 14 | Ao Poder Executivo, que envide esforços para aumentar a transparência nos sites eletrônicos, por meio do saneamento dos dados apresentados e evidenciação de notas explicativas tanto em relação ao significado dos conteúdos dos campos divulgados quanto às informações consolidadas. | Não atendida |
| 15 | 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. | Não atendida |
| 16 | À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado. | Atendida |
| 17 | À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais. | Em fase de implementação |
| 18 | Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas. | Em fase de implementação |
| ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS | | |
| 19 | À Secretaria da Fazenda, que acompanhe o cumprimento do deliberado na Resolução COGERF nº 10/2020 (DOE 17/06/2020), na qual orienta que as Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, que recebam recursos destinados à constituição ou aumento de capital, especifiquem em notas explicativas às demonstrações contábeis, informativo da aplicação de tais recursos com a devida descrição das despesas aplicadas dentre outras determinações. | Atendida |
| 20 | À Secretaria da Fazenda, que verifique a utilização das fontes seguindo a condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará. | Em fase de implementação |
| 21 | À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal. | Não atendida |
| 22 | À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado. | Em fase de implementação |
| 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 fase de implementação |

| | | |
|---|---|---|
| 24 | À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que na estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) | Em fase de implementação |
| 25 | À Secretaria da Fazenda, que seja especificada, no Balanço Patrimonial ou em suas notas explicativas, a parcela da depreciação, exaustão e amortização acumuladas, que corresponde aos Bens Móveis e Imóveis. | Atendida |
| 26 | À Secretaria da Fazenda, que seja especificada, nas notas explicativas, a metodologia utilizada, que justifique a ausência ou constituição de uma estimativa de ajuste de perdas, relativa aos créditos de dívida ativa não tributária. | Atendida |
| 27 | Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB | Em fase de implementação |
| CONFORMIDADE FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA | | |
| 28 | Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal. | Em fase de implementação |
| 29 | À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas. | Em fase de implementação |
| 30 | À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF. | Em fase de implementação |
| 31 | A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder. | Em fase de implementação |
| 32 | Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará. | Não atendida |
| 33 | Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual. | Não atendida |
| 34 | Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual. | Atendida |
| 35 | À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos. | Não atendida |
| 36 | Ao Poder Executivo, que adote providências de maior controle quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas em face das despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência reduzirem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos. | Em fase de implementação |

| | | |
|---|---|---|
| 37 | Ao Governo do Estado, que não compute, no cálculo dos gastos com Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE), as despesas não consideradas como ações típicas de MDE, nos termos do art. 71 da Lei nº 9.394/96. | Atendida |
| 38 | Ao Governo do Estado, que, ao elaborar o cálculo de apuração do percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, observe as disposições contidas nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012, bem como o entendimento jurisprudencial firmado na decisão exarada no Acórdão TCE/CE nº 546/2018. | Atendida |
| 39 | Ao Governo do Estado, que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional insculpido no art. 210 da Constituição Estadual, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes. | Não atendida |
| 40 | Ao Poder Executivo, que reforce as medidas e ferramentas de planejamento, monitoramento e controle acerca da evolução da dívida pública ao longo do exercício. | Atendida |
| TRANSPARÊNCIA | | |
| 41 | À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023. | Em fase de implementação |
| 42 | À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações. | Em fase de implementação |
| 43 | À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo. | Não atendida |
| 44 | À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2020-2023. | Não atendida |
| 45 | Quanto à educação, a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental", a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas. | Em fase de implementação |
| 46 | 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. | Em fase de implementação |
| 47 | Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos. | Não atendida |
| 48 | Ao Governo do Estado, que exija o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde. | Não atendida |
| GOVERNANÇA FISCAL E RENÚNCIA DE RECEITA | | |
| 49 | Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as | Em fase de implementação |

| | | |
|---|---|---|
| | atribuições dos atores envolvidos. | |
| 50 | Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização. | Em fase de implementação |
| 51 | À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas. | Em fase de implementação |
| 52 | Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo. | Em fase de implementação |

259. Do quadro acima, observa-se que das 52 recomendações expedidas por esta Corte de Contas, apenas 10 foram consideradas “Atendidas”, sendo 42 ainda pendentes de ações governamentais, dentre elas, 28, consideradas “Em fase de implementação”, onde foi verificado 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.

# *CAPÍTULO 7*

# *CONSOLIDAÇÃO DAS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES*

## 7. CONSOLIDAÇÃO DAS RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES

1. O presente Capítulo tem como objetivo reunir as ressalvas e recomendações realizadas ao longo do presente relatório, inclusive aquelas remanescentes de exercícios anteriores, mas que ainda persistiram no exercício sob exame, de forma a melhor subsidiar a elaboração do parecer prévio sobre as contas do Governador – exercício de 2021.

2. As ressalvas apontadas e as recomendações propostas alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública, e ainda nos Princípios de Contabilidade.

3. No quadro a seguir, destacam-se as ressalvas e as suas respectivas recomendações identificadas na análise da prestação de contas de governo do Estado do Ceará no exercício em análise.

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

| **RESSALVAS** | **RECOMENDAÇÕES** |
|---|---|
| PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | |
| 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 |
| ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS | |
| 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 registrado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. (DMPL), em relação ao saldo final do exercício anterior. | 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. |
| 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 |

| RESSALVAS | RECOMENDAÇÕES |
|---|---|
| | 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. |

4. No quadro seguinte, consolidou-se as ressalvas e recomendações advindas de exercícios anteriores, ainda pendentes de ações/medidas governamentais (apresentadas no quadro 1 do capítulo 6), e as novas ressalvas e recomendações sugeridas resultantes da análise da prestação de contas do exercício de 2021 (apresentadas no quadro acima e que correspondem às recomendações n°s 16, 17, 24, 25, 26 e 36 ordenadas a seguir).

Quadro 02 – Ressalvas e Recomendações consolidadas

| RESSALVAS | RECOMENDAÇÕES |
|---|---|
| CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA | |
| 1. Em relação ao 3º ano do ensino médio, na rede de ensino estadual, o Estado do Ceará obteve nota de 4,2 no IDEB, não atingindo a meta (4,5) para o ano de 2019. | 1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino. |
| PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA | |
| 2. A Administração Pública Estadual executou para alguns bens e serviços metas acima de 1.000% da programada no PPA 2020-2023, durante o exercício de 2020. | 2. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada. |
| 3. O Poder Público Estadual, na distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias, não levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará. | 3. À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias. |
| 4. A identificação da terceirização em substituição a servidores públicos, e registro elevado de valores alocados no elemento 37 que é locação de mão-de-obra. | 4. À 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 resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal. | 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, I, 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, 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 referentes aos gastos no enfretamento à pandemia do COVID-19 no exercício de 2020:<br>• Ausência de notas explicativas em relação ao fato de 27,43% das entregas estarem atrasadas, não entregues ou apenas parcialmente realizadas.<br>• 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";<br>• Modalidade de licitação sem especificação (texto vazio) abrangendo um montante de R$ 167.252.324,37. | 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.<br>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. |
| 12. Ausência de demonstração da renúncia considerada na estimativa de receita da lei | 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 LDO. | orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA. |
| 13. Falta de informações quanto ao retorno dos incentivos fiscais para a sociedade. | 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. |
| 14. Descumprimento das prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). | 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. |
| 15. Divergências entre os valores dos repasses devidos e realizados quanto ao ICMS, IPVA e IPI | 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 |
| 16. Ausência de informações no Anexo de metas fiscais**,** previstas no Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF) | 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 |
| ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS | |
| 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 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. |
| 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 Arrecadação Estadual, com a utilização de conta de natureza extraorçamentária (2.1.8.9.1.36.01 – Receita Arrecadada a Classificar) | 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. |
| 24. Inconsistência entre o saldo inicial registrado na Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. (DMPL), em relação ao saldo final do exercício anterior. | 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. |
| 25. O orçamento da ADECE, empresa estatal não dependente, no volume da lei orçamentária, não consta identificado como sendo "INVESTIMENTO DAS ESTATAIS". | 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". |
| CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA | |
| 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, c/c art.18, I, §3º, c/c art.2º, I, da Resolução SF nº43/2001. | 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. |
| 27. Deficiência no Controle de Destinação de Recursos. | 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. |
| 28. Deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal. | 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. |

| | |
|---|---|
| 29. Ausência de detalhamento de disponibilidade de caixa por fonte de recurso e Poder. | 30. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder. |
| 30. Não atendimento da dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, contrariando o determinado pelo art. 210 da Constituição Estadual. | 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. |
| 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. |
| TRANSPARÊNCIA | |
| 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. | 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. |
| 37. Os relatórios gerados pelo Sistema de Acompanhamento do PPA são de periodicidade | 38. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue |

| | |
|---|---|
| anual. | relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações. |
| 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. | 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. |
| 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. | 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. |
| 40. Deficiência no desenvolvimento de ações nas subfunções "Desenvolvimento Científico", "Educação Especial" e "Ensino Fundamental". | 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. |
| 41. Não alcance das metas previstas nacionalmente pelo Plano Nacional de Educação. | 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. |
| 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. | 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. |
| 43. Ausência de informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira nos portais eletrônicos dos consórcios de saúde dos quais o poder executivo estadual é parte integrante | 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. |
| GOVERNANÇA FISCAL E RENÚNCIA DE RECEITA | |
| 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 | 47. À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas |

| | |
|---|---|
| controle de renúncias fiscais. | 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. |

## 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.

Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 14 de julho de 2022.

Assina(m) este documento:

Paulo Eduardo Juvêncio Neri
Analista de Controle Externo
Mat. 1340-7

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro
Analista de Controle Externo
Mat. 1592-9

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa
Analista de Controle Externo
Mat. 0974-5

José Edmar Firmino de Farias Filho
Analista de Controle Externo
Mat. 1652-6

Samuel Leite Castelo
Analista de Controle Externo
Mat. 1662-4

Hennya Nunes Lemos Cardoso
Gerente de Fisc. de Demonstrações Financeiras e Receitas
Mat. 1126-5

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