

PROCESSO Nº 00444/2023-7**ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO****ENTE: ESTADO DO CEARÁ****RESPONSÁVEIS: SR. CAMILO SOBREIRA DE SANTANA (Período: 01/01 a 28/04);e****SRA. MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO (Período: 29/04 A 31/12)****EXERCÍCIO: 2022****RELATOR: CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO****PARECER Nº 4404 / 2023 DA 4ª PROCURADORIA DE CONTAS**

RELATÓRIO

01. Tratam os presentes autos do processo de **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, de responsabilidade do Exmo. Senhor Governador Camilo Sobreira de Santana e da Exma. Senhora Governadora Maria Izolda Cella de Arruda Coelho, referente ao exercício financeiro de 2022**, encaminhado a esta **Corte Estadual de Contas** em atendimento ao art. 76, I, da Constituição Estadual.

Submetido o feito à instrução e cumpridas as diligências necessárias ao regular trâmite processual e ao devido processo legal, observa-se que foi exarado pela **Diretoria de Contas de Governo**, responsável pelo exame técnico, o Relatório Anual das Contas em questão.

Após, em atendimento aos termos do art. 87-B, II, da LOTCE-CE, os autos vieram a este **Ministério Público de Contas**, para emissão do competente parecer.

Eis o breve Relatório.

A seguir, expomos nossas análises, considerações e proposições acerca das presentes Contas de Governo do Estado.

DISPOSITIVO

02. Destaque-se, inicialmente, que a **competência do Tribunal de Contas do Estado** para emitir **Parecer Prévio** sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado está prevista no **art. 76, inciso I, da Constituição Estadual**, e no **art. 42 da Lei nº 12.509/1995 – Lei Orgânica do TCE**.

Por sua vez, conforme dispõe o art. 49, inciso X, da Constituição Alencarina, o **julgamento das contas compete à Assembleia Legislativa do Estado**.

Cumprе ressaltar, por oportuno, que a **presente peça opinativa, referente às Contas de Governo, não tratará dos atos de gestão tomados individualmente, mas avaliará a atuação governamental como um todo**, notadamente a partir do exame do atendimento dos planos de governo, das leis orçamentárias e dos limites previstos na Constituição Federal, na Constituição Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise ministerial se fundamentará nas conclusões da **Diretoria de Contas de Governo**, expostas no judicioso Relatório Anual, com especial destaque para os pontos que o **Ministério Público de Contas** considera mais relevantes.

03. Outrossim, considerando a peculiaridade do presente processo, porquanto observa-se que no exercício em análise estiveram à frente do Governo do Estado 02 (dois) gestores, mostram-se pertinentes os seguintes comentários preliminares.

De acordo com o caso concreto e **considerando os períodos de governo** do Exmo. Senhor Governador Camilo Sobreira de Santana e da Exma. Senhora Governadora Maria Izolda Cella de Arruda Coelho, **compreende-se cabível a responsabilização deles, na medida da atuação de cada um, tendo como parâmetro a análise técnica, a qual, ressalte-se, corroboramos integralmente quanto à discriminação das irregularidades constatadas e à indicação da responsabilidade desses gestores, seja de forma exclusiva, quando possível, ou solidária, quando cabível.**

Deveras, dada a **natureza especial das Contas de Governo**, a qual requer uma **análise anual global**, mas com a individualização de responsabilidades quando cabível, convém deixar assente que este Tribunal de Contas, em resposta a processo de **Consulta** que lhe foi dirigida, assim se manifestou:

RESOLUÇÃO Nº 1238 /2020

PROCESSO Nº: 29379/2018-5

NATUREZA: CONSULTA

MUNICÍPIO: FRECHEIRINHA

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA

CONSULENTE: HELTON LUÍS AGUIAR JÚNIOR

RELATORA: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

EMENTA:

- **Consulta.** Prefeitura do Município de Frecheirinha.
- Informação da Unidade Técnica e Parecer Ministerial pelo conhecimento da consulta.
- Decisão unânime do Plenário do TCE pelo conhecimento da Consulta e, no mérito, resolve que:

1) A prestação de contas de governo, dada sua natureza especial, é anual, não sendo possível a sua separação por períodos de gestão dentro de um mesmo exercício financeiro face à natureza dos atos de governo.

2) Caso tenha havido dois Prefeitos Gestores (o que iniciou o exercício e o que encerrou), o responsável pela apresentação da prestação de contas de governo é o prefeito que vier a encerrar o exercício financeiro. **No que tange à divisão de responsabilidades, estas serão apuradas na medida da participação de cada Chefe de Governo no(s) aspecto(s) negativo(s) constatado(s) na prestação de contas.** (Destaques nossos)

Pois bem, passemos à análise dos capítulos.

CAPÍTULO 1 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

04. No presente capítulo, observa-se que, a partir da análise de importantes indicadores econômicos e sociais, foram apresentados pela Secretaria de Controle Externo dados e informações relevantes acerca do contexto socioeconômico pertinente ao período de governo sob exame, os quais serviram de subsídio para o correto entendimento do panorama econômico e social enfrentado pelo Estado do Ceará no exercício de 2022.

Antes de procedermos à análise dos diversos aspectos relacionados à conjuntura socioeconômica do Estado do Ceará, mostra-se oportuno destacar que o PIB, por representar a soma da riqueza que engloba todos os serviços e bens produzidos durante um período em determinado país, estado, cidade ou região, sendo, pois, calculado com base nos dados de três importantes setores da economia, quais sejam, Agropecuária, Indústria e Serviços, é a principal ferramenta utilizada para mensurar e acompanhar o desempenho da atividade econômica em um determinado território.

Nessa senda, segundo os dados do IBGE, da análise do **cenário econômico nacional**, verificou-se que, em relação aos dados do **PIB nacional de 2022**, o qual convém ser previamente mencionado porquanto será utilizado em comparação com o PIB cearense, houve um **crescimento de 2,9%** em relação ao ano anterior, registrando o segundo ano consecutivo de crescimento depois do auge dos efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a economia.

No que diz respeito aos valores agregados dos três setores que compõem o PIB nacional, o setor de Serviços foi o que apresentou o melhor resultado, com crescimento de 4,2%, tendo tido incremento em todas as respectivas atividades, o setor de Indústria cresceu 1,6%, com destaque positivo para o desempenho da eletricidade e

gás, água, esgoto e atividades de gestão de resíduos, e o setor de Agropecuária obteve uma queda de 1,7%, decorrente do decréscimo de produção e perda de produtividade da atividade Agricultura.

Ademais, oportuno citar que houve um crescimento de 0,9% da Formação Bruta de Capital Fixo, com destaque para o desenvolvimento de softwares e da elevação de 6,1% na construção, bem como que, no âmbito interno, verificou-se um crescimento de 4,3% do Consumo das Famílias e de 1,5% das Despesa do Consumo do Governo e que, no externo, as Exportações de Bens e Serviços cresceram 5,5% e as Importações de Bens e Serviços 0,8%.

05. Pois bem, do exame do **cenário socioeconômico do Estado do Ceará**, verifica-se que, com base nos dados extraídos do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre de 2022, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), **o PIB cearense** também apresentou um **crescimento de 0,96%** em relação à 2021.

Da análise do desempenho dos setores que compõem o PIB do Ceará, observou-se que os **setores de Agropecuária e de Serviços apresentaram, respectivamente, crescimento de 7,70% e 1,92%**, evidenciando o comportamento desses setores nos últimos 5 (cinco) anos, com destaque para, com relação ao de Agropecuária, a produção de banana (47%) e maracujá (16%) entre os produtos das lavouras permanentes e para o abate bovino (11,8%) e de frango (12,3%) entre os da pecuária, e, com relação ao de Serviços, para os serviços prestados às famílias (37,2%), outros serviços do Estado (15,30%) e os serviços profissionais administrativos e complementares (12,50%).

Por outro lado, o **setor de Indústria** registrou uma **queda de 6,28%**, influenciado precipuamente pelas atividades de Fabricação de outros produtos químicos (-17,60%), Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos (-22,20%) e Confecção de artigos do vestuário e acessórios (-32,80%).

06. Sobre a **Balança Comercial do Estado**, a qual leva em consideração o total das exportações e importações realizadas dentro de um determinado exercício, destacou-se que o Boletim do Comércio Exterior do Ceará apontou um **saldo negativo da balança comercial de US\$ 2,6 bilhões com relação ao verificado em 2021.**

Do exame, identificou-se que as exportações cearenses em 2022 registraram um total de US\$ 2,3 bilhões, o que representou uma retração de 14,6% em relação ao ano anterior, e que o principal grupo de produto exportado foi “Ferro fundido, ferro e aço”, com

participação de 30,29% no valor total exportado. Já com relação às importações, observou-se um crescimento de 26,8% em relação a 2021, tendo atingido o montante de US\$ 4,9 bilhões, e que o principal produto importado foi o do grupo de Combustíveis Minerais e seus derivados, que correspondeu a 26,25% da pauta de importação do Ceará.

07. Acerca do Mercado de Trabalho, convém destacar que, de acordo com os dados disponibilizados pelo Novo Caged (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados), o Brasil apresentou em 2022 um saldo positivo de 2.037.982 postos de trabalho e que o Estado do Ceará, por sua vez, também registrou um saldo acumulado positivo de 67.011 de empregos formais com carteira de trabalho assinada, ficando como o terceiro estado do Nordeste a registrar o maior número de empregos formais.

Não obstante, oportuno mencionar que, segundo o Ranking de Competitividade dos Estados¹, *“ferramenta já conhecida e de grande relevância, que visa apoiar os líderes públicos brasileiros nas tomadas de decisão, com foco na melhoria da gestão dos seus Estados”*, o Ceará, no que se refere ao pilar “Potencial de Mercado”, que, por sua vez, engloba os indicadores “Tamanho de Mercado”, “Crescimento Potencial da Força de Trabalho” e “Taxa de Crescimento”, encerrou o ano de 2022 na 17ª classificação, indicando que muito ainda há o que se fazer para proporcionar um melhor crescimento e desenvolvimento desse setor.

08. Sobre a Inflação, de acordo com o estudo “Termômetro da Inflação”, elaborado pelo IPECE e 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, registrou-se que o IPCA da RMF encerrou 2022 em 5,76% e que o INPC da RMF encerrou em 6,05%, inferior aos 10,80% registrados em 2021.

09. Importante aspecto também tratado no Capítulo 01 do relatório técnico se refere à avaliação da Educação. Assim, por oportuno, cumprime primeiramente destacar que ela é realizada mediante o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), formulado com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino e o qual reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. Ademais, cabe ressaltar que as metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos.

¹ <https://www.rankingdecompetitividade.org.br/nordeste/ce/ranking-geral/nota-do-pilar?year=2022>

09.1 Nessa senda, considerando que os dados mais recentes sobre o IDEB (atualizados pelo INEP em 16/09/2022) são referentes ao exercício de 2021, registrou-se que o Estado do Ceará vem apresentando valores superiores às metas projetadas no IDEB desde o ano de 2007 para os anos iniciais do Ensino Fundamental na rede de ensino estadual, tendo em 2021, a nível regional, obtido o melhor resultado do IDEB (7,2) em relação aos demais estados.

Entretanto, já com relação aos anos finais do Ensino Fundamental, observou-se que, embora o Estado do Ceará, na rede de ensino estadual, também tenha obtido o maior IDEB (5,3) do Nordeste, não atingiu a meta estabelecida para o período de análise, que foi de 5,5, bem como, em relação ao 3º ano do Ensino Médio, também não atingiu a meta (5,2), porquanto obteve IDEB (4,4), o que foi considerado como achados (nºs 1 e 2) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Nessa senda, após o exame dos referidos esclarecimentos apresentados, observa-se que a unidade técnica, conquanto tenha observado 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, considerou as referidas ações insuficientes para alcançar as metas previstas para a rede estadual de ensino no resultado do IDEB/INEP de 2021 e, por conseguinte, ratificou os supracitados achados.

Cumprе destacar que idêntico apontamento foi inclusive objeto de Recomendação² emitida no Parecer Prévio nº 293/2022, alusivo às contas do exercício anterior, de modo que, ao ser reanalisada no Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou “em fase de implementação”.

Destarte, constatados os referidos desempenhos abaixo das metas estabelecidas pelo IDEB, os quais consubstanciam um resultado insatisfatório e ensejam a devida atenção por parte do Governo, este MPC, considerando a reconhecida importância da Educação como direito social consagrado na CF/88 (art. 6º), que deve ser ofertado conjuntamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e

² **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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

Considerando que, em face da **incumbência constitucional atribuída aos Estados** e ao Distrito Federal **de atuação prioritária no ensino fundamental e médio**, (CF/88, art. 211, §3º³), **o não atingimento das correspondentes metas** nos mencionados anos finais dos referidos ensinos (fundamental e médio) **apresenta-se como agravante** com relação a esse resultado.

Entende necessário **RECOMENDAR** que o Poder Executivo Estadual adote providências tendentes a reverter a situação, inclusive com a implementação de monitoramento contínuo e avaliação periódica a fim de que haja o aprimoramento dos resultados e, conseqüentemente, o devido atingimento das respectivas metas estabelecidas pelo IDEB, garantindo-se o fornecimento de uma educação de qualidade.

10. Por fim, no que diz respeito à **análise dos dados da Segurança Pública**, especificamente quanto aos relacionados aos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), que corresponde ao somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio), a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE) divulgou em seu sítio eletrônico que, **no ano de 2022, foram registradas 2.970 vítimas desses crimes**, tendo o mês de fevereiro apresentado o maior número de vítimas registradas (276 pessoas) e o mês de junho o menor (214 pessoas). Outrossim, ainda sobre esses dados, **relevante destacar que, em comparação à 2021, que teve 3.299 vítimas de CVLI, no exercício de 2022 foi evidenciada uma diminuição de 9,97%.**

Nessa senda, apesar da referida redução, a qual revela que o Poder Executivo do Estado tem logrado algum êxito no efetivo combate à criminalidade, mister destacar que os **números absolutos ainda se mostram preocupantes**, sendo deveras importante que o Estado mantenha os esforços no sentido de obter resultados ainda mais favoráveis.

Corroborando a referida preocupação, insta destacar que, segundo o prefalado Ranking de Competitividade dos Estados, o Ceará, no que se refere ao pilar “Segurança Pública”, encerrou o ano de 2022 na 25ª classificação, denotando que é preciso que o Governo do Estado dedique mais atenção, investimentos e esforços para proporcionar uma melhoria da segurança pública aos seus cidadãos e garantir a plenitude desse direito constitucional.

³ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. [...]
§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (CF/88)

Assim, diante do exposto e embora este MPC reconheça que se trata de situação bastante complexa e que envolve diversos fatores e circunstâncias, mas que, de toda forma, merece a devida atenção por parte do poder público, porquanto os indicadores levantados demonstram a premente necessidade de melhoria dos resultados, compreende-se necessário **reiterar RECOMENDAÇÃO** proposta no exercício anterior para que o Poder Executivo do Estado reforce políticas públicas específicas e concretas para seguimentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.

CAPÍTULO 2 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

11. O presente capítulo do Relatório das Contas de Governo destina-se a analisar o planejamento, a execução e os resultados dos programas estabelecidos no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), que, constituindo-se como instrumentos com função de planejamento estratégico e operacional, devem estar alinhados para fins de poder balizar o planejamento da atividade orçamentária e financeira do Estado, razão pela qual a correspondente análise mostra-se relevante.

Ademais, insta registrar que a própria Constituição Federal, em seu art. 174⁴, destaca que **o exercício da função de planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.**

Nesse sentido, vejamos os respectivos resultados.

PLANO PLURIANUAL

12. Sobre o Plano Plurianual (PPA), convém registrar que, de acordo com o art. 165 da CF/88, trata-se de 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.

13. Assim, **concernente ao PPA do Estado do Ceará para o período 2020-2023**, verifica-se que ele foi **instituído pela Lei nº 17.160/2019**, estabelecendo o

⁴ Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (CF/88)

instrumento de planejamento governamental no âmbito da Administração Pública Estadual, orientando a implementação de políticas públicas e **baseando-se 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.**

Outrossim, considerando que sua integração com a LOA é fundamental para a consecução dos objetivos do planejamento de médio prazo por meio da execução do planejamento de curto prazo, tem-se que essa integração se faz por meio dos Programas e das Iniciativas expressos na LOA, que devem estar alinhados com as metas e prioridades previstas na LDO.

Nessa senda, a respeito dos Programas, que 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, eles são classificados em: Finalísticos, que geram bens ou serviços para a sociedade; Administrativos, que voltam-se para o funcionamento da máquina administrativa do Estado; e Especiais, que não contribuem, de forma direta, para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo (não geram produtos à sociedade, nem ao governo).

14. Pois bem, **do exame da execução dos Programas Governamentais no exercício financeiro de 2022**, considerando-se os recursos autorizados pela LOA e os créditos adicionais, **verificou-se que foi alcançado o valor de R\$ 22.818.555.775,38, que representou 88,35% do total autorizado**, tendo o programa finalístico maior representatividade com relação a execução total (65,96%), enquanto que o programa especial representou 22,99% e o programa administrativo 11,04%.

Cumprir destacar que, na oportunidade, ao analisar os dados fornecidos pela Seplag, **verificou-se uma divergência** da ordem de R\$ 982.090.246,33 nas dotações atualizadas apresentadas pela Seplag (mediante o Processo nº 11446/2023-7) e pela Sefaz (por meio do Balanço Geral do Estado), de modo que foi considerado um achado (nº 3) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Ocorre que, do exame dos referidos esclarecimentos apresentados, observa-se que eles foram considerados suficientes e, portanto, capazes de **descaracterizar** o supracitado achado.

Outrossim, do comparativo das despesas realizadas pelos programas, observou-se que o **Programa Administrativo 211** (Gestão Administrativa do Ceará), que

tem como objetivo promover com eficiência a gestão administrativa dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, direta e indireta, de todos os Poderes, **apresentou um aumento de 13,69% na execução das despesas de 2021 para 2022.**

Já com relação aos Programas Especiais, **a maior despesa executada foi no Programa 213** (Previdência Estadual), que atingiu o montante de R\$ 4.032.751.447,25 (56,31%), **tendo o Programa 212** (Encargos Gerais do Estado), que trata do pagamento de dívidas do Estado, **apresentado uma queda de 53,67% comparado com o ano anterior.**

Por sua vez, do exame dos programas finalísticos, **identificou-se que, entre os 10 maiores listados na Tabela 3**, os quais responderam por 76,30% da totalidade de recursos empenhados (R\$ 17.411.662.247,58), **o Governo do Estado priorizou no exercício de 2022 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.

Nessa senda, a referida **priorização na execução dos programas finalísticos**, sobretudo na implementação de **ações de políticas públicas nas áreas de saúde, segurança pública e educação**, deve ser reconhecida como **positiva** e objeto de **persistente busca** pelo respectivo **aumento do seu índice.**

15. Com relação à análise do nível de execução orçamentária dos Programas Finalísticos por Eixo Governamental de atuação intersetorial do PPA 2020-2023, observou-se que o **respectivo montante representou 88,35% do total autorizado**, tendo o Eixo 05 – Ceará Pacífico apresentado maior representatividade (97,46%), no montante de R\$ 6.125.194.406,51.

Outrossim, **verificou-se que os Eixos nas áreas de ‘Segurança Pública’ e ‘Educação’ mantiveram um perfil de execução satisfatório** com relação ao total planejado, na proporção de **97,46% e 95,37%, respectivamente.**

No entanto, **foi objeto de destaque a execução orçamentária do Eixo 07, que atingiu apenas 45,37%, em face da baixa execução do programa 732 – Oferta Hídrica para Múltiplos Usos**, principalmente nas iniciativas 732.1.01 – Expansão da capacidade de acumulação hídrica, 732.1.03 – Expansão da capacidade de transferência hídrica e 732.1.04 – Expansão da capacidade de transferência hídrica – Cinturão das Águas do Ceará.

Com efeito, em face dessa evidenciada execução abaixo da metade do orçamento previsto e sobretudo relacionada a programa e iniciativas de relevante importância para a expansão e distribuição hídrica no Estado, as quais são fundamentais para impulsionar o respectivo desenvolvimento socioeconômico, principalmente do interior tão atingido pelas constantes secas, este MPC **RECOMENDA** que o Poder Executivo Estadual adote mecanismos para melhor cumprimento da projeção orçamentária.

16. Acerca da **execução Física dos programas finalísticos por Eixo Governamental de Atuação Intersectorial**, da análise empreendida no **Eixo 01 – Ceará Acolhedor**, que possui 13 programas de governo e foi dividido nos 04 temas contemplados no PPA 2020-2023, os temas estratégicos que mais se destacaram foram o de Segurança Alimentar e Nutricional (99%) e o de Assistência Social (76%).

Por sua vez, do **exame das iniciativas apresentadas no referido Eixo 01** e constantes do Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO-2022, verificou-se que, das 22 iniciativas que foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, 04 iniciativas não tiveram nenhuma execução física e que, por outro lado, 50% das iniciativas consideradas prioritárias apresentaram execução física acima de 95% da meta estabelecida.

Acerca dessa constatação, notadamente no que se refere à identificação de iniciativas que não apresentaram nenhuma execução física no exercício de 2022 e, por certo, **consubstancia desrespeito ao comando da norma orçamentária em relação ao não cumprimento das prioridades definidas na LDO**, este MPC entende cabível a **expedição de RECOMENDAÇÃO ao Poder Executivo Estadual quanto à necessidade de envidar o máximo de esforços para cumprir as metas e limites estabelecidos pela LDO, em especial quanto às prioridades orçamentárias por ela definidas, as quais devem receber elevado nível de execução orçamentária e física**.

Outrossim, **cumpr** destacar que esse assunto foi inclusive objeto de **Recomendações⁵ emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022 (Recomendações 02 e 15)**, alusivo às contas do exercício anterior, de modo que, ao ser analisado no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou-as **“em fase de implementação” e “atendida”**, respectivamente.

⁵ **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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

RECOMENDAÇÃO Nº 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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

Com relação ao **Eixo 02 – Ceará da Gestão Democrática por Resultados**, observou-se que, em linhas gerais, a maioria dos respectivos temas estratégicos tiveram a correspondente execução física em 2022 acima de 80%, mostrando-se satisfatória, bem como que, das pertinentes iniciativas consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual e constantes do Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO-2022, todas apresentaram execução física acima de 100% da meta estabelecida pela LDO 2022, o que se mostra **positivo** e demonstra que a Poder Executivo Estadual, para este eixo, priorizou as referidas metas estabelecidas.

Entretanto, **chama atenção o fato de que foi identificado que 9 entregas dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 para o exercício de 2022 realizaram metas físicas acima de 1.000%**, o que corrobora com a necessidade de se **RECOMENDAR ao Poder Executivo Estadual que implemente controles para revisar e adequar o dimensionamento das metas estabelecidas dos programas de governo para determinados bens ou serviços**.

Outrossim, importa registrar que, como dito, o assunto já foi objeto de específica **Recomendação⁵** no exercício anterior (**Recomendação nº 02**), analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022**, tendo a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerado **“em fase de implementação”**.

Já do exame realizado no **Eixo 03 – Ceará de Oportunidades**, o qual foi dividido em 07 temas estratégicos contemplados no PPA 2020-2023, observou-se que, embora 03 dos referidos temas tenham tido execução física acima de 100% da meta programada durante o exercício de 2022, quais foram, Comércio e Serviços (140%), Indústria (123%) e Trabalho e Empreendedorismo (111%), **o Tema Estratégico de Infraestrutura e Mobilidade, de maior orçamento do referido Eixo, apresentou uma execução de apenas 52% da meta programada em 2022**.

Outrossim, do **exame das iniciativas apresentadas no referido Eixo 03** e constantes do Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO-2022, verificou-se que, das 32 iniciativas que foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, **a iniciativa Expansão da produção da agropecuária familiar com adoção de técnicas inovadoras e sustentáveis (311.1.04) não apresentou programação física para o exercício de 2022 e que 03 iniciativas não tiveram nenhuma execução física no período**, mesmo havendo previsão na programação de metas para 2022, sendo que, todavia, 22 iniciativas consideradas prioritárias apresentaram execução física acima de 80% da meta estabelecida pela LDO 2022.

Nessa senda, **sobre a referida constatação**, alusiva à identificação de tema e iniciativas que não apresentaram nenhuma ou apresentaram baixa execução física no exercício de 2022, reitera-se a Recomendação proposta quando da análise e comentários realizados acerca de idêntica impropriedade verificada no **Eixo 01**.

Do exame do **Eixo 04 – Ceará do Conhecimento**, que possui 15 programas de governo e foi dividido em 05 temas estratégicos, observa-se que, conforme os resultados apresentados no **Gráfico 27**, **exceto o tema Cultura e Arte, que teve 60% de execução física dos seus programas finalísticos**, os demais temas tiveram mais de 88% de execução física.

Outrossim, relevante mencionar que foram objeto de **destaque os Programas 433 – Desenvolvimento do Ensino Médio e 451 – Desenvolvimento Integral da Educação Superior**, que apresentaram execução física de, respectivamente, **90% e 88%** da meta projetada para 2022, apresentando-se como **bastante positiva** a referida **priorização** realizada pelo Poder Executivo Estadual no cumprimento das referidas metas estabelecidas, sobretudo em razão da importância dos respectivos programas voltados para o desenvolvimento da educação.

Já com relação ao **exame das iniciativas apresentadas no referido Eixo 04** e constantes do Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO-2022, verificou-se que, das 30 iniciativas que foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, embora 23 delas tenham executado um percentual acima de 80% da meta programada para o exercício em análise, a iniciativa Qualificação do processo de ensino e aprendizagem na idade adequada no Ensino Fundamental e a Implantação da política estadual de Economia da Cultura (432.1.03) não apresentaram nenhuma execução física no período.

Destarte, **também para essa constatação, reitera-se a Recomendação proposta** quando da análise e comentários realizados acerca de idêntica impropriedade verificada no **Eixo 01**.

Da análise efetuada no **Eixo 05 – Ceará Pacífico**, que possui 09 programas finalísticos e está dividido em 02 temas estratégicos contemplados no PPA 2020-2023, verifica-se que os respectivos temas tiveram execução física dos seus programas finalísticos acima de 86%, conforme os resultados apresentados no **Gráfico 28**, mas que, no entanto, **o Programa 513 – Integração do Sistema de Justiça Criminal (Integra) não apresentou nenhuma execução física na iniciativa 513.1.01 Qualificação da comunicação entre os órgãos do Sistema de Justiça Criminal**.

Por sua vez, do **exame das iniciativas apresentadas no referido Eixo 05** e constantes do Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO-2022, verificou-se que, das 17 iniciativas que foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, 03 iniciativas não tiveram nenhuma execução física, mesmo havendo previsão na programação de metas, e que, por outro lado, 82% das iniciativas consideradas prioritárias apresentam execução física acima de 100% da meta estabelecida.

Pois bem, **para a referida constatação, reitera-se a Recomendação proposta** quando da análise e comentários realizados acerca de idêntica impropriedade verificada no **Eixo 01**.

Do exame do **Eixo 06 – Ceará Saudável**, que possui 08 programas de governo, divididos em 03 Temas Estratégicos contemplados no PPA 2020-2023, quais sejam: Esporte e Lazer, Saneamento Básico e Saúde, observa-se que, conforme os resultados apresentados no **Gráfico 29, exceto o tema Saneamento Básico, que teve apenas 46% de execução física dos seus programas finalísticos**, resultado esse influenciado pela baixa execução das ações dos programas de governo 621 – Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana (56%) e 622 – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Meio Rural (38%), os outros dois temas tiveram mais de 85% de execução física.

Por seu turno, do **exame das iniciativas apresentadas no referido Eixo 06** e constantes do Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO-2022, verificou-se que, das 20 iniciativas que foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, 03 iniciativas não tiveram nenhuma execução física e que, por outro lado, 7 das iniciativas consideradas prioritárias apresentaram execução física acima de 80% da meta estabelecida.

Com efeito, **também para a referida constatação, reitera-se a Recomendação proposta** quando da análise e comentários realizados acerca de idêntica impropriedade verificada no **Eixo 01**.

Da análise do **Eixo 07 – Ceará Sustentável**, que possui 9 programas de governo e foi dividido em 03 temas estratégicos, observa-se que, conforme os resultados apresentados no **Gráfico 30, exceto o tema Energias, que teve apenas 51% de execução física dos seus programas finalísticos**, os outros dois (Meio Ambiente e Recursos Hídricos) tiveram mais de 70% de execução física.

Cabe destacar que a reduzida execução física do indicado tema Energias decorreu precipuamente da baixa realização da meta projetada para 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, que realizou um percentual de apenas 51%.

Por sua vez, do **exame das iniciativas apresentadas no referido Eixo 07** e constantes do Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO-2022, verificou-se que, das 15 iniciativas que foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, 05 iniciativas não tiveram nenhuma execução física e que, entretanto, outras 5 apresentaram execução física acima de 80% da meta estabelecida.

Com efeito, **também para a referida constatação, reitera-se a Recomendação proposta** quando da análise e comentários realizados acerca de idêntica impropriedade verificada no **Eixo 01**.

17. Ao analisar a **execução das metas físicas-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2022**, que concentrou-se nos programas finalísticos das principais ações de políticas públicas como saúde, educação e segurança pública, observou-se que **nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a respectiva dotação atualizada para realização de sua meta.**

No entanto, conforme análise da **Tabela 4**, foram observadas algumas **incongruências associadas à natureza do programa, da iniciativa e das entregas**, conforme as informações fornecidas pela Seplag, concernentes à identificação de metas realizadas sem nenhum dispêndio orçamentário; despesa empenhada sem realização de metas programadas; meta realizada sem previsão orçamentária; metas realizadas sem programação de metas; meta realizada acima da programada com baixa execução de despesa; e meta realizada acima da programada com execução de despesa prevista.

A respeito, **destacou-se que a Iniciativa 634.1.01 Qualificação da gestão do conhecimento em saúde** (34 Gestão a Rede de Conhecimento, Educação, Tecnologia e Inovação em Saúde) **não havia meta prevista, mas empenhou o valor de R\$ 2.033.148,24 no exercício, bem como que a Iniciativa 341.1.03 – Expansão da oferta de edificações públicas qualificadas para o atendimento da população** (Programa 341 – Promoção da Requalificação Urbana) **tinha como meta realizar 207 edificações públicas durante o exercício de 2022, porém ao final do ano foi empenhado 98% da dotação prevista sem realizar nenhuma entrega.**

Diante desses fatos, cabe **reiterar crítica** a respeito realizada por este MPC no âmbito da análise das contas do exercício anterior, uma vez que **é desinteressante qualquer parcela de não execução dos programas finalísticos do Estado, bem como possíveis fragilidades em sua execução ou nas respectivas informações.**

Outrossim, cumpre registrar que, conforme já mencionado, o assunto foi objeto de específica **Recomendação⁶** no exercício anterior (**Recomendação nº 15**), a qual foi analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022**, tendo sido, após exame pela unidade técnica das razões apresentadas, considerada **“atendida”**.

Pelo exposto, inexistindo gravidade nos fatos ora narrados acerca da avaliação do PPA, cabe apenas reforçar o acatamento das recomendações acima sugeridas e **renovar a RECOMENDAÇÃO realizada no exercício anterior, no sentido de que a SEPLAG continue com o acompanhamento da execução do plano plurianual, visando priorizar as metas estabelecidas e evitar que alguns programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física.**

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

18. Acerca da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), tem-se que ela, conforme previsto no art. 165 da CF/88, deve compreender as metas e prioridades da administração pública, estabelecer as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientar a elaboração da lei orçamentária anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

19. Nessa senda, **do exame da LDO do Estado do Ceará** para o exercício financeiro de 2022, **Lei Estadual nº 17.573/2021**, alterada pela Lei nº 18.278/2022, notadamente quanto às exigências legais previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, verificou-se que **atendeu parcialmente** a obrigação de dispor sobre as 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.

O referido atendimento parcial, conforme inclusive já observado em exercício anterior, refere-se a não visualização da descrição das normas relativas ao controle

⁶ **RECOMENDAÇÃO Nº 15** - Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envie esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas. (Parecer Prévio nº 293/2022)

de custos mencionado na LDO e estabelecido na EC nº 88 de 21/12/2016, que trata do Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Ceará, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo com entrega dos serviços e bens disponibilizados a sociedade.

Nesse sentido, sobre esse assunto, cumpre destacar que, no exame das contas do exercício anterior, consta **reiterada Recomendação⁷ a respeito**, a qual foi analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022**, tendo o trabalho técnico indicado o status **“em fase de implementação”**, de modo que a este MPC resta reiterar a correspondente recomendação.

20. Outrossim, do **exame do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita**, verificou-se que o montante estimado para o exercício de 2022 atingiu o valor de R\$ 1,4 bilhão em renúncias, tendo sido identificado que, na estimativa por região administrativa, a região da Grande Fortaleza respondeu por 75,20%, seguida pela região de Sobral (8,39%), do Vale do Jaguaribe (6,83%) e do Cariri (3,45%).

A respeito desse assunto, o órgão técnico **reiterou as recomendações** tratadas no tópico próprio deste relatório e adiante comentadas.

Este MPC, por sua vez, também **mantém a RECOMENDAÇÃO** já exarada em exercícios anteriores, **relativa à necessidade de apresentação pelo Poder Executivo Estadual dos cálculos e projeções onde esteja evidenciado o consequente e real acréscimo de arrecadação, não sendo suficiente a simples referência genérica às medidas de compensação indicadas em notas explicativas dos balanços gerais do Estado, porquanto os cálculos são essenciais à demonstração da efetividade das medidas de compensação exigidas no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

Em complemento, mostra-se adequado que o Poder Executivo evidencie, nas notas explicativas de seus demonstrativos, a metodologia utilizada para elaborar as projeções da estimativa do impacto orçamentário e demais informações para fins de controle e transparência.

Outrossim, por oportuno, dada a importância do tema e tendo em vista que, ao analisar **Recomendação** expedida a respeito (**Recomendação nº 70**), constante do **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das**

⁷ **RECOMENDAÇÃO Nº 05** – 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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022, o trabalho técnico final informou que a respectiva análise se encontrava “**em andamento no Processo nº 28364/2022-8**”, este MPC, de qualquer forma, **renova a referida RECOMENDAÇÃO** no sentido de que o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado, realize estudos periódicos para avaliar objetivamente o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais.

21. Da análise da utilização da reserva de contingência, a qual está restrita às regras previstas no art. 5º, III, da LRF, quais sejam: cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos, bem como às constantes do art. 84 da LDO 2022, identificou-se que, ressalvada uma anulação parcial da respectiva dotação inicial referente a recursos da reserva da Previdência Estadual (subfunção 997) para fins de suplementação das dotações do “Fundo Previdenciário Previd do RPPS/SUPSEC do Estado do Ceará”, que, entretanto, não estão condicionadas às regras do art. 84 da LDO, pertinentes a recursos do Orçamento Fiscal, **insta consignar que não se observou a sua utilização em desacordo com o referido dispositivo legal.**

22. A respeito do exame das medidas de Combate à Evasão e à Sonegação, identificou-se que o Governo do Estado do Ceará implementou, no ano de 2022, 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, tendo sido verificado que, em relação ao exercício anterior, ocorreu um aumento de 3,66% da quantia de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa, o que demonstra que ainda carecem de ações mais eficazes na recuperação desses valores.

Nessa senda, considerando o indicado pequeno percentual de acréscimo de créditos passíveis de cobrança, este MPC, além de concordar com as recomendações propostas pelo órgão técnico quando da avaliação das determinações do Parecer Prévio passado, reitera a **RECOMENDAÇÃO ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.**

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

23. Acerca da Lei Orçamentária Anual (LOA), insta registrar que, devendo 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, consoante o previsto no art. 203, §3º da Constituição Estadual, ela também 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.

24. Destarte, a LOA do Estado para o exercício financeiro de 2022, Lei Estadual nº 17.860/2021, estimou as receitas em R\$ 28.694.931.849,00 e fixou as despesas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 982.622.408,00 referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

Outrossim, considerando que a **Receita Bruta Arrecadada** é composta pelas Receitas Correntes e de Capital, insta registrar que o respectivo montante em 2022 perfez o total de R\$ 45.213.878.745,27, sendo que, ao se deduzirem R\$ 10.271.027.973,61, alusivos aos recursos ingressados e destinados ao FUNDEB, que não ficam para o Estado para a utilização em suas despesas, obtêm-se a receita orçamentária de R\$ 34.942.850.771,66, correspondente, portanto, à fonte de recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Ademais, conforme constante da **Tabela 13**, observou-se que a **receita bruta arrecadada foi 9,05% superior à prevista (atualizada) e que a receita orçamentária arrecadada foi 6,39% superior à prevista (atualizada).**

24.1 Analisando-se as receitas correntes, em conformidade com os dados oriundos do SIAFE, **observou-se que apresentaram uma arrecadação de R\$ 42.113.791.367,79, superior em R\$ 4.830.286.108,12 à previsão atualizada, tendo sido verificado que as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes, com percentuais de 48,21% e 36,39%, respectivamente, foram as que mais contribuíram na composição dos referidos ingressos.**

24.2 Especificamente no que diz respeito ao exame das receitas tributárias, principal fonte de recursos do Estado, o respectivo montante arrecadado totalizou R\$ 21.534.613.665,69, superior em R\$ 2.438.984.965,69, com relação ao previsto e atualizado, representando um excesso de arrecadação de 12,77%.

Outrossim, comparando-se a arrecadação do exercício de 2022 com a de 2021, constata-se que a Receita Tributária apresentou um crescimento real de 3,68%, tendo a Receita de ICMS apresentado um decréscimo real de 0,26%. Entretanto, insta

registrar que a respectiva arrecadação do ICMS cearense permanece a 12ª maior arrecadação do Brasil e a 3ª do Nordeste.

24.3 Do exame das Receitas de Contribuições, incluindo as intraorçamentárias, verificou-se que atingiram o montante de R\$ 3.113.132.200,28, o qual representou um superavit de arrecadação na ordem de R\$ 384.190.738,28 em relação ao valor da previsão atualizada. Ademais, o maior volume dessas receitas concentrou-se nas receitas intraorçamentárias alusivas à Contribuição Patronal do Servidor Ativo Civil e Militar.

24.4 Sobre as receitas de transferências correntes, cujas principais são as provenientes da participação estadual na receita da União – FPE e os recursos oriundos do FUNDEB, constatou-se que representaram 37% da Receita Bruta Corrente e evidenciaram um acréscimo real de 16,59% em relação ao ano anterior. Outrossim, dentre essas receitas, destacou-se a participação das Transferências Intergovernamentais (R\$ 16,35 bilhões), que representaram 99,49% do total de transferências bruto, bem como que, dos repasses realizados pela União, a transferência mais relevante foi a relativa ao FPE, cuja cota parte repassada ao Estado do Ceará atingiu o montante de R\$ 13 bilhões no exercício de 2022, o que representou 79,19% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes e, ainda, um acréscimo real de 14,53%, se comparado ao ano de 2021.

24.5 Com relação às receitas de capital, verificou-se que no exercício de 2022 totalizaram R\$ 783,8 milhões, correspondendo a 1,73% da Receita Bruta Arrecadada, tendo apresentado decréscimo real de 60,12% em relação à arrecadação verificada em 2021. Ademais, identificou-se que a fonte de maior representatividade dessas receitas são as de Operações de Crédito, que representam 75,72% do total das receitas de capital.

Por sua vez, sobre as referidas **receitas de operações de crédito**, as quais são provenientes da obtenção de créditos mediante empréstimos realizados pela administração pública, identificou-se que 82,84% dos recursos captados se referem a operações externas e 17,16% a operações internas, tendo sido destacado que, do total daquelas (operações externas), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é o responsável por 38,18%, R\$ 226 milhões, cujos recursos foram destinados ao programa Saúde II, que se destina à melhoria da assistência especializada à Saúde no Ceará (60,1 milhões), ao programa Proares III 1º Fase, voltado para Apoio às Reformas Sociais do Ceará (R\$ 56,886 milhões) e, ainda, aos programas Profisco II, Promojud e Previo, cujos desembolsos foram na ordem de R\$ 119,463 milhões.

Ainda sobre as operações de crédito externas, ressaltaram-se as operações de crédito dos Projetos São José III - 2ª Fase e Segurança Hídrica - IPF, contratadas junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD (R\$ 152,889 milhões), do programa Águas do Sertão, contratado junto ao KFW Banco de Investimento e Desenvolvimento Estatal (26,485 milhões), e ao desenvolvimento tecnológico do estado junto ao banco alemão MLW Intermed GmbH (R\$ 85,657 milhões).

25. Relevante exame se refere ao realizado na execução da Despesa Orçamentária, a qual corresponde a todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, sendo classificada em Despesas Correntes e de Capital.

Nessa senda, **observou-se que a Despesa Autorizada foi de R\$ 38.152.838.468,65**, mas que sua realização importou em R\$ 34.591.952.851,53, o que **representou uma execução de 90,67% daquela e, ainda, uma economia orçamentária nas despesas de R\$ 3.560.885.617,12**.

Ademais, cabe ressaltar que ao se analisar a evolução das categorias econômicas de 2021 para 2022, **constatou-se um aumento real de 4,53% para as despesas correntes e de 8,73% para as despesas de capital**.

26. Outro importante aspecto a ser analisado diz respeito às alterações do orçamento, notadamente no que se refere ao cumprimento do percentual autorizado pela LOA para abertura de créditos suplementares no decorrer do exercício. Com efeito, após consulta à LOA 2022 (art. 7º), **verificou-se que o Chefe do Poder Executivo estava autorizado inicialmente a abrir créditos suplementares até o limite de 20% do total da despesa fixada, e que, a partir de 31 de agosto de 2022, em decorrência da alteração na LOA pela Lei nº 18.197/2022, o referido limite aumentou para até 32%**.

Assim, realizadas as devidas diligências para obtenção das correspondentes informações necessárias ao exame da matéria, **verificou-se que o Poder Executivo não ultrapassou o limite estabelecido na LOA de 2022 para a abertura de créditos adicionais suplementares**, seja considerando o inicialmente previsto de 20% até 30 de agosto de 2022, o qual foi apurado em 17,03%, seja com relação ao que posteriormente foi alterado de 32%, vez que até o final do exercício atingiu 28,24%.

Cumprir destacar que **foi verificada divergência entre o total de créditos suplementares informado pela SEPLAG (R\$ 13.504.169.782,58) e o calculado pela Diretoria de Contas de Governo (R\$ 13.500.169.782,58)**, conforme **Tabela 22**, de modo

que foi considerado um achado (nº 4) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Com efeito, do exame dos referidos esclarecimentos apresentados, observa-se que eles foram considerados suficientes e, portanto, capazes de **descaracterizar** o supracitado achado.

27. Do exame das Despesas Correntes, especificamente do grupo das despesas com **Pessoal e Encargos Sociais**, verificou-se que foram de **R\$ 17 bilhões**, correspondendo a **48,93% da despesa orçamentária executada no período e a um crescimento real de 15,35% (R\$ 2,25 bilhão) em relação ao ano anterior**. Ademais, registre-se que a maioria desses gastos se refere ao pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Militar (44,07%) e Aposentadorias (20,59%), estando concentrados nas funções Previdência Social (26,39%), Segurança Pública (21,56%) e Educação (19,85%).

27.1 Sobre o grupo dos Juros e Encargos da Dívida, no exercício de 2022, identificou-se que ele **somou R\$ 855.325.594,66, tendo havido um acréscimo real de R\$ 309 milhões em relação ao exercício anterior**.

27.2 Por sua vez, sobre o **grupo Outras Despesas Correntes**, segundo grupo mais representativo das Despesas Correntes, constatou-se em 2022 que **atingiu o montante de R\$ 11,35 bilhões, correspondendo a um percentual de 32,81% do total da despesa orçamentária**. Outrossim, nesse grupo, **cabe destacar os recursos destinados a Outros Serviços de Terceiros (19,43%), de cujo montante foram utilizados com Contratos de Gestão o valor de R\$ 1,65 bilhão de reais, o que representou 14,55% dos recursos alocados no indicado elemento de despesa**.

Importante destacar também que, em relação à composição de “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização”, que são classificadas no elemento 34 – Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização e devem ser computadas no total das despesas com pessoal para fins de verificação do cumprimento do respectivo limite previsto na LRF, em consonância com o art. 18, §1º, da referida lei, foram gastos R\$ 783,5 milhões, que equivale a 23,31% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos órgãos/entidades do Estado, sendo que 65,98% (R\$ 509 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento foram alocadas na função Saúde.

Destarte, cumpre destacar que, a respeito dos contratos de terceirização, a referida matéria foi objeto de críticas e **recomendações**⁸ no **exercício de 2021 (Recomendação nº 4 e 58)**, as quais foram analisadas no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022**, tendo o trabalho técnico indicado o status “**em fase de implementação**” para as correspondentes recomendações.

Com efeito, compreende-se necessário **renovar a RECOMENDAÇÃO** proposta no exercício anterior para que o Poder Executivo Estadual, além de adotar providências no sentido de procurar reduzir ou ao menos manter tais despesas estáveis e dentro dos parâmetros de razoabilidade, tenha atenção especial em relação ao controle do volume de terceirizações substitutivas e o respeito à regra do concurso público para preenchimento de cargos ligados ao exercício das atividades-fim, nos termos do previsto no art. 37, inciso II, CF/88.

27.3 Concernente ao **grupo de despesas com Investimentos**, as quais são realizadas 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, verificou-se que, no exercício de 2022, **o montante dos recursos alocados foi de R\$ 3,9 bilhões, superior ao ano anterior em 4,38% (R\$ 162 milhões), e que o maior volume dos investimentos foi direcionado para as funções Transporte (31,89%), Educação (16,31%) e Urbanismo (14,28%).**

Da análise individualizada, verificou-se que na função transporte foram investidos R\$ 1,2 bilhão, sendo 5,21% superior aos investimentos de 2021. **Entretanto, na função Educação foram aplicados R\$ 630 milhões, sendo 123 milhões inferior aos investimentos de 2021, e na função urbanismo, R\$ 551 milhões, que representou 19,19% inferior aos investimentos de 2021**, situação essa que importa **RECOMENDAR** que se busque alocar mais recursos nessas funções, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante significativa e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante serviço.

27.4 A respeito do **grupo de despesas Inversões Financeiras**, observou-se que foram gastos R\$ 156 milhões, o que **representou um decréscimo real de 52,86%**

⁸ **RECOMENDAÇÃO Nº 04** – A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88. (Parecer Prévio nº 293/2022)

RECOMENDAÇÃO Nº 58 – No que se refere à elevação das despesas com terceirização de mão-de-obra em substituição a servidores públicos, sugerimos RECOMENDAR monitoramento desses gastos para evitar que haja uma tendência de aumento desproporcional ao longo do tempo, comprometendo as despesas de custeio e caracterizando desrespeito à regra do concurso público, contida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e aos limites traçados na LRF. (Parecer Prévio nº 293/2022)

em relação ao ano de 2021, tendo seu maior volume de recursos utilizados na “Constituição ou Aumento de Capital de Empresas” (R\$ 78,3 milhões), o que equivale a 50,30% do total.

28. Sobre a amortização da dívida pública, em 2022 o Estado despendeu R\$ 1,4 bilhão, que **correspondeu a 26,38% da despesa de capital e um acréscimo de 12,56% em relação a 2021**, sendo 53,09% (R\$ 764,8 milhões) pertinente à dívida interna, 42,79% (R\$ 616,4 milhões) à dívida externa e 0,77% (R\$ 11 milhões) a parcelamentos.

29. Da análise da Despesa por Modalidade de Licitação, identificou-se que, do total das despesas empenhadas em 2022 pelo Estado do Ceará, **32,17% (R\$ 11,1 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.

Outrossim, do exame da respectiva **Tabela 33, este MPC verificou que, embora no geral tenha sido indicado um acréscimo real em relação a 2021 de 7,59% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade), ao analisar separadamente as modalidades de Dispensa de Licitação, Inexigibilidade de licitação, Pregão Eletrônico e Pregão Presencial, houve um acréscimo de, respectivamente, 15,30%, 34,26%, 7.963,87% e 1.715,17%, o que demonstra que no exercício em exame foi priorizada a devida realização de processos licitatórios para aquisição de bens e serviços, dada a manifesta elevação percentual de realização de pregões, em prestígio sobretudo aos princípios da competitividade e ampla concorrência.**

30. Do exame geral realizado com relação às Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas e Parceria Público-Privada (PPP), verificou-se que, dentre as modalidades relacionadas, **71% do total transferido em 2022 foi repassado pela modalidade “Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos” e que, em comparação a 2021, verificou-se um aumento significativo dos recursos transferidos pelo Estado mediante as modalidades alusivas a “Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos” (460%) e “Transferências aos Municípios” (124%).**

31. No que concerne à análise das Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos, as quais, no âmbito do Estado do Ceará, possuem respaldo na Lei nº 13.553/2014 e consistem na descentralização de recursos financeiros do Orçamento Fiscal mediante a realização de subvenções sociais, contribuições ou auxílios a entidades sem fins lucrativos que não tenham vínculo com a administração pública para a execução

de programas, projetos e atividades de interesse recíproco, **constatou-se que a maior parte dos correspondentes repasses foi destinada às Organizações Sociais (OS), através dos Contratos de Gestão (83,77%) e outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios (8,95%).**

31.1 Outrossim, comparando-se com 2021, ao examinar as Transferências a Organizações Sociais mediante Contratos de Gestão, que foi o item de despesa mais representativo em 2022, **observou-se um aumento de 5,81% nos repasses realizados às referidas OS** e, ainda, em relação aos demais itens de despesas, os que mais tiveram um incremento foram “Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos” (681,69%) e “Bilhete Único Intermunicipal” (96,43%).

Ademais, especificamente no que diz respeito às **Transferências a Organizações Sociais mediante Contrato de Gestão**, verificou-se que **72,71% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar.**

Também importa registrar que, **concernente às Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos por meio de Convênios**, ao analisarmos a **Tabela 37**, que relaciona as instituições que mais receberam recursos e em conjunto corresponderam a 86,37% do total transferido, **este MPC destaca as seguintes entidades, as quais tiveram a maior participação e juntas receberam quase metade daquele percentual: C DE FORMAÇÃO E INCL NOSSA SR DE FÁTIMA (13,91%), AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (9,07%), SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMÍLIA (8,94%) E INSTITUTO MARIA DA HORA (8,41%).**

Nessa senda, considerando que as **transferências em questão, notadamente às realizadas mediante Contratos de Gestão, que representam quase 85% do total transferido, ocorrem de modo rotineiro e crescente no Estado do Ceará**, sendo, pois, objeto de questionamentos e recomendações em Pareceres Prévios dos últimos 6 anos;

Considerando que, acerca dessa matéria, foi emitida específica **recomendação⁹** nas contas do exercício anterior, a qual foi analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022**, tendo o trabalho técnico indicado o status “**em fase de implementação**”; e

⁹ **RECOMENDAÇÃO Nº 60** – Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, este MPC entende necessário RECOMENDAR, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas. (Parecer Prévio nº 293/2022)

Considerando, pois, as **vultosas quantias envolvidas e a essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas.**

Este MPC entende necessário reiterar a RECOMENDAÇÃO proposta no exercício anterior, no sentido de que o Poder Executivo Estadual exerça rigoroso controle sobre a execução dos contratos e realização das respectivas despesas.

32. Por seu turno, quanto às **Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos**, destacou-se que, no ano de 2022, o **Governo do Estado do Ceará transferiu a instituições dessa natureza a importância de R\$ 45.443.552,98** e que, de acordo com a **Tabela 39**, os **maiores recebedores foram a Secretaria do Desenvolvimento Econômico (24,22%), a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (17,70%) e a Organização Guimarães Ltda (16,03%), os quais concentraram 57,95% do montante transferido no exercício.**

Importa destacar que os recursos transferidos pelo Estado do Ceará para a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (R\$ 8.042.368,97), Organização Guimarães Ltda (R\$ 7.203.630,13), Auto Viação Metropolitana Ltda (R\$ 4.823.059,62) e Empresa São Paulo Ltda (R\$ 579.689,30) foram com a finalidade de custear a gratuidade das pessoas idosas no transporte público coletivo na região metropolitana, nos termos da Emenda Constitucional nº 123/2020 e Lei Estadual nº 18.125/2022.

33. Sobre as **Transferências a Municípios, o Estado transferiu R\$ 740.330.138,73**, que, em sua maior parte, foram realizados mediante os seguintes itens de despesas, conforme **Tabela 40**: Convênios, Acordos e Ajustes (R\$ 598.748.506,09) e Transporte Escolar – Termo de Responsabilidade (R\$ 106.793.707,21).

Ademais, de acordo com a **Tabela 41**, a qual destaca os 20 municípios que mais receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, correspondendo a 43,71% do total transferido, **observa-se que os 5 mais beneficiados foram Sobral, com IDM – (IG4) de 73,89, que recebeu 7,02% dos recursos, Pedra Branca, com IDM – (IG4) de 31,82, que recebeu 4,13%, Itapipoca, com IDM – (IG4) de 38,41, que recebeu 3,71%, Caucaia, com IDM – (IG4) de 32,63, que recebeu 2,98% e Fortaleza, com IDM – (IG4) de 65,08, que recebeu 2,89%.**

Observou-se também que, dentre os referidos 20 municípios mais beneficiados, apenas o município de Icapuí possuía baixo (0,00%) índice IDM – (IG4), denotando que o Governo do Estado não utiliza o referido índice como ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará, especialmente para definir a transferência de recursos, o que, segundo o entendimento técnico, seria adequado para

fins de direcionar mais recursos aos municípios detentores de classificação inferior no mencionado índice e, por conseguinte, **realizar políticas públicas mais distributivas e redutoras das desigualdades**.

Deveras, corroborando a supracitada constatação, dos 20 municípios que menos receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, correspondendo a 1,73% do total transferido, conforme Tabela 42, observa-se que os 3 que menos receberam foram Catarina, com IDM – (IG4) de 29,54, que recebeu 0,01%, Pacajus, com IDM – (IG4) de 24,89, que recebeu 0,03%, e Baixio, com IDM – (IG4) de 31,29, que recebeu 0,03%.

Nessa senda, cumpre destacar que tal fato vem sendo observado nas contas de exercícios anteriores, tendo sido inclusive objeto de **reiterada recomendação**¹⁰, que foi analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações** emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022, cuja conclusão da unidade técnica foi no sentido de que se encontra “em fase de implementação”.

De toda forma, aquiescemos com o entendimento técnico de que os mencionados índices de desenvolvimento municipal ou humano se apresentam como parâmetros adequados a serem considerados para a distribuição mais justa dos recursos em questão, de modo que sugerimos mais uma vez **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual que continue implementando políticas públicas que objetivem a adoção de critérios mais justos e distributivos para a destinação das transferências voluntárias aos municípios, constituindo-se adequado considerar, p. ex., os índices de desenvolvimento municipal e humano.

34. Da análise da execução orçamentária dos investimentos com ênfase nos direitos sociais, compreende-se relevante destacar que, conforme Tabela 48, ao se comparar a variação dos percentuais com o exercício anterior, **as funções de Segurança Pública, Assistência Social e Saúde tiveram um percentual positivo tanto de autorização como de execução**.

Entretanto, ressalta-se que as despesas executadas mediante a função Educação, embora tenham tido um percentual de execução maior em relação ao exercício de 2021, diminuiram bastante (-40,05%) em valor autorizado, passando de 526.534.251,14 para 315.680.378,08 no exercício de 2022, e, ainda, no que se refere às funções Trabalho e Direitos da Cidadania, conquanto tenham tido uma variação

¹⁰ **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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

percentual do valor autorizado no orçamento bem maior que no exercício de 2021, 313,26% e 227,99%, respectivamente, **tiveram uma variação do percentual de execução bastante inferior ao exercício passado, tendo sido de -43,36% e -47,54%, respectivamente.**

Com efeito, dada a relevância desses direitos sociais, compreendemos ser necessário melhorar o percentual de execução não só para fins de aprimorar o atendimento ao planejamento orçamentário mas sobretudo para evitar prejuízos à execução das referidas atividades estatais, razão pela qual se sugere **RECOMENDAR ao Poder Executivo Estadual que busque, ao máximo, aumentar os valores autorizados para a função Educação e, ainda, que se empenhe em tentar realizar a execução integral das despesas relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado.**

CAPÍTULO 3 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

35. No presente capítulo do relatório técnico, observa-se que foi realizada a **análise das principais peças contábeis** apresentadas na prestação de contas, em cumprimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320/64, tendo sido examinados os seguintes demonstrativos consolidados: Balanço Orçamentário; Balanço Financeiro; Balanço Patrimonial; Demonstração das Variações Patrimoniais; Demonstração dos Fluxos de Caixa e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido.

Com efeito, da referida análise técnica, destaca-se que, conquanto em linhas gerais tenha-se verificado que os valores e informações apresentados correspondem aos registrados no Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR e, ainda, que houve o cumprimento da maior parte das normas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), algumas omissões, inconsistências e impropriedades foram identificadas, as quais foram consideradas como achados (nºs 5 a 16) e motivaram o pedido de esclarecimentos a respeito.

Ocorre que, do exame dos requeridos esclarecimentos apresentados, observa-se que foram mantidos apenas os achados nºs 7 e 8, pertinentes, respectivamente, à necessidade de um maior detalhamento de informações sobre os valores registrados na conta de “Receita a Classificar” e à apresentação do Balanço Patrimonial com nível de detalhamento inferior aos de exercícios anteriores, o que ensejou a proposição pelo órgão técnico da expedição das seguintes Recomendações:

À Secretaria da Fazenda, que registre em nota explicativa, os valores pendente de reclassificação, registrados na conta de “Receita a Classificar, indicando o prazo médio de reclassificação desses valores a fim de zelar pela transparência e o exercício do controle. (Atinente ao achado nº 7)

À Secretaria da Fazenda, que acrescente nas notas explicativa, mais um nível de detalhamento, dos subgrupos que compõem o Balanço Patrimonial a fim de zelar pela transparência e o exercício do controle. (Atinente ao achado nº 8)

Não obstante, além de corroborar com o entendimento técnico quanto à expedição das referidas **recomendações**, entende-se cabível comentar e destacar as seguintes informações tidas como importantes para a análise e compreensão do contexto geral do presente capítulo.

36. Do exame do Balanço Orçamentário, observa-se que foi verificado um **superavit orçamentário de R\$ 350.897.920,13**, dado que as Receitas Realizadas superaram as Despesas Empenhadas, bem como que, **com relação aos resultados da execução dos orçamentos corrente e de capital**, ocorreu um **superavit** daquele de **R\$ 5.027.498.951,07** e um **deficit de R\$ 4.676.601.030,94** desse último, o que indica que, quanto ao citado superavit, havia recursos suficientes para cobrir as despesas correntes e, quanto ao indicado deficit, ocorreu uma frustração de receitas de capital, posto que os recursos que ingressaram no orçamento de capital foram inferiores aos correspondentes gastos.

Outrossim, **em relação à execução das receitas e das despesas**, identificou-se que houve um **excesso de arrecadação de R\$ 2.100.274.598,03** e uma **economia orçamentária da ordem de R\$ 2.578.263.209,12**, dado que a execução das despesas foi de 93,06% dos créditos orçamentários e adicionais, tendo sido também verificado que, quanto aos **restos a pagar inscritos** no exercício, **R\$ 1.070.638.584,75** corresponderam a não processados e **R\$ 150.802.919,86** a processados.

37. Por sua vez, do exame do Balanço Financeiro, cumpre apenas **reforçar a recomendação proposta pelo órgão técnico em face da manutenção do achado nº 7**, no sentido de que os valores pendentes de reclassificação sejam registrados em nota explicativa na conta de “Receita a Classificar”, indicando o prazo médio para a **execução dessa reclassificação**, porquanto relevantes para a **exatidão, conformidade e transparência** dos questionados dados, com o intuito de zelar pela transparência e o exercício do controle.

38. Da análise do Balanço Patrimonial, destaca-se que o **Ativo Circulante** apresentou um decréscimo de **20,41% em relação ao exercício anterior**, tendo sido a variação dos créditos a curto prazo e do caixa e equivalentes de caixa os maiores responsáveis por esse resultado, visto que diminuiram 37,68% e 11,17%, respectivamente. Por sua vez, **quanto ao Ativo Não Circulante**, verificou-se que ele **corresponde a 70,54% do ativo total**, sendo o Imobilizado responsável por 61,89% do seu valor, bem como que, com relação ao exercício anterior, **houve um aumento de 9,87%**.

38.1. Dos valores que compõem o **Ativo Realizável a Longo Prazo**, identificou-se que **93,25% refere-se aos valores da dívida ativa**, deduzidos dos seus ajustes de perda, e que, **dentre os Investimentos, 81% refere-se a Participações em Sociedades Controladas**, sendo a **Cagece** e a **Metrofor** os maiores representantes, com os percentuais 51,42% e 21,35%, respectivamente.

38.2. Por seu turno, do **exame do Imobilizado**, destacou-se que os Bens Imóveis em Andamento tiveram maior representatividade no aumento desse grupo com relação ao exercício anterior, tendo variado positivamente (233,47%), correspondendo a mais de 1,5 bilhão de reais, e que, pertinente à **Dívida Ativa líquida do Estado**, no valor de **R\$ 10,6 bilhões**, houve um aumento de **3,15% comparado ao exercício de 2021**.

Outrossim, também no que se refere ao Imobilizado, cumpre mencionar que foi destacado que o **processo de avaliação patrimonial dos bens imóveis do Estado vem sendo objeto de recomendações nos exercícios anteriores** e que, conforme análise realizada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022 (Recomendação 20¹¹)**, o trabalho técnico concluiu que se encontrava “em fase de implementação”.

38.3. Relevante destacar que o **Passivo do Estado do Ceará atingiu ao final do exercício de 2022 o montante de R\$ 21.989.515.412,09**, sendo **R\$ 3.681.530.526 alusivo ao passivo circulante**, que apresentou **crescimento de 5,88%** em relação a 2021, e **R\$ 18.307.984.885,67 ao não circulante**, que, por sua vez, apresentou um **decréscimo de 4,80%**.

38.4. Analisando o **Patrimônio Líquido**, verificou-se que **correspondeu ao montante de R\$ 44.665.916.397,00**, tendo apresentado um pequeno decréscimo de

¹¹ **RECOMENDAÇÃO Nº 20** - À Secretaria de 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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

0,21% em relação ao exercício anterior. Outrossim, com relação ao **resultado financeiro**, após o confronto entre o ativo e o passivo financeiros, **verificou-se que o Estado apresentou um Superavit Financeiro da ordem de R\$ 7.518.313.515,57, sendo 9,95% maior que o apurado em 2021**, e que, quanto ao **saldo patrimonial**, o qual representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superavits financeiro e patrimonial, **observou-se que ele foi de R\$ 43.434.427.220,46, superior 1,52% em relação ao exercício anterior.**

39. Por sua vez, do exame do **Demonstrativo das Variações Patrimoniais**, apurou-se um **resultado patrimonial positivo de R\$ 4.832.100.850, sendo superior em 192,53% ao verificado em 2021**, e que, da **análise da Demonstração dos Fluxos de Caixa**, verificou-se um **saldo de caixa e equivalente de caixa final de R\$ 9.035.646.324,28, correspondendo a 25,13% menor que o do exercício anterior.**

40. Acerca da **análise do tópico das Empresas Dependentes sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal**, o qual teve o propósito de identificar, dentre as empresas controladas pelo Estado, quais se enquadravam nesse conceito, convém inicialmente destacar que, segundo o art. 2º da referida lei, são aquelas empresas controladas que recebem 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, de modo que, conforme o disposto no seu art. 50, devem obedecer à escrituração e demais normas de Contabilidade Pública, devendo seus gastos com pessoal e endividamento, por exemplo, compor os limites do Poder Executivo previstos na LRF.

40.1. Pois bem, da referida análise inicial empreendida pelo setor técnico, foi apontado que os recursos repassados pelo Estado do Ceará à Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor), a título de subsídio tarifário, estão financiando despesas operacionais e de investimentos, fato esse que constituía indicativo de dependência da estatal, nos termos do supracitado art. 2º, III, da LRF.

No entanto, considerando que **tal apontamento foi objeto de reiterada Recomendação no Parecer Prévio nº 293/2023 (Recomendação nº 19¹²)**, ao ser reanalisada no **Tópico 2.6** do relatório técnico final (Relatório de Instrução nº 3832/2023), observa-se que a unidade técnica, diante dos esclarecimentos e documentos apresentados, revisou e reformou seu posicionamento, desconstituindo a indicação de

¹² **RECOMENDAÇÃO Nº 19** - À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal. (Parecer Prévio nº 293/2023)

dependência da estatal, MAS entendendo cabível a **REFORMULAÇÃO** da correspondente **Recomendação**, nos termos adiante consignado.

Deveras, com base na documentação apresentada pelos responsáveis, a unidade técnica verificou que os recursos **repassados à Metrofor para fins de constituição ou aumento de capital** (R\$ 8.384.786,68), em verdade, foram utilizados para aquisição de imobilizado, ficando uma parte como saldo de recursos disponíveis, de modo que, **não tendo se observado a utilização de parcela desses recursos com despesas operacionais, restava desconfigurado o indicativo de dependência e se constatava a não repetição do observado em exercícios anteriores.**

Já no que diz respeito à **questionada concessão de subsídio tarifário** à Metrofor, na ordem de **R\$ 196.009.565,73**, a unidade técnica também reconsiderou o apontamento inicial, uma vez que, em verdade, considerando que o subsídio do transporte público se constitui em uma política pública que busca reduzir a tarifa cobrada na utilização desse serviço, o beneficiário desse subsídio não seria a Metrofor, “mas sim a população cearense usuária do serviço de transporte”.

Ademais, cumpre destacar que os supracitados subsídios tarifários concedidos à Metrofor no exercício em exame encontram respaldo na Lei nº 17.505/2021, que autoriza o Estado do Ceará a subsidiar a tarifa do serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, explorados por aquela companhia, **por usuário que efetivamente utilize esse serviço** (art. 3º da lei nº 17.505), **buscando ainda garantir o direito à meia passagem a estudantes** (parágrafo único do art. 1º da lei nº 17.505).

Também conforme consta na citada lei, atribuiu-se à Agência Reguladora do Estado do Ceará – ARCE a competência para auxiliar no processo de fixação dos valores dos subsídios, os quais, por sua vez, foram definidos por meio do Decreto nº 34.423/2021, e que, dentre os valores fixados, segundo o art. 3º, tem-se o subsídio tarifário máximo a ser pago por passageiro transportado pela Metrofor, bem como o limite máximo a ser aportado pelo Estado do Ceará.

Nessa senda, considerando que no exercício de 2022 foi repassado a título de subsídios tarifários o supracitado montante de R\$ 196.009.565,73, abaixo, pois, do limite máximo de R\$ 203.694.859,04 fixado no art. 4º do Decreto nº 34.423/2021, **observou-se o cumprimento desse marco.**

Assim, em face do exposto, concluiu-se que a destinação dos questionados subsídios tarifários à Metrofor não a caracterizava como uma empresa pública dependente, porquanto os referidos recursos estavam atrelados à capacidade de geração

de receita dessa Companhia, bem como aos custos da prestação desses serviços, calculados com o apoio e critério da ARCE e amparados pela Lei nº 17.505/2021 e pelo Decreto nº 34.423/2021.

Entretanto, conquanto esclarecida a supracitada questão da existência de dependência da Metrofor, reportada na **Recomendação nº 19 do Parecer Prévio nº 293/2022**, a unidade técnica, diante da fixação pelo Decreto nº 34.423/2021 dos valores de subsídio tarifário somente até o exercício de 2022 e tendo constatado em consulta que no exercício de 2023 já foram realizados repasses dessa natureza, entendeu oportuno reformular aquela recomendação para a seguinte redação:

À Secretaria da Fazenda, na ocorrência de atualizações de valores e demais alterações relacionadas a concessão de subsídios tarifários, tratada na lei nº 17.505 de 27/05/2021, que sejam registrados nas notas explicativas todas as peças que as regulamentaram, com a indicação dos links ou publicações do Diário Oficial do Estado, em que possam ser visualizados esses documentos.

Com efeito, em face das referidas conclusões e considerando a legislação editada pelo Estado do Ceará estabelecendo um arcabouço jurídico¹³ com relação ao questionado subsídio da tarifa de transporte, ao cabimento, à forma e aos valores dos repasses de recursos à Metrofor, este MPC acompanha o posicionamento e corrobora com a citada recomendação proposta.

40.2. Outrossim, observou-se também que, **dentre os valores empenhados pelo Estado para fins de constituição ou aumento de capital, foi destinado o montante de R\$ 76.394.948,20 a “COMMIT Gás S.A”, mas que a referida empresa não constava dentre aquelas que integravam a Administração Indireta do Estado do Ceará, o que ensejou a requisição de esclarecimentos a respeito (achado nº 16).**

Ocorre que, diante dos esclarecimentos apresentados no sentido de que os questionados valores empenhados tiveram como objeto o direito do Estado de exercer preferência na compra de ações da CEGÁS S/A, cumpre destacar que a unidade técnica entendeu como **elucidado** o referido achado.

CAPÍTULO 4

CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

41. Com base no relatório técnico da Diretoria de Contas de Governo, será realizada **análise quanto ao atendimento dos limites mínimos estabelecidos nas**

¹³

Lei nº 17.477/2021; Lei nº 17.505/2021; e Decreto nº 34.423/2021

Constituições Federal e Estadual, especialmente quanto aos recursos aplicados em educação, saúde, investimentos, fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica e no setor produtivo.

Também será avaliada a situação do Estado do Ceará quanto às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

EDUCAÇÃO

42. O art. 212 da Constituição Federal estabelece que os Estados devem aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, excluindo os valores repassados constitucionalmente aos Municípios.

Nessa senda, considerando que o referido **limite mínimo** a ser aplicado corresponderia ao valor de R\$ 6.667.912.677,28, conforme constante da **Tabela 67** do Relatório de Instrução nº 2226/2023, **observa-se que o órgão técnico**, após os devidos cálculos e exclusões de despesas não consideradas como ações típicas de manutenção e desenvolvimento de ensino, com base no art. 71 da Lei nº 9.394/96 e no Acórdão TCE nº 546/2018, **verificou o respectivo cumprimento**, haja vista que foi aplicado o total de R\$ 6.996.151.875,66, montante esse que representou 26,23%.

43. Com relação ao **FUNDEB**, observa-se, inicialmente, que o Estado do Ceará repassou o valor de R\$ 4.955.366.169,39 e recebeu R\$ 1.913.824.553,11, ocasionando **uma perda financeira de R\$ 3.041.541.616,28**, cujo valor foi considerado como aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que se refere ao disposto no inciso XI do art. 212-A da Constituição Federal, e art. 26 da Lei nº 14113/2020, os quais determinam a aplicação mínima de 70% dos recursos do Fundo para o pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, **observa-se que o Estado do Ceará aplicou 80,85% de tais recursos, cumprindo**, pois, o limite estabelecido na Constituição Federal.

SAÚDE

44. A Constituição Federal, em seu art. 198, §2º, estabelece que os Estados aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos

Municípios. Por sua vez, a Lei Complementar nº 141/2012 determinou que seja aplicado, no mínimo, 12% de tal arrecadação, no caso dos Estados e do Distrito Federal.

A partir das informações consultadas no Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará, verificou-se que o Estado do Ceará aplicou em 2022, excluídas as despesas não consideradas como ações e serviços públicos de saúde, o valor total de R\$ 4.528.247.844,51, representando 16,98% da base de cálculo, observando-se, portanto, o cumprimento do limite mínimo constitucional.

Outrossim, insta registrar que, com relação aos **Consórcios Públicos de Saúde**, em observância à Portaria STN nº 274/2016, que estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal, verificou-se que as correspondentes despesas para fins de cálculo do percentual de aplicação em saúde totalizaram R\$ 99.825.802,10, de acordo com a Tabela 74 do relatório de instrução.

INVESTIMENTOS

45. A Constituição Estadual do Ceará, em seu §2º do art. 205, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 98, de 19 de dezembro de 2019, estabeleceu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado. Por seu turno, a Lei nº 17.573, de 23 de julho de 2021, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2022, estabeleceu em seu art. 95 que a meta será 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 Lei.

Conforme **Tabela 75** do relatório técnico, a média de valores empenhados em investimentos dos anos de 2018 a 2021 totalizou R\$ 1.454.314.173,90, enquanto o Estado aplicou em 2022 o valor de R\$ 1.398.961.993,88, descumprindo a meta estabelecida nos mandamentos legal e constitucional.

Também restou **descumprido** o art. 210 da Constituição Estadual, o qual estabelece dotação nunca inferior a 50% do valor global para investimentos do setor público estadual no interior do estado. No exercício em exame, conforme detalhado na **Tabela 76** do Relatório de Instrução nº 2226/2023, a Dotação Inicial representou 35,81%.

enquanto a Atualizada ficou em 40,91%, e o **valor efetivamente empenhado alcançou 45,44%.**

Destaca-se que todos os valores se encontram abaixo do determinado na Constituição Estadual, indicando que mesmo o valor previsto inicialmente já descumpria o estabelecido constitucionalmente.

Dado o exposto, observa-se que o Governo do Estado do Ceará **não cumpriu** o art. 205, § 2º da Constituição Estadual c/c o art. 95 da Lei nº 17.573/2021, e o art. 210 do mandato constitucional, o que foi considerado como achado (nº 17) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Nos esclarecimentos apresentados, os responsáveis alegaram que **o não cumprimento da meta de investimentos** decorreu da redução expressiva de execução de Inversões Financeiras devido à mudança de contabilização da concessão de Subsídio à Tarifa de Transporte Metroferroviário. Ocorre que, a Diretoria de Contas de Governo, considerando que o Estado não adotou medidas para compensar tal alteração e garantir o cumprimento do mandamento constitucional, **ratificou** o mencionado achado.

Sobre esse fato, embora este Ministério Público de Contas entenda que tais descumprimentos não são suficientes para a emissão de Parecer Prévio desfavorável às contas, considera necessário **RECOMENDAR** que **o Estado do Ceará cumpra os dispositivos constitucionais e legais quanto aos limites mínimos de investimentos e àqueles designados para os Municípios do interior.**

Ressalta-se que para este último caso, já havia sido expedida **recomendação em Contas anteriores, como a nº 31¹⁴ do Parecer Prévio nº 293/2022**, alusivo às contas do exercício anterior, de modo que, ao ser analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou **“não atendida”**.

FOMENTO ÀS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLOGIA (FUNCAP)

46. Conforme art. 258 da Constituição Estadual, o Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atribuindo-lhe dotação mínima, correspondente a 2% da receita tributária como renda de sua administração privada.

¹⁴ **RECOMENDAÇÃO Nº 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.

Em exame efetuado pela unidade de instrução, verificou-se que os recursos repassados à FUNCAP no exercício de 2022 totalizaram R\$ 115.341.834,24, o correspondente a 0,89% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, patamar inferior ao exigido constitucionalmente, demonstrando o seu não cumprimento.

Destaca-se que mesmo considerando o valor da dotação prevista inicialmente à FUNCAP, o percentual alcançaria 1,07%, abaixo, portanto, do patamar constitucional exigido.

Todavia, destaca-se que no presente exercício houve um acréscimo de 39,60% nos repasses efetuados à FUNCAP em comparação com o exercício anterior.

Cumpre ressaltar a **recomendação nº 32¹⁵ do Parecer Prévio nº 293/2022**, alusivo às contas do exercício anterior, de modo que, ao ser analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou “**não atendida**”.

Ademais, observa-se o **cumprimento** do § 2º do art. 258 da CE/89, o qual determina que a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa não poderá exceder os 5% do seu orçamento global, uma vez que foi constatado o percentual de **2,17%**.

Pelo exposto, esta Procuradora-Geral de Contas **RECOMENDA que o Poder Executivo cumpra o art. 258 da Constituição Estadual, o qual já foi objeto de recomendação das contas dos exercícios de 2020 e 2021, com o fim de permitir que a FUNCAP atenda satisfatoriamente seus objetivos de apoio a grupos de pesquisa de reconhecida excelência mediante o suporte financeiro à execução de projetos de pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação.**

FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO

47. Segundo o art. 209 e Parágrafo Único da Constituição do Ceará, 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

¹⁵ **RECOMENDAÇÃO Nº 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.

população, **devendo ser destinado no importe de até 10% aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família.**

A partir de levantamento efetuado pela Diretoria de Contas de Governo, observou-se que foram empenhados R\$ 83.614.947,11 e pagos R\$ 82.390.303,95 no exercício de 2022 para o programa 362 – Empreendedorismo e Arranjos Produtivos Locais, operacionalizado por meio do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo, com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.

Verificou-se, entretanto, **divergência** entre os montantes apurados pelo competente Órgão de Instrução e àqueles informados na nota explicativa 6.2.30 do Balanço Geral, o que foi considerado como achado (nº 18) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Nessa senda, considerando que os referidos esclarecimentos apontaram as diferenças entre os critérios utilizados na apuração dos valores, **restou esclarecida a divergência** e, portanto, **descaracterizado** o supracitado achado.

Com relação a destinação no importe de até 10% aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família, constatou-se repasses de R\$ 18.023.708,49, representando 20,99%, indicando o **atendimento** ao dispositivo constitucional.

Faz-se necessário informar que a **Emenda Constitucional nº 107**, de 25 de fevereiro de 2021, além de ter dado nova redação ao art. 209 e seu Parágrafo Único, **também estabeleceu em seu art. 3º que 20% dos recursos do fundo serão destinados, prioritariamente ao fomento de ações promovidas em municípios do interior do Estado.**

A fim de verificar o cumprimento do disposto na citada Emenda, **observou-se que 60,94% dos créditos concedidos foram destinados a município do interior do Estado, restando, desta forma, atendido o referido mandato constitucional.**

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

48. Sobre a **Receita Corrente Líquida (RCL)**, **observou-se que no exercício em exame, conforme apresentado no respectivo Demonstrativo, o valor totalizou R\$ 30.383.651.351,44, representando um acréscimo de 14,11% frente ao ano anterior corrigido pelo IPCA.**

Destaca-se que a Receita Corrente Líquida de 2022 trata-se do maior valor registrado nos últimos anos, representando uma recuperação das receitas do Estado do Ceará após uma estagnação nos anos de 2020 a 2021, causada, principalmente, pelos efeitos na economia da pandemia da COVID-19, conforme observa-se no Gráfico 39 do relatório técnico.

DESPESA COM PESSOAL

49. Acerca da análise da **despesa total com pessoal**, impende inicialmente destacar que a LDO de 2022, Lei nº 17.573/2021, informa em seu art. 70, inciso I, que, no caso do Poder Executivo, ela não poderá exceder a 48,6% da Receita Corrente Líquida.

Assim, conforme apurado na **Tabela 77** do Relatório de Instrução nº 2226/2023, utilizando-se dos dados constantes no Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará, verificou-se que a **Despesa Total com Pessoal** alcançou R\$ 13.144.312.328,65, equivalente a 43,39% da RCL, abaixo dos limites de alerta (43,74%), prudencial (46,17%) e máximo (48,60%) estabelecidos na LDO, **cumprindo**, pois, os dispositivos legais vigentes.

Destaca-se, ainda, que foram considerados no cômputo da Despesa Total com Pessoal, o montante de R\$ 66.098.358,18, referentes a despesas com pessoal nos Consórcios Públicos de Saúde, e R\$ 903.651.633,66 relativos àquelas com Organizações Sociais e Outras Entidades que firmaram contrato de gestão com o poder público, atendendo dessa forma a Portaria STN nº 377/2020 e a **Recomendação 34¹⁶ do Parecer Prévio nº 293/2022**.

Por fim, foi constatada **divergência** entre os valores apurados e os publicados no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, o que foi considerado como achado (nº 19) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Sobre tal divergência, após os esclarecimentos ofertados, a competente unidade de instrução recalculou **a Despesa Total com Pessoal** (Tabela 3 do Relatório de Instrução nº 3832/2023) e observou que esta **alcançou 42,84% da Receita Corrente Líquida**, apresentando uma diferença não relevante do divulgado pelo Estado (42,83%).

¹⁶ **RECOMENDAÇÃO 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.

Contudo, faz-se necessário ressaltar que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal apresenta como limite máximo o percentual de 49%, em desacordo com o Acórdão nº 115/2018, expedido no Processo nº 5301/2017-6, o qual definiu como limite de gasto com pessoal o percentual de 48,60% para o Poder Executivo. Destaca-se que tal descumprimento já foi objeto de Recomendação¹⁷ no exercício anterior.

Ademais, observou a unidade técnica que não ocorreu republicação do demonstrativo para correção dos valores referentes a despesa com pessoal das Organizações Sociais e Outras Entidades.

REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

50. Analisando o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, verifica-se no caso do Fundo em Repartição (Plano Financeiro) receitas de R\$ 2.048.620.152,83 e despesas de R\$ 3.004.868.247,27, ocasionando um **resultado negativo** de R\$ 956.248.094,44, valor este **divergente** ao observado no referido demonstrativo (R\$ 773.316.238,11), devido à diferença entre as despesas analisadas.

Ressalta-se o aporte realizado pelo Governo do Estado no valor de R\$ 1.082.977.370,36, cerca de 3,55% menor que o efetuado no exercício anterior, quando foram repassados R\$ 1.121.453.474,50.

Em que pese a leve redução do aporte efetuado, este acaba por afetar negativamente as contas do Estado, uma vez que compromete parte do seu orçamento para cobrir deficit do sistema previdenciário.

Com relação às Receitas e Despesas Associadas às Pensões e aos Inativos Militares (Sistema de Proteção Social dos Militares), a Diretoria de Contas de Governo identificou um **deficit** de R\$ 334.046.315,58, resultado da diferença entre as receitas de R\$ 614.274.951,73 e despesas de R\$ 948.321.267,31.

Conforme observado, ocorreram resultados negativos no FUNAPREV (Fundo em Repartição – Plano Financeiro) e no PREVMILITAR (Sistema de Proteção Social dos Militares). Tal situação deficitária também havia sido apontada no exercício anterior, conforme Parecer nº 509/2022, da Procuradoria-Geral de Contas, e Parecer Prévio nº 293/2022.

¹⁷ **RECOMENDAÇÃO 65** – À Secretaria do Planejamento e Gestão que, na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, estabeleça o limite máximo de despesa com pessoal no mesmo percentual constante nos RGFs que são enviados para a Secretaria do Tesouro Nacional.

Já o **Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário)** obteve receitas no montante de R\$ 776.886.993,90 e realizou despesas no valor total de R\$ 535.841.650,22, apresentando um **superavit** de R\$ 241.045.343,68, revertendo o resultado negativo do exercício anterior.

Destaca-se que o resultado da administração do RPPS importou no superavit de R\$ 2.503.950,56, revertendo o deficit do exercício anterior de R\$ 1.701.636,56. Tal informação passou a ser apresentada no demonstrativo a partir do exercício de 2020, quando este passou a contemplar as receitas e despesas da administração do RPPS, conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais.

No que se refere ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e das Pensões e Inativos Militares, constata-se uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2035 no caso do Plano Financeiro, indicando um aumento da necessidade de aportes por parte do Governo Estadual para cobertura das insuficiências financeiras.

A respeito, faz-se necessário destacar manifestação deste Ministério Público de Contas sobre o tema na análise das Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício de 2021:

Registre-se que, em termos de evolução histórica, nas contas do ano de 2018, a projeção apontava para resultado negativo até o ano de 2029; nas contas de 2019 constava projeção até o ano de 2030; nas contas de 2020 a projeção indicou o ano de 2034; já para as contas de 2021, acrescentou-se mais 01 (um) ano a essa projeção, com tendência crescente de resultado negativo até 2035; trata-se de projeção extremamente preocupante e merecedora de relevante atenção, porquanto resta demonstrado o risco de que seja necessário aumentar, a cada ano, o valor dos aportes financeiros do Estado do Ceará para o fim de suprir os resultados negativos que venham a ser registrados.

(...)

Revela-se **indispensável** que seja determinado ao Poder Executivo do Estado do Ceará que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados de forma a adquirem sustentabilidade, fazendo-se necessária a adoção de providências urgentes com vistas ao equacionamento do deficit atuarial, evitando o crescimento das projeções de aportes financeiros do Tesouro em períodos futuros, de acordo com critérios e diretrizes que

preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.

Dado o exposto, considerando a frequente necessidade de aportes financeiros do Estado para suprir os deficit previdenciários e a projeção de tendência crescente de resultado negativo até 2035, e em que pese a unidade de instrução ter considerado “atendidas” as recomendações nºs 55¹⁸ e 56¹⁹ do Parecer Prévio nº 293/2022, **este MPC RECOMENDA que:**

(a) O Estado adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, de acordo com critérios e diretrizes que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República; e

(b) Este Tribunal **RENOVE e acompanhe, com a máxima atenção, o cumprimento da DETERMINAÇÃO** contida no Acórdão nº 1142/2022, lavrado no Processo nº 19821/2019-6, que trata da Prestação de Contas de Gestão do Fundo Financeiro - Funaprev, exercício de 2018, no sentido de que a gestão atual do referido Fundo apresente a este Tribunal, no prazo fixado, **PLANO DE AÇÃO** com vistas a sanar a alta insuficiência financeira do Fundo e que contenha no mínimo as medidas detalhadas a serem implementadas, a responsabilidade e os prazos para implementação de cada medida, que irão colaborar para a redução da dependência dos aportes financeiros do Poder Executivo.

Por fim, quanto às divergências de valores e informações identificadas no presente tópico, estas foram consideradas como achados (nºs 20 e 21) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Com efeito, embora em seus esclarecimentos os responsáveis tenham informado que seria realizada uma nova publicação do Anexo IV do RREO, em consulta realizada na data de 01/08/2023 por este Ministério Público de Contas, não se observou tal republicação, razão pela qual entende-se cabível **ratificar** os achados apontados inicialmente.

¹⁸ **RECOMENDAÇÃO Nº 55** - No entendimento deste Parquet, considerando o deficit previdenciário do Plano de Custeio Financeiro, impõe-se RECOMENDAR que sejam adotadas medidas suficientes ao desejado equilíbrio orçamentário e atuarial, para extinção, quando possível, da utilização de recursos do tesouro estadual para suportar as atividades e obrigações do Órgão Previdenciário;

¹⁹ **RECOMENDAÇÃO Nº 56** - Revela-se indispensável que seja RECOMENDADO ao Poder Executivo do Estado do Ceará que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, de acordo com critérios e diretrizes que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República;

DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR DO PODER EXECUTIVO

51. Acerca do **exame da Disponibilidade de Caixa e dos Restos Pagar**, ao analisar o Anexo V do RGF, a Diretoria de Contas de Governo observou que o Poder Executivo apresentou uma **disponibilidade de caixa bruta no valor de R\$ 8.314.862.483,56** e **obrigações financeiras no total de R\$ 1.439.294.264,46**, obtendo uma **disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição em restos a pagar não processados de R\$ 6.875.568.219,10**.

Outrossim, após a inscrição em restos a pagar processados, a disponibilidade de caixa líquida ficou em R\$ 5.877.576.798,49, o que representou uma **queda de 6,85%** em comparação com o saldo do exercício anterior.

Ademais, considerando o disposto no art. 43, § 1º da LRF, o qual estabelece que as disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição Federal, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira, cumpre registrar que a unidade técnica informou uma disponibilidade de caixa líquida do RPPS na ordem de R\$ 392.208.808,03.

PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

52. A respeito da análise das **Parcerias Público-Privadas**, impende registrar que a Lei nº 11.079/2004, em seu art. 28, estabelece que a União não poderá conceder garantia ou realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 anos subsequentes excederem a 5% da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

Nesse toar, observando-se o Anexo 13 do RREO, verificou-se que, no exercício de 2022, o total de despesas de PPP realizadas pelo Estado foi R\$ 57.697.212,60, o que representou 0,19% da Receita Corrente Líquida, estando, portanto, **atendido** o comando legal.

ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

53. Com o propósito de verificar o atendimento ao disposto no art. 44 da LRF, o qual veda a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, a unidade técnica constatou o **cumprimento** do indicado dispositivo legal, porquanto ao analisar o respectivo demonstrativo, observou receitas de alienação de ativos no montante de R\$ 93.021,98 e pagamentos referentes à fonte de recursos Alienação de Bens no total de R\$ 66.919.968,29, restando ainda um saldo financeiro a aplicar de R\$ 1.306.515,85.

DÍVIDA CONSOLIDADA

54. Concernente ao assunto em destaque, a unidade técnica observou que a Dívida Consolidada Interna e Externa do Estado do Ceará encerrou o ano de 2022 no valor de **R\$ 17.568.895.743,13**, o que representou uma **redução de 6,8% em comparação com o exercício anterior** e correspondeu a **57,82% da Receita Corrente Líquida**, bem como que houve o **cumprimento** do limite definido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022.

Outrossim, impende destacar que também se verificou o **atendimento** ao limite definido no art. 3º, inciso I, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, que estabelece que a dívida consolidada líquida dos Estados não poderá exceder a 2 vezes a receita corrente líquida, uma vez que tal dívida apresentou um montante de R\$ 10.217.259.286,86, correspondendo a 33,63% da RCL.

Por fim, ressaltou a unidade de instrução que, conforme o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, o Passivo Atuarial alcançou o montante de R\$ 90.581.356.181,79, representando um aumento de 17,90% em relação ao exercício anterior.

55. Embora não tenha sido comentado pela Secretaria de Controle Externo, é imprescindível destacar a alteração das metas fiscais no final do exercício de 2022, fato este que vem ocorrendo constantemente no Governo do Estado ao menos desde 2018.

Nessa senda, a Lei nº 18.278, de 23 de dezembro de 2022, alterou, dentre outros, os limites da Dívida Consolidada apresentados no Anexo de Metas Fiscais. Os

valores originalmente previstos na LDO eram R\$ 19.027.571.000,00 para a Dívida Pública Consolidada e R\$ 15.482.897.000,00 para a Dívida Consolidada Líquida.

Em que pese a alteração dos montantes das metas fiscais de Dívida Pública, verifica-se que mesmo se considerados os valores inicialmente previstos, o Estado do Ceará teria atendido aos limites, o que não ocorreu nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021, onde se observou um certo descontrole quanto à evolução da dívida e planejamento ineficiente.

Na ocasião, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará expediu **recomendações, como a número 57²⁰ do Parecer Prévio nº 293/2022**, alusivo às contas do exercício anterior, de modo que, ao ser analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou “**atendida**”.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO

56. Sobre as **Operações de Crédito** realizadas pelo Estado do Ceará no exercício de 2022, registrou-se o montante de **R\$ 593.504.606,13**, o equivalente a **1,95%** da Receita Corrente Líquida, observando-se, pois, o **atendimento** ao limite fixado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que em seu art. 7º, inciso I, estabeleceu que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da RCL.

Destacou o competente Órgão de Instrução que **não foram realizadas operações de crédito por antecipação de receita**, não havendo, portanto, descumprimento 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 de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

57. **Em relação às operações de crédito nulas ou vedadas nos termos dos arts. 33 e 37 da LRF, a unidade técnica apontou que estas não foram identificadas.**

58. Por fim, a Diretoria de Contas de Governo apurou o **atendimento** a chamada **“Regra de Ouro”**, estabelecida no art. 167, inciso III da Constituição Federal,

²⁰ **RECOMENDAÇÃO Nº 57** - Em relação à Dívida Pública Consolidada, sugerimos RECOMENDAR que o Poder Executivo adote medidas e crie ferramentas eficientes para o devido planejamento e controle da dívida pública, evitando elevação relevante e alteração casuística das metas inicialmente fixadas;

que determina a vedação à 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.

No exame, observou-se que as receitas de operações de crédito (R\$ 593.504.606,13) foram inferiores às despesas de capital líquidas (R\$ 5.448.643.061,97).

LIMITE DA RELAÇÃO ENTRE DESPESAS CORRENTES E RECEITAS CORRENTES (ART. 167-A, DA CF/88)

59. A respeito, convém inicialmente destacar que a Emenda Constitucional nº 109/2021 incluiu o art. 167-A na Constituição Federal, com a seguinte redação: “Apurado que, no período de 12 meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%, 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” previstos nos incisos I a X do citado artigo.

Nessa senda, segundo levantamento efetuado pela Diretoria de Contas de Governo, identificou-se que o Governo do Estado do Ceará encerrou o exercício de 2022 abaixo do supracitado limite, uma vez que a relação entre as despesas correntes (R\$ 29.131.506.398,59) e as receitas correntes (R\$ 34.159.005.349,66) foi de 85,28%.

GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

60. Do exame do **Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores**, observou-se que não foram recebidas contragarantias e que o total das garantias concedidas representou 0,61% da RCL, cumprindo o limite determinado pela Resolução nº 43/2001, do Senado Federal, que estabeleceu que o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% da RCL.

RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

61. Em relação à análise dos **Resultados Primário e Nominal**, apurou-se que aquele, conforme o Anexo 6 do RREO, totalizou em um superavit de R\$ 795.370.305,30, cumprindo a meta estabelecida pela LDO que previa um deficit de R\$ 1.435.259.000,00.

Relevante ressaltar que o resultado apurado no Anexo 6 do RREO utiliza metodologia diversa da prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais, mas que o Acórdão nº 0185/2016 do Pleno desta Corte de Contas admite que projetos e atividades de infraestrutura sejam excluídos da base de cálculo do indicador de resultado primário devido a ser a mesma metodologia prevista na própria LDO.

De todo forma, mesmo considerando a metodologia do MDF, **verificou-se que o resultado primário apurado representou um superavit de R\$ 414.505.452,97** e que, ajustando-se os valores da LDO pela mesma sistemática, identificou-se como **meta de resultado primário um deficit de R\$ 2.442.251.000,00**, sendo possível observar que também desta forma restaria **atendida** a meta de resultado primário.

Sobre o tema em voga, cumpre destacar a **recomendação nº 66²¹ do Parecer Prévio nº 293/2022**, alusivo às contas do exercício anterior, de modo que, ao ser analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou **“atendida”**.

Por sua vez, com relação ao **Resultado Nominal**, a LDO estipulou a **meta de resultado nominal como um deficit de R\$ 918.082.000,00**, enquanto foi apurado um **superavit de R\$ 928.196.893,23**, observando-se, desta forma, o **cumprimento** da meta estabelecida.

62. Concernente ao assunto, **este Ministério Público de Contas entende relevante ressaltar a alteração das metas originais de resultado primário e nominal da Lei de Diretrizes Orçamentárias, por meio da Lei nº 18.278, de 23 de dezembro de 2022, assim como foi demonstrado no tópico DÍVIDA CONSOLIDADA.**

Nessa senda, **observou-se que os valores que estavam previstos originalmente na LDO eram superavit de R\$ 487.937.000,00 para o Resultado Primário e R\$ 105.114.000,00 para o Resultado Nominal. Ocorre que, assim como destacado no tópico da DÍVIDA PÚBLICA, mesmo se considerados os valores inicialmente previstos, verifica-se que o Estado do Ceará teria atendido aos referidos limites.**

NOVO REGIME FISCAL

63. Considerando a Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, que

²¹ **RECOMENDAÇÃO Nº 66** - Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.

instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado com vigência de dez exercícios financeiros e estabeleceu limites individualizados para as despesas primárias correntes de cada ente do Estado, a Diretoria de Contas de Governo apurou que o teto de gastos para o exercício de 2022 das despesas primárias correspondia a **R\$ 13.543.110.000,00**, tendo sido executado o montante de **R\$ 11.975.715.000,00**, o que atingiu o percentual de **88,43%**, **cumprindo**, pois, o indicado limite de gastos.

Ocorre que, tendo o percentual apurado pela Diretoria de Contas de Governo divergido do registrado no Balanço Geral de 2022, tal fato foi considerado como achado (nº 22) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Ocorre que, considerando a ausência de esclarecimentos sobre a divergência, **ratifica-se** o referido achado. Ademais, esta Procuradoria-Geral de Contas acompanha a sugestão de **RECOMENDAÇÃO** proposta pelo Órgão de Instrução acerca da necessidade de verificação das memórias de cálculos para fins de integridade dos registros advindos da mesma fonte nos mais diversos demonstrativos e sistemas, zelando pela transparência e o exercício do controle.

CAPÍTULO 5 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

64. A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso XXXIII, estabelece que **todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.**

Em âmbito estadual, foi sancionada a Lei nº 15.175, de 28 de junho de 2012, que define regras específicas para assegurar a implementação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como “Lei de Acesso à Informação”.

Desta forma, será tratado neste capítulo o cumprimento legal dos diversos aspectos relacionados à transparência no exercício de 2022, tomando como base o Relatório de Instrução nº 2226/2023, elaborado pela Diretoria de Contas de Governo.

65. Com a finalidade de verificar o atendimento à **transparência na gestão fiscal**, conforme definido no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no Decreto nº 10.540/2020, do Governo Federal, a Diretoria de Contas de Governo elaborou o Quadro 5 a fim de observar o atendimento aos dispositivos legais.

De acordo com o quadro elaborado, o Governo do Estado **atendeu** todos os 18 itens analisados, arts. 48, § 1º, I e II, 52 e 55, § 2º, da LRF, e art. 8º, I, alíneas “a” a “h”, e II, alíneas “a” a “e” do Decreto nº 10.540/2020.

Também se verificou a **publicação, no prazo legal, dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e dos Relatórios de Gestão Fiscal** do exercício em análise, e sua disponibilização no Portal da Transparência do Estado e no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda.

Contudo, ressalta-se que o RREO referente ao 6º bimestre de 2022 e o RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2022 foram republicados em 27/03/2023. Sobre esse procedimento de republicação, destaca-se a **recomendação nº 69²² do Parecer Prévio nº 293/2022**, que se baseia na constatação de que a republicação dos últimos relatórios do exercício tem ocorrido costumeiramente, tendo na análise das Contas de Governo do exercício de 2016 sido destacado que “não há amparo legal para republicação dos referidos relatórios”.

Em que pese na análise da **recomendação nº 69, no Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, ter considerado “**atendida**”, verifica-se que ocorreu republicação em 27/03/2023, de modo que esta Procuradoria-Geral de Contas sugere que tal recomendação seja reforçada na presente Prestação de Contas de Governo.

66. Com relação à **transparência conforme a lei de acesso à informação**, a fim de verificar a implementação da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, foi elaborado o Quadro 8, constante no Relatório de Instrução nº 2226/2023, pela Diretoria de Contas de Governo. Ao analisar-se as exigências do art. 8º, § 1º, incisos I a VI, e § 3º, incisos I, II e VIII, da citada lei, foi constatado o atendimento a todos os dispositivos.

67. No que se refere a **disponibilização de informação em dados abertos**, nos termos do Decreto nº 8.777/2016 do Governo Federal, a unidade de instrução verificou no Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará a disponibilização 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

²² **RECOMENDAÇÃO Nº 69** - À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

disponibilizados arquivos com metadados para auxiliar no desenvolvimento de ferramentas de acesso às mais variadas informações relacionadas à administração pública”.

Contudo, observou que **não houve uma evolução significativa nos dados divulgados**, pois tais informações concentram-se na Secretaria da Fazenda ou na Secretaria do Planejamento e Gestão, ainda ocorrendo escassez de dados sobre temas como saúde, educação, segurança ou oriundos de outros órgãos ou secretarias. Destacou, ainda, que vários recursos apresentaram dados **desatualizados**.

Diante do exposto, este MPC entende que devem ser **reiteradas as recomendações nºs 43²³ e 62²⁴ do Parecer Prévio nº 293/2022**, alusivo às contas do exercício anterior, de modo que, ao ser analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou “em fase de implementação”.

68. Quanto ao exame da **transparência nos consórcios públicos de saúde**, em conformidade com as disposições estabelecidas pela Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, foi elaborado o Quadro 10 pela unidade de instrução, que ainda destacou: **1) nenhum Consórcio Público atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados; 2) os portais dos Consórcios Públicos de Saúde de Baturité e Ibiapaba estavam indisponíveis para acesso, e; 3) em relação ao RREO, somente 2 (dois) Consórcios Públicos disponibilizaram o anexo dos Restos a Pagar.**

Outrossim, em comparação ao exercício anterior, ressaltou-se que o percentual de apresentação do Demonstrativo dos Restos a Pagar permaneceu constante (9,52%), enquanto **os percentuais dos demais demonstrativos e documentos diminuíram**, bem como que a Despesa com Pessoal do RGE, a qual havia sido divulgada no percentual de 85,71% dos consórcios públicos de saúde em 2021, atingiu 61,90% no exercício de 2022.

²³ **RECOMENDAÇÃO Nº 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.

²⁴ **RECOMENDAÇÃO Nº 62** - No que diz respeito à transparência na Administração Pública Estadual, sugerimos a expedição de RECOMENDAÇÃO no sentido do aprimoramento do sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.

Cabe registrar que o Órgão Técnico também ressaltou que foi verificada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, detalhados por microrregião, no Portal da Transparência do Governo do Estado.

A respeito da responsabilização quanto a omissões ou distorções de informações acerca do assunto em deslinde, esta Procuradora-Geral de Contas acompanha o entendimento exarado pelo Procurador de Contas José Aécio Vasconcelos Filho, na análise das Contas de Governo do exercício de 2017, e ratificado pelo Procurador de Contas Júlio César Rôla Saraiva, na análise das Contas de Governo exercício de 2021, no sentido de que, a princípio, tais falhas quanto à falta de transparência dos consórcios públicos deve ser imputável aos correspondentes presidentes relapsos dessas entidades, que, em geral, são os Chefes do Poder Executivo de algum dos municípios que também as integram.

Ademais, com relação a piora dos índices de divulgação dos instrumentos de transparência, faz-se imprescindível **reiterar a recomendação nº 44²⁵ do Parecer Prévio nº 293/2022**, alusivo às contas do exercício anterior, inclusive porque, ao ser analisada no **Tópico 2.6. Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das mencionadas recomendações expedidas**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou “**não atendida**”.

69. Por fim, analisou-se a **transparência na execução do PPA**, nos termos da Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2020-2023. Em seu art. 14, com a redação dada pela Lei nº 17.776/2021, ficou estabelecido que o PPA será monitorado **quadrimestralmente** para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores e as realizações dos programas.

Ademais, o §9º do citado artigo indica que as informações sobre o monitoramento do PPA 2020-2023 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.

70. Com relação ao **acompanhamento do PPA**, destacou a unidade técnica que, em consulta realizada no sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento e Gestão, **não existe relatórios para o exercício de 2022**, não sendo possível avaliar a situação

²⁵ **RECOMENDAÇÃO Nº 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.

face a ausência de informações, o que foi considerado como achado (nº 23) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Com efeito, após a análise dos referidos esclarecimentos, observou-se a disponibilização do relatório no Portal da SEPLAG/CE, restando **descaracterizado** o mencionado achado.

71. No que se refere ao **monitoramento e avaliação do PPA**, a Diretoria de Contas de Governo observou que o Relatório Sintético de Monitoramento referente ao último quadrimestre de 2022 não havia sido publicado, fato esse confirmado por este MPC em nova consulta realizada na data de 29/05/2023. Acrescenta-se que se verificou que não foi divulgada nenhuma ação pelo Governo do Estado do Ceará no projeto Participação Cidadã (PPA) em 2022.

A ausência do Relatório Sintético de Monitoramento foi considerado como achado (nº 24) pela unidade técnica e motivou a requisição de esclarecimentos a respeito.

Ocorre que, em que pese os esclarecimentos apresentados e a informação de que o relatório se encontra disponível na internet, cumpre registrar que a unidade técnica não conseguiu acessar o referido documento, fato corroborado por este MPC que também não obteve acesso ao arquivo na página da internet da SEPLAG/CE, motivando, portanto, a **ratificação** do achado.

Diante do exposto, este MPC **RECOMENDA** que o Estado **envide esforços para disponibilização dos relatórios de acompanhamento e de monitoramento e avaliação do PPA no mesmo prazo de encaminhamento destes à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado, ou seja, até 90 dias após o término do quadrimestre correspondente, conforme art. 14, § 7º da Lei nº 17.160/2019.**

CAPÍTULO 6

AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO EXERCÍCIO QUANTO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO Nº 293/2022

72. No tópico que avalia as ações governamentais desempenhadas durante o exercício sob análise com vistas a comprovar o atendimento ou não das **70** (setenta) **recomendações** constantes no **Parecer Prévio nº 293/2022**, alusivo às Contas de Governo do Estado do exercício de 2021, segundo o relatório emitido pela unidade técnica desta Corte, pode-se concluir o seguinte.

Houve o **atendimento completo** de **34** (trinta e quatro) pontos criticados por este Tribunal no exercício anterior.

Além disso, estão classificadas como **em implementação** ou **atendidas parcialmente** outras **24** (vinte e quatro) **recomendações**, sobre as quais o monitoramento por parte deste Tribunal deverá prosseguir.

Outrossim, **4** (quatro) **recomendações**²⁶ realizadas por esta Corte constam como **não atendidas** em razão ou da ausência de ações ou da sua não efetividade para o atingimento do respectivo propósito, de modo que devem ser **reiteradas** a fim de que lhes seja dado o devido cumprimento.

Por fim, cumpre destacar que **7** (sete) ressalvas²⁷ estão sendo objeto de análise no Processo nº 28364/2022-8 e **1** (uma) foi **reformulada**²⁸ nesta oportunidade.

Com efeito, verifica-se que a proporção de medidas acolhidas atingiu aproximadamente 48% (quarenta e oito por cento), o que, embora corresponda a quase metade das recomendações expedidas e represente mais que o dobro do percentual observado no exame das contas do exercício anterior, demonstrando ter havido um esforço maior por parte do Estado em buscar atendê-las, compreende-se que mesmo assim deve ser reforçada a necessidade do desejável atendimento por completo das referidas orientações, principalmente considerando-se que, em grande parte, os pontos mencionados não exigem grandes alterações estruturais ou a realização de despesas relevantes pela Administração para que sejam implementados. Na verdade, o teor das recomendações envolve aspectos voltados para o aprimoramento de procedimentos, registros e informações, os quais, a nosso visio, são providências de mais fácil atendimento.

Nesse contexto, sem embargo das observações realizadas ao longo desta peça nos respectivos tópicos, **este MPC reitera as recomendações ainda não devidamente atendidas pelo Governo do Estado**, aguardando que lhes seja dado o devido cumprimento, sobretudo por estarem relacionadas, dentre outras, a área de grande repercussão para a Administração Pública e, por conseguinte, para a população, a exemplo da educação, da transparência e do próprio desenvolvimento e redução da desigualdade no Estado.

²⁶ Recomendações com status de "não atendidas": 31, 32, 35 e 44.

²⁷ Recomendações nºs 13, 14, 45, 46, 47, 48 e 70.

²⁸ Recomendação nº 19.

CAPÍTULO 7 RECOMENDAÇÕES

No presente capítulo, além de desde já deixar assente a **concordância** com todas as **recomendações** sugeridas pelo órgão técnico, este Ministério Público de Contas **consolida** as **próprias recomendações propostas** ao longo deste parecer, as quais abaixo se relaciona:

a) **RECOMENDAR** que o Poder Executivo Estadual adote providências tendentes a reverter a situação, inclusive com a implementação de monitoramento contínuo e avaliação periódica a fim de que haja o aprimoramento dos resultados e, consequentemente, o devido atingimento das respectivas metas estabelecidas pelo IDEB, garantindo-se o fornecimento de uma educação de qualidade. (Tópico 09.1, não atingimento das metas do IDEB para os anos finais dos ensinos fundamental e médio);

b) **RECOMENDAR** que o Poder Executivo do Estado reforce políticas públicas específicas e concretas para seguimentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade. (Tópico 10, análise dos dados da Segurança Pública);

c) **RECOMENDAR** que o Poder Executivo Estadual adote mecanismos para melhor cumprimento da projeção orçamentária, em face da evidenciada execução abaixo da metade do orçamento previsto e sobretudo relacionada a programa e iniciativas de relevante importância para a expansão e distribuição hídrica no Estado, as quais são fundamentais para o respectivo desenvolvimento socioeconômico, principalmente do interior tão atingido pelas constantes secas. (Tópico 15, análise do nível de execução orçamentária dos Programas Finalísticos por Eixo Governamental de atuação intersetorial do PPA 2020-2023);

d) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual quanto à necessidade de envidar o máximo de esforços para cumprir as metas e limites estabelecidos pela LDO, em especial quanto às prioridades orçamentárias por ela definidas, as quais devem receber elevado nível de execução orçamentária e física. (Tópico 16, análise da execução Física dos programas finalísticos por Eixo Governamental de Atuação Intersetorial);

e) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual que implemente controles para revisar e adequar o dimensionamento das metas estabelecidas dos programas

de governo para determinados bens ou serviços. (Tópico 16, análise da execução Física dos programas finalísticos por Eixo Governamental de Atuação Intersetorial);

f) **RECOMENDAR** que a SEPLAG continue com o acompanhamento da execução do plano plurianual, visando priorizar as metas estabelecidas e evitar que alguns programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física. (Tópico 17, análise da execução das metas físicas-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2022);

g) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual acerca da necessidade de apresentação dos cálculos e projeções onde esteja evidenciado o consequente e real acréscimo de arrecadação, não sendo suficiente a simples referência genérica às medidas de compensação indicadas em notas explicativas dos balanços gerais do Estado, porquanto os cálculos são essenciais à demonstração da efetividade das medidas de compensação exigidas no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Tópico 20, exame do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita);

h) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo estadual que realize estudos periódicos para avaliar objetivamente o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado, bem como evidencie nas notas explicativas no demonstrativo a metodologia utilizada para as projeções da estimativa do impacto orçamentário e demais informações para fins de controle e transparência das renúncias de receitas. (Tópico 20, exame do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita);

i) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal. (Tópico 22, exame das medidas de Combate à Evasão e à Sonegação fiscal);

j) **RECOMENDAR** que o Poder Executivo Estadual, além de adotar providências no sentido de procurar reduzir ou ao menos manter tais despesas estáveis e dentro dos parâmetros de razoabilidade, tenha atenção especial em relação ao controle do volume de terceirizações substitutivas e o respeito à regra do concurso público para preenchimento de cargos ligados ao exercício das atividades-fim, nos termos do previsto no art. 37, inciso II, CF/88. (Tópico 27.2,

exame da composição “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização”);

k) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável (123%) e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante direito. (Tópico 27.3, grupo de despesas com Investimentos, exame da redução do montante de investimentos nas funções “Educação” e “urbanismo”);

l) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual que, com relação às transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas. (Tópico 31.1, exame das Transferências a Organizações Sociais mediante Contratos de Gestão);

m) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual que continue implementando políticas públicas que objetivem a adoção de critérios mais justos e distributivos para a destinação das transferências voluntárias aos municípios, constituindo-se adequado considerar, p. ex., os índices de desenvolvimento municipal e humano. (Tópico 33, exame das Transferências a Municípios);

n) **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Estadual que busque, ao máximo, aumentar os valores autorizados para a função Educação e, ainda, que se empenhe em tentar realizar a execução integral das despesas relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado. (Tópico 34, análise da execução orçamentária dos investimentos com ênfase nos direitos sociais);

o) **RECOMENDAR** que o Estado do Ceará cumpra os dispositivos constitucionais e legais quanto aos limites mínimos de investimentos e àqueles designados para os Municípios do interior. (Tópico 45, exame dos Investimentos);

p) **RECOMENDAR** que o Poder Executivo cumpra o art. 258 da Constituição Estadual, o qual já foi objeto de recomendação das contas dos exercícios de 2020 e 2021, com o fim de permitir que a FUNCAP atenda satisfatoriamente seus objetivos de apoio a grupos de pesquisa de reconhecida

excelência mediante o suporte financeiro à execução de projetos de pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação. (Tópico 46, análise do fomento às atividades de pesquisa científica e tecnologia (Funcap));

q) **RECOMENDAR** que o Estado adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, de acordo com critérios e diretrizes que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República. (Tópico 50, “a”, análise do Regime Próprio de Previdência dos Servidores);

r) **RECOMENDAR** que este Tribunal **RENOVE** e acompanhe, com a máxima atenção, o cumprimento da **DETERMINAÇÃO** contida no Acórdão nº 1142/2022, lavrado no Processo nº 19821/2019-6, que trata da Prestação de Contas de Gestão do Fundo Financeiro - Funaprev, exercício de 2018, no sentido de que a gestão atual do referido Fundo apresente a este Tribunal, no prazo fixado, **PLANO DE AÇÃO com vistas a sanar a alta insuficiência financeira** do Fundo e que contenha no mínimo as medidas detalhadas a serem implementadas, a responsabilidade e os prazos para implementação de cada medida, que irão colaborar para a redução da dependência dos aportes financeiros do Poder Executivo. (Tópico 50, “b”, análise do Regime Próprio de Previdência dos Servidores); e

s) **RECOMENDAR** que o Estado envie esforços para disponibilização dos relatórios de acompanhamento e de monitoramento e avaliação do PPA no mesmo prazo de encaminhamento destes à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado, ou seja, até 90 dias após o término do quadrimestre correspondente, conforme art. 14, § 7º da Lei nº 17.160/2019. (Tópico 71, acerca do monitoramento e avaliação do PPA).

Com efeito, diante de todo o exposto e pelas razões aduzidas, entendemos que as presentes Contas de Governo devem ser **APROVADAS** com **RESSALVAS**, em razão das impropriedades destacadas, fazendo-se as **RECOMENDAÇÕES** acima elencadas, somadas com as propostas pelo órgão técnico.

PARECER

Assim, diante do exposto e do que dos autos consta, em especial dos Relatórios da **Gerência de Contas de Governo/SECEX**, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** junto ao **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ** no sentido de que seja emitido **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas

de Governo do Estado do Ceará do exercício de 2022 de ambos os responsáveis, nos termos do art. 42 da Lei Estadual n.º 12.509/95 - LOTCE c/c art. 30, inciso III, alínea a, e § 3.º do RITCE, com a expedição das RECOMENDAÇÕES propostas por este MPC e pelo órgão técnico, nos termos acima delineados.

É o parecer, salvo melhor juízo, que ora submete-se à apreciação dos Doutos Conselheiros.

Procuradoria de Contas, em Fortaleza, 14 de agosto de 2023.

Assinado digitalmente
LEILYANNE BRANDÃO FEITOSA
Procuradora-Geral do MPC j.TCE