

PROCESSO Nº: 00444/2023-7

ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

ENTE: ESTADO DO CEARÁ

EXERCÍCIO: 2022

RESPONSÁVEIS: CAMILO SOBREIRA DE SANTANA (01/01 A 01/04) E MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO (02/04 A 31/12)

RELATOR: CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO

RELATÓRIO

Reportam-se os autos acerca da **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará**, alusiva ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade dos Exmos. Srs. Ex-governadores, **Camilo Sobreira de Santana**, no período de 01/01 a 01/04 e **Maria Izolda Cela de Arruda Coelho**, no período de 02/04 a 31/12.

Em cumprimento ao disposto no art. 85, inciso I e §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (RITCE), foi providenciada, mediante sorteio informatizado realizado na data de 01/02/2023, a distribuição do presente processo a este Conselheiro, conforme atesta a Ata nº 145, da Sessão Virtual Ordinária do Pleno, publicada no Diário Oficial Eletrônico do TCE/CE em 06/03/2023.

Em 03/04/2023 o Exmo. Sr. Governador, Elmano de Freitas da Costa, por intermédio do Ofício GG nº 71/2023, encaminhou a Prestação de Contas de Governo do Estado relativa ao exercício de 2022, em atendimento ao disposto no art. 88, inciso XVI, da Constituição Estadual, a qual foi autuada no âmbito deste TCE/CE sob o nº 0444/2023-7.

A Diretoria de Contas de Governo, órgão da Secretaria de Controle Externo – SECEX, pronunciou-se, nos termos do Relatório de Instrução nº 2226/2023, no sentido de que restaram evidenciadas recomendações advindas de exercícios anteriores que não foram consideradas atendidas, bem como apontou novos achados, os quais foram listados no item 3 da retrocitada informação técnica; e ainda, em conclusão, sugeriu a submissão prévia das

recomendações não atendidas e dos achados aos Exmos. Governadores do Estado, em observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, CF/88).

Por meio do Despacho Singular nº 3735/2023, datado de 16/05/23, determinei a audiência dos Exmos. Governadores para que, no prazo de 15 (quinze) dias úteis, apresentassem os esclarecimentos que entendessem necessários.

Considerando o que dispõe o art. 11 da Lei Estadual nº 12.509/1995, bem como o art. 15, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, em 17/05/2022, foram expedidos os Ofícios nº 772 e 773/2023/PRES aos interessados, os quais foram remetidos por Avisos de Recebimento (AR), cujas cópias com registros de recebimento foram anexados aos autos.

Em resposta, os Srs. Camilo Sobreira de Santana e Maria Izolda Cela de Arruda Coelho apresentaram, separadamente, por meio dos processos autuados sob os nºs 17806/2023-0 e nº 17622/2023-0, respectivamente, relatório elaborado a partir de análise técnica da Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades no Âmbito das Contas Anuais de Governo.

A Secretaria de Serviços Processuais atestou, mediante a Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 7938/2023, que o Exmos. Ex-governadores atenderam tempestivamente o expediente desta Corte em 20/06/2023, tendo em vista o encerramento dos prazos concedidos em 20/06/2023 e 22/06/2023.

Foi anexada aos autos, ainda, petição oriunda do Sr. Fabrízio Gomes Santos, Secretário da Fazenda, com a finalidade de retificar incorreção de caráter formal apontada no relatório técnico, sendo esta autuada sob o nº 16835/2023-1.

Na sequência, a Diretoria de Contas de Governo emitiu o Relatório de Instrução nº 3832/2023, datado de 31/07/2022, o qual, após análise dos esclarecimentos prestados, submeteu o feito à consideração superior opinando no sentido de que fosse sugerido ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a aprovação com ressalvas das contas de ambos os Governadores, com 34 (trinta e quatro) recomendações, nos termos de sua conclusão, a seguir transcrita:

Com base no exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, encaminha o feito ao juízo deliberatório desta Corte de Contas, opinando no sentido de que seja sugerida ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação Anual das Contas do Governo do Estado, exercício de 2022, de responsabilidade dos Excelentíssimos ex-Governadores do Estado do Ceará, Sr. Camilo Sobreira de Santana (governante pelo período de 01 de janeiro a 01 de abril de 2022) e Sra. Maria Izolda Cela de Arruda Coelho (governante pelo período de 02 de abril a 31 de dezembro de 2022), cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio das suas unidades técnicas.

Ato contínuo, os presentes autos foram remetidos ao Ministério Público Especial junto a este Tribunal, para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE). Na data de 14/08/2022, foi emitido o Parecer nº 4404/2023, de lavra da **Procuradora-geral Leilyanne Brandão Feitosa**, que opinou pela emissão de 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 por ela propostas, a seguir transcritas, e pelo órgão técnico.

- 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, conseqüentemente, 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 54 / 58 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 56 / 58 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).

Em seguida, retornaram os autos conclusos ao Gabinete deste Conselheiro.

É o relatório.

PRELIMINAR

Por imperativo de justiça, enalteço o trabalho de alta qualificação dos servidores desta egrégia Corte de Contas, tanto os lotados na Secretaria de Controle Externo, os quais, conduzidos pela Diretoria de Contas de Governo, que no exercício da sua competência, elaboraram e apresentaram minuciosos Relatórios de Instrução - n.ºs 2.226/2023 (inicial) e 3.832/2023 (final) - bem como os servidores lotados no Gabinete deste Relator, para fins de registro nas suas fichas funcionais. Segue o rol:

Secretaria de Controle Externo:

Francisco Gennison Sales Lins (Diretor de Contas de Governo)

Paulo Eduardo Juvêncio Neri

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro

Cléa Sabino de Matos Brito Bessa

José Edmar Firmino de Farias Filho

Samuel Leite Castelo

Henny Nunes Lemos Cardoso (Diretora de Fiscalização de Temas Especiais II)

Gabinete do Conselheiro Alexandre Figueiredo:

Edmundo Monte Cavalcante

Luciana Franco Maia

RAZÕES DO VOTO

Ao Tribunal de Contas do Estado (TCE/CE), nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará de 1989, c/c o art. 42, da Lei Estadual n° 12.509/1995 (LOTCE), compete emitir parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelo chefe

do Poder Executivo estadual, o qual fundamentará o julgamento das contas pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará previsto no art. 49, inciso X, da Carta Magna cearense.

Importa registrar que a apreciação das contas do governador não alcança as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, as quais deverão ser julgadas por este Tribunal de Contas, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/CE.

A Diretoria de Contas de Governo, no exercício da sua competência, procedeu ao exame do Balanço Geral do Estado (BGE), da base de dados gerada no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (SIAFE), dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e disponibilizadas nos sítios de transparência do Estado e nos sistemas de gestão estaduais disponíveis para consulta deste Tribunal, dentre outras fontes e, como resultado do exame, elaborou relatórios de instrução, nos quais os assuntos abordados foram organizados da seguinte forma:

- Conjuntura Socioeconômica;
- Planejamento e Execução Orçamentária;
- Análise das Demonstrações Contábeis;
- Conformidade Fiscal, Financeira e Orçamentária;
- Transparência na Administração Pública e Controle Social;
- Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022;
- Conclusão

Quanto ao atendimento das recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022, a Diretoria de Contas de Governo concluiu que das 70 (setenta) recomendações

expedidas por esta Corte de Contas, 34 (trinta e quatro) foram consideradas “Atendidas” e, em relação às 36 (trinta e seis) demais, 1 foi reformulada, 4 (quatro) foram consideradas “Não atendidas”, 7 (sete) foram ressalvadas pelo fato da matéria estar sendo objeto de análise no Processo nº 28364/2022-8 e 24 (vinte e quatro) foram consideradas “Em fase de implementação”, sendo que a recomendação nº1 e nº 42 foram consideradas congruentes.

Ademais, no tocante aos achados identificados no exame da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2022, o Órgão Técnico destacou as seguintes ressalvas e recomendações:

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	
Necessidade de um maior detalhamento de informações sobre os valores registrados na conta de “Receita a Classificar”.	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.
Apresentação do Balanço Patrimonial com nível de detalhamento inferior aos de exercícios anteriores.	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.
CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	
APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS	
Descumprimento do limite indicado no artigo 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará, referente à meta anual de investimentos custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária.	Ao Poder Executivo que adote medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento da meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado, conforme disposto no artigo 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará.
Ausência de divulgação no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo de nota explicativa referente ao limite máximo da despesa com pessoal definido no Acórdão	Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar no Demonstrativo da Despesa com Pessoal nota explicativa contendo as disposições em

TCE nº 0115/2018 bem como ausência de divulgação adequada dos montantes referentes às Organizações Sociais e Outras Entidades.	relação ao limite máximo da despesa com pessoal definido no Acórdão TCE nº 0115/2018 bem como divulgar de forma adequada os montantes referentes às Organizações Sociais e Outras Entidades.
RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES	
Divergência em relação ao resultado apurado (déficit de R\$ 956.248.094,44) e o apresentado no demonstrativo publicado do Fundo em Repartição – Plano Financeiro (déficit de R\$ 773.316.238,11).	Ao Poder Executivo que adote medidas para publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, componente do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em conformidade com as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais.
Divergência em relação ao resultado apurado (superávit de R\$ 241.045.343,68) e o apresentado no demonstrativo publicado do Fundo em Capitalização – Plano Previdenciário (superávit de R\$ 284.477.831,56).	
Divergência em relação ao percentual utilizado calculado por esta Diretoria (88,43%) e o registrado no Balanço Geral de 2022 (84,75%), a qual resulta de divergência entre os valores calculados de restos a pagar.	Ao Poder Executivo que realize a 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.
TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL	
TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PPA	
Monitoramento e Avaliação do PPA	
O Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao 3º quadrimestre de 2022, não foi disponibilizado no portal da Seplag.	À Seplag que disponibilize o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2022 na sua página eletrônica.

Por fim, elaborou o Quadro de Recomendações consolidadas, a seguir reproduzido, sobre o qual **manifesto, de pronto, o meu acolhimento.**

RECOMENDAÇÕES
CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA
1 .Em relação ao IDEB (e aos demais planos de educação), que o Governo do Estado do

<p>Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.</p>
<p>2. Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.</p>
<p style="text-align: center;">PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</p>
<p>3. 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.</p>
<p>4. 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.</p>
<p>5. À todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.</p>
<p>6. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.</p>
<p>7. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.</p>
<p>8. À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.</p>
<p>9. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.</p>
<p>10. Ao Poder Executivo que, ao divulgar os valores repassados a título de transferências aos municípios, apresente a memória de cálculo dos montantes, evidenciando em notas explicativas os fatos que ensejarem as divergências entre os valores devidos a repassar e os montantes efetivamente repassados.</p>
<p style="text-align: center;">ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</p>

11. 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 <i>links</i> ou publicações do Diário Oficial do Estado, em que possam ser visualizados esses documentos (Reformulada).
12. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
13. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
14. 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.
15. 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.
CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA
16. Ao Poder Executivo, que envie esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.
17. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR (ou sistema que a substitua) um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
18. 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.
19. 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.
20. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.
21. Ao Governo do Estado, que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional insculpido no art. 210 da Constituição Estadual, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do

Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.

22. No que se refere às transferências voluntárias aos Municípios, entendemos por RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma distributiva e redutora de desigualdades.

23. 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.

24. 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.

25. Ao Poder Executivo que adote medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento da meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado, conforme disposto no artigo 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará.

26. Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar no Demonstrativo da Despesa com Pessoal nota explicativa contendo as disposições em relação ao limite máximo da despesa com pessoal definido no Acórdão TCE nº 0115/2018 bem como divulgar de forma adequada os montantes referentes às Organizações Sociais e Outras Entidades.

27. Ao Poder Executivo que adote medidas para publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, componente do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em conformidade com as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais.

28. Ao Poder Executivo que realize a 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

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

29. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.

30. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.

- | |
|---|
| 31. 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. |
| 32. 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. |
| 33. Quanto à transparência na execução do Plano Plurianual (PPA), necessário RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à atualização dos dados e sua divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e o monitoramento, bem como o controle social, sobre a execução do Plano, em atendimento a comando que consta dele próprio. |
| 34. À Seplag que disponibilize o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2022 na sua página eletrônica. |

Destaco, ainda, oportunamente, o qualificado trabalho empreendido pelo Ministério Público Especial, notadamente a Douta Procuradora-geral Leilyanne Brandão Feitosa, que discorreu sobre aspectos relevantes abordados nesta Prestação de Contas de Governo, bem como contribuiu com a sugestão de 19 (dezenove) recomendações, das quais, 6 (seis) foram reproduzidas em seu inteiro teor e 2 (duas) relacionadas a renúncia de receitas, não foram acolhidas em razão do assunto estar sendo analisado em processo específico nesta Corte, Processo nº 28364/2022-8. Sobre as demais, compreendo que as propostas já estão contempladas nas recomendações exaradas pelo Órgão Técnico.

Isto posto, passo a relatar, sobre a Prestação de Contas de Governo Estado do Ceará, de responsabilidade dos Exmos. Srs. Camilo Sobreira de Santana e Maria Izolda Cella de Arruda Coelho, o seguinte:

1. CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

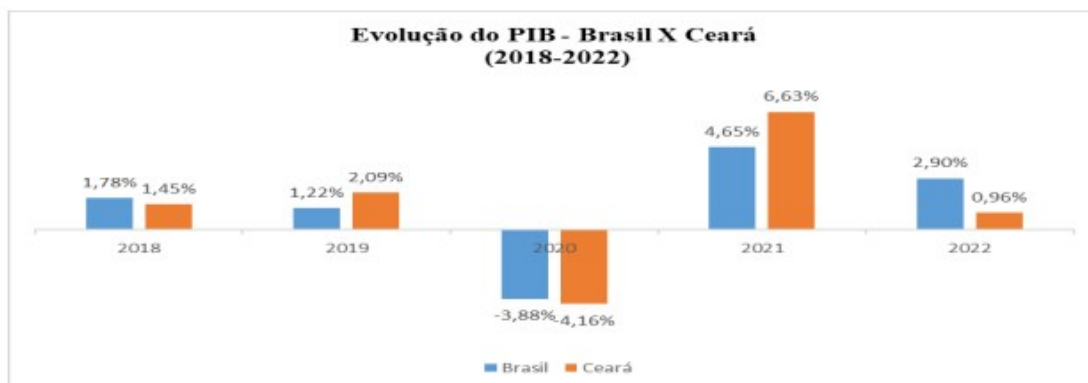
No presente tópico, a Diretoria de Contas de Governo apresentou indicadores econômicos e sociais que demonstraram o momento vivido pelo Brasil no exercício em análise, em especial, pelo estado do Ceará.

Em relação aos dados econômicos nacionais e estaduais relativos aos exercícios de 2021 e 2022, destacou-se que são preliminares e sujeitos a futuras alterações conforme metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1.1. PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB)

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro registrou 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. Quanto ao PIB per capita, que é definido como a divisão do valor corrente do PIB pela população residente, alcançou R\$ 46.154,60 (em valores correntes) em 2022, um avanço (em termos reais) de 2,2% em relação ao ano anterior.

Já o PIB do estado do Ceará, conforme extraiu-se do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre de 2022, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), apresentou uma **expansão de 0,96%** em relação ao ano passado. Abaixo, apresenta-se o quadro da evolução do PIB do Brasil e do Ceará no período de 2018 a 2022:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

1.1.1. Desempenho Setorial

1.1.1.1. Agropecuária

No Brasil, a Agropecuária teve uma queda de 1,7% em 2022, decorrente do decréscimo de produção e perda de produtividade da atividade Agricultura, que suplantou a contribuição positiva das atividades de Pecuária e Pesca.

Já o setor agropecuário cearense apresentou resultado positivo no mesmo período, registrando um **aumento de 7,70%**, em relação ao ano 2021. Abaixo, apresenta-se a série histórica do desempenho de 2018 a 2022:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

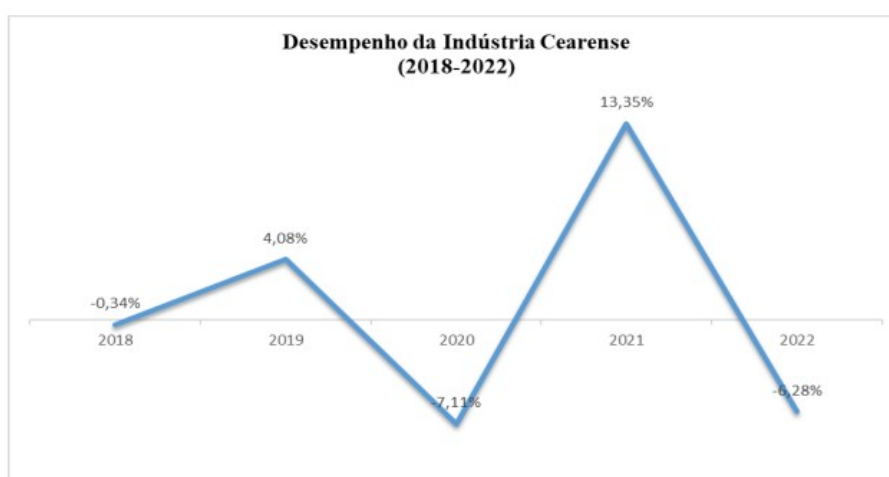
Os fatores que contribuíram, de forma prevalecte, para o resultado alcançado em 2022 foram os seguintes:

- Quadra chuvosa acima da precipitação pluviométrica normal estadual;
- Entre os produtos das lavouras permanentes, a banana alcançou uma taxa de 47,5% em 2022, com uma estimativa de produção de 440.016 toneladas de cachos, representado quase a metade deste tipo de lavoura a produção de maracujá, obteve uma estimativa de produção de 148.012 toneladas, com uma participação de 16,0% na produção total;
- Em relação à pecuária, crescimento do abate bovino (11,8%) e de frango (12,3%) em relação ao ano anterior.

1.1.1.2. Indústria

Considerando o cenário brasileiro, o destaque positivo no exercício foi o desempenho da Eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos (10,1%) que tiveram bandeiras tarifárias mais favoráveis ao longo de 2022. A Construção também registrou resultado favorável com alta de 6,9%. Tal expansão foi corroborada pelo aumento da ocupação na atividade, além de ser um ano eleitoral.

Por outro lado, o setor industrial cearense apresentou uma **queda de 6,28%** em relação a 2021. Abaixo, apresenta-se a série histórica do desempenho de 2018 a 2022:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Dentre as 11 atividades pesquisadas que compõem o segmento de transformação, 04 atividades apresentaram expansão em 2022, comparadas com o ano de 2021: Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis (13,10%); Fabricação de produtos de minerais não-metálicos (5,4%); Metalurgia (3,4%) e Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados (0,40%).

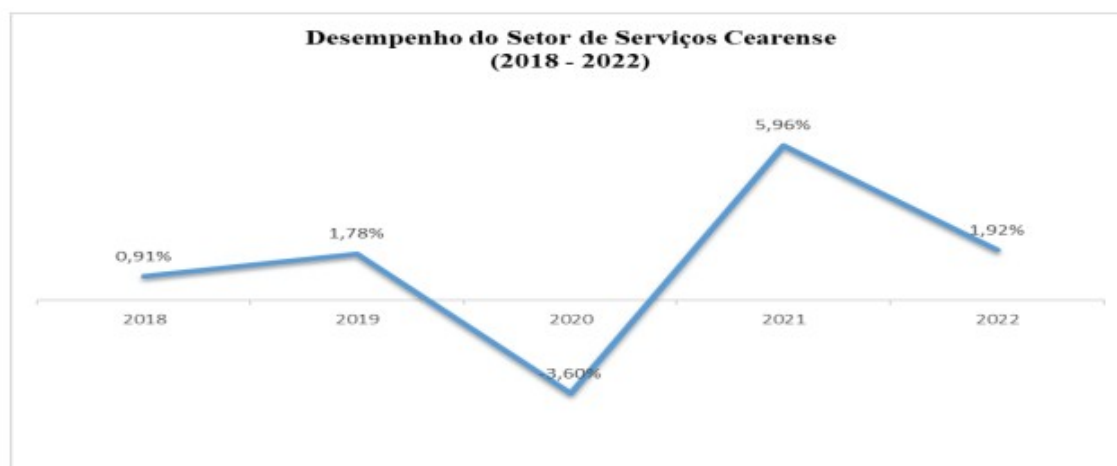
Por outro lado, os fatores que mereceram registro pelo Órgão Instrutivo e que contribuíram para o resultado alcançado em 2022 foram os seguintes:

- A produção física da Indústria de Transformação, nos meses finais de 2022, voltou a registrar forte contração, dando sequência a um movimento que tem caracterizado a atividade desde a segunda metade de 2021. A exceção do segundo trimestre deste ano, nos demais o desempenho foi negativo em termos produtivos;
- Dentre os segmentos que apresentaram queda na produção, destacou-se as 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).

1.1.1.3. Serviços

Em relação aos dados nacionais, todas as atividades tiveram crescimento: Outras atividades de serviços (11,1%), Transporte, armazenagem e correio (8,4%), Informação e comunicação (5,4%), Atividades imobiliárias (2,5%), Administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social (1,5%), Comércio (0,8%) e Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados (0,4%). Segundo os dados do IBGE, houve um crescimento de 0,9% da Formação Bruta de Capital Fixo, destacando-se, especialmente, o desenvolvimento de softwares, além da elevação de 6,1% na construção.

Outrossim, o setor de serviços do Estado do Ceará apresentou em 2022 uma **variação positiva de 1,92%** em relação ao ano anterior. Abaixo, apresenta-se a série histórica do desempenho de 2018 a 2022:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Os fatores destacados pelo Órgão Técnico e que contribuíram para o resultado alcançado em 2022 foram os seguintes:

- Todos os segmentos do setor de prestação de serviços cresceram, com destaque para os serviços presados às famílias, com taxa de 37,2%, seguida dos outros serviços do Estado e os serviços profissionais administrativos e complementares com taxas, respectivamente, de 15,30% e 12,50%. 32.
- Já transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio (4,60%) e informação e comunicação (2,20%) tiveram desempenho mais modesto de crescimento;
- Nas vendas do varejo comum, foi registrada uma alta de 2,5% em dezembro, revelando uma trajetória mensal persistente de crescimento nas vendas do varejo local;
- As vendas no varejo ampliado, que incluem a comercialização de veículos e material de construção, registraram uma retração de 3,5% em dezembro de 2022.

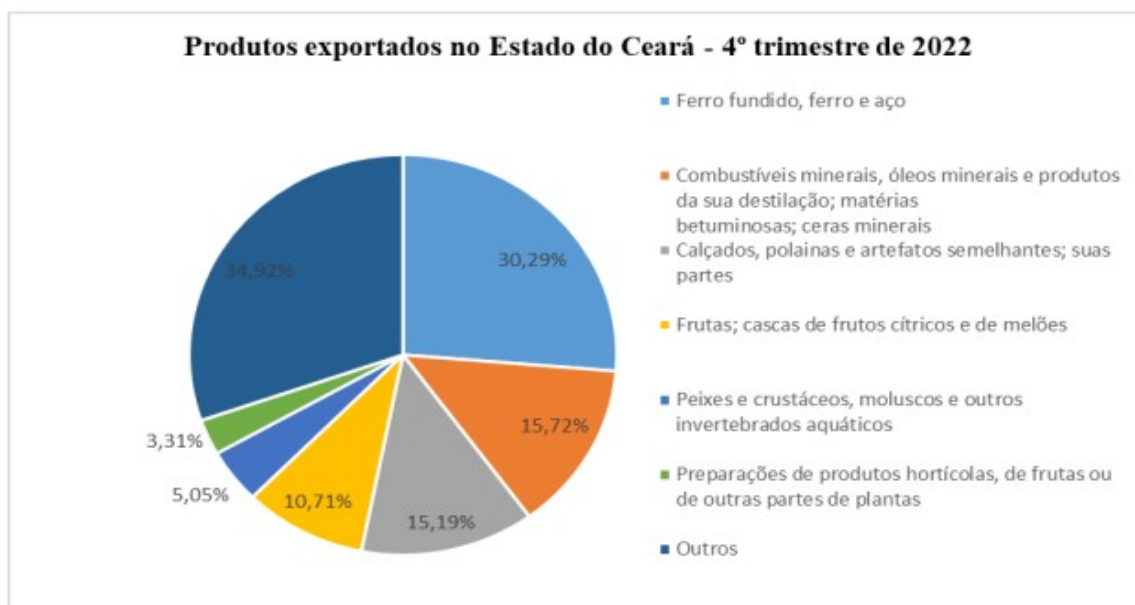
1.2. BALANÇA COMERCIAL

A balança comercial do Estado leva em consideração o total das exportações e importações realizadas dentro de um determinado exercício. A Diretoria de Contas de Governo, baseada no Boletim do Comércio Exterior do Ceará disponibilizado pelo IPECE, informou um **saldo negativo da balança comercial de US\$ 2,6 bilhões** com relação ao verificado em 2021.

1.2.1 Exportações

Considerando o cenário nacional, as Exportações de Bens e Serviços cresceram 5,5% em 2022, com destaque para produtos alimentícios; veículos automotores; celulose; e serviços.

O estado do Ceará, por sua vez, acumulou em 2022 **exportações no montante de US\$ 2,3 bilhões**, o que representou uma **retração de 14,6%** em relação a 2021 (US\$ 2,7 bilhões). Abaixo, a participação percentual dos principais produtos exportados – 4º trimestre de 2022:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

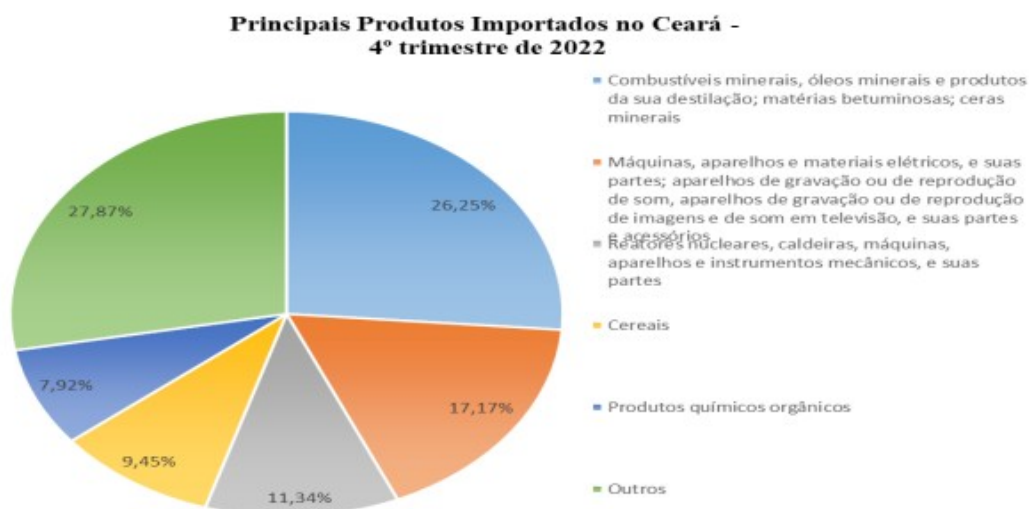
A Diretoria de Contas de Governo registrou que os grupos “Ferro fundido, ferro e aço” (30,29%), “Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais” (15,72%); “Calçados, polainas e artefatos semelhantes; suas partes” (15,19%); e “Frutas, cascas de frutos cítricos e de melões (10,71%), perfizeram uma participação conjunta de 71,91% da pauta de exportações no período de outubro a dezembro de 2022.

E ainda, que os principais compradores dos produtos cearenses, no quarto trimestre de 2022, foram os Estados Unidos (19,61%), o México (18,89%) e a Espanha (12,29%), respondendo por 50,79% da pauta exportadora do estado.

1.2.2 Importações

No Brasil, as Importações de Bens e Serviços subiram 0,8% em 2022, com destaque para veículos automotores; derivados de petróleo; produtos químicos e serviços.

Outrossim, as importações, no Estado do Ceará, cresceram em 2022 e somaram **US\$ 4,9 bilhões**, um **crescimento de 26,8%** em relação a 2021 (US\$ 3,8 bilhões). Abaixo, a participação percentual dos principais produtos importados – 4º trimestre de 2022:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

A Diretoria de Contas de Governo registrou que os grupos “Combustíveis Minerais e seus derivados”, alcançou o valor de US\$ 250.370.890,00, correspondendo a 26,25% da pauta de importação do Ceará, o que significou uma queda de 69,85%, em relação ao mesmo período de 2021.

Este segmento, junto com os grupos “Máquinas, aparelhos e materiais elétricos, e suas partes; aparelhos de gravação ou de reprodução de som, aparelhos de gravação ou de reprodução de imagens e de som em televisão, e suas partes e acessórios” (17,17%), “Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos, e suas partes” (11,34%); “Cereais” (9,45%); e “Produtos químicos orgânicos (7,92%), perfizeram uma participação conjunta de 72,13% do valor total das importações cearenses no período em análise.

Os cinco países que mais importaram para o Ceará e que responderam por 78,29% do total comprado no exterior no último trimestre de 2022 foram: China (40,16%), Estados Unidos (23,80%), Rússia (6,21%), Argentina (5,41%) e Índia (2,71%).

1.3. MERCADO DE TRABALHO

Desde janeiro de 2020, o uso do Sistema do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) foi substituído pelo Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas (eSocial) para parte das empresas, conforme estabelecido pela Portaria da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho nº 1.127, de 14/10/2019. A obrigatoriedade de envio das informações por meio do CAGED permanece, porém, apenas para órgãos públicos e organizações internacionais que contratam celetistas.

A Diretoria de Contas de Governo, baseada nos dados disponibilizados pelo Novo Caged¹, informou que o Brasil apresentou em 2022 um saldo positivo de 2.037.982 (dois milhões e trinta e sete mil e novecentos e oitenta e dois) postos de trabalho.

Por sua vez, o Estado do Ceará registrou no mesmo período um **saldo acumulado positivo de 67.011 de empregos formais** com carteira de trabalho assinada, sendo o terceiro estado do Nordeste a registrar maior número de empregos formais. Foram registrados um total de dez saldos mensais positivos, sendo os maiores em setembro (+12.078 vagas) e julho (+10.108 vagas) e apenas dois saldos mensais negativos em 2022: dezembro (-7.004 vagas) e janeiro (-1.508 vagas).

1.4. INFLAÇÃO

O Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor (SNIPC) produz contínua e sistematicamente tanto o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo² (IPCA), como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor³ (INPC).

Sobre este assunto, a Diretoria de Contas de Governo, baseada em estudo elaborado pelo IPECE - Termômetro da Inflação (Volume 6, Número 1 – 2023), 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 – destacou que:

¹ O Novo Caged é a geração das estatísticas do emprego formal por meio de informações captadas dos sistemas eSocial, CAGED e Empregador Web. Fonte: <http://pdet.mte.gov.br/o-que-e-novo-caged> (Acesso em 03/07/2023)

² O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA que tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura de 90% das famílias pertencentes às áreas urbanas de cobertura do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor - SNIPC. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?=&t=o-que-e> (Acesso em 30/06/2023)

³ O Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC que tem por objetivo a correção do poder de compra dos salários, através da mensuração das variações de preços da cesta de consumo da população assalariada com mais baixo rendimento. Esta faixa de renda foi criada com o objetivo de garantir uma cobertura populacional de 50% das famílias cuja pessoa de referência é assalariada e pertencente às áreas urbanas de cobertura do SNIPC - Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. Fonte: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9258-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor.html?=&t=o-que-e> (Acesso em 30/06/2023)

- O IPCA do Brasil e da RMF manteve o padrão, recuando nos meses de julho (-0,65), agosto (-0,74) e setembro (-0,65) e acelerando fortemente em maio com relação a abril registrando alta de 1,41%;
- Em relação à variação acumulada nos últimos 12 meses, após o pico inflacionário de 11,92% em junho, o **IPCA da RMF** seguiu em desaceleração até novembro, para volta a subir levemente em dezembro e **encerrar em 5,76% em dezembro**;
- O INPC da RMF acelerou no mês de dezembro em relação ao mês de novembro, registrando uma variação de 0,44% em dezembro de 2022;
- Em relação à variação acumulada nos últimos 12 meses, o **INPC da RMF encerrou 2022 em 6,05%**, bem abaixo dos 10,80% registrados em 2021.

1.5. EDUCAÇÃO

A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna determina, ainda, que a *educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.*

Sobre o tema em testilha, a Diretoria de Contas de Governo comparou as metas estabelecidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) mediante o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁴ com o desempenho do estado do Ceará e demais estados da Região Nordeste. Os dados apresentados foram os de 2021, posto que os mais recentes foram atualizados pelo INEP em 16/09/2022.

⁴ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 e reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no [Sistema de Avaliação da Educação Básica \(Saeb\)](#). Fonte: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb> (Acesso em 30/06/2023)

Foi ressaltado que as metas do 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 e registrado 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.

Em 2021, em nível regional, o estado do Ceará obteve o melhor resultado do IDEB (7,2) em relação aos demais estados nos anos iniciais do Ensino Fundamental para rede de ensino estadual, bem como superou a meta do IDEB (6,0).

Em relação aos anos finais do **Ensino Fundamental**, o estado do Ceará também obteve o maior IDEB (5,3), na rede de ensino estadual, do Nordeste. Entretanto, **não atingiu a meta estabelecida para o período de análise (5,5).**

Outrossim, em relação ao **3º ano do Ensino Médio**, não obstante o estado do Ceará ter atingido, junto com Pernambuco, o melhor índice regional (4,4), **não atingiu a meta do IDEB (5,2).**

Em resposta, os interessados assinalaram as ações empreendidas com vistas a alcançar as metas previstas para a rede estadual de ensino:

O planejado e desenvolvido pela SEDUC faz parte do Programa Ceará Educa Mais, que mantém as 25 ações destinadas à progressiva melhoria da qualidade da educação cearense, porém de forma ainda mais consistente e dinâmica. A iniciativa está fundamentada em oito eixos: aperfeiçoamento pedagógico; Desenvolvimento e qualificação dos Professores; Avanço na aprendizagem; Tempo Integral; Cuidado e Inclusão; Preparação para o Enem; Educação Conectada; e Qualificação Acadêmica e Profissional dos Estudantes.

Dentre as ações que visam apoiar as escolas com foco na permanência e na recomposição das aprendizagens dos estudantes, destacam-se a distribuição de 300 mil tablets e 371.534 chips de internet de 20GB, além de 28 mil Notebooks para professores da rede, bem como a realização de avaliação diagnóstica e formativa,

disponibilização de material estruturado, formação dos professores e apoio aos estudantes com o programa de tutoria e monitoria em Língua Portuguesa e Matemática.

A Secretaria mantém a ampliação das ações para o fortalecimento do vínculo dos estudantes, por meio do Projeto Professor diretor de Turma (PPDT), da atuação dos Grupos Cooperativos de Apoio à Escola (Gcape) e do Aluno Monitor da Busca Ativa.

Em 2022, deu-se início à aplicação dos recursos firmados para o quinquênio 2022 a 2026, no valor de R\$ 1,2 bilhão destinado à universalização do Ensino Médio em Tempo Integral, com ampliação de mais 60 unidades de ensino, totalizando 341 Escolas de Tempo Integral. O investimento também é destinado à manutenção, reforma e aquisição de equipamentos.

Agora, no ano de 2023, foi lançada a pactuação de metas que corresponde ao ponto de partida do processo de mobilização para as avaliações externas (Saeb e Spaece), fortalecendo o planejamento estratégico das escolas com vistas a uma gestão para resultados de aprendizagem, fundamentado na ampliação do acesso, na garantia da permanência na escola, na redução das desigualdades e na ampliação das oportunidades educacionais. Essa pactuação envolverá uma mobilização junto às escolas, aos professores e professoras, e estudantes. Então, cada Crede e cada escola recebeu sua meta a ser alcançada.

Diante da alegativa, a Unidade Técnica concluiu que ações realizadas pelo Governo do Ceará, por meio da Secretaria da Educação (SEDUC), não foram suficientes para alcançar as metas previstas para a rede estadual de ensino no resultado do IDEB/INEP de 2021.

Sobre o assunto, a **Procuradora-geral Leylianne Feitosa** recomendou 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.

O atingimento de metas do IDEB foi objeto de recomendação no Parecer Prévio nº 293/2022 (nº 1⁵ e 42⁶) e, pelo exposto, a situação persiste. Sobre esta última, a Diretoria entendeu que era congruente com a primeira e por isso, em suas recomendações finais, constantes no Relatório de Instrução nº 3832/2023, combinou as duas propostas na forma da Recomendação nº 1: *Em relação ao IDEB (e aos demais planos de educação), que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino; no que estou de acordo.*

1.6. SEGURANÇA PÚBLICA

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

Em relação ao tema, a Diretoria de Contas de Governo delimitou sua análise nos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) e, nesse contexto, a partir dos dados levantados pela Assessoria de Análise Estatística e Criminal (AAESC) e divulgados no sítio eletrônico da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE) informou um total de 2.970 ocorrências no exercício de 2022, dentre estas 3 (três) em unidade prisional e 152 (centro e cinquenta e dois) decorrentes de intervenção policial. De um modo geral, o número de CVLI oscilou durante o ano, sendo fevereiro o mês com mais vítimas registradas (276 pessoas) e junho com menos (214 pessoas).

Em dados consolidados, observou-se que o exercício de 2022 teve uma **diminuição de 9,97%** de Crimes Violentos Letais e Intencionais no Estado do Ceará, quando comparado ao ano de 2021, em que foi verificada 3.299 (três mil, duzentas e noventa e nove) ocorrências.

⁵ Recomendação nº 1 - Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino. (Parecer Prévio nº 293/2022).

⁶ Recomendação nº 42 - Em relação ao Plano Nacional de Educação, o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas. (Parecer Prévio nº 293/2022).

Não obstante o resultado favorável constatado, a **Procuradora-geral Leilyanne Feitosa** manifestou preocupação quanto ao fato dos números absolutos ainda se mostrarem preocupantes e do Estado do Ceará ocupar o 25º lugar no Ranking de Competitividade dos Estados⁷ no que se refere ao pilar “Segurança Pública”. Assim, recomendou que 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, no que concordo.

2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Segundo discorreu a Equipe Técnica, o sistema orçamentário previsto na Constituição Federal é baseado em três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), as quais necessitam estar alinhadas a um mesmo objetivo - o planejamento da atividade financeira do Estado.

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

Sobre esta matéria, a Diretoria de Contas de Governo analisou a estrutura do PPA, os resultados apresentados e monitorados pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), o cumprimento dos requisitos pela LDO e LOA de acordo com a legislação específica, bem como a execução orçamentária realizada durante o exercício de 2022.

2.1. PLANO PLURIANUAL

O PPA é um instrumento de planejamento estratégico das ações governamentais,

⁷ Disponível em <https://www.rankingdecompetitividade.org.br/nordeste/cc/ranking-geral/nota-do-pilar?year=2022>. Acesso em 18/08/2023.

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

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

A Lei nº 17.160/19 prevê em seu art. 13 a possibilidade do Poder Executivo por meio de projeto de lei, sempre que necessário, fazer revisão no plano plurianual, que consiste na inclusão, exclusão ou alteração de programas.

Nesse contexto, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 17.219, 03 de junho de 2020, que alterou o Plano Plurianual 2020-2023 para adequá-la à pandemia causada pelo novo coronavírus. Por meio desta, foi acrescentado ao citado art. 13 o parágrafo 9º, que prevê a possibilidade do Poder Executivo, para proporcionar execução de estratégias urgentes e não previstas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, por meio de decreto, promover a alteração de programas, dando imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

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

Por último, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 17.776, de 23 de novembro

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

2.1.1. Estrutura do PPA 2020-2023

Conforme a instrução técnica, o PPA 2020-2023 está estruturado da seguinte forma: **Eixo Governamental de Atuação Intersetorial, Tema e Programa**. Nesse sentido, está apoiado em **07 (sete) grandes eixos de Governo**, quais sejam: Ceará Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável.

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

De acordo com Metodologia de Elaboração do Plano Plurianual 2020-2023, o PPA está estruturado em três dimensões. A **dimensão estratégica** representa o conjunto dos Eixos Governamentais de Atuação Intersetorial, seus resultados estratégicos e indicadores e dos Temas, seus resultados temáticos e indicadores. A **dimensão tática** expressa a vinculação dos programas com suas iniciativas e entregas. Por último, **dimensão operacional** que está voltada para o desempenho da ação governamental.

2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual

A integração entre o PPA e a LOA se dá por meio dos **Programas e das Iniciativas** expressos na LOA, que devem estar alinhados com as metas e prioridades previstas na LDO.

Os Programas são instrumentos de organização da ação governamental e podem ser classificados como Finalísticos (que geram bens ou serviços para a sociedade) Administrativos (voltados para o funcionamento da máquina administrativa do Estado) e Especiais (não contribuem, de forma direta, para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo).

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

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

2.1.3. Execução Financeira dos Programas

Conforme foi esclarecido pela Equipe Técnica, neste ano o relatório apresenta os dados da execução financeira por tipo de programa: finalístico, administrativo e especial, sendo que os programas finalísticos foram analisados pormenorizadamente dada a representatividade desses no orçamento do Estado do Ceará, respondendo por 65,96% da execução total, como demonstra a tabela apresentada no item seguinte.

2.1.4. Por tipo de Programa

Tipo de Programa	Dotação Atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (%b/a)	Representatividade (%b/c)
Administrativo	3.972.493.949,54	3.820.002.489,18	96,16%	11,04%
Especial	8.350.996.219,75	7.953.394.586,97	95,24%	22,99%
Finalístico	25.828.816.137,69	22.818.555.775,38	88,35%	65,96%
Total (c)	38.152.306.306,98	34.591.952.851,53	90,67%	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Em relação à Dotação Atualizada, a Diretoria esclareceu que baseou sua análise com base nos dados fornecidos pela SEPLAG por meio do Processo nº 11446/2023-7, posto que verificou uma **divergência** de R\$ 982.090.246,33 (novecentos e oitenta e dois milhões, noventa mil, duzentos e quarenta e seis reais e trinta e seis centavos), em relação aos dados apresentados pela Secretaria da Fazenda (SEFAZ) através do Balanço Geral do Estado do Ceará, referente ao exercício de 2022.

Em resposta, os interessados explicaram em detalhe o que ocasionou a diferença questionada, na forma a seguir transcrita, no que o Órgão Técnico avaliou o que **o achado restou descaracterizado**.

A divergência encontrada decorreu de duas situações independentes e completamente sanáveis, conforme depreende-se da Figura 4 a seguir:

Figura 4 – Divergências do Balanço Geral do Estado

	SEPLAG	SEFAZ	Diferença encontrada
valores informados	38.152.306.306,98	37.170.216.060,65	982.090.246,33
Orçamento de investimentos	-982.622.408,00		
Diferença de importação		-532.161,67	
Total normalizado	37.169.683.898,98	37.169.683.898,98	0,00

Da diferença total encontrada, R\$ 982.090.246,33, uma parte é explicada pelo **Orçamento de Investimento das Empresas Estatais Não Dependentes, que não tem declarado nos valores informados pela Sefaz (R\$ 982.622.408,00) e por uma diferença de importação do sistema central de contabilidade SIAFE para a base de dados da Seplag, SIOF (R\$ 532.161,67) por motivos já identificados e corrigidos.** (*grifamos*)

2.1.4.1. Programas Administrativos e Especiais



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Em relação ao tema em questão, apurou-se que a execução do programa 211 – Gestão Administrativa do Ceará teve variação positiva de 13,69% em relação a 2021.

Em 2022, a maior despesa executada foi no Programa 213 - Previdência Estadual atingindo o montante de R\$ 4.032.751.447,25 (quatro bilhões e trinta e dois milhões e setecentos e cinquenta e um mil e quatrocentos e quarenta e sete reais e vinte e cinco centavos), correspondente a 56,31% do valor referente aos programas especiais no orçamento. Já o Programa 212 - Encargos Gerais do Estado, que trata do pagamento de dívidas do Estado, apresentou uma queda de 53,67% comparado com o ano anterior.

2.1.4.2. Programas Finalísticos

Na figura abaixo, consta discriminada a execução orçamentária das 10 (dez) maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos, que responderam por 76,30% da totalidade de recursos empenhados no exercício de 2022, somando R\$ 17.411.662.247,58 (dezessete bilhões e quatrocentos e onze milhões e seiscentos e sessenta e dois mil e duzentos e quarenta e sete reais e cinquenta e oito centavos).

A partir dos dados levantados, demonstrados a seguir, a Diretoria avaliou que 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.

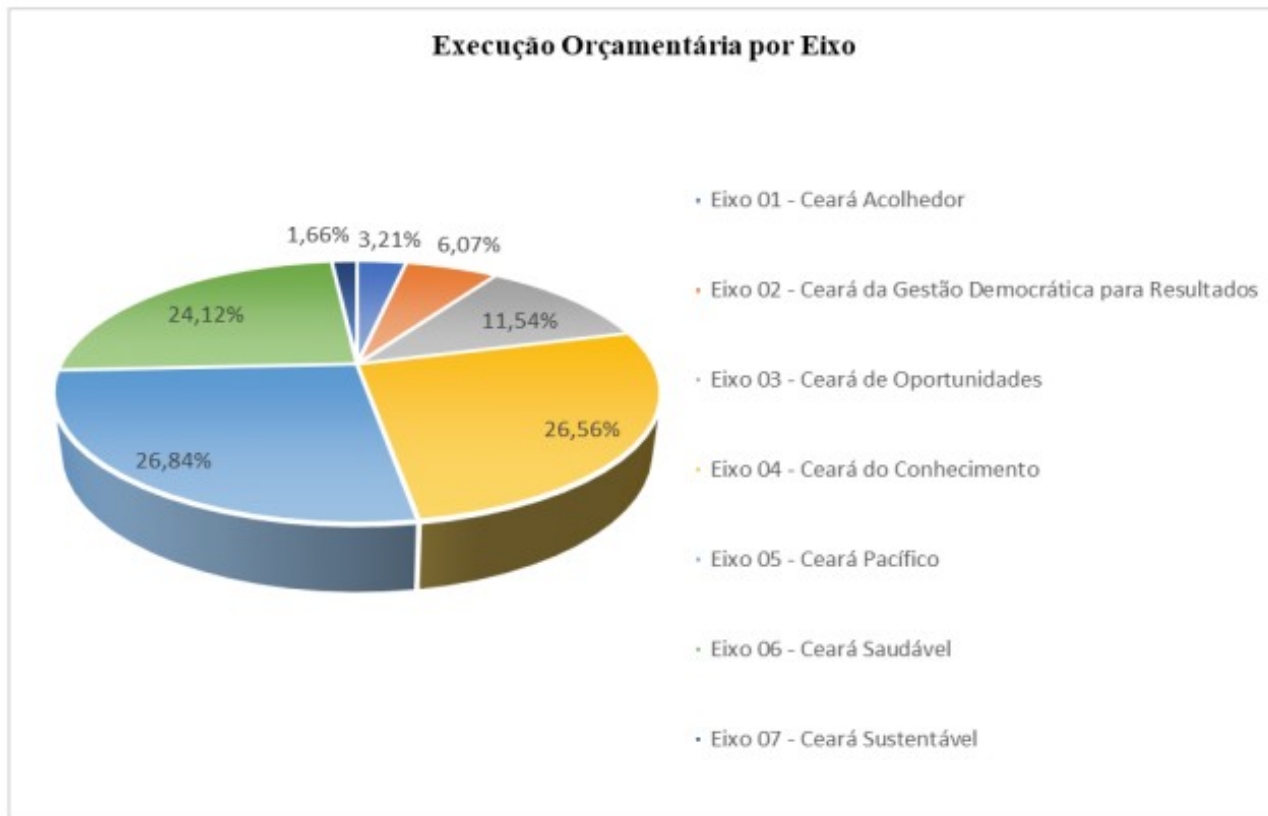
Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (% b/a)
631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão	5.201.734.607,10	4.997.136.230,05	96,07%
521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade	3.834.039.585,00	3.764.685.260,29	98,19%
433 - Desenvolvimento do Ensino Médio	3.296.025.824,31	3.251.734.780,86	98,66%
342 - Infraestrutura e Logística	1.392.244.682,11	1.228.592.960,68	88,25%
512 - Excelência no Desempenho da Prestação Jurisdicional	1.328.943.918,49	1.292.684.898,21	97,27%
343 - Mobilidade, Trânsito e Transporte	905.488.045,95	559.802.802,61	61,82%
621 - Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana	884.006.111,34	60.384.726,00	6,83%
451 - Desenvolvimento Integral da Educação Superior	844.479.657,46	810.104.739,17	95,93%
514 - Gestão E Modernização do Sistema Penitenciário	778.888.740,55	758.711.047,17	97,41%
231 - Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade	694.392.765,60	687.824.802,54	99,05%
Total	19.160.243.937,91	17.411.662.247,58	90,87%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

2.1.4.2.1 Análise do nível de execução orçamentária dos Programas Finalísticos por Eixo Governamental de Atuação Intersetorial

No exercício financeiro de 2022, a execução dos programas finalísticos por Eixo Governamental de Atuação Intersetorial do PPA 2020-2023, considerando os recursos autorizados pela LOA e os créditos adicionais, alcançou R\$ 22.818.555.775,38 (vinte e dois bilhões e oitocentos e dezoito milhões e quinhentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e

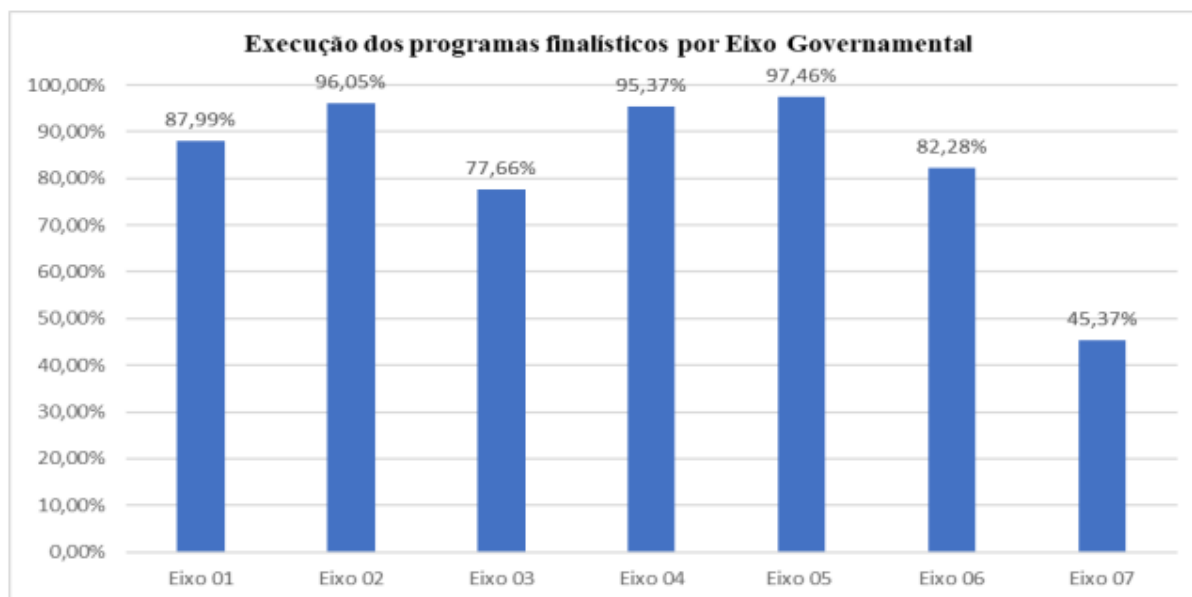
setenta e cinco reais e trinta e oito centavos), montante que representou 88,35% do total autorizado.



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Prosseguindo, apurou-se que, em 2022, tiveram maior representatividade o Eixo 05 – Ceará Pacífico (R\$ 6.125.194.406,51); Eixo 04 – Ceará do Conhecimento (R\$ 6.059.708.382,67) e Eixo 06 – Ceará Saudável (R\$ 5.503.567.078,46).

Abaixo, consta demonstrada a execução dos programas finalísticos por Eixo Governamental durante o exercício de 2022:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Na avaliação dos Analistas, **os Eixos nas áreas de ‘Segurança Pública’ e ‘Educação’ mantiveram um perfil de execução satisfatório**, na proporção de 97,46% e 95,37%, respectivamente, do total planejado.

Sobre o Eixo 07 (Ceará Sustentável), explicou-se que a execução orçamentária de 45,37% decorreu 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.

Diante do resultado do Eixo 7, a **Procuradora-geral Leilyanne Feitosa** recomendou 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.

Por compreender que a sugestão ministerial acima está contemplada na Recomendação 2⁸ do Parecer Prévio 293/2022, reiterada neste exercício pela Equipe Técnica, me abstenho de acrescentá-la às recomendações propostas neste voto.

2.1.4.2.2 Execução física dos programas finalísticos por Eixo Governamental de Atuação Intersetorial

Segundo informou a Diretoria, os programas finalísticos são aqueles programas que, para o alcance do resultado pretendido através de suas iniciativas, gerarão entregas para o público-alvo. Sobre o assunto, esta procedeu à análise de cada programa finalístico executado em 2022 por eixo governamental de atuação intersetorial.

a) Eixo 1 – Ceará Acolhedor

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

Possui 13 programas de governo, dividido nos 04 temas contemplados no PPA 2020-2023. Por ordem de maior execução física por temas estratégicos temos: 1.4 – Segurança Alimentar e Nutricional (99%), 1.2 – Assistência Social (76%), 1.3. - Inclusão Social e Direitos Humanos (71%) e 1.1. - Acesso a terra e moradia (53%).

Em análises pontuais sobre o nível de execução física dos programas finalísticos que espelham as principais políticas públicas, observou-se que o Programa 123 - Proteção Social Básica teve a maior execução orçamentária no Eixo 01 no valor de R\$ 382.962.727,51 (trezentos e oitenta e dois milhões e novecentos e sessenta e dois mil e setecentos e vinte e sete reais e cinquenta e um centavos).

⁸ Recomendação nº 2 – À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada. (Parecer Prévio nº 293/2022)

O art. 2º da LDO (Lei nº 17.573, de 23 de julho de 2021) estabeleceu no seu Anexo I as prioridades e metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, consoante objetivos e diretrizes estabelecidas no PPA 2020-2023. Dessas metas, verificou-se que, das 95 (noventa e cinco) iniciativas apresentadas no Eixo 01, 22 (vinte e duas) foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022.

Dessas 22 iniciativas prioritárias, **50% apresentaram execução física acima de 95%** da meta estabelecida. Por outro lado, o Órgão Técnico constatou que **04 (quatro) destas não tiveram nenhuma execução física**, no que avaliou, inicialmente, que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2022, ressaltando ainda que o assunto estava sendo analisado no tópico referente à avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022.

Em consulta ao Relatório de Instrução nº 3832/2023 (fase final), observa-se que **Recomendação nº 15⁹** do Parecer Prévio nº 293/2022, relacionada à ocorrência em comento, foi considerada **atendida**.

Para a **Procuradora-geral Leylianne Feitosa** a identificação de iniciativas que não apresentaram nenhuma execução física no exercício de 2022 consubstancia desrespeito ao comando da norma orçamentária em relação ao não cumprimento das prioridades definidas na LDO, de modo que caberia recomendar ao Poder Executivo 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.

Em atenção à opinião ministerial referente à execução orçamentária dos

⁹ 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)

programas finalísticos do Eixo 7 (vide item anterior) e execução física dos programas finalísticos do Eixo 1; considerando ainda que a impropriedade em tela também se observa em relação aos Eixos nº 3, nº 4, nº 5, nº 6 e nº 7 (conforme itens sequentes), compreendo ainda necessário o monitoramento das ações empreendidas pelo Governo do Estado, já reconhecidas pela Equipe Técnica (v. Relatório de Instrução nº 3832/2023, fl.39/40) com vistas a avançar quanto ao planejamento e execução física e orçamentária dos programas finalísticos.

Isto posto, opto por **renovar** a Recomendação nº 15 do Parecer Prévio nº 293/2022, no sentido de que **o Poder Executivo, 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.**

b) Eixo 2 – Ceará da Gestão Democrática por Resultados

O Eixo 02 Ceará da Gestão Democrática por Resultados tem como estratégica principal que a população seja atendida com serviços públicos estaduais planejados e geridos de forma eficiente, eficaz e efetiva, atendendo às necessidades e demandas regionais, com transparência, controle social, equidade e sustentabilidade fiscal.

Desconsiderando-se o Tema Estratégico 2.1 – Administração Geral por agregar apenas o “programa administrativo” de Gestão Administrativa do Ceará de todos os órgãos e entidades do Estado e os “programas especiais”, tais como: Previdência Estadual, Encargos Gerais do Estado e Reserva de Contingência, observou-se, por ordem de maior execução física em 2022 os seguintes desempenhos: 2.5 – Transparência, Ética e Controle (113%); 2.3 – Gestão Fiscal (89%); 2.4 – Planejamento e modernização da Gestão (82%) e 2.2 – Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (72%), ou seja, todos com execução acima de 80%, sendo destacado pela Diretoria os programas Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade (93%) e 232 – Modernização da Gestão Fiscal (86%).

Conforme observado nas metas previstas no Anexo I da LDO 2022, das 101 (cento e uma) iniciativas apresentadas no Eixo 02, apenas 02 (duas) foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022: 221.1.06 Promoção de serviços de assistência à saúde dos servidores públicos civis, militares, seus dependentes e pensionistas e 255.1.03 Promoção do desenvolvimento e da qualificação de servidores, jurisdicionados e sociedade.

Como tais iniciativas apresentaram execução superior a 100% (146% e 145%, respectivamente), o Órgão Instrutivo avaliou que **a Administração Pública Estadual priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2022 para o Eixo 02.**

c) Eixo 3 – Ceará de Oportunidades

O Ceará de Oportunidades tem como eixo estratégico promover o desenvolvimento econômico sustentável, solidário, competitivo e integrado, alcançado nos espaços rurais e urbanos, considerando as identidades e as vocações dos territórios cearenses e o protagonismo dos diversos atores.

Em relação a este Eixo, por ordem de maior resultado da execução física dos programas finalísticos por tema estratégico, temos: 3.2 – Comércio e Serviços (140%); 3.3 – Indústria (123%); 3.6 – Trabalho e Empreendedorismo (111%), 3.5 – Pesca e Aquicultura (88%); 3.1 Agricultura Familiar e Agronegócio (84%); 3.7 – Turismo (59%) e 3.4 – Infraestrutura e Mobilidade (52%), sendo este último o de maior orçamento do Ceará de Oportunidades.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2022, verificou-se que, das 131 (cento e trinta e uma) iniciativas apresentadas no Eixo 03, 32 (trinta e duas) foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022.

Destas iniciativas prioritárias, 22 (vinte e duas) apresentaram execução física acima de 80% da meta estabelecida pela LDO 2022.

Por outro lado, constatou-se que para a iniciativa Expansão da produção da agropecuária familiar com adoção de técnicas inovadoras e sustentáveis (311.1.04) não foi apresentada programação física e ainda, 03 (três) iniciativas não tiveram nenhuma execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas para 2022. Assim, a Diretoria avaliou, inicialmente, que **a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2022 para este Eixo**, ressaltando ainda que o assunto estava sendo analisado no tópico referente à avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022.

Como já comentado no item “a”, a matéria foi objeto da **Recomendação nº 15** do Parecer Prévio nº 293/2022, sendo considerada pela Diretoria “**Atendida**”.

Por sua vez, a **Procuradora-geral Leilyanne Feitosa** reiterou a recomendação acerca de idêntica impropriedade verificada no Eixo 01.

Aplicam-se aqui as ponderações e recomendação expedidas no item “a”.

d) Eixo 4 – Ceará do Conhecimento

Em relação ao Eixo 4 – Ceará do Conhecimento a missão de governo é a de assegurar as condições para a produção da riqueza e sua distribuição na sociedade. Tal propósito se dá mediante a disponibilização do conhecimento, cultura e educação para todas as classes e camadas sociais.

O Ceará do Conhecimento possui 15 (quinze) programas de governo, divididos em 05 (cinco) Temas. Por ordem de maior resultado da execução física dos programas finalísticos em 2022, por tema estratégico, temos: 4.4 Educação Profissional (122%); 4.1 Ciência, Tecnologia e Inovação (96%); 4.3 Educação Básica (94%); 4.5 Educação Superior (88%) e 4.2 Cultura e Arte (60%).

Mereceram destaque do Órgão Instrutivo os Programas 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio, que teve a maior dotação atualizada na LOA 2022, na área de educação, e apresentou uma execução física de 90% da meta projetada para 2022 e 451 - Programa Desenvolvimento Integral da Educação Superior, que apresentou um percentual de 88% da sua execução física realizada em 2022, correspondendo a um valor empenhado de R\$ 810.104.739,17 (oitocentos e dez milhões e cento e quatro mil e setecentos e trinta e nove reais e dezessete centavos).

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2022, verificou-se que, das 100 (cem) iniciativas apresentadas no Eixo 05, 30 (trinta) foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, representando 30% do total das iniciativas do Eixo em análise.

Das metas prioritárias, 23 (vinte e três) iniciativas executaram um percentual acima de 80% da meta programada para o exercício em análise. Por outro lado, a iniciativa Qualificação do processo de ensino e aprendizagem na idade adequada no Ensino Fundamental. Implantação da política estadual de Economia da Cultura (432.1.03) não apresentou nenhuma execução física no período.

Nesse contexto, a Diretoria avaliou inicialmente que a **Administração Pública Estadual não priorizou algumas metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2022 para este Eixo**, tendo em vista que algumas iniciativas não apresentaram nenhuma ou baixa execução das metas para o exercício de 2022, ressaltando, ainda, que o assunto estava sendo analisado

no tópico referente à avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022.

A opinião ministerial descrita no item “c” e as ponderações e recomendação expedidas no item “a” se aplicam ao presente item.

e) Eixo 5 – Ceará Pacífico

O Eixo 05 - Ceará Pacífico busca uma sociedade cearense pacificada com amplo acesso à segurança e justiça efetivas, humanizadas e integradas. Este Eixo possui 09 programas finalísticos, sendo dividido em 02 Temas Estratégicos. Por ordem de execução física dos programas finalísticos por Tema, temos: 5.1 – Justiça (102%) e 5.2 – Segurança Pública (86%).

Os programas finalísticos do Tema 5.1 – Justiça que apresentaram as maiores execuções físicas, em 2022, foram os seguintes: 511 – Promoção do Acesso Gratuito à Justiça (105%); 514 – Gestão e Modernização do Sistema Penitenciário (121%) e 515 – Tutela dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis (113%). Porém, 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.

Em relação ao Programa 521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade, segunda maior dotação atualizada na LOA 2022, destacou-se que apresentou uma execução física de 97% da meta projetada para 2022.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2022, verificou-se que, das 59 (cinquenta e nove) iniciativas apresentadas no Eixo 05, 17 (dezessete) foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, representando 28,81% das metas deste Eixo.

Das metas prioritárias, constatou-se 82% apresentaram uma execução física acima de 100% de meta estabelecida no período pela LDO – 2022, contudo, 03 (três) iniciativas não tiveram execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas na LDO 2022.

Sobre o assunto em tela, a Diretoria avaliou que **a Administração Pública Estadual não priorizou todas as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2022**, tendo em vista que algumas iniciativas apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas para o exercício de 2022, ressaltando, ainda, que o assunto estava sendo analisado no tópico referente à avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022.

A opinião ministerial descrita no item “c” e as ponderações e recomendação expedidas no item “a” se aplicam ao presente item.

f) Eixo 6 – Ceará Saudável

A construção de um Ceará Saudável terá, enquanto pressupostos da cidadania, a garantia de direitos, a promoção da saúde, o fortalecimento das ações comunitárias, a criação de ambientes favoráveis, o desenvolvimento de habilidades pessoais e mudança de estilos de vida. O Eixo 06 possui 08 programas de governo, divididos em 03 Temas. Por ordem de execução física dos programas finalísticos por Tema, temos: 6.3 Saúde (99%); 6.1 Esporte e Lazer (85%) e 6.2 Saneamento Básico (46%).

Em relação ao Programa 631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão, a maior dotação atualizada na LOA 2022, destacou-se que apresentou uma execução física de 101% da meta projetada para 2022.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2022, verificou-se que, das 59 (cinquenta e nove) iniciativas apresentadas no Ceará Saudável, 20 (vinte) foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022, representando 33% do total das iniciativas do Ceará Saudável.

Das metas prioritárias do Anexo I, 07 (sete) iniciativas apresentaram execução física igual ou acima de 80% no exercício de 2022, tais como: 631.1.02 - Expansão da oferta de serviços das Redes de Atenção à Saúde (80%); 622.1.01 - Expansão do acesso a abastecimento de água no meio rural (86%); e 611.1.02 - Expansão da oferta de espaços adequados à prática de esporte e lazer (3.167%).

Por outro lado, como constatou que 03 (três) iniciativas não tiveram programação física para período referente às metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2022, a Diretoria avaliou inicialmente que **a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2022 para este Eixo**, ressaltando, ainda, que o assunto estava sendo analisado no tópico referente à avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022.

A opinião ministerial descrita no item “c” e as ponderações e recomendação expedidas no item “a” se aplicam ao presente item.

g) Eixo 7 – Ceará Sustentável

O Eixo 07 Ceará Sustentável é dividido em 03 Temas. Por ordem de execução física dos programas finalísticos por tema estratégico, temos: 7.3 – Recursos Hídricos (76%); 7.2 – Meio Ambiente (70%) e 7.1 – Energias (51%).

Dos 09 (nove) programas de governo do Eixo 07 Ceará Sustentável, apenas 02 estão agrupados no Tema 7.3 Recursos Hídricos. O programa de governo 731 - Planejamento e Gestão Participativa dos Recursos Hídricos executou 137% da sua meta programada para 2022, promovendo eventos, campanhas, publicações de estudos, dentre outros.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2022, verificou-se que, das 59 (cinquenta e nove) iniciativas apresentadas no Eixo 07 15 (quinze) foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2022.

Das iniciativas prioritárias, constatou-se que 5 iniciativas apresentaram execução acima de 80% da meta programada para 2022, representando 33%.

Contudo, considerando que em relação a 05 (cinco) iniciativas não foi realizada nenhuma execução física durante o exercício de 2022, igualmente representando 33% das metas prioritárias para o Eixo Sustentável, a Diretoria compreendeu de início que a **Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2022**, ressaltando, ainda, que o assunto estava sendo analisado no tópico referente à avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 293/2022.

A opinião ministerial descrita no item “c” e as ponderações e recomendação expeditas no item “a” se aplicam ao presente item.

2.1.4.2.2.1 Análise da execução das metas físicas acima de 1.000%

Programa	Iniciativa/Entrega	Programado	Realizado	%
611 ESPORTE E LAZER PARA A POPULAÇÃO	611.1.02 Expansão da oferta de espaços adequados à prática de esporte e lazer. EQUIPAMENTO DE ESPORTE E LAZER IMPLANTADO	3	95	3.167%
331 ATRAÇÃO E	331.1.04 Expansão de cadeias	1	30	3.000%

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	produtivas estratégicas para o desenvolvimento econômico do Estado consideradas prioritárias no âmbito da Plataforma Ceará 2050. EMPREENDIMENTO IMPLANTADO			
222 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DE PESSOAS	222.1.05 Expansão das estratégias de reconhecimento e de melhoria do desempenho para servidores públicos. PLANO ELABORADO	1	25	2.500%
135 PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS	135.1.12 Implantação de serviço de atendimento especializado à população de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBT). ATENDIMENTO REALIZADO	100	1.642	1.642%
231 MELHORIA DA RELAÇÃO FISCO-CONTRIBUINTE-SOCIEDADE	231.1.02 Qualificação física e tecnológica da prestação dos serviços fazendários. UNIDADE FAZENDÁRIA ESTRUTURADA	2	32	1.600%
724 CEARÁ MAIS VERDE: CONSERVAR E PROTEGER OS RECURSOS NATURAIS E BIODIVERSIDADE DO CEARÁ	724.1.08 Promoção do controle e fiscalização dos recursos ambientais estaduais. FISCALIZAÇÃO REALIZADA	14	199	1.421%
136 PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE ADOLESCENTES EM ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	136.1.03 Qualificação física e tecnológica das unidades de atendimento a adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas. CENTRO SOCIOEDUCATIVO ESTRUTURADO	1	14	1.400%
222 GESTÃO E DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO DE PESSOAS	222.1.07 Promoção do assessoramento na área de gestão e desenvolvimento estratégico de pessoas aos Órgãos e Entidades da Administração Direta, Autárquica e Fundacional. ESTUDO E PESQUISA REALIZADOS	2	25	1.250%
244 GOVERNO DIGITAL DO CEARÁ	244.1.04 Expansão da disponibilização e compartilhamento de dados governamentais. ESTUDO E PESQUISA PUBLICADOS	1	11	1.100%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Diante do cenário exposto na tabela acima, a Equipe Técnica avaliou que **a meta de alguns programas de governo não está sendo dimensionada adequadamente pela Administração Pública Estadual para determinados bens ou serviços**, tendo em vista que foram executadas metas acima de 1.000% da programada no PPA 2020-2023 para o exercício de 2022. Ressaltou, ainda que o assunto já estava sendo analisado no tópico de avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº293/2022.

Sobre o assunto, **Procuradora-geral Leylianne Feitosa** recomendou ao Poder Executivo Estadual que implemente controles para revisar e adequar o dimensionamento das metas estabelecidas dos programas de governo para determinador bens ou serviços.

O dimensionamento inadequado das metas de alguns programas do PPA foi objeto de recomendação no Parecer Prévio nº 293/2022 (Recomendação nº 2¹⁰) a qual foi considerada “Em fase de implementação” no relatório técnico final, de modo que **importa renovar a advertência**.

2.1.4.2.3 Análise da execução físico-financeira

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

Esclareceu, ainda, que a análise realizada foi concentrada nos programas finalísticos das principais ações de políticas públicas como saúde, educação, segurança

¹⁰ Recomendação nº 2 - À SEPLAG, para que promova 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).

pública, dentre outros, desenvolvidas no Estado do Ceará para o período de 2022, conforme tabela a seguir reproduzida:

Programa/Iniciativa/Entrega	Meta Prevista	Meta Realizada	Dotação Atualizada (a)	Despesa Empenhada (b)	Realizado (b/a%)
311 DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL RURAL SUSTENTÁVEL DA AGROPECUÁRIA FAMILIAR 311.1.04 Expansão da produção da agropecuária familiar com adoção de técnicas inovadoras sustentáveis. PROJETO DE DESENVOLVIMENTO DE NEGÓCIOS IMPLANTADO	0	0	2.787.739,13	2.787.739,13	100%
341 PROMOÇÃO DA RE-QUALIFICAÇÃO URBANA 341.1.03 Expansão da oferta de edificações públicas qualificadas para o atendimento da população. EDIFICAÇÃO PÚBLICA CONSTRUÍDA	207	0	51.763.891,38	50.843.929,48	98%
312 ABASTECIMENTO, COMERCIALIZAÇÃO E DEFESA NO SETOR AGROPECUÁRIO 312.1.01 Promoção do combate ao uso indevido e inadequado de agrotóxicos em propriedades rurais.	772	813	-	-	-
711 MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ 711.1.06 Expansão da distribuição de gás natural renovável. GÁS NATURAL RENOVÁVEL DISTRIBUÍDO	83.000	78.626,00	-	-	-
331 ATRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL	1	30	46.455.000,00	0,00	0%

331.1.04 Expansão de cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento eco-nômico do Estado consideradas prioritárias no âmbito da Plata-forma Ceará 2050. EMPREENDIMENTO IM-PLANTADO					
724 CEARÁ MAIS VERDE: CONSERVAR E PROTEGER OS RECURSOS NATURAIS E BIODIVERSIDADE DO CEARÁ 724.1.01 Ampliação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação. MANEJO AMBIENTAL REALIZADO	0	0	3.264.000,00	1.973.700,00	60%
732 OFERTA HÍDRICA PARA MÚLTIPLOS USOS 732.1.06 Expansão da captação e do aproveitamento de água subterrânea. POÇO INSTALADO	280	631	18.026.234,42	16.787.745,05	93%
621 ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DRENAGEM URBANA 621.1.03 Expansão do serviço de esgotamento sanitário. SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO AMPLIADO	5	3	181.388.976,72	27.010.722,68	15%
634 GESTÃO DA REDE DE CONHECIMENTO, EDUCAÇÃO, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE 634.1.01 Qualificação da gestão do conhecimento em saúde. CENTRO DE INTELIGÊNCIA IMPLANTADO	0	0	2.257.534,87	2.033.148,24	90%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Ao analisar a execução das metas físicas-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2022, observou-se que nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização de sua meta.

Ademais, foram observadas algumas **incongruências** associadas à natureza do programa, da iniciativa e das entregas, conforme as informações fornecidas pela SEPLAG. Em análise não exaustiva, foram identificadas metas realizadas sem nenhum dispêndio orçamentário, despesa empenhada sem realização de metas programadas; meta realizada sem previsão orçamentária; metas realizadas sem programação de metas; meta realizada acima da programada com baixa execução de despesa; e meta realizada acima da programada com execução de despesa prevista.

Em relação à Iniciativa 634.1.01 Qualificação da gestão do conhecimento em saúde. (34 Gestão a Rede de Conhecimento, Educação, Tecnologia e Inovação em Saúde) destacou-se que não havia meta prevista, entretanto, empenhou o valor de R\$ 2.033.148,24 (dois milhões e trinta e três mil e cento e quarenta e oito reais e vinte e quatro centavos) no exercício.

Quanto à Iniciativa 341.1.03 - Expansão da oferta de edificações públicas qualificadas para o atendimento da população (Programa 341 - Promoção da Requalificação Urbana) que tinha como meta realizar 207 edificações pública durante o exercício de 2022, verificou-se que ao final do ano foi empenhado 98% da dotação prevista sem que fosse realizada nenhuma entrega. Ressaltou-se que a questão já é objeto de recomendações anteriores.

Compreendendo inexistir gravidade nos fatos narrados acerca da avaliação do PPA, a **Procuradora-geral Leylianne Feitosa** sugeriu renovar a recomendação realizada no exercício anterior (nº 15), 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.

A Recomendação nº 15 do Parecer Prévio nº 293/2022 foi reiterada conforme itens 2.1.4.2.2., “a”, de modo que restou suprida a proposta do Ministério Público Especial para o presente item.

2.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei das Diretrizes Orçamentarias (LDO) contempla as principais prioridades e metas do governo a serem desenvolvidas no exercício financeiro, devendo estar em conformidade com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA). No Estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2022, essas diretrizes estão dispostas na Lei Estadual nº 17.573, publicada no Diário Oficial do Estado em 26 de julho de 2021, e alterada pela lei nº 18.278 de 23 de dezembro de 2022.

A Diretoria informou, em relação à exigência do art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF¹¹ que no art. 18, §§ 1º, 2º e 3º LDO é definido o direcionamento das ações do governo, na instituição do controle de custos que estaria respaldado pelo Decreto n.º 32.173, de 22 de março de 2017, que disciplina o funcionamento do Comitê por Resultados e Gestão Fiscal (COGERF), o qual em conjunto com outros dois grupos técnicos, iriam analisar e compatibilizar a programação financeira e a expansão dos custos (LDO art. 18, § 1º).

Observou, ainda na LDO, a menção ao controle de custo estabelecido na da 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 e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes.

¹¹ Art. 4º-A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas; (...)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

Todavia, muito embora tenha sido noticiada a evolução em relação ao exercício anterior, registrou o **atendimento parcial da exigência constitucional** e LRF, posto que não visualizou a descrição das normas relativas ao controle de custos, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo com entrega dos serviços e bens disponibilizados a sociedade.

A pecha foi objeto da Recomendação nº 5¹² do Parecer Prévio nº 293/2022, sendo classificada pela Diretoria, em seu relatório final como “Em fase de implementação”, de modo que, corroborando com a Unidade Técnica e com sugestão ministerial, **acolho a renovação da advertência**.

No tocante aos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais, que devem acompanhar a LDO por força art.4º, §§ 1º e 2º, da LRF, **verificou-se o equilíbrio entre receita total e despesa total**, princípio que deve ser disposto pela LDO, conforme orienta o art. 4º, inciso I, alínea “a”, LRF.

Em relação ao atendimento às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao se tratar dos anexos supramencionados, foi verificado que o anexo de riscos fiscais e metas fiscais **foram elaborados de acordo com a estrutura estabelecida na 12ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)**, aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Por fim, registrou-se que no demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita consta prevista renúncia de receitas, para o exercício de 2022, de R\$ 1,4 bilhão para o setor industrial e de R\$ 28 milhões para o comércio.

2.2.1. Demonstrativo de estimativa e compensação de Renúncia de Receita

De acordo com o que certificou o Órgão Técnico na LDO, o montante estimado

¹² Recomendação nº 5 - À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Parecer Prévio nº 293/2022).

para o exercício de 2022, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita atingiu o valor de R\$ 1,4 bilhão de reais em renúncias. Os valores estimados estão apresentados na tabela seguir reproduzida:

Tributo	Modalidade	Setores /Programas Beneficiários	Renúncia de Receita			Compensação
			2022	2023	2024	
ICMS	Incentivo Fiscal	Indústria	1.435.148.636,33	1.481.790.967,01	1.529.949.173,44	-
ICMS	Incentivo Fiscal	Comércio	28.537.591,74	29.465.063,47	30.422.678,03	
Total			1.463.686.228,07	1.511.256.030,48	1.560.371.851,47	

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Em nota é informado que **não estão especificadas as medidas de compensação** pois “as receitas de impostos previstas para o período de 2022 a 2024 estão líquidas da Renúncia de Receitas estimada neste anexo”.

Ainda sobre a Renúncia de Receita, observou-se na LOA a estimativa para 2022 por região, conforme segue:

Regiões	2022	%
Região Cariri	50.482.589,32	3,45%
Região Centro Sul	4.653.380,79	0,32%
Região Grande Fortaleza	1.100.684.472,86	75,20%
Região Litoral Leste	13.587.477,44	0,93%
Região Litoral Norte	3.183.851,83	0,22%
Região Litoral Oeste/ Vale do Curu	19.859.924,25	1,36%
Região Maciço de Baturité	83.711,01	0,01%
Região Serra da Ibiapaba	5.864.598,60	0,40%
Região Sertão Central	33.189.664,01	2,27%
Região Sertão Canindé	1.500.337,36	0,10%
Região Sertão de Sobral	122.731.617,67	8,39%
Região Sertão de Crateús	7.634.454,87	0,52%
Região Sertão do Inhamuns	255.916,00	0,02%
Região Vale do Jaguaribe	99.974.232,06	6,83%
Total	1.463.686.228,07	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

No tocante às recomendações expedidas no Parecer nº 293/2022 relacionadas às renúncias de receitas (Recomendações nºs 13, 14, 45, 46, 47, 48 e 70), a Diretoria informou, em seu relatório final, que **estão sendo objeto de processo específico no âmbito desta Corte de Contas, Processo nº 28364/2022-8**, no qual a matéria está sendo minuciosamente apurada e que, após análise e conclusão, poderia se avaliar possíveis reflexos nas Prestações de Contas de Governo.

Por sua vez, a **Procuradora-geral Leilyanne Feitosa** reforçou recomendação exarada em exercícios anteriores, relativa à necessidade de apresentação pelo Poder Executivo Estadual dos cálculos e projeções onde esteja evidenciado o conseqüente e real acréscimo de arrecadação, pois entende serem os cálculos essenciais à demonstração da efetividade das medidas de compensação exigidas no inciso II do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal; bem como sugeriu a renovação da Recomendação nº 70 do Parecer Prévio nº 293/2022.

Em face da tramitação, nesta Corte, de processo específico, no qual está sendo analisada acuradamente a matéria constante nas recomendações expedidas no Parecer nº 293/2022 relacionadas às renúncias de receitas (Recomendações nºs 13, 14, 45, 46, 47, 48 e 70), decido acompanhar o Órgão Técnico no sentido de não incluí-las dentre as recomendações a serem expedidas nesta Prestação de Contas de Governo.

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seus artigos 8º e 13º, bem como a LDO Estadual em seu art. 51, estabelecem que até trinta dias após a publicação da LOA, o Poder Executivo elaborará e publicará as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão.

Para o atendimento da determinação da LRF, o Poder Executivo Estadual elaborou

a Resolução COGERF nº 05/2022, que contempla as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão, a qual teve sua publicação no Diário Oficial do Estado do Ceará em 25 de janeiro de 2022, **atendendo**, assim, o prazo legal, que se encerrava em 28 de janeiro de 2022, considerando que publicação da LOA ocorreu dia 30/12/2021.

2.2.3. Análise sobre a Reserva de Contingência

De acordo com o art. 5º, III da LRF, a Reserva de Contingência será estabelecida na LDO e destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Sobre a Reserva de Contingência, disciplina o artigo 84 da Lei Nº 17.573 (LDO 2022):

Art. 84. A Lei Orçamentária de 2022 conterà reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, na forma definida no inciso I do § 10 do art. 9.º desta Lei, e atenderá a:

I – passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos classificados, conforme a natureza dos fatores originários, nas seguintes classes:

- a) controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização econômica;
- b) questionamentos judiciais de ordem fiscal contra o Tesouro Estadual bem como riscos pertinentes a ativos do Estado decorrentes de operações de liquidação extrajudicial;
- c) outras demandas judiciais contra o Estado;
- d) lides de ordem tributária e previdenciária;
- e) questões judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal;
- f) dívidas em processo de reconhecimento pelo Estado;
- g) operações de aval e garantia, fundos e outros;

II – situações de emergência e calamidades públicas.

Parágrafo único. Os decretos expedidos que tenham como finalidade a abertura de créditos suplementares deverão indicar quais ações suplementadas tiveram como fonte de recursos a anulação dos créditos da Reserva de Contingência, além das motivações para a utilização da referida fonte.

Ao analisar os mecanismos de alteração do orçamento de 2022, em consulta ao Balanço Orçamentário, verificou-se Reserva de contingência com dotação Inicial de R\$ 303.399.552,00 (trezentos e três milhões e trezentos e noventa e nove mil e quinhentos e cinquenta e dois reais) e atualizada na cifra de R\$ 142.506.133,00 (cento e quarenta e dois milhões e quinhentos e seis mil e cento e trinta e três reais), observando-se uma anulação no total de R\$ 160.893.419,00 (cento e sessenta milhões e oitocentos e noventa e três mil e quatrocentos e dezenove reais).

Segundo apurou a Diretoria, essa quantia anulada refere-se a dotações de reserva da Previdência Estadual (subfunção 997), utilizada como fonte de recurso na abertura de crédito suplementares durante o exercício de 2022, entretanto, não estão condicionadas às regras da reserva de contingência tratada no art. 84 da LDO, a qual é constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, da fonte do Tesouro, conforme acima transcrito.

As dotações de reserva da Previdência Estadual anuladas (R\$ 160.893.419,00) foram utilizadas, mediante os Decretos nº 35077, de 23/12/2022; 34973, de 09/10/2022, 35033, de 03/12/2022 e 35055, de 16/12/2022, para suplementar dotações do “Fundo Previdenciário Previd do RPPS/SUPSEC do Estado do Ceará” fixadas na Lei Orçamentária Anual. Sendo essa a única situação encontrada pelo Órgão Técnico, este declarou que **não observou a utilização de reserva de contingência que estivesse enquadrada na condição reportada no art. 84 da LDO de 2022.**

2.2.4. Medidas de combate à evasão e à sonegação

De acordo com o que observou a Diretoria no Balanço Geral do Estado, 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. No Balanço, foram divulgados a quantidade e os valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa no exercício de 2022, conforme tabela a seguir:

Especificações	Quantidade de ações judiciais	Valor (R\$ milhares)
Créditos Tributários	6.972	3.623.563
Créditos não Tributários	1.383	43.251
Total	8.355	3.666.814

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Também foi evidenciado que houve um **aumento de 3,66%** da quantia de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa em 2022 (R\$ 897.778.000,00) em relação ao exercício anterior (R\$ 866.120.000,00).

Ademais, foi observado nas notas explicativas (BP04) medidas adotadas pela Procuradoria-Geral do Estado que objetivaram otimizar a arrecadação desses créditos, tais como a criação da “Procuradoria de Atuação Fiscal Estratégica com competência para atuar junto à Procuradoria da Dívida Ativa e a Procuradoria Fiscal em questões estratégicas nos processos judiciais e administrativos referentes a grandes devedores ou com temas relevantes”.

E ainda, informada a criação de comissão (Portaria PGE/GAB nº 141) com o objetivo de “definir critérios para aferição do grau de recuperabilidade e classificação das dívidas tributárias e não-tributárias inscritas” e formação de grupo de trabalho (Portaria PGE/GAB nº 143) “com o específico fim de definir parâmetros objetivos que identificam a probabilidade de não realização do crédito inscrito em dívida ativa”, dentre outras medidas.

Considerando o pequeno percentual de acréscimo de créditos passíveis de cobrança, a **Procuradora-geral**, além de manifestar sua concordância quanto às recomendações propostas pelo órgão técnico quando da avaliação das determinações do Parecer Prévio passado, reiterou 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, sendo a sugestão acolhida por este Relator.**

2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

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

Para o exercício financeiro de 2022, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 17.860, publicada no Diário Oficial do dia 30 de dezembro de 2021, com as receitas estimadas em R\$ 28.694.931.849,00 (vinte e oito bilhões e seiscentos e noventa e quatro milhões e novecentos e trinta e um mil e oitocentos e quarenta e nove reais) e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 982.622.408, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes. Foi salientado que o valor retromencionado da receita e despesa não contempla as operações intraorçamentárias, que somam R\$ 2.017.058.060,00 (dois bilhões e dezessete milhões e cinquenta e oito mil e sessenta reais).

Em consulta à LDO, a Equipe Técnica verificou que o art. 84 determinou que a reserva de contingência seria *constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal*,

em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, o que correspondeu à quantia levantada de R\$ 244.272.384,51 (duzentos e quarenta e quatro milhões e duzentos e setenta e dois mil e trezentos e oitenta e quatro reais e cinquenta e um centavos).

E considerando que a fixação dessa Reserva na subfunção “999” (Tesouro) correspondeu à quantia de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais), segundo verificado no Demonstrativo da Despesa por Subfunção, que compõe a LOA 2022, concluiu pelo **cumprimento** do limite determinado pelo art.84 da LDO.

2.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

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

Para o exame desta matéria, a Equipe Técnica analisou o comportamento das Receitas previstas e realizadas (arrecadada e orçamentária), bem como das Despesas autorizadas e realizadas (empenhadas) e os fenômenos econômicos e financeiros que, direta ou indiretamente, afetaram as finanças públicas estaduais, de forma consolidada, assuntos estes que serão examinados mais acuradamente nos itens seguintes.

2.4.1. Receita Arrecadada e Orçamentária

De acordo com a instrução técnica, o Orçamento Geral do Estado (administração direta e indireta), para o exercício de 2022, teve seus valores consignados na Lei nº 17.860, de 29 de dezembro de 2021, com receitas orçamentárias estimadas em R\$ 28.694.931.849,00

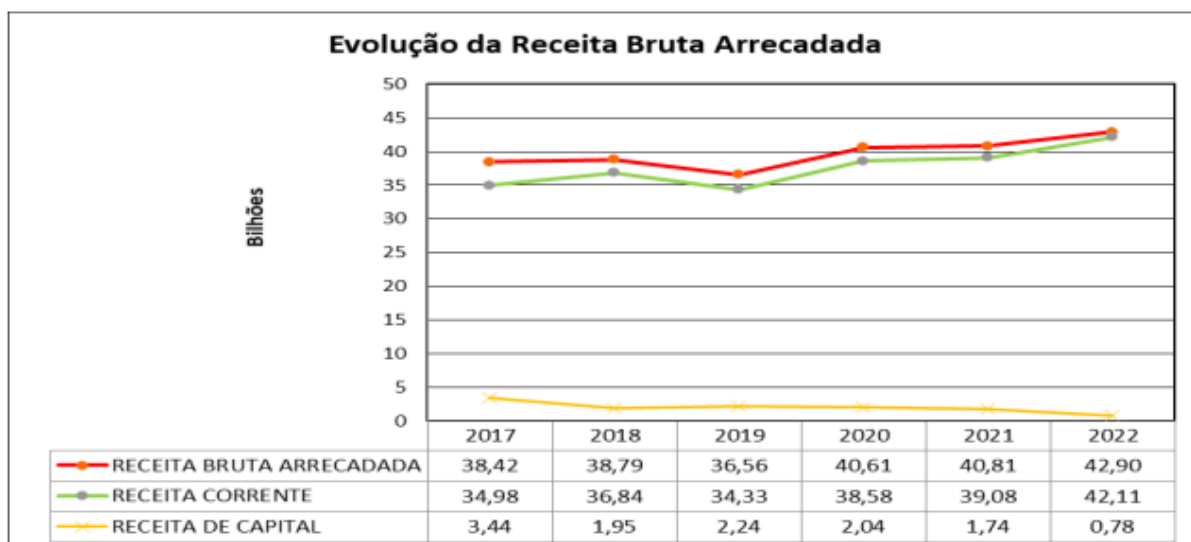
(vinte e oito bilhões e seiscentos e noventa e quatro milhões e novecentos e trinta e um mil e oitocentos e quarenta e nove reais).

Quanto à Previsão de Receitas Atualizada, a Diretoria informou, a partir dos dados do Anexo 10 - Comparativo dos Ingressos Orçados com os Arrecadados, uma cifra de R\$ 32.842.576.173,63 (trinta e dois bilhões e oitocentos e quarenta e dois milhões e quinhentos e setenta e seis mil e cento e setenta e três reais e sessenta e três centavos).

A receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2022, foi no montante de R\$ 45.213.878.745,27 (quarenta e cinco bilhões e duzentos e treze milhões e oitocentos e setenta e oito mil e setecentos e quarenta e cinco reais e vinte e sete centavos). Após dedução dos recursos destinados ao FUNDEB (R\$ 10.271.027.973,61), que não ficam para o Estado para a utilização em suas despesas, obteve-se a receita orçamentária de R\$ 34.942.850.771,66 (trinta e quatro bilhões e novecentos e quarenta e dois milhões e oitocentos e cinquenta mil e setecentos e setenta e um reais e sessenta e seis centavos), que corresponde à fonte de recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade. Frisou-se que tal valor engloba as receitas intraorçamentárias correntes (R\$ 2.316.241.955,48), que representam 5,12% da receita bruta.

A partir dos dados coletados no Anexo 10, apurou-se que a receita bruta arrecadada foi 9,05% **superior** à prevista e a receita orçamentária arrecadada foi 6,39% superior à prevista.

A evolução da Receita Bruta Arrecadada atualizada foi representada na forma do gráfico reproduzido a seguir:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Quanto à Receita Bruta Arrecadada, informou-se uma **variação positiva**, em termos reais, de R\$ 2,08 bilhões em relação ao anterior, o que equivale a um **crescimento** de 4,86% em termos percentuais.

Para uma análise pormenorizada das Receitas, foram apresentadas as variações ocorridas nas categorias econômicas das Receitas Correntes e de Capital, conforme segue.

2.4.1.1 Receitas Correntes

O art. 11, §1º, da Lei Federal nº 4.320/64 define: *São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.*

Estas Receitas, de acordo com os dados coletados no SIAFE, apresentaram uma arrecadação de R\$ 42.113.791.367,79 (quarenta e dois bilhões e cento e treze milhões e

setecentos e noventa e um mil e trezentos e sessenta e sete reais e setenta e nove centavos), **superior** em R\$ 4.830.286.108,12 à previsão atualizada.

Prosseguindo à análise das principais receitas correntes, informou o Órgão Instrutivo que engloba as receitas intraorçamentárias e a arrecadação bruta, ou seja, antes da dedução da receita corrente.

2.4.1.1.1 Receitas Tributárias

Principal fonte de recursos do Estado, a receita tributária arrecadada totalizou R\$ 21.534.613.665,69 (vinte e um bilhões e quinhentos e trinta e quatro milhões e seiscentos e treze mil e seiscentos e sessenta e cinco reais e sessenta e nove centavos), o que representa um **excesso de arrecadação** de 12,77% em relação ao valor previsto e **crescimento real** de 3,68% em relação ao exercício anterior (R\$ 20.769.760.759,55).

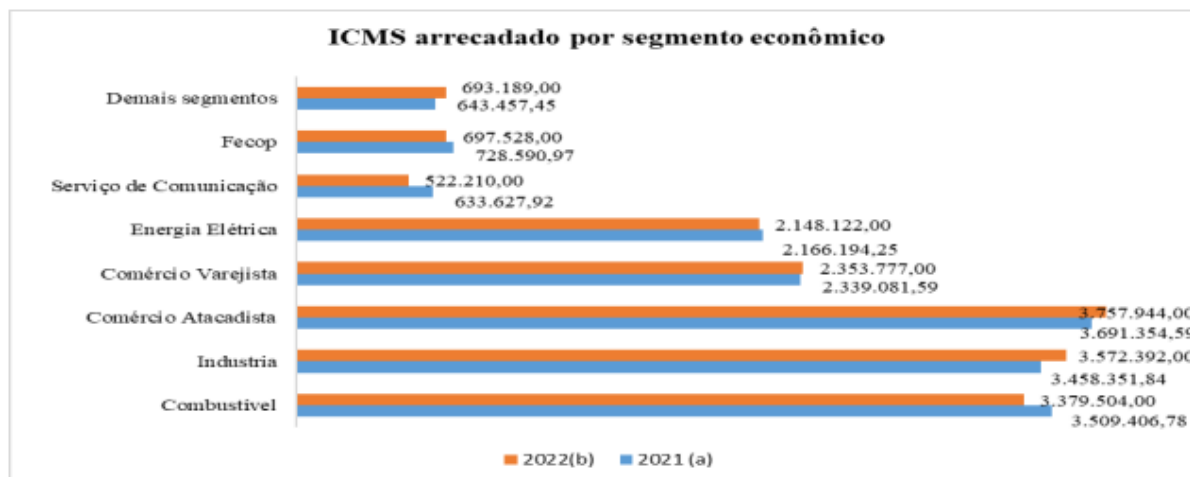
Em contrapartida, conforme demonstra a tabela a seguir, a Receita de ICMS apresentou um **decréscimo** de 0,26% em relação ao exercício anterior.

Exercício	Valor Nominal	Valor Real
2019	11.252.409.897,56	14.282.376.692,18
2020	13.222.260.498,55	16.089.819.733,01
2021	16.231.134.218,74	17.170.079.363,48
2022	17.124.667.700,39	17.124.667.700,39

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Apesar disso, segundo observou a Diretoria na Síntese do Balanço Geral do Estado de 2022, à fl. 75, a arrecadação do ICMS cearense, permanece, a 12ª maior arrecadação do Brasil e a 3ª do Nordeste.

Da mesma fonte, extraiu a arrecadação do ICMS por segmento econômico conforme disposto no Gráfico a seguir:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

2.4.1.1.2 Receitas de Contribuições

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

Em 2022, estas Receitas, incluindo intraorçamentárias, atingiram o montante de R\$ 3.113.132.200,28 (três bilhões e cento e treze milhões e cento e trinta e dois mil e duzentos reais e vinte e oito centavos), sendo que o maior volume de recursos está centrado nas Receitas Intraorçamentárias (R\$ 1.769.890.938,80), as quais se referem à Contribuição Patronal do Servidor Ativo Civil e Militar. Quando confrontado com o valor da previsão atualizada, constatou-se **superavit** de arrecadação (R\$ 384.190.738,28).

2.4.1.1.3 Transferências Correntes

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

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

A Receita de Transferências Correntes em 2022 (R\$ 16.439.361.209,83) representou 37% da Receita Bruta Corrente e um **acréscimo real** de 16,59% em relação ao ano anterior (R\$ 13.711.833.103,88).

Dentre essas receitas, destacou-se as Transferências Intergovernamentais (R\$ 16,35 bilhões) que representaram 99,49% do total de transferências bruto. Nelas estão inseridos os repasses da União no montante de R\$ 14,5 bilhões. Desse valor, a transferência mais relevante é aquela relativa ao FPE, cuja cota parte repassada ao Estado do Ceará, expressa em seu valor bruto, atingiu o montante de R\$ 13 bilhões no exercício de 2022, o que equivale a 79,19% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes.

De acordo com os dados consolidados obtidos pela Diretoria nos boletins mensais do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e FPE publicados no endereço eletrônico da STN, o citado repasse apresentou **acréscimo real** de 14,53%, se comparado ao ano de 2022.

2.4.1.2 Receitas de Capital

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

No exercício de 2022, as receitas de capital totalizaram R\$ 783.845.422,00 (setecentos e oitenta e três milhões e oitocentos e quarenta e cinco mil e quatrocentos e vinte e dois reais), correspondendo a 1,73% da Receita Bruta Arrecadada. Observa-se um **decréscimo** em relação ao valor informado, arrecadado em 2021 (R\$ 1.739.217.954,05)

A Receita de Operações de Crédito é a fonte de maior representatividade dentre as Receitas de Capital, representando 75,72% do total das receitas de capital, tendo apresentado **decréscimo** real de 60,12% em relação à arrecadação verificada em 2021 (R\$ 1.488.303.224,17).

2.4.1.2.1 Operações de Crédito

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

A Equipe Técnica extraiu do Anexo 16 as informações abaixo, referente às operações de crédito internas e externas e, sobre o tema, informou o que segue:

Operações de crédito	Valor	%
Externa	491.633.216,85	82,84%
BID	226.600.304,42	38,18%
BIRD	152.889.476,79	25,76%
KFW	26.485.908,99	4,46%
MLW	85.657.526,65	14,43%
Interna	101.871.389,28	17,16%
BNDES	69.948.739,82	11,79%
CEF	31.922.649,46	5,38%
TOTAL	593.504.606,13	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

De acordo com os dados apresentados, 82,84% dos recursos captados se referem a operações externas e 17,16% a operações internas.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é o responsável por 38,18% de toda a receita de operação de crédito externa, destacando-se a operação relativa ao Programa Saúde II, que se destina à melhoria da assistência especializada à Saúde no Ceará, cujo desembolso foi na ordem de 60,100 milhões, bem como a Operação relativa ao programa Proares III 1º Fase, voltado para Apoio às Reformas Sociais do Ceará, com montante desembolsado de R\$ 56,886 milhões ambos representam cerca de 23,14% das operações externas.

Complementando as operações realizadas com o BID, evidenciaram-se os programas Profisco II, Promojud e Previo cujos desembolsos foram na ordem de R\$ 119,463 milhões, representando 17,83% do total de recursos externos liberados.

Em relação aos recursos contratados junto ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD, cuja destinação primordial dos recursos é promover avanços e melhorias no campo dos recursos hídricos cearense, onde o desembolso foi o equivalente a R\$ 152,889 milhões, representando 31,09% das liberações de crédito externas, mereceram destaque as operações de crédito dos Projetos São José III - 2ª Fase e Segurança Hídrica – IPF.

Por fim, evidenciou-se o desembolso realizado para execução do programa Águas do Sertão que tem o objetivo o Saneamento Rural, o qual fora contratado junto ao KFW Banco de Investimento e Desenvolvimento Estatal, cuja receita, em 2022, foi no montante de 26,485 milhões. E, ainda, os recursos de operações de crédito oriundo de banco alemão MLW Intermed GmbH cujas receitas se destinam ao desenvolvimento tecnológico do estado, onde foram desembolsados recursos na ordem R\$ 85,657 milhões, em 2022.

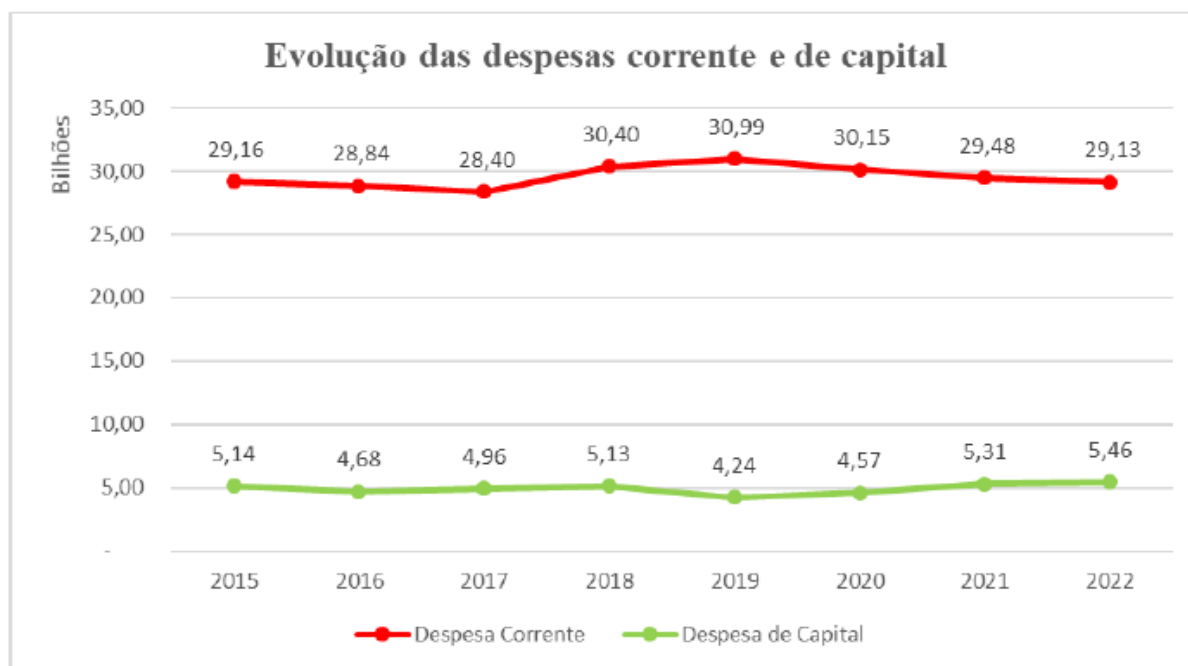
2.4.2. Execução da Despesa Orçamentária

A Despesa Orçamentária representa todo o dispêndio, autorizado pelo Poder Legislativo, para financiar a prestação do serviço público à sociedade, sendo classificada nas seguintes categorias econômicas: Despesas Correntes, as quais representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, e de Capital, que constituem desembolsos vinculados à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública.

Para 2022, a Despesa Autorizada alcançou a quantia de R\$ 38.152.838.468,65 (trinta e oito bilhões e cento e cinquenta e dois milhões e oitocentos e trinta e oito mil e quatrocentos e sessenta e oito reais e sessenta e cinco centavos). Quanto à realização, esta Despesa total importou em R\$ 34.591.952.851,53 (trinta e quatro bilhões e quinhentos e noventa e um milhões e novecentos e cinquenta e dois mil e oitocentos e cinquenta e um reais e cinquenta e três centavos) correspondente a 90,67% da despesa autorizada, resultando, assim, numa **economia orçamentária** (R\$ 3.560.885.617,12).

De acordo com os dados coletados no SIAFE, do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2022, 84,21% foram correntes (R\$ 29.131.506.398,59) e 15,79% despesas de capital (5.460.446.452,94). Ademais, as Despesas Correntes obtiveram a execução de 96,93% do total da despesa atualizada (R\$ 30.053.013.684,21), enquanto que 68,62% da Dotação Atualizada referente a Despesas de Capital (R\$ 7.957.318.651,44) foi executada.

A evolução, em valores atualizados, da despesa orçamentária realizada, foi representada na forma do gráfico reproduzido a seguir:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

2.4.2.1 Análise do percentual de alteração do orçamento

Segundo apurou a SECEX, o art.7º da Lei Orçamentária Anual 2022 (Lei nº 17.860) autorizou o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 20% (vinte e cinco por cento) do total da despesa fixada na LOA, alterado pela Lei nº 18.197 de 31 de agosto de 2022, para até 32%.

Desse modo, com base nos critérios dispostos na LOA 2022, na LDO 2022 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2022, e considerando as informações complementares requeridas junto à SEPLAG, autuadas nesta Corte através do Processo nº 11517/2023-6, a Diretoria de Contas de Governo procedeu à verificação de obediência ao limite de abertura de créditos suplementares.

Considerando as Suplementações até o dia 30 de agosto de 2022, incluídos os créditos especiais e extraordinários, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VI do parágrafo único do art.7º da LOA 2022 (R\$ 4.886.930.864,63), a Diretoria levantou que este

montante correspondia a **17,03%** da despesa fixada na LOA (R\$ 28.694.931.849,00), sendo o percentual **inferior ao limite estabelecido na citada lei, de 20%**.

Inicialmente, a Diretoria indicou divergência entre o total de créditos suplementares por ela calculado e o informado pela SEPLAG. Porém, a partir dos esclarecimentos prestados pela Comissão do PASF, esta reconheceu que não havia incluído em seu levantamento o **Decreto nº 35.073, de 22/12/2022** (R\$ 4.000.000,00).

Refeito o cálculo considerando todo o exercício, apurou no relatório final que as Suplementações, incluídos os créditos especiais e extraordinários, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VI do parágrafo único do art.7º da LOA 2022 (R\$ 8.107.345.165,75) representaram **28,25%** da despesa fixada na LOA, sendo este percentual igual ao calculado pela SEPLAG em seu memorial de cálculo e principalmente, **dentro do limite de 32%** autorizado para a abertura de créditos adicionais suplementares até o final do exercício.

2.4.2.2 Despesas Correntes

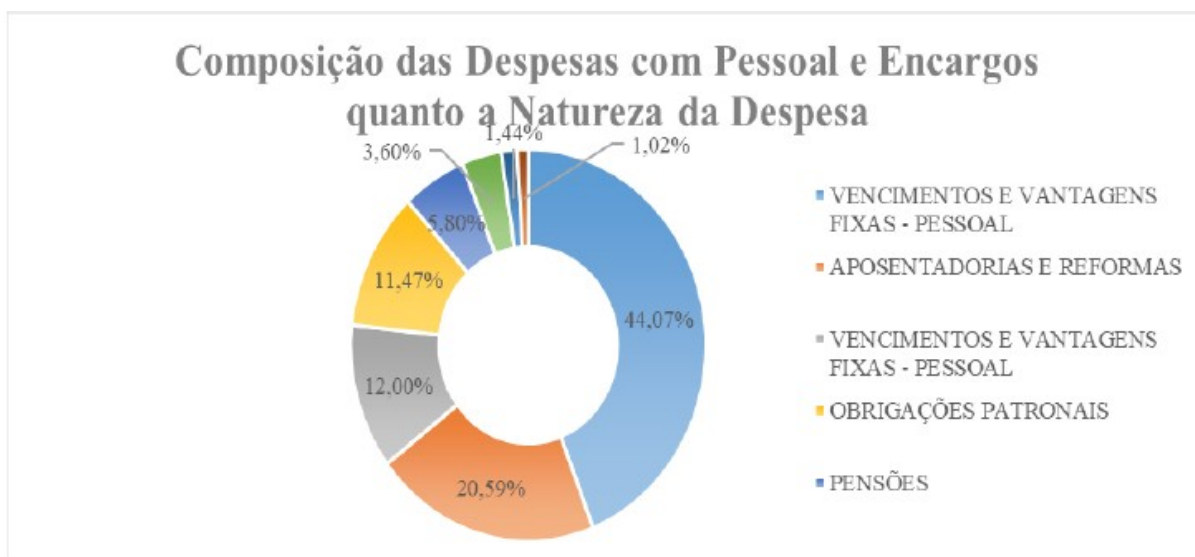
2.4.2.2.1 Pessoal e Encargos Sociais

Segundo os dados coletados no SIAFE, as Despesas com pessoal e encargos sociais alcançou a monta de R\$ 16.927.044.748,92 (dezesseis bilhões e novecentos e vinte e sete milhões e quarenta e quatro mil e setecentos e quarenta e oito reais e noventa e dois centavos), o que representa 48,93% da despesa orçamentária executada no período e um **crescimento real de 15,35%** em relação ao ano anterior. O Poder Executivo participa com 85,27% das Despesas com pessoal e encargos sociais, conforme demonstra a tabela abaixo:

Poder	Total	% Participação
Executivo	14.433.843.028,27	85,27%
Judiciário	1.223.524.305,65	7,23%
Legislativo	620.144.213,40	3,66%
Ministério público	455.160.900,30	2,69%
Defensoria pública	194.372.301,30	1,15%
Total	16.927.044.748,92	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

A maioria dos gastos se refere a pagamento de **Vencimentos e Vantagens Fixas –Pessoal Civil e Militar (44,07%)** e **Aposentadorias (20,59%)**, conforme evidenciado no Gráfico abaixo:



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Na segregação da despesa com pessoal em funções, observou-se que a **maior concentração dos gastos de pessoal na função Previdência Social (26,39%)**, seguida de **Segurança Pública (21,56%)** e **Educação (19,85%)**.

2.4.2.2.2 Juros e Encargos da Dívida

Os Juros e Encargos da Dívida compõem as despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária.

Segundo informou a Diretoria, no exercício de 2022, este grupo de despesa somou R\$ 855.325.594,66 (oitocentos e cinquenta e cinco milhões e trezentos e vinte e cinco mil e quinhentos e noventa e quatro reais e sessenta e seis centavos), impactando em um **acréscimo real de R\$ 309 milhões** em relação ao exercício anterior.

2.4.2.2.3 Outras Despesas Correntes

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

Segundo o que foi levantado a partir da base de dados do SIAFE, esse grupo atingiu, em 2022, o montante de R\$ 11.349.136.055,01 (onze bilhões e trezentos e quarenta e nove milhões e cento e trinta e seis mil e cinquenta e cinco reais e um centavo), correspondente a 32,81% do total da despesa orçamentária.

Dentre as despesas em comento, tiveram maior representatividade Outros serviços de terceiro – pessoa jurídica (19,43%), Contratos de Gestão (14,55%), Contribuições (14,25%) e Locação de mão-de-obra (10,65%).

Inclui-se ainda, neste grupo de despesas, as decorrentes de contratos de terceirização (R\$ 783.555.549,16), que será abordada em item específico.

2.4.2.2.3.1 Transferências Constitucionais

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

no Domínio Econômico (CIDE).

Comparando-se os valores dos repasses devidos, calculados a partir de dados extraídos do Anexo 10 e com os valores de repasses constitucionais empenhados no Sistema de Contabilidade do Estado (SIAFE), evidenciados na coluna Repasse Realizado, constatou-se **diferenças irrelevantes** tendo em vista **arredondamentos** entre os valores dos repasses devidos e realizados quanto ao ICMS e IPVA, conforme demonstrado no quadro abaixo reproduzido:

Tributo	Receita Líquida (A)	% Constitucional Devido (B)	Repasso Constitucional Devido (B)	Repasso Realizado	Diferença
ICMS	16.400.238.361,72	25%	4.100.059.590,43	4.100.059.554,15	36,28
IPVA	1.479.627.510,95	50%	739.813.755,48	-739.813.572,05	183,42
IPI Exportação	49.631.843,33	25%	12.407.960,83	-12.407.960,23	0,60
CIDE	26.108.570,61	25%	6.527.142,65	-6.527.142,65	0,00

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

2.4.2.2.3.2 Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados

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

O montante total do elemento 34, executado em 2022, foi de R\$ 783.555.549,16 (setecentos e oitenta e três milhões e quinhentos e cinquenta e cinco mil e quinhentos e quarenta e nove reais e dezesseis centavos), que equivale a 23,31% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos órgãos/entidades com despesas classificadas no citado elemento (R\$ 3.361.811.858,75). Salientou-se que 65,98% (R\$ 509 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função Saúde.

Sobre a matéria, destacou a **Procuradora-geral Leilyanne Feitosa** que referida

matéria foi objeto de críticas e **recomendações no exercício de 2021 (Recomendação nº 4¹³ e 58¹⁴)**, tendo o trabalho técnico indicado o status “**em fase de implementação**” para as correspondentes recomendações. Assim, compreendeu necessário **renovar a recomendação proposta no exercício anterior, no que estou de acordo**, 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.

2.4.2.3 Despesas de Capital

2.4.2.3.1 Investimentos

Investimentos são despesas orçamentárias com a aquisição de softwares, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras.

No exercício de 2022, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de R\$ 3.863.883.324,29 (três bilhões e oitocentos e sessenta e três milhões e oitocentos e oitenta e três mil e trezentos e vinte e quatro reais e vinte e nove centavos), montante **superior**, em termos reais, em 4,38% (R\$ 162 milhões) em relação ao ano anterior.

O maior volume dos investimentos realizados em 2022 foi direcionado para as funções Transporte (31,89%), Educação (16,31%) e Urbanismo (14,28%). Na função transporte foram investidos R\$ 1,2 bilhão, sendo 5,21% superior aos investimentos de 2021 e

¹³ Recomendação nº 4 - À todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88. (Parecer Prévio nº 293/2022)

¹⁴ 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)

1,29% inferior ao de 2020. Quanto à função Educação, foram aplicados em investimentos R\$ 630 milhões, sendo 123% inferior aos investimentos de 2021 e 361,41% superior ao de 2020. 324. Com relação à função urbanismo, os investimentos registrados em 2022 totalizaram R\$ 551 milhões, sendo 19,19% inferior aos investimentos de 2021 e 19,65% superior ao de 2020.

Em seu Parecer, a **Procuradora-geral** recomendou que se busque alocar mais recursos nas funções Urbanismo e Educação, sobretudo na de Educação, dada a redução significativa e que poderia vir a comprometer a respectiva prestação desse importante serviço, **no que estou de acordo e por isso, a advertência será acrescentada às demais.**

2.4.2.3.2 Inversões Financeiras

As Inversões Financeiras agrupam as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; com a constituição ou o aumento do capital de empresas, que visem a objetivos comerciais ou financeiros, e com a concessão de empréstimos.

Esse grupo atingiu o montante de R\$ 155.869.890,48 (cento e cinquenta e cinco milhões e oitocentos e sessenta e nove mil e oitocentos e noventa reais e quarenta e oito centavos). Este resultado representa um **decréscimo real de 52,86%** em relação a 2021. Abaixo segue a composição das inversões financeiras informada a partir dos dados do SIAFE:

Inversões financeiras	Executado	%
Constituição ou aumento de capital de empresas	78.398.789,66	50,30%
Concessão de empréstimos e financiamentos	67.476.648,89	43,29%
Contribuição a entidades fechadas de previdência	7.500.000,00	4,81%
Aquisição de produtos para revenda	2.494.451,93	1,60%
Total	155.869.890,48	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

2.4.2.3.3 Amortização da Dívida

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

Com a amortização da dívida pública em 2022, o Estado despendeu de R\$ 1,4 bilhão, representando 26,38% da despesa de capital, o que representa um **acréscimo real de 12,56%** em relação a 2021.

Do valor amortizado da dívida pública em 2022, 53,09% (R\$ 764,8 milhões) corresponde a dívida interna, 42,79% (R\$ 616,4 milhões) a dívida externa e 0,77% (R\$ 11 milhões) a parcelamentos.

2.4.2.4 Análise da Despesa por Fonte de recursos

Na tabela elaborada a partir da base de dados da execução orçamentária oriunda do SIAFE e Anexo 15, observa-se que as três fontes de recurso mais utilizadas na execução de despesas foram: 100-Recursos Ordinários (R\$ 12.320.053.767,72), 101 – Cota-parte do fundo de participação dos estados (R\$ 8.329.502.157,70) e 250-Recursos provenientes do FUNDEB (R\$ 1.878.508.590,49). Juntas, estas correspondem a 65,12% da despesa realizada em 2022.

2.4.2.5 Análise da Despesa por Modalidade de Licitação

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.

Conforme exposto na tabela abaixo, elaborada a partir dos dados do SIAFE

corrigidos, em relação ao ano anterior, verificou-se um **acréscimo real de 7,59%** no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

Modalidade	2021	2022	Variação
Dispensa de Licitação	2.493.987.129,74	2.875.668.869,95	15,30%
Pregão eletrônico	29.791.272,22	2.402.329.958,12	7963,87%
Pregão	4.596.748.224,09	2.155.529.276,01	-53,11%
Concorrência	1.538.385.334,56	1.360.433.638,78	-11,57%
Inexigível	899.990.259,42	1.208.302.279,38	34,26%
Pregão presencial	19.546.831,93	354.808.246,34	1715,17%
Regime diferenciado de contratação	284.956.583,98	282.379.607,08	-0,90%
Licitação internacional	303.226.390,94	211.878.234,38	-30,13%
Convite	104.815.391,83	174.144.591,47	66,14%
Chamada de oportunidade	30.365.587,80	59.164.151,72	94,84%
Tomada de preço	36.334.807,14	32.449.761,79	-10,69%
Registro de preço	5.777.844,76	10.571.128,80	82,96%
Concurso	61.134,96	1.006.821,56	1546,88%
Total	10.343.988.814,38	11.128.668.587,38	7,59%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

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

Neste tópico, a Diretoria apresentou, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos pelo Estado do Ceará a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria. Essa parceria é formalizada por meio de contratos de gestão, termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres. E ainda o montante repassado, decorrente de Contrato de Parceria Público-Privada, firmado pelo Estado do Ceará.

A tabela a seguir, elaborada a partir dados do SIAFE, corrigidos, apresenta o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas e a Parceria Público-Privada-PPP nos exercícios de 2022 e 2021, por modalidade:

Descrição	2021*	2022	Var %	Part.%**
Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	1.650.232.386,84	1.749.252.875,55	6%	71%
Municípios	330.897.582,49	740.330.138,73	124%	30%
Municípios - Fundo a Fundo	444.561.678,59	687.540.528,03	55%	28%
Consórcios Públicos	125.323.178,45	125.726.321,15	0%	5%
Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP	56.768.333,90	57.697.212,60	2%	2%
Instituições Privadas com Fins Lucrativos	8.121.808,95	45.443.552,98	460%	2%
Transferências ao Exterior	3.835.456,02	1.643.439,00	-57%	0%
Transferências a Estados e ao Distrito Federal	445.526,39	501.843,20	13%	0%
Total	2.620.185.951,63	3.408.135.911,24	30%	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Do montante transferido em 2022, mais da metade foi repassado pela modalidade Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos (71%). Em uma análise comparativa com o ano anterior, verificou-se um aumento significativo no valor total de recursos transferidos pelo Estado a Instituições Privadas com Fins Lucrativos (460%) e aos Municípios (124%). Sobre estas modalidades, a Equipe Técnica discorreu mais detalhadamente, conforme itens seguintes.

2.5.1. Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos

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

O maior volume transferido em 2022 destinou-se às Organizações Sociais, através dos Contratos de Gestão (R\$ 1.465.333.788,48), correspondente a 83,77% do total repassado (R\$ 1.749.252.875,55). Em segundo lugar, o repasse por meio de Convênios (R\$

156.500.204,46) respondeu por 8,95% desse total. Juntas, representaram 92,72% das transferências.

Em uma análise comparativa entre os anos de 2021 (R\$ 1.650.232.386,84) e 2022, observou-se um **aumento de 6%** no repasse de Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, sendo 5,81% correspondente às Organizações Sociais. Os itens de despesas que mais tiveram um incremento em relação ao ano passado foram “Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos” (681,69%) e “Bilhete Único Intermunicipal” (96,43%).

2.5.1.1 Transferência a Organizações Sociais - Contrato de Gestão

No âmbito do Estado do Ceará, os contratos de gestão são executados por meio de Organizações Sociais, qualificadas na forma prevista pela Lei nº 12.781/1997 e suas alterações.

Com base nos dados do SIAFE corrigidos, a Diretoria informou que 72,71% do montante transferido em 2022 (R\$ 1.465.333.788,48) foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (R\$ 1.065.502.101,65), o qual obteve uma diminuição nos recursos em 0,03% em comparação ao ano anterior (R\$ 1.103.713.002,23) enquanto que o total de transferências **aumentou em 2022 na ordem de 0,06%** em relação a 2021.

Considerando as vultosas quantias envolvidas e a essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, a **Procuradora-geral** entendeu necessário reiterar, **no que concordo**, recomendação proposta no exercício anterior (nº 60¹⁵), classificada pela Diretoria no relatório final como “Em fase de implementação”, no sentido de que o Poder Executivo Estadual exerça rigoroso controle sobre a execução dos contratos e realização das respectivas

¹⁵ 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)

despesas.

2.5.1.2 Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos - Convênios

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

Em relação ao tópico, a Diretoria relacionou, com base nos dados do SIAFE, as 16 (dezesseis) instituições privadas sem fins lucrativos que mais receberam recursos, por meio de convênios, registrados no item de despesa em análise, a “C DE FORMAÇÃO E INCL NOSSA SRA DE FÁTIMA” a entidade que mais recebeu recursos (13,91%), seguido da “AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL” (9,07%), SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMÍLIA (8,94%) e INSTITUTO MARIA DA HORA (8,41%). Em conjunto, as 16 instituições receberam R\$ 125.345.618,63 (cento e vinte e cinco milhões e trezentos e quarenta e cinco mil e seiscentos e dezoito reais e sessenta e três centavos) correspondente a 86,37% do total transferido (R\$ 156.500.204,46).

Ademais, demonstrou que a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e DH (43,85%); o Fundo Estadual de Assistência (26,41%); o Fundo Estadual de Saúde (15,83%), a Secretaria do Esporte e Juventude do Estado do Ceará (3,83%); e o Fundo Estadual do Idoso do Ceará (2,56%), juntos, foram responsáveis por 92,48% dos recursos transferidos.

2.5.2. Transferência a instituições privadas com fins lucrativos

A Transferência a Instituições Privadas com Fins Lucrativos destina-se a cobrir, direta ou indiretamente, necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas e é feita mediante subvenções econômicas, expressamente autorizadas em lei específica.

Durante o ano de 2022, o Governo do Estado do Ceará transferiu às instituições privadas com fins lucrativos a importância de R\$ 45.443.552,98 (quarenta e cinco milhões e quatrocentos e quarenta e três mil e quinhentos e cinquenta e dois reais e noventa e oito centavos), através dos seguintes órgão gestores:

Órgão gestor	Valor (R\$)
Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Est. do Ceara	21.028.857,82
Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho	13.993.364,00
Fundo Estadual de Cultura	5.816.794,50
Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico	4.604.536,66
Total	45.443.552,98

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Em relação ao tópico, a Diretoria relacionou, com base nos dados do SIAFE, as dez instituições privadas com fins lucrativos que juntas, receberam 82,37% (R\$ 37.432.265,49) do total transferido.

Os maiores recebedores foram a Secretaria do Desenvolvimento Econômico (R\$ 11.008.250,00), a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (R\$ 8.042.368,97) e a Organização Guimarães Ltda (R\$ 7.285.015,26), que concentraram 57,95% do montante transferido no exercício de 2022.

Segundo o Órgão Instrutivo, o Estado do Ceará transferiu recursos com a finalidade de custear a gratuidade das pessoas idosas no transporte público coletivo metropolitana, nos termos da Emenda Constitucional n.º 123/2020 e Lei Estadual n.º 18.125/2022, para as seguintes Instituições Privadas: 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).

2.5.3. Transferência a municípios

As Transferências a Municípios compreendem os recursos financeiros repassados pelo Estado aos Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares, na forma de transferência voluntária prevista no art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às duas esferas de governo.

De acordo com os dados do SIAFE, durante o exercício de 2022 o Estado transferiu R\$ 740.330.138,73 (setecentos e quarenta milhões e trezentos e trinta mil e cento e trinta e oito reais e setenta e três centavos) aos municípios, nos seguintes itens de despesa:

Descrição	2022
Convênios, Acordos e Ajustes	598.748.506,09
Transporte Escolar - Termo de Responsabilidade	106.793.707,21
Outras Transferências aos Municípios	22.037.925,43
Transferências Especiais – PCF	10.960.000,00
Transferências com Finalidades Específicas – PCF	1.790.000,00
Total	740.330.138,73

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Os cinco órgãos/fundos que mais repassaram recursos aos municípios como transferências voluntárias foram: a Superintendência de Obras Públicas, a Secretaria de Educação, a Secretaria das Cidades, o Fundo Estadual de Saúde e Superintendência de Obras Hidráulicas, que concentraram 93,22% dos valores repassados.

A partir dos dados do SIAFE e do IPECE, a Diretoria apresentou tabela com os 20 municípios que mais receberam transferências voluntárias do Governo do Estado, os quais corresponderam 43,71% do total transferido.

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Sobral	51.991.258,40	73,89	7,02%
Pedra Branca	30.590.133,75	31,82	4,13%
Itapipoca	27.437.208,13	38,41	3,71%
Caucaia	22.086.055,98	32,63	2,98%
Fortaleza	21.423.681,01	65,08	2,89%
Acaraú	18.810.410,16	39,08	2,54%
Granja	17.806.828,33	18,09	2,41%
Crato	15.053.058,45	51,46	2,03%
Tamboril	14.480.837,46	43,75	1,96%
Novo Oriente	11.273.008,47	41,15	1,52%
Aracoiaba	10.563.278,40	50,67	1,43%
Assaré	10.219.026,29	50,96	1,38%
Chorozinho	10.187.228,82	30,64	1,38%
Icapuí	9.560.463,34	0,00	1,29%
Boa Viagem	9.402.627,43	45,61	1,27%
Horizonte	9.169.397,61	47,74	1,24%
Massapé	9.131.490,95	37,13	1,23%
Caridade	8.410.038,84	19,86	1,14%
Russas	8.377.691,07	67,00	1,13%
Morada Nova	7.605.117,49	47,97	1,03%
Total	323.578.840,38		43,71

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

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

A partir dos dados do SIAFE e do IPECE, a Diretoria apresentou também, tabela com os 20 (vinte) municípios menos beneficiados com transferências voluntárias do Governo do Estado, os quais corresponderam 43,71% do total transferido:

Município	Valor	IDM - (IG4) *	%**
Catarina	100.000,00	29,54	0,01%
Pacajus	200.000,00	24,89	0,03%
Baixio	219.626,42	31,29	0,03%
Umirim	367.179,47	35,62	0,05%
Ipaumirim	632.708,02	48,06	0,09%
Santana do Cariri	646.210,00	35,55	0,09%
Chaval	658.352,21	23,83	0,09%
São João do Jaguaribe	670.964,95	25,26	0,09%
Maracanaú	676.400,00	57,41	0,09%
Jati	690.756,59	64,31	0,09%
Tururu	700.597,07	44,07	0,09%
Milhã	713.613,68	18,57	0,10%
Aquiraz	735.750,00	60,48	0,10%
Itaiçaba	747.915,83	45,96	0,10%
Tarrafas	769.056,70	25,31	0,10%
Oros	785.421,90	46,93	0,11%
Palmacia	845.105,26	31,72	0,11%
Apuiarés	847.388,94	34,21	0,11%
Aiuaba	891.835,16	6,79	0,12%
Reriutaba	905.607,74	53,13	0,12%
Total	12.804.489,94		1,73%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Outrossim, aqui também verificou-se que, na distribuição de recursos por meio de transferências voluntárias também **não se levou em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM), como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará e a consequente transferência de recursos**, pois, conforme a tabela anterior, o município que recebeu menos recurso orçamentário possui abaixo de 30,00% de IDM(IG4).

Este assunto foi tema de recomendação do exercício anterior (Recomendação nº 3¹⁶) tendo a Diretoria concluído, nestas contas, que ainda se encontra “Em fase de implementação”.

Corroborando com a Equipe Técnica, o **Ministério Público** recomendou ao Poder

¹⁶ Recomendação nº 3 - À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias. (Parecer Prévio nº 293/2022).

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.

Em harmonia com os órgãos supracitados, acolho a sugestão de renovação da Recomendação nº 3 do Parecer Prévio nº 293/2022.

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

No exercício de 2022, as despesas com investimento do Poder Executivo totalizaram R\$ 3.757.291.583,33 (três bilhões e setecentos e cinquenta e sete milhões e duzentos e noventa e um mil e quinhentos e oitenta e três reais e trinta e três centavos), correspondendo a um percentual de execução de 60,68% em relação ao valor autorizado pela legislação orçamentária (R\$ 6.191.802.276,50), maior do que o percentual referente ao exercício anterior (58,04%). Ademais, o valor empenhado também foi superior em comparação com o exercício anterior (3.448.394.713,59). Abaixo segue as Despesas executadas em investimentos pelo Poder Executivo, conforme dados colhidos no SIAFE:

Exercício	Fonte de Recursos	Valor Autorizado (a)	Valor Empenhado (b)	% Execução (b/a)	% Participação (b/total)
2021	Recursos próprios	3.247.421.339,90	2.526.821.728,11	77,81%	73,28%
	Operações de crédito	1.358.674.918,93	480.230.838,07	35,35%	13,93%
	Outros recursos (*)	1.335.293.086,30	441.342.147,41	33,05%	12,80%
	Total	5.941.389.345,13	3.448.394.713,59	58,04%	100,00%
2022	Recursos próprios	3.560.276.390,28	2.742.624.789,48	77,03%	72,99%
	Operações de crédito	1.524.509.659,11	470.849.248,19	30,89%	12,53%
	Outros recursos (*)	1.107.016.227,11	543.817.545,66	49,12%	14,47%
	Total	6.191.802.276,50	3.757.291.583,33	60,68%	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Em relação aos Recursos Próprios, destacou-se que o percentual de execução se manteve relativamente estável em relação ao apresentado no ano anterior, entretanto abaixo do observado em 2018.

Em quanto às Operações de Crédito, que o valor empenhado diminuiu 1,95% em relação ao exercício anterior, sendo que tal montante foi composto de recursos oriundos de operações de créditos externas (87,53%) e internas (12,47%), diferente do exercício anterior, no qual os percentuais demonstrados foram 78,95% e 21,05%, respectivamente.

Nas tabelas a seguir, são demonstrados os montantes executados das operações de créditos externas e internas, detalhados pela subfonte conforme especificado no Manual Técnico do Orçamento de 2022, bem como os percentuais de variação em comparação com o exercício anterior e de participação em relação ao total desembolsado.

Subfonte	2021 (a)	2022 (b)	% (b - a) / a	% (b / total)
49 - OP. CRÉDITO EXTERNAS – IPF/BIRD	12.677.021,55	72.524.024,10	472,09%	17,60%
57 - TESOURO - KFW	2.876.283,99	11.887.561,81	313,30%	2,88%
58 - TESOURO - BIRD	26.855.753,70	40.150.524,86	49,50%	9,74%
59 - TESOURO - BID	274.296.498,33	210.045.214,44	-23,42%	50,97%
64 - TESOURO - FIDA	1.092.256,85	0,00	-100,00%	0,00%
65 - TESOURO - CAF	39.486.568,23	16.438.507,29	-58,37%	3,99%
67 - TESOURO - MLW	21.860.120,85	61.086.330,92	179,44%	14,82%
Total	379.144.503,50	412.132.163,42	8,70%	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Subfonte	2021 (a)	2022 (b)	% (b - a) / a	% (b / total)
36 - CPAC VLT - CEF	13.161.922,93	13.641.330,02	3,64%	23,23%
37 - CPAC MCMV - CEF	47.339,28	383.485,87	710,08%	0,65%
45 - TESOURO - BNDES	279.728,01	0,00	-100,00%	0,00%
49 - OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS – LINHA LESTE/BNDES	77.845.082,77	27.250.430,91	-64,99%	46,41%
56 - TESOURO - CAIXA ECONOMICA FEDERAL	9.752.261,58	17.441.837,97	78,85%	29,70%
Total	101.086.334,57	58.717.084,77	-41,91%	100,00%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Em relação às despesas de investimentos com recursos próprios (R\$ 2.742.624.789,48) por função, observa-se, segundo dados coletados pela Diretoria no SIAFE, que as que tiveram maior percentual de execução em 2022 foram: 21- Organização Agrária (96,96%), 12- Educação (96,63%), 13- Cultura (94,89%), 26- Transporte (93,61%) e 06- Segurança Pública (93,40%). Por outro lado, das 24 (vinte e quatro) funções, 10 (dez) apresentaram nível de execução abaixo do percentual total (77,03%): 03- Essencial à Justiça (13,16%); 04- Administração (52,35%); 09- Previdência Social (38,26%); 11- Trabalho (5,42%); 14- Direitos da Cidadania (51,41%); 17- Saneamento (18,54%); 22- Indústria (3,75%); 23- Comércio e Serviços (42,99%); 25- Energia (9,10%); e 28- Encargos Sociais (0%).

Ainda sobre os recursos próprios, demonstrou-se as funções relacionadas a direitos sociais, notadamente a comparação dos percentuais de execução, conforme segue abaixo:

Função	2021		2022		Variação Valor Au- torizado	Variação % Execu- ção
	Valor Autoriza- do	% Execução	Valor Autoriza- do	% Execução		
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	84.000.712,50	83,95%	131.482.070,83	93,40%	56,52%	11,26%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	31.761.210,80	78,81%	74.594.938,54	88,55%	134,86%	12,36%
10 - SAÚDE	53.135.015,29	69,01%	103.045.517,83	90,50%	93,93%	31,14%
11 - TRABALHO	7.717.491,46	9,56%	31.892.927,85	5,42%	313,26%	-43,36%
12 - EDUCAÇÃO	526.534.251,14	86,63%	315.680.378,08	96,63%	-40,05%	11,55%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	10.085.315,45	98,00%	33.078.527,96	51,41%	227,99%	-47,54%
16 - HABITAÇÃO	14.779.576,28	41,39%	10.762.675,84	78,86%	-27,18%	90,54%
17 - SANEAMENTO	300.994.896,22	17,20%	457.284.831,41	18,54%	51,92%	7,79%
26 - TRANSPORTE	993.841.457,69	90,10%	1.202.909.097,31	93,61%	21,04%	3,89%
27 - DESPORTO E LAZER	12.103.038,06	78,21%	38.440.927,89	84,26%	217,61%	7,74%
Total	2.034.952.964,89	76,75%	2.399.171.893,54	77,42%	17,90%	0,88%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Diante dos dados acima, a Diretoria evidenciou que o valor autorizado dos gastos com investimentos aumentou 17,90% e o percentual de execução aumentou 0,88% em relação ao ano anterior. Por outro lado, as despesas executadas com recursos próprios referentes à função Educação diminuíram tanto em valor autorizado quanto em valor empenhado, entretanto o percentual de execução aumentou.

Quanto à variação dos percentuais de um ano para o outro, as funções que se destacaram positivamente foram Segurança Pública, Assistência Social, Educação, Habitação e Saúde. Por outro lado, o percentual de despesas executadas nas funções Trabalho e Direitos da Cidadania diminuiu no exercício.

Dada a relevância desses direitos sociais, a **Procuradora-geral** compreendeu 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 recomendou 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, **no que concordo, de modo que a proposta será incluída dentre as demais apresentadas ao final deste voto**.

3. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades. Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo analisou os demonstrativos consolidados comentados a seguir, apresentados pelo Estado no processo de Prestação de Contas de Governo:

3.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Conforme define o art. 102 da Lei Federal nº 4.320/64, o *Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.*

No que diz respeito ao exercício de 2022, a Equipe Técnica informou, desconsiderando as operações intraorçamentárias, que o Orçamento Geral do Estado teve as receitas estimadas em R\$ 28.694.931.849,00 (vinte e oito bilhões e seiscentos e noventa e quatro milhões e novecentos e trinta e um mil e oitocentos e quarenta e nove reais) e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 982.622.408,00 (novecentos e oitenta e dois milhões e seiscentos e vinte e dois mil e quatrocentos e oito reais), referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes.

Na análise do Balanço Orçamentário do exercício de 2022, verificou que as Receitas Realizadas e as Despesas Empenhadas perfizeram as somas de R\$ 34.942.850.771,66 (trinta e quatro bilhões e novecentos e quarenta e dois milhões e oitocentos e cinquenta mil e setecentos e setenta e um reais e sessenta e seis centavos) e R\$ 34.591.952.851,53 (trinta e quatro bilhões e quinhentos e noventa e hum milhões e novecentos e cinquenta e dois mil e oitocentos e cinquenta e um reais e cinquenta e três centavos), respectivamente, o que significou um **superavit orçamentário de R\$ 350.897.920,13** (trezentos e cinquenta milhões e oitocentos e noventa e sete mil e novecentos e vinte reais e treze centavos).

Tal resultado, especificamente, decorreu da execução do orçamento **corrente**, que correspondeu a um **superavit** de R\$ 5.027.498.951,07 (cinco bilhões e vinte e sete milhões e quatrocentos e noventa e oito mil e novecentos e cinquenta e um reais e sete centavos), e da execução do orçamento de **capital**, que registrou **deficit** de R\$ 4.676.601.030,94 (quatro

bilhões e seiscentos e setenta e seis milhões e seiscentos e um mil e trinta reais e noventa e quatro centavos).

Em relação à execução das receitas, verificou-se que o estado arrecadou **106,39%** das receitas previstas, o que representa um **excesso de arrecadação** de R\$ 2.100.274.598,03 (dois bilhões e cem milhões e duzentos e setenta e quatro mil e quinhentos e noventa e oito reais e três centavos). Quanto à execução da despesa, dos R\$ 37.170.216.060,65 (trinta e sete bilhões e cento e setenta milhões e duzentos e dezesseis mil e sessenta reais e sessenta e cinco centavos) de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 34.591.952.851,53 (trinta e quatro bilhões e quinhentos e noventa e um milhões e novecentos e cinquenta e dois mil e oitocentos e cinquenta e um reais e cinquenta e três centavos), demonstrando uma execução na ordem de **93,06%** dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma **economia orçamentária** de R\$ 2.578.263.209,12 (dois bilhões e quinhentos e setenta e oito milhões e duzentos e sessenta e três mil e duzentos e nove reais e doze centavos).

Quanto aos restos a pagar inscritos no exercício, verificou-se um montante de R\$ 1.070.638.584,75 (um bilhão e setenta milhões e seiscentos e trinta e oito mil e quinhentos e oitenta e quatro reais e setenta e cinco centavos) de não processados (Despesa empenhada, mas não liquidada), enquanto os processados (Despesa liquidada, mas não paga) corresponderam a R\$ 150.802.919,86 (cento e cinquenta milhões e oitocentos e dois mil e novecentos e dezenove reais e oitenta e seis centavos).

3.2. BALANÇO FINANCEIRO

De acordo com o art.103 da Lei Federal nº 4.320/64, o *Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.*

No exame do demonstrativo em testilha, verificou-se o registro de receita orçamentária no total de R\$ 34.942.850.771,66 (trinta e quatro bilhões e novecentos e quarenta e dois milhões e oitocentos e cinquenta mil e setecentos e setenta e hum reais e sessenta e seis centavos), quantia esta conferente com o observado no Balanço Orçamentário e Anexo 10 do Balanço Geral. Entretanto, no detalhamento dessa receita, ao se somar as receitas ordinárias (R\$ 24.909.789.452,42) com as vinculadas (R\$ 10.033.067.666,27) **apurou-se receita orçamentária diferente** (34.942.857.118,69), razão pela qual a Diretoria analisou o demonstrativo em tela sem a especificação do tipo de recurso, se ordinário ou vinculado. Prosseguindo, informou um aumento de 25,48% das receitas orçamentárias e de 25,22% nas despesas orçamentárias, em relação ao exercício anterior.

Os interessados identificaram que a divergência supracitada se deu pela não captura pela fórmula no Sistema SIAFE da Nota Patrimonial nº 2022NP000151, no exato valor da diferença (R\$ 6.347,04) e por isso remeteram o Balanço Financeiro devidamente corrigido, o que foi suficiente para a **descaraterização do achado**.

Em relação à execução extraorçamentária, o Órgão Técnico observou que o aumento ocorrido tanto nos recebimentos quanto nos pagamentos decorreu, em grande parte, de “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados”, sendo tal elevação comentada em Nota Explicativa na forma abaixo reproduzida:

O grupo de depósitos e valores restituíveis teve um elevado aumento em seus valores quando comparado com o exercício de 2021 devido à mudança de sistemática de repasse de transferências constitucionais aos municípios, que a passou a ser feito por restituição de receitas, extraorçamentário, valores retidos para o FUNDEB, ao registro de valores pagos a fornecedores por meio do Bradesco, depositados na conta de pagamento de fornecedores (entradas e saídas registradas extraorçamentariamente, após a execução orçamentária da despesa). No processo de classificação da receita, inicialmente a receita arrecada é contabilizada na conta de receita a classificar, para na fase seguinte, ser classificadas nas naturezas de receitas

específicas. Este sistema de classificação de receitas faz com que as entradas e saídas extraorçamentárias fiquem com valores elevados.

Ademais, informou, a partir de valores detalhados na Nota Explicativa BF02, a movimentação extraorçamentária dos “Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados”, na forma a seguir reproduzida:

Tabela 52 – Movimentação extraorçamentária – Exercício 2022

Discriminação	Valor (R\$ milhares)
Ingressos	
Recebimentos Extraorçamentários (III)	
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	
Discriminação	
Valor (R\$ milhares)	
2.1.8.9.1.98.02 - Receitas a Classificar	23.987.241,00
2.1.8.8.1.99.02 - Fornecedores /Credores Pagos p/ OB	6.747.950,00
Dispêndios	
Pagamentos Extraorçamentários (VIII)	
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	
2.1.8.9.1.98.02 - Receitas a Classificar	23.982.725,00
2.1.8.8.1.99.02 -Fornecedores /Credores Pagos p/ OB	6.747.935,00

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Sobre a conta “Receita a Classificar”, acrescentou que a Comissão PASF informou sobre a Nota Técnica CE-NOC Nº 003/2020, emitida pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, na qual teria sido proposta a mudança no fluxo de arrecadação e correspondentes registros na contabilidade objetivando automatizar a conciliação bancária. Similarmente, em relação às despesas, verificou que os valores transitavam na conta “Fornecedores/Credores Pagos p/ OB”.

Em análise à questão, avaliou a necessidade de acompanhamento das citadas contas e **requisitou que fosse apresentada a composição dos valores que ficaram pendentes de reclassificação ao final do exercício de 2022**, tendo os interessados elucidado o seguinte:

Inicialmente, a conta contábil nº 218819902 - Fornecedores/Credores Pagos p/ OB está constando valores somente na Unidade Gestora 190001. Em consulta ao saldo final do exercício 2022 verificou-se que a conta contábil apresentou um saldo de apenas R\$ 15.530,90. Atualmente, essa conta contábil é utilizada no fluxo dos

pagamentos dos fornecedores do estado que devem passar pelo Banco Bradesco por força contratual que o estado possui. Assim, trata-se de uma conta contábil que todos os dias apresenta o fluxo de pagamentos aos fornecedores e ocorre a sua respectiva conciliação. Dessa forma, o saldo constante ao final do ano refere-se a pagamentos realizados nos últimos dias do exercício no qual ocorreram problemas durante o processamento bancário. Alguns destes problemas são o CPF/CNPJ do favorecido divergente do cadastro do banco, conta corrente do favorecido inválida, entre outros. Assim, a conciliação da conta contábil somente foi realizada no início do exercício de 2023. Já a conta contábil nº 218919802 - Receita a Classificar possui saldos em algumas unidades gestoras do estado, sendo a maior parte da movimentação do encontrase na Unidade Gestora 190001. Esta conta é utilizada no fluxo do registro, identificação e classificação das receitas arrecadadas pelo estado durante o exercício. (...) Em consulta ao saldo final do exercício 2022, verificou-se que a conta contábil de receita a classificar apresenta um saldo de R\$ 10.094.353,01.

A Diretoria se satisfaz com esclarecimentos prestados em relação à conta 218819902 - Fornecedores/Credores Pagos p/ OB, entretanto, em relação à conta nº 218919802 - Receita a Classificar, subtraindo os ingressos dos dispêndios, encontrou um valor diferente (R\$ 4.533.123,35) do saldo informado na Defesa (R\$ 10.094.353,01) no que inferiu que a conta contemplaria outros valores de receita a classificar. Além disso, registrou que não ficou esclarecido o prazo médio para reclassificação dos valores nela registrados.

Em vista do ocorrido, recomendou 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, **sendo acompanhado em sua sugestão pelo Ministério Público e este Relator.**

Ainda sobre o Balanço Financeiro, considerando o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 9.158.119.694,32) e o saldo em espécie do exercício anterior (R\$ 10.251.207.760,07), apurou uma **redução de 10,66% nas disponibilidades financeiras do**

Estado em 2022 e uma redução de 152,42% no resultado financeiro em relação ao do exercício anterior (R\$ 2.085.415.532).

O resultado financeiro negativo encontrado no exercício 2022, segundo elucidou os interessados em sede de defesa, deveu-se em sua maior parte a diferença entre os Recebimentos Extra Orçamentários (III) e Pagamentos Extra Orçamentários (VIII) - R\$ 1.443.985.985,88. Além disso, em relação ao grupo Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, pelo fato de ter havido mais dispêndios que ingressos e por fim, pelo pagamento de restos a pagar processados e não processados em valores superiores às inscrições de restos a pagar do exercício.

3.3. BALANÇO PATRIMONIAL

De acordo com a 9ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP¹⁷), o *Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).*

A partir das informações registradas no Balanço Geral do Estado, a Diretoria informou um total do Ativo existente ao final de exercício de 2022 na monta de R\$ 66.655.431.808,88 (sessenta e seis bilhões e seiscentos e cinquenta e cinco milhões e quatrocentos e trinta e um mil e oitocentos e oito reais e oitenta e oito centavos) e total do Passivo na mesma quantia.

Os grupos que compõem o demonstrativo em comento serão abordados nos subitens apresentados na sequência.

Reclamado pela Diretoria a apresentação do Balanço Patrimonial com nível de

¹⁷ Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em 07/08/2023.

detalhamento inferior aos de exercícios anteriores, os interessados asseveraram que a estrutura do Balanço Patrimonial seguiu o modelo previsto na 9ª edição do MCASP, válido para o exercício 2022 e que na estrutura atual emitida pelo SIAFE-CE houve a redução de um nível nos agrupamentos em relação ao que vinha sendo publicado anteriormente pelo S2GPR.

Em harmonia com a Diretoria e Procuradoria, acolho sugestão técnica no sentido de recomendar à Secretaria da Fazenda, que acrescente, nas notas explicativas, mais um nível de detalhamento, dos subgrupos que compõem o Balanço Patrimonial a fim de zelar pela transparência e o exercício do controle.

3.3.1. Ativo

De acordo com a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL¹⁸, *ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado. Recurso, por sua vez, é um item com potencial de serviços ou capacidade de gerar benefícios econômicos.*

Os ativos devem ser classificados como circulantes quando estiverem disponíveis para realização imediata ou houver a expectativa de realização em até doze meses após a data das demonstrações contábeis. Do contrário, deverão ser classificados como não circulantes.

3.3.1.1. Ativo Circulante

As contas do Ativo Circulante estão classificadas nos subgrupos Caixas e Equivalentes de Caixa, Créditos a Curto Prazo, Demais Créditos e Valores a Curto Prazo, Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo, Estoques e Variações Patrimoniais Diminutivas Pagas antecipadamente.

¹⁸ Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, de 23 de setembro de 2016. Disponível em https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc&ga=2.238942595.2058356391.1691587453-923965507.1676638266. Acesso em 08/08/2023.

Ao final do exercício em exame, tais contas perfizeram a soma de R\$ 19.634.084.897,00 (dezenove bilhões e seiscentos e trinta e quatro milhões e oitenta e quatro mil e oitocentos e noventa e sete reais), o que representou um **decréscimo de 20,41%** em relação ao exercício anterior (R\$ 24.667.504.191,00). A variação dos Créditos a curto prazo e do Caixa e equivalentes de caixa foram os maiores responsáveis por esse percentual, visto que diminuíram 37,68% e 11,17%, respectivamente.

Em relação aos Créditos a curto prazo, a redução dos Créditos Tributários a Receber, na ordem de 37,31%, contribuiu sobremaneira para o resultado e de acordo com o que verificou a Diretoria na nota explicativa BP02, isso se deu devido à redução nos autos de infração de ICMS em decorrência do aumento do número de sessões e de processos de valores expressivos em pauta, encerramento de 3.154 processos de valores menos expressivos e ainda, julgamento de 13 autos de infração de valores expressivos de uma única empresa que culminou na redução do crédito tributário após análise da 2ª Instância.

3.3.1.2 Ativo Não Circulante

Segundo informou a Secretaria de Controle Externo, em 2022, o Ativo Não Circulante (R\$ 47.021.346.911,48) correspondeu a 70,54% do ativo total, tendo no Imobilizado (R\$ 29.103.043.038,00) 61,89% do seu valor, em relação ao exercício de anterior (R\$ 42.799.027.806,35), o Ativo Não Circulante **aumentou 9,87%**.

Dos valores que compõem o Ativo Realizável a Longo Prazo, tem-se os Créditos de Longo prazo, que conforme verificou-se na nota explicativa BP10, os valores de dívida ativa, deduzidos dos seus ajustes de perda, representam 93,25% desses créditos.

Dentre os investimentos (nota explicativa BP11), observou-se que 81% refere-se a Participações em Sociedades Controladas. Dessas participações, a Cagece e o Metrofor são os maiores representantes, com os percentuais 51,42% e 21,35%, respectivamente.

Em relação ao imobilizado, observou-se que os “Bens Imóveis Em Andamento” tiveram maior representatividade no aumento desse grupo, tendo variado (233,47%) positivamente em relação ao exercício anterior em mais de 1,5 bilhões de reais.

O processo de avaliação patrimonial dos bens imóveis do estado foi objeto de recomendação de exercícios anteriores (Recomendação nº 20¹⁹) e segundo avaliou a Diretoria nas presentes contas, segue “Em fase de implementação”, **o que enseja a renovação da advertência.**

3.3.1.3 Dívida Ativa

Nos termos do art.39, §2º, da Lei Federal nº 4.320/64, Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas e a Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública.

A partir das informações publicadas nas notas explicativas BP04 e BP10, a Diretoria apurou, somando os valores registrados no ativo circulante e não circulante e deduzindo o ajuste de perdas, que o Estado apresenta uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 10,6 bilhões, o que representou um **aumento de 3,15%** em relação ao exercício anterior (R\$ 10.324.182,00). Por fim, registrou que na nota explicativa BP04 são relacionadas as medidas de combate à sonegação realizadas em 2022.

¹⁹ Recomendação nº 20 - À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado. (Parecer Prévio nº 293/2022)

3.3.2. Passivo

De acordo com a NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL²⁰, para *satisfazer a definição de passivo, é necessário que a obrigação presente surja como resultado de transação ou de outro evento passado e necessite da saída de recursos da entidade para ser extinta.*

O Passivo do Estado do Ceará, no exercício de 2022, atingiu o montante de R\$ 21.989.515.412,09 (vinte e hum bilhões e novecentos e oitenta e nove milhões e quinhentos e quinze mil e quatrocentos e doze reais e nove centavos).

Assim como o ativo, o passivo é segregado em dois grupos: Circulante e Não Circulante. Quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis, as contas são classificadas no passivo circulante. Os demais passivos devem ser classificados como não circulantes.

3.3.2.1. Passivo Circulante

Segundo informou a Secretaria de Controle Externo, em 2022, o Passivo Circulante (R\$ 3.681.530.526,00) apresentou **crescimento** de 5,88% em relação ao exercício anterior (R\$ 3.476.944.271,00), sendo os Empréstimos e financiamentos a curto prazo seguido das demais obrigações a curto prazo os maiores responsáveis por essa variação.

Ademais, observou nota explicativa BP16 que dos valores que compõem as “Demais obrigações a curto prazo”, os valores restituíveis possuem grande representatividade (92,69%), representados, em sua maioria, por contas contábeis de consignações”

²⁰ Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP ESTRUTURA CONCEITUAL, de 23 de setembro de 2016. Disponível em https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2016/NBCTSPEC&arquivo=NBCTSPEC.doc&_ga=2.238942595.2058356391.1691587453-923965507.1676638266. Acesso em 08/08/2023.

A nota explicativa “BP14”, da qual reclamou-se o não envio na fase inicial, foi localizada pela Diretoria junto à Defesa (Processo nº 17806/2023-0, em anexo, Ato nº 19460/2023, pág. 35). Na peça foi demonstrada a composição dos empréstimos e financiamentos a curto prazo, verificando-se que os empréstimos internos estão na mesma proporção que os externos.

3.3.2.2. Passivo Não Circulante

O Passivo Não Circulante (R\$ 18.307.984.885,67) apresentou um **decréscimo de 4,80%** em relação ao exercício anterior (R\$ 19.230.128.736), sendo o grupo Empréstimos a Longo Prazo o maior responsável por essa variação, com redução de 9,04% e correspondendo a 82,51% do saldo do Passivo não Circulante.

3.3.3. Patrimônio Líquido

Patrimônio Líquido é o valor residual dos ativos da entidade depois de deduzidos todos seus passivos. De acordo com o Balanço Geral, confrontados os Ativos e Passivos, apurou-se um Patrimônio Líquido no montante de R\$ 44.665.916.397 (quarenta e quatro bilhões e seiscentos e sessenta e cinco milhões e novecentos e dezesseis mil e trezentos e noventa e sete reais), apresentando um pequeno **decréscimo de 0,21%** em relação ao exercício anterior (R\$ 44.759.458.991,00).

Inicialmente, foi reclamada a ausência, nas notas explicativas, da composição dos valores registrados nas contas de “Patrimônio Social e Capital Social” e “Demais Reservas”.

A Diretoria identificou a peça apresentada pela Defesa (Processo nº 17806/2023-0, em anexo, Ato nº 19460/2023, págs. 36-37), na qual constatou a composição dos valores registrados nas contas sobreditas. Ademais, observou, em 2022, o registro de reservas que

somam 376 milhões, sendo 99% desse valor referente a reavaliação de Bens Imóveis e o restante correspondente a reavaliação de Bens Móveis.

Sobre o valor de 29 milhões, registrado em Patrimônio Social e Capital Social, como “Capital Social Realizado Consolidação”, a Defesa esclareceu que *se refere ao capital reconhecido de exercícios anteriores registrado na Unidade Gestora 460601 COHAB.*

3.3.4. Resultado Financeiro e Saldo Patrimonial

Segundo levantou o Órgão Técnico com base no Balanço Geral do Estado, o Ativo Financeiro do Estado ao final do exercício de 2022 foi de R\$ 10.535.349.815, registrando uma redução de 0,56% em relação ao exercício anterior. O Passivo Financeiro, por sua vez, totalizou o montante de R\$ 3.017.036.299, resultando na redução de 19,70%. Confrontando-se ativo e passivo financeiros, verifica-se que o Estado apresentou um **Superavit Financeiro**, apurado no Balanço Patrimonial de **R\$ 7.518.313.515,57**, sendo **9,95% maior** que o apurado em 2021 (R\$ 6.837.749.969,47).

Ademais, verificou que o saldo patrimonial, que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superavits financeiro e patrimonial, no exercício de 2022, atingiu o valor de **R\$ 43.434.427.220,46**, superior 1,52% em relação ao exercício anterior (R\$ 42.782.775.422,29).

Sobre o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro com o detalhamento por fonte, visualizado nas notas explicativas (Tabela 141 - Demonstrativo do Superávit Financeiro Consolidado por Fonte), bem como junto ao Balanço Patrimonial, verificou-se a ausência dos valores do saldo do exercício anterior, dessa forma, estando em desacordo com o modelo definido no MCASP.

Sobre a pecha, justificaram os Srs. Governadores:

Em virtude da implantação do SiafeCe houve uma mudança na geração do quadro Superávit/Déficit que passou a ser elaborado utilizando-se o saldo da conta 8.2.1.1.1.00.00 – Disponibilidade por Destinação de Recurso (DDR), conta que não estava devidamente conciliada no S2GPR, não foi possível gerar o relatório trazendo os dois exercícios. Destacamos que anteriormente os saldos apresentados no S2GPR eram apurados pela diferença entre o ativo financeiro e passivo financeiro, em razão disso, o superávit/déficit dos exercícios anteriores a 2022 eram apurados, por Unidade Gestora e Consolidado, através da elaboração de planilhas, considerando as contas dos ativos e passivos com atributo F e por fonte de recursos (...)

Em face da implantação de um novo sistema (SiafeCe) e consequente reestruturação dos procedimentos, a Diretoria entendeu por esclarecido o achado, destacando, ainda, a necessidade de constar nas notas explicativas as mudanças ocorridas nos registros contábeis e metodologias de mensuração que possam refletir nos dados que compõem as demonstrações contábeis.

Ainda junto à Defesa foi apresentado (Processo nº 17806/2023-0, em anexo, Ato nº 19460/2023, pág. 39) uma tabela intitulada como “Contas dos ativos e passivos com atributo F e por fonte de recursos”, com uma listagem de fontes de recursos com valores relacionados em duas colunas, entretanto, ao somar os valores da primeira (R\$ 6.824.113.305,88) e da segunda coluna (R\$ 6.240.465.630,49) a Diretoria chegou a valores diferentes dos superavit financeiros apurados no exercício de 2022 e 2021.

3.3.5. Atos Potenciais

O Balanço Patrimonial apresenta ainda o Quadro das Contas de Compensação, onde são consolidados atos e fatos que possam vir a alterar, imediata ou indiretamente, a situação patrimonial do ente. Neste quadro, a soma dos atos potenciais ativos (que podem aumentar o patrimônio,) somaram R\$ 25 bilhões. Já os atos potenciais passivos (que podem

diminuir o patrimônio) somaram R\$ 82 bilhões, desse modo, superando os atos potenciais ativos.

Foi verificado que o Quadro das Contas de Compensação apresenta saldo anterior inconsistente com o saldo final do exercício anterior, não sendo contemplado nas notas explicativas nenhum dado sobre os atos potenciais ativos e passivos, considerados na elaboração desse quadro, que possam vir a afetar a situação patrimonial do Estado.

Como no item imediatamente anterior, a Diretoria, após análise da Defesa, concluiu que o achado em questão decorreu da implantação de um novo sistema (SiafeCe), e consequente reestruturação dos procedimentos. Assim, **descaracterizou o achado**, reiterando, ainda, a advertência quanto ao registro de ocorrência dessa espécie em notas explicativas.

3.4. DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Por definição do art.104 da Lei nº Federal nº 4.320/64, a *Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.*

Conforme explica a 9ª edição do MCASP²¹, o resultado do período, apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas (VPA) e diminutivas (VPD), passa a compor o saldo patrimonial do Balanço Patrimonial do exercício e representa um medidor do quanto o serviço público ofertado promoveu alterações quantitativas dos elementos patrimoniais.

Em comparação ao exercício anterior, observou-se que as VPA aumentaram 10,13%, superior às VPD, que aumentaram 6,21%. Dentre as primeiras, mereceu destaque os Impostos e Taxas, que representaram 28,65% do seu valor e dentre das VPD, destacou-se a de Pessoal e Encargos, correspondente a 15,35% do seu total.

²¹ Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em 08/08/2023.

Assim, o resultado patrimonial verificado no Balanço Geral do Estado foi **superavitário** em R\$ 4.832.100.850,00 (quatro bilhões e oitocentos e trinta e dois milhões e cem mil e oitocentos e cinquenta reais), o que representa um **aumento de 192,53%** em relação ao exercício anterior (R\$ 1.651.833.006,00).

3.5. DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

De acordo com a NBC TSP 12²², a Demonstração dos Fluxos de Caixa identifica as origens dos fluxos de entradas de caixa, os itens que geraram desembolsos de caixa durante o período das demonstrações contábeis, e o saldo do caixa na data das demonstrações contábeis e tais informações permitem aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a maneira como os recursos de caixa foram utilizados.

Segundo detectou a Diretoria de Contas de Governo, a DFC apresentada no Balanço Geral do Governo do Estado do Ceará contemplou apenas o Quadro Principal. Os demais quadros indicados no modelo definido na 9ª edição do MCASP²³: Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas, Quadro de Desembolsos de Pessoal de Demais Despesas por Função e Quadro de Juros e Encargos da Dívida, foram apresentados somente junto à Justificativa (Processo nº 16835/2023-1, em anexo, Ato nº 16665/2023, págs. 5-8).

Em 2022, o saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R\$ 9.035.646.324,28 (nove bilhões e trinta e cinco milhões e seiscentos e quarenta e seis mil e trezentos e vinte e quatro reais e vinte e oito centavos), tendo ocorrido uma **redução de 25,13%** em relação ao exercício anterior (R\$ 10.172.191.041,11).

²² Norma Brasileira de Contabilidade, NCB TSP 12, de 12 de outubro de 2018. Disponível em https://www2.cfc.org.br/sisweb/sre/detalhes_sre.aspx?Codigo=2018/NBCTSP12&arquivo=NBCTSP12.doc&_ga=2.142081201.2058356391.1691587453-923965507.1676638266. Acesso em 09/08/2023.

²³ Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943. Acesso em 09/08/2023.

O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo na cifra de R\$ 3.839.928.759,27 (três bilhões e oitocentos e trinta e nove milhões e novecentos e vinte e oito mil e setecentos e cinquenta e nove reais e vinte e sete centavos), enquanto que, o fluxo das atividades de investimento e de financiamento foram negativos nos valores de R\$ 4.110.814.205,50 (quatro bilhões e cento e dez milhões e oitocentos e quatorze mil e duzentos e cinco reais e cinquenta centavos) e R\$ 847.188.632,04 (oitocentos e quarenta e sete milhões e cento e oitenta e oito mil e seiscentos e trinta e dois reais e quatro centavos), respectivamente. A soma desses valores resultou numa Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa **negativa** na cifra de R\$ 1.118.074.078,27, **inferior** ao apurado no exercício anterior (R\$ 2.057.661.919,48) **em 154,34%**.

Contribuíram para este resultado a redução do Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais, na ordem de 18,61% em relação ao exercício anterior; em relação ao Fluxo de caixa das atividades de investimento, aumento de 44,70% dos desembolsos com “Aquisição de ativo não circulante” e redução de 99,80% nos ingressos decorrentes de “Alienações de Bens” e, por fim, quanto ao Fluxo de caixa das atividades de Financiamentos, a redução de 57,82% dos ingressos com “Operações de créditos”.

3.6. DEMONSTRAÇÃO DAS MUTAÇÕES DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO

Segundo informou a SECEX, a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) demonstra a evolução do patrimônio líquido da entidade, complementando o Anexo de Metas Fiscais (AMF), integrante do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), em atenção ao art. 4º, § 1º e § 2º da Lei Complementar nº 101/2000, sendo sua elaboração obrigatória para as empresas estatais dependentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação.

Somente no demonstrativo encaminhado junto à Defesa (Processo nº 16835/2023-1, em anexo, Ato nº 16665/2023, pág. 4), identificou-se a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido contemplando valores compatíveis com os dados extraídos das Demonstrações Contábeis da COHAB, publicadas no diário oficial do Estado do dia 24 de março de 2023, única companhia com registros da DMPL, conforme dispõe a nota dessa demonstração, Assim, o **achado inicial reclamando a incompatibilidade entre as fontes restou desconfigurado.**

A partir do demonstrativo retificado, informou-se que ocorreu um **decréscimo no patrimônio líquido** da COHAB, que passou do saldo negativo de R\$ 288.159.915 para R\$ 298.638.432. E ainda, que os resultados acumulados da COHAB, registrados na DMPL, somaram prejuízo acumulados no total de R\$ 345 milhões, correspondendo uma **elevação do seu saldo negativo de 4,37%** em relação ao exercício anterior.

3.7. EMPRESAS DEPENDENTES SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, conceitua a empresa estatal dependente como a *empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária*. E em seu art. 50, determina que as empresas enquadradas como dependentes devem obedecer à escrituração e demais normas de Contabilidade Pública.

Outrossim, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal define empresa estatal dependente como a *empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no*

exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade.

Estão incluídas no Orçamento Fiscal, e consequentemente enquadradas como dependentes, as seguintes empresas: Companhia de Habitação do Ceará (COHAB); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) e Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (ETICE).

Em relação às empresas contempladas no Orçamento de Investimentos, classificadas pelo Estado do Ceará como estatais não dependentes, o Órgão Instrutivo analisou as demonstrações contábeis das que receberam recursos estaduais a título de constituição e aumento de capital.

Observou, então, que dentre os valores empenhados pelo Estado para fins de constituição ou aumento de capital de empresa, consta a soma de R\$ 1.999.999,00 (um milhão e novecentos e noventa e nove mil e novecentos e noventa e nove reais) destinada à Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S/A (CEARAPAR) e utilizada, segundo nota explicativa (Processo nº 09513/2023-0, em anexo) na integralização de parte do seu capital social e para arcar com os custos pré-operacionais característicos de uma empresa recém-constituída.

Verificou-se ainda a soma de R\$ 1.946.234,06 (um milhão e novecentos e quarenta e seis mil e duzentos e trinta e quatro reais e seis centavos) repassada para a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH) e utilizada, conforme detalhado em documentação (Processo nº 09611/2023-0, em anexo - DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS - 141/2023 – 31/03/2023) na aquisição de bens, desse modo, não se identificando indicativo de dependência dessa empresa em relação ao Estado.

Para a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (Metrofor), foi detectado o repasse de R\$ 8.384.786,68 (oito milhões e trezentos e oitenta e quatro mil e setecentos e oitenta e seis reais e sessenta e oito centavos) sendo utilizado, conforme anexo (PROCESSO - 10077/2023-0 - ESCLARECIMENTO - 10749/2023 - 010077/2023, pág. 27), na aquisição de imobilizado (R\$ 4.415.734,84), ficando a diferença como saldo de recurso disponíveis (3.944.029,16).

No exercício anterior também restou diferença que teria permanecido como saldo de recurso disponível (R\$ 3.099.905,71). Assim, em atendimento à solicitação do Órgão Técnico os interessados informaram que parte do valor repassado, a título de constituição ou aumento de capital, permanece disponível para a utilização em investimentos em ativo imobilizado.

Ainda tratando dos valores repassados pelo Estado ao Metrofor, a Diretoria observou a soma de R\$ 196.009.565,73 (cento e noventa e seis milhões e nove mil e quinhentos e sessenta e cinco reais e setenta e três centavos) referente a concessão de subsídio tarifário, que conforme registrado em nota explicativa desta Companhia (ESCLARECIMENTO - 10749/2023 - 010077/2023, pág. 27), representou 72,83% da sua receita auferida no exercício, tendo uma considerável repercussão no aumento da sua receita operacional, em relação ao exercício anterior.

Ainda avaliando a representatividade desse subsídio no montante da receita operacional, na Demonstração de Fluxo de Caixa da Companhia (ESCLARECIMENTO - 10749/2023 - 010077/2023, pág. 14) também se observou seu reflexo no resultado do fluxo da atividade operacional líquida, atividade em que está somada esse recurso, pois foi suficiente para suportar o fluxo das atividades de investimento e financiamento, apurando-se, ao final do exercício, uma geração líquida de caixa e equivalente de caixa superior ao exercício anterior em de 972%. Dessa forma, verificando a utilização desses subsídios tarifários nas despesas operacionais, bem como, nos demais fluxos de atividade.

Junto a isso, nas notas explicativas do Metrofor (ESCLARECIMENTO - 10749/2023 - 010077/2023, pág. 29) observou-se informado que os prejuízos apurados no exercício e no período anterior ocorrem, pois o lucro bruto proveniente das suas operações não é “suficiente para cobrir os valores de Despesas Operacionais e que a diminuição dos prejuízos no ano de 2022 foi decorrente do recebimento do Governo do Estado do Ceará de R\$ 196.009.565,73 a título de subsídio para operação”.

Assim sendo, avaliou o Órgão Instrutivo que os recursos repassados pelo estado do Ceará, ao Metrofor, a título de subsídio tarifário, estão financiando despesas operacionais como também investimentos, desta forma, novamente trazendo o indicativo de dependência da estatal, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscais em seu art. 2º inciso III. E ainda, lembrou que esse indicativo de dependência é objeto de reiterada recomendação (Recomendação nº 19²⁴), tendo a Comissão PASF, ao se reportar à recomendação de nº 19, trazido alguns argumentos refutando essa dependência sob a justificativa de que, no exercício em análise, ter sido implementada a concessão de subsídios tarifários ao Metrofor, instituído pela lei 17.505 de 27/05/2021, e assim, dentre outras coisas, manter inalterados os valores das Tarifas Públicas cobradas ou a serem cobradas pelo Metrofor, nos anos de 2021 e 2022, mantendo o compromisso de cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, e do art. 14, VIII, da Constituição Estadual do Estado do Ceará, que estabelecem que a eficiência na prestação do serviço público deve trazer a garantia da modicidade tarifária ao usuário.

A citada lei regulamenta a concessão de subsídios que serão utilizados para custear as despesas operacionais do Metrofor. Ocorre que a Diretoria não localizou, na Lei de Responsabilidade Fiscal, a exceção desses valores provenientes de subsídios utilizados para pagar despesas operacionais, na caracterização de empresa estatal dependente.

²⁴ 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 293/2022)

Desta forma, decidiu, inicialmente, por manter o indicativo de dependência já observado nos exercícios anteriores, que foi reforçado na análise dos dados examinados das demonstrações contábeis dessa Companhia, ratificando-se a inclusão do Metrofor no orçamento fiscal do estado do Ceará, conforme reiterada recomendação.

Em sua análise final, todavia, a Diretoria, com base na nota explicativa dessa Companhia e considerando que o recurso repassado no exercício foi utilizado para aquisição de imobilizado, ficando uma parte como saldo de recurso disponível e não foi utilizado com despesas operacionais, não configurando indicativo de dependência, reformou o seu posicionamento.

Além disso, sobre a concessão do subsídio tarifário ocorrida no exercício em análise, a Unidade Técnica, reexaminando os esclarecimentos apresentados a respeito da Recomendação nº 19, destacou a alegativa dos interessados no sentido de que, sendo o subsídio do transporte público uma política pública que busca reduzir a tarifa cobrada na utilização desse serviço, o beneficiário desse subsídio não seria o Metrofor, “mas sim a população cearense usuária do serviço de transporte”.

E ainda, informou que sobre os subsídios tarifários concedidos ao Metrofor, tem-se a lei nº 17.505, publicada no DOE-CE do dia 27/05/2021, em que o Estado do Ceará fica autorizado a subsidiar a tarifa do serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, explorados pela Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos – Metrofor, por cada 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).

Na citada lei, observou a competência da Agência Reguladora do Estado do Ceará – ARCE, que deve auxiliar no processo de fixação dos valores dos subsídios, a serem definidos por meio de decreto específico do Poder Executivo.

Sobre o Decreto nº 34.423, publicado no DOE-CE do dia 07/12/2021, o qual fixa o subsídio tarifário máximo a ser pago por passageiro transportado pelo Metrofor, bem como o limite máximo a ser aportado pelo Estado do Ceará, a Diretoria observou que o aporte ocorrido no exercício (R\$ 196.009.565,73) **obedeceu ao limite fixado no art. 4º do citado Decreto** (R\$ 203.694.859,04 para o ano de 2022).

Por fim, mesmo considerando esclarecida a questão relacionada à dependência, mas levando em conta que o Decreto nº 34.423, publicado no DOE-CE do dia 07/12/2021 fixa valores até o exercício de 2022, e que em consulta aos registros do exercício de 2023 identificou repasses realizados pelo Estado do Ceará ao Metrofor, a título de subsídio tarifário, **reputou necessário reformular a recomendação nos seguintes termos, sendo acompanhada em sua sugestão pelo Ministério Público e também por este Relator:**

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.

4. CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Nesta seção, a Diretoria de Contas de Governo verificou o cumprimento de limites estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual e na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como o atingimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Para tanto, utilizou dados do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2022, respectivamente, e ainda, do Sistema Integrado de Planejamento e Administração

Financeira do Estado do Ceará (Siafe-CE) e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.

4.1. AFERIÇÃO DOS LIMITES DOS GASTOS NA EDUCAÇÃO

A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, e será proporcionado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Sobre o tema, foram analisados os aspectos que adiante se apresentam.

4.1.1. Aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE)

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 212 que o Estado deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios.

Em observância ao que dispõe o art. 73 da Lei Federal nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)²⁵, a Secretaria de Controle Externo apurou, com base nos dados do Siafe-CE e do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino., que o Governo do Estado do Ceará, considerando as despesas empenhadas, aplicou o montante de **R\$ 6.996.151.875,66** (seis bilhões e novecentos e noventa e seis milhões e cento e cinquenta e um mil e oitocentos e setenta e cinco reais e sessenta e seis centavos), **correspondente ao percentual de 26,23% da receita líquida de impostos e transferências.**

Muito embora este resultado **divirja** do divulgado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 26,11% (publicado no Portal da Transparência) e do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em

²⁵ Art. 73. Os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, na prestação de contas de recursos públicos, o cumprimento do disposto no [art. 212 da Constituição Federal](#), no [art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias](#) e na legislação concernente.

Educação (SIOPE), 27,05%, verificou-se o **cumprimento** do limite mínimo constitucional.

4.1.2. Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB)

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil cujos recursos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, incluindo sua justa remuneração, tendo sido instituído por determinação da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, sendo regulado pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Pelo menos 70% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Neste contexto, a Diretoria de Contas de Governo, a partir da base de dados do Siafe-CE e Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apurou que o Estado do Ceará **aplicou 80,85% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação, superando, portanto, o limite mínimo constitucional de 70%.**

4.2. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 198, §2º, estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre a arrecadação da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. A Lei Complementar nº 141/2012 definiu, em seu art. 6º, o percentual mínimo de 12% (doze por cento) a ser aplicado no caso dos Estados e do Distrito Federal.

Neste contexto, a Diretoria de Contas de Governo, a partir da base de dados do

Siafe-CE, verificou que o Estado do Ceará aplicou no exercício o montante de **R\$ 4.528.247.844,51** (quatro bilhões e quinhentos e vinte e oito milhões e duzentos e quarenta e sete mil e oitocentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e um centavos) em despesas com ações e serviços públicos de saúde, correspondente a **16,98% da receita utilizada para apuração, em cumprimento ao limite mínimo constitucional.**

Ademais, ressaltou que o resultado encontrado foi igual ao evidenciado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde publicado no Portal da Transparência, porém **divergente** do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), 16,28%.

Por fim, quanto aos Consórcios Públicos de Saúde, o Órgão Técnico informou, com base no RREO do 6º bimestre de 2022, um total empenhado de R\$ 99.825.802,10 (noventa e nove milhões e oitocentos e vinte e cinco mil e oitocentos e dois reais e dez centavos) referente às despesas executadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e incluídas para fins de cálculo do percentual de aplicação.

4.3. APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS

A Emenda Constitucional nº 98, de 19 de dezembro de 2019 modificou o art. 205, § 2º da Constituição Estadual do Ceará, estabelecendo que a LDO estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado.

Para o exercício de 2022, o art. 95 da LDO estabeleceu que a meta anual de investimentos para o exercício seria a média dos valores empenhados nos grupos de natureza da despesa 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, nas fontes 00 – Recursos Ordinários e 10 – Fecop, nos últimos 4 (quatro) exercícios anteriores à vigência da referida Lei.

Na espécie, houve o **descumprimento** do referido mandamento constitucional,

considerando os critérios definidos na legislação orçamentária, tendo em vista que os valores empenhados em 2022, no valor de R\$ 1.398.961.993,88 (um bilhão e trezentos e noventa e oito milhões e novecentos e sessenta e um mil e novecentos e noventa e três reais e oitenta e oito centavos) ficaram **abaixo da meta estabelecida** (R\$ 1.454.314.173,90).

Muito embora os interessados tenham justificado que o motivo principal para o não atingimento tenha sido a redução expressiva da execução das despesas relacionadas às Inversões Financeiras, considerando a ausência de adoção de medidas para readequar o processo de planejamento e execução orçamentária do exercício de 2022, com vistas a compensar tal diminuição e garantir o cumprimento do referido mandamento constitucional, a Diretoria **ratificou o achado e recomendou ao Poder Executivo que adote medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento da meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado, conforme disposto no artigo 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará.**

Quanto aos investimentos do setor público estadual no interior do Estado, o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que deve ser observada dotação nunca inferior a 50% (cinquenta por cento) do valor global consignado para esse fim, excluindo dessa classificação os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

Analisando os dados apresentados no Siafe-Ce, o Órgão Instrutivo apurou que tanto o percentual referente ao valor executado (45,44%) quanto o referente à dotação atualizada (40,91%) foram inferiores ao exigido, configurando, assim, o **não atendimento, também, do mandamento constitucional insculpido no art.210**. Ademais, foi registrada a não inclusão, no cálculo, das despesas alocadas na Macrorregião 15, denominada “Estado do Ceará”, tendo em vista que o Governo considera como não passíveis de regionalização por gerarem benefícios para todo o Estado.

Para a **Procuradora-geral Leilyanne Feitosa**, tais descumprimentos não são

suficientes para a emissão de Parecer Prévio desfavorável às contas, porém 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.

O descumprimento do art.210 da Constituição Estadual foi objeto de recomendação no Parecer nº 293/2022 (Recomendações nº 31²⁶ e 35²⁷), ambas classificadas pela Diretoria como “**Não atendida**”.

Ante o exposto, me manifesto de acordo com a recomendação feita pela Diretoria em relação ao descumprimento do artigo 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará., bem como pela renovação das recomendações do exercício anterior.

4.4. APLICAÇÃO DE RECURSOS COM FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLOGIA (FUNCAP)

Por exigência do art. 258 da Carta Magna Cearense, 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 dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada.*

Segundo apurado pela Secretaria de Controle Externo no Balanço Geral do Estado, os recursos do Tesouro repassados para a FUNCAP totalizaram R\$ 115.341.834,24 (cento e quinze milhões e trezentos e quarenta e um mil e oitocentos e trinta e quatro reais e vinte e quatro centavos), correspondendo a 0,89% da Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, **percentual inferior ao limite fixado pela Constituição Estadual.** Ademais,

²⁶ 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 (Parecer Prévio nº 293/2022)

²⁷ Recomendação nº 35 - Ao Governo do Estado, que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional insculpido no art. 210 da Constituição Estadual, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes. (Parecer Prévio nº 293/2022)

utilizando no cálculo a dotação atribuída à FUNCAP, encontrou o percentual de 1,07%, considerando o mesmo critério para a receita, **ainda assim não sendo atingido o limite constitucional em análise.**

A **Procuradora-Geral de Contas** recomendou 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.

Este assunto foi objeto de recomendação no Parecer Prévio nº 293/2022 (Recomendação nº 32²⁸), sendo esta classificada pela Diretoria como **“Não Atendida”, o que enseja a renovação da advertência.**

Por fim, foi levantado que a despesa com pessoal da Fundação de Amparo à Pesquisa não excedeu os cinco por cento do seu orçamento global, posto que o percentual alcançado foi de 2,17%, assim, atestou-se o **atendimento** do art.258, §2º, da Constituição Estadual.

4.5. FUNDOS DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO

O artigo 209 da Constituição Estadual do Ceará foi alterado pela Emenda Constitucional nº 107/2021, passando a vigorar com a seguinte redação:

Art. 209. O Estado aportará recursos para constituição e manutenção de fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo, inclusive mediante a disponibilização de crédito popular, objetivando a geração de novas oportunidades de empregos e renda para a população.

Parágrafo único. Os recursos aportados para o fundo de constituição e manutenção para o fomento e o incremento do microempreendedorismo no Estado do Ceará

²⁸ 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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

obrigatoriamente **serão destinados no importe de até 10% (dez por cento) aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família.** (grifamos)

Foi estabelecido pela EC nº 107/2021 ainda o seguinte:

Art. 2º A operacionalização do fundo específico criado nos termos do art. 209 da Constituição do Estado, com a redação conferida pelo art. 1º desta Emenda, implicará, pela afinidade de propósitos, a extinção do Fundo de Financiamento às Micro, Pequena e Média Empresas do Estado do Ceará –FCE, previsto na Lei Complementar n.º 5, de 30 de dezembro de 1996.

Art. 3º Dos recursos do fundo de que trata o art. 1º, **20% (vinte por cento) serão, prioritariamente, destinados ao fomento de ações promovidas em municípios do interior do Estado.** (grifamos)

Em exame aos dados disponibilizados no Siafe-CE e no Relatório do Controle Interno, a Diretoria de Contas de Governo verificou que no exercício de 2022, o programa 362 –Empreendedorismo e Arranjos Produtivos Locais foi operacionalizado por meio do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo, tendo sido empenhados e pagos, os valores de R\$ 83.614.947,11 (oitenta e três milhões e seiscentos e quatorze mil e novecentos e quarenta e sete reais e onze centavos) e R\$ 82.390.303,95 (oitenta e dois milhões e trezentos e noventa mil e trezentos e três reais e noventa e cinco centavos), respectivamente, considerando a fonte de recursos FECOP.

Contudo, observou haver **divergência** entre os referidos montantes e o valor referente ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará informado na nota explicativa 6.2.30 do Balanço Geral, na qual está registrado que *em relação às aplicações na CARTEIRA DE CRÉDITO, ou seja, à contratação de empréstimos, o Ceará Credi alcançou em 2022 a cifra de R\$ 85.873.319,10 (oitenta e cinco milhões, oitocentos e setenta e três mil, trezentos e dezenove reais e dez centavos) em créditos concedidos, superando o valor aportado para a rubrica “459066 Repasse para Concessão de Empréstimos” no ano.*

Os interessados apontaram as diferenças entre os critérios utilizados na apuração dos montantes apresentados no Balanço Geral e no Relatório de Controle Interno. Assim, restou **descaracterizado o referido achado**.

Por fim, considerando os dados apresentados no Balanço Geral, o Órgão Técnico constatou que 60,94% dos créditos concedidos (R\$ 52.327.991,06) foram destinados a municípios do interior do Estado do Ceará. Ademais, do total concedido, foram destinados 20,99% (R\$18.023.708,49) às pessoas com deficiência, bem como às mulheres chefes de família, configurando, assim, o **atendimento** dos dispositivos constitucionais referentes aos percentuais de destinação.

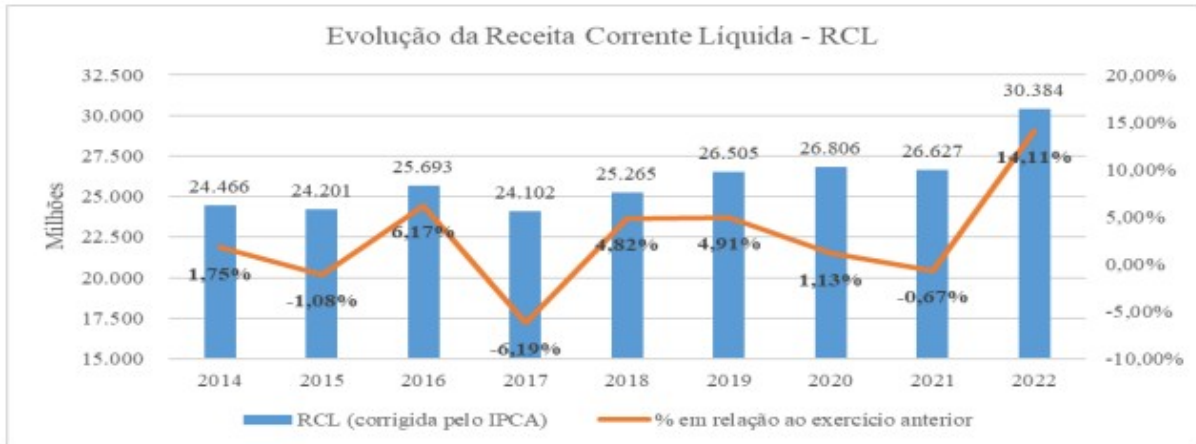
4.6. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

O art.2º, inciso IV, da Lei nº 101/2000 conceitua a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária. Ademais, foi definido, como critério de apuração, o somatório das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

De acordo com o que observou a Diretoria de Contas de Governo no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), a RCL do Estado, no exercício em análise, foi de R\$ 30.383.651.351,44, sendo detectada **divergência não relevante** em comparação com o montante apurado a partir dos dados extraídos do Siafe-CE (R\$ 30.383.463.662,69).

A evolução da RCL nos últimos anos corrigida pelo IPCA foi elaborada pela Diretoria a partir dos dados do RREO do 6º bimestre de 2014 a 2022, sendo ressaltado o

percentual de aumento da RCL de 14,11%, considerando que o IPCA divulgado em 2022 foi de 5,79%.



Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Destacou a **Procuradora-geral** 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.

4.7. DESPESA COM PESSOAL

Para os efeitos da Lei nº 101/2000, *entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.* Além disso, o art.18, §2º, da referida norma legal, estabelece que *será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.*

A partir do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, elaborado com base nos dados do Siafe-CE, a Secretaria de Controle Externo informou, inicialmente, que o total das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (R\$ 13.144.312.328,65) representou 43,39% da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo do limite de alerta (43,74%), o que demonstra o cumprimento da regra legal insculpida na LRF. Todavia, detectou **divergência** entre os valores apurados e os publicados no Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, que compõe o Relatório de Gestão Fiscal.

Em resposta, os interessados demonstraram cada diferença que contribuiu para o achado, conforme trechos da defesa, reproduzida na sequência:

Fonte 270 não considerada pelo TCE

(...) os recursos de que trata a lei complementar estão sendo registrados como receita orçamentária no PREVID, natureza 7922990101 - Compensação pela Transferência de Riscos/Encargos Previdenciários - LC 227/2020, fonte 270 – Recursos Diretamente Arrecadados. Por serem recursos próprios, as despesas respectivas são deduzidas, visto que são recursos vinculados com inativos e pensionistas. **A auditoria do TCE acabou não considerando esse valor, o que gerou uma diferença a maior de R\$221.539.989,10.**

Relatório do TCE não somou o elemento: 319007 - CONTRIBUIÇÃO À ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA

- Apesar do valor de R\$ 7.145.745,62 da despesa 319007 - CONTRIBUIÇÃO À ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA estar presente na memória de cálculo do TCE, **ele não compôs o Anexo I da auditoria do Tribunal, fazendo com que o relatório do TCE fique a menor nesse montante;**

Gasto com Pessoal de OS's foi de R\$952.444.114,49 e não o informado em Nota Explicativa de R\$903.651.633,66

(...) **Por lapso, a nota explicativa acabou não sendo atualizada** após a inclusão do 2º Quadrimestre da Funsáude na republicação. **Assim o TCE considerou o valor informado na Nota Explicativa e não o que foi efetivamente contabilizado no relatório,** gerando uma diferença a menor de R\$48.792.480,83 na auditoria do TCE;

(...)

Consórcios Públicos

(...) **O valor mais expressivo de Restos a Pagar Não Processados foi de 339034 - OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO no valor de R\$12.012.081,72, bem próximo a diferença de R\$16.071.153,79 apontada pelo TCE em relação às despesas liquidadas.**
(grifamos)

Diante dos esclarecimentos acima, a Diretoria reformou o cálculo exordial, especificando as alterações realizadas na fase final: utilização da despesa empenhada; despesa líquida total referente às Organizações Sociais e Outras Entidades no valor de R\$ 903.651.633,66; inclusão do montante referente à natureza de despesa “319007 - Contribuição à Entidades Fechadas de Previdência e finalmente, na linha “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, inclusão da fonte de recursos “70 - Recursos Diretamente Arrecadados”.

Assim, apurou que o total das Despesas com Pessoal do Poder Executivo (R\$ 12.977.525.997,52) representou **42,84%% da Receita Corrente Líquida Ajustada**, abaixo do limite de alerta (43,74%), o que demonstra o **cumprimento** da regra legal, fazendo, ainda, as observações seguintes:

- a) restou divergência não relevante em comparação com o percentual divulgado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal publicado pelo Poder Executivo (42,83%);
- b) verificou-se o cumprimento dos limites máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%) previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) considerando a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), foram somados os percentuais para aferição dos limites da despesa com pessoal de ambas as Cortes de Contas, conforme parágrafo único do art. 8º, Emenda Constitucional nº 92, de 16 de agosto de 2017 c/c Acórdão nº 115/2018 deste TCE;

Por fim, ressaltou que embora a Recomendação nº 65²⁹ (do Parecer nº 293/2022) tenha sido avaliada como “**Atendida**” no exame inicial, verificou que o Demonstrativo da Despesa com Pessoal apresenta o percentual de 49,00% para o limite máximo, sem evidenciar em nota explicativa o percentual definido por esta Corte de Contas (48,60%) e LDO. Ademais, mesmo com a ocorrência de divergência entre a despesa líquida total referente às Organizações Sociais e Outras Entidades mencionada nos esclarecimentos ofertados (R\$ 952.444.114,49) e a apresentada nas notas explicativas do demonstrativo (R\$ 903.651.633,66), em consulta ao Diário Oficial do Estado verificou que não foi efetuada a republicação do referido demonstrativo com correção dos referidos valores.

Diante do exposto, entendeu necessário recomendar ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar no Demonstrativo da Despesa com Pessoal nota explicativa contendo as disposições em relação ao limite máximo da despesa com pessoal definido no Acórdão TCE nº 0115/2018 bem como divulgar de forma adequada os montantes referentes às Organizações Sociais e Outras Entidades, no que estou de acordo.

4.8. RECEITAS E DESPESAS PREVIDENCIÁRIAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES

Sobre a matéria, o Órgão Instrutivo informou, a partir das receitas e despesas apresentadas no Fundo em Repartição (Plano Financeiro), que engloba as contas do FUNAPREV, um **resultado negativo** de R\$ 956.248.094,44 (novecentos e cinquenta e seis milhões e duzentos e quarenta e oito mil e noventa e quatro reais e quarenta e quatro centavos) e ainda que, para cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, o Estado do Ceará aportou recursos no montante de R\$ 1.082.977.370,36 (um bilhão e oitenta e dois milhões e novecentos e setenta e sete mil e trezentos e setenta reais e trinta e seis centavos).

²⁹ Recomendação nº 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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

Além disso, detectou **divergência** em relação ao resultado apresentado no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (Anexo 4 do RREO): deficit de R\$ 773.316.238,11 (setecentos e setenta e três milhões e trezentos e dezesseis mil e duzentos e trinta e oito reais e onze centavos), decorrente de diferença entre as despesas analisadas.

Quanto ao PREVMILITAR (Sistema de Proteção Social dos Militares), a Diretoria de Contas de Governo levantou um **deficit** de R\$ 334.046.315,58 (trezentos e trinta e quatro milhões e quarenta e seis mil e trezentos e quinze reais e cinquenta e oito centavos).

Sobre o Fundo em Capitalização (Plano Previdenciário), levantou um superavit de R\$ 241.045.343,68 (duzentos e quarenta e hum milhões e quarenta e cinco mil e trezentos e quarenta e três reais e sessenta e oito centavos), que significou a **reversão** do resultado negativo do exercício anterior (deficit de R\$ 141.710.618,87).

Todavia, ressaltou **divergência** observada em relação ao resultado apresentado no demonstrativo publicado, de R\$ 284.477.831,56 (duzentos e oitenta e quatro milhões e quatrocentos e setenta e sete mil e oitocentos e trinta e hum reais e cinquenta e seis centavos), decorrente de diferença entre as despesas analisadas.

(...) tão logo iremos fazer uma nova republicação do RREO - Anexo IV - 6º Bimestre, de acordo com os valores informados pelo TCE-CE , informaram os interessados.

Em nova consulta ao portal da transparência do Estado do Ceará e ao Diário Oficial do Estado, a Diretoria não localizou a republicação do Anexo 4 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao exercício de 2022, razão pela qual recomendou ao Poder Executivo que adote medidas para publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores.

componente do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em conformidade com as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais, no que estou de acordo.

Ainda a partir do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores (Anexo 4 do RREO), a Unidade Técnica noticiou um superavit no resultado da administração do RPPS de R\$ 2.503.950,56 (dois milhões e quinhentos e três mil e novecentos e cinquenta reais e cinquenta e seis centavos).

Por fim, em relação ao Demonstrativo do Plano Financeiro, o qual apresenta as maiores despesas previdenciárias, observou uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2035, resultando em um aumento da necessidade de aportes por parte do Estado para cobertura das insuficiências financeiras.

Ainda a respeito do tema em discussão, a **Procuradora-geral** fez os seguintes comentários:

(...) 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.

Em atenção às considerações pertinentes colocadas pelo Ministério Público e a necessidade de acompanhamento das medidas a serem adotadas pelo Governo do Estado com vistas a sanar a insuficiência financeira do Fundo e reduzir a dependência dos aportes financeiros do Poder Executivo, este Relator propõe a renovação das Recomendações nº 55³⁰ e 56³¹, do Parecer Prévio nº 293/2022 e determinação à Secretaria

³⁰ 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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

³¹ 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

de Controle Externo para que acompanhe o cumprimento da determinação contida no Acórdão nº 1142/2022, lavrado no Processo nº 19821/2019-6 nos termos da sugestão da Procuradora-geral.

4.9. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR DO PODER EXECUTIVO

Em consulta ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos Pagar (Anexo V do Relatório de Gestão Fiscal) referente ao 3º quadrimestre de 2022, a Diretoria de Contas de Governo verificou que o Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 8.314.862.483,56 (oito bilhões e trezentos e quatorze milhões e oitocentos e sessenta e dois mil e quatrocentos e oitenta e três reais e cinquenta e seis centavos) e obrigações financeiras na ordem de R\$ 1.439.294.264,46 (hum bilhão e quatrocentos e trinta e nove milhões e duzentos e noventa e quatro mil e duzentos e sessenta e quatro reais e quarenta e seis centavos), resultando em uma disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 6.875.568.219,10 (seis bilhões e oitocentos e setenta e cinco milhões e quinhentos e sessenta e oito mil e duzentos e dezenove reais e dez centavos).

E considerando os restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, uma disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados de R\$ 5.877.576.798,49 (cinco bilhões e oitocentos e setenta e sete milhões e quinhentos e setenta e seis mil e setecentos e noventa e oito reais e quarenta e nove centavos), o que representa uma **diminuição** de 6,85% em relação ao montante divulgado no exercício anterior.

Segundo o art.43, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), as disponibilidades de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente. Foi observada no demonstrativo em análise uma disponibilidade de caixa líquida do RPPS na

República. (Parecer Prévio nº 293/2022)

ordem de R\$ 392.208.808,03 (trezentos e noventa e dois milhões e duzentos e oito mil e oitocentos e oito reais e três centavos).

Quanto à divulgação no demonstrativo de destinações de recursos (Receita de Impostos e de Transferências de Impostos – Educação e Receita de Impostos e de Transferências de Impostos – Saúde) com disponibilidade de caixa negativa, o Órgão Técnico registrou localizou nota explicativa informando que a disponibilidade das Fontes de recurso “00” e “01” está centralizada no tesouro e o recurso somente é liberado no momento do pagamento da obrigação pela unidade executora.

4.10. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS

Nos termos do art.28 da Lei nº 11.079/2004³², a União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios.

A Diretoria de Contas de Governo verificou no Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas um total de despesas executadas com contratos de R\$ 57.697.212,60 (cinquenta e sete milhões e seiscentos e noventa e sete mil e duzentos e doze reais e sessenta centavos), considerando o Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão. Tal montante correspondeu a 0,19% da RCL no período analisado, em **atendimento** à lei citada.

³² com redação alterada pela Lei nº 12.766, de 2012.

4.11. ALIENAÇÃO DE ATIVOS E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

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

A Diretoria de Contas de Governo verificou no Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO) que o Estado auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 93.021,98 (noventa e três mil e vinte e um reais e noventa e oito centavos) e pagou despesas a partir da fonte de recursos Alienação de Bens (Fonte 12) no total de R\$ 66.919.968,29 (sessenta e seis milhões e novecentos e dezenove mil e novecentos e sessenta e oito reais e vinte e nove centavos), de modo que restou um saldo financeiro a aplicar do exercício de R\$ 1.306.515,85 (um milhão e trezentos e seis mil e quinhentos e quinze reais e oitenta e cinco centavos), constatando-se, assim, o **cumprimento** do art. 44 da LRF.

4.12. DÍVIDA CONSOLIDADA

Para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao *montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses*. Além disso, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

Sobre esta temática, a Diretoria de Contas de Governo demonstrou que o total da dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará atingiu, ao final do exercício, o

montante de R\$ 17.568.895.743,13 (dezessete bilhões e quinhentos e sessenta e oito milhões e oitocentos e noventa e cinco mil e setecentos e quarenta e três reais e treze centavos), o que significa uma **redução** de R\$ 1.280.953.923,97 (hum bilhão e duzentos e oitenta milhões e novecentos e cinquenta e três mil e novecentos e vinte e três reais e noventa e sete centavos), equivalente a 6,8%, em relação ao exercício anterior. Nestas condições, o Estado não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO: R\$ 20.293.643.000,00 (vinte bilhões e duzentos e noventa e três milhões e seiscentos e quarenta e três mil reais) e R\$ 15.975.222.000,00 (quinze bilhões e novecentos e setenta e cinco milhões e duzentos e vinte e dois mil reais) para Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida, respectivamente.

A Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece que a Dívida Consolidada Líquida – DCL compreende a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Além disso, a referida resolução fixa o limite de endividamento para os Estados em 200% da Receita Corrente Líquida – RCL, limite este que foi **obedecido** pelo Estado, visto que a Dívida Consolidada Líquida, na quantia de R\$ 10.217.259.286,86 (dez bilhões e duzentos e dezessete milhões e duzentos e cinquenta e nove mil e duzentos e oitenta e seis reais e oitenta e seis centavos), representou 33,63% da RCL.

Ainda de acordo com 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.

Sobre o assunto em tela, destacou o **Ministério Público** que Lei nº 18.278, de 23 de dezembro de 2022, alterou, dentre outros, os limites da Dívida Consolidada apresentados no Anexo de Metas Fiscais e 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, sendo o fato objeto de Recomendação nº57³³, ora considerada “**Atendida**”.

³³ 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. (Parecer Prévio nº 293/2022)

4.13. OPERAÇÕES DE CRÉDITO

4.13.1. Limite das operações de crédito (art. 30, I e § 3º da LRF)

Nos termos do art.29, inciso III, da Lei Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, operação de crédito é definido pelo *compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.*

Na espécie, o montante das operações de crédito internas e externas realizadas pelo Tesouro Estadual (R\$ 593.504.606,13) correspondeu a 1,95% da Receita Corrente Líquida, portanto, **abaixo do limite** fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (16% da RCL).

Não houve realização de operações de crédito por antecipação da receita (ARO), as quais se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, não havendo, portanto, infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

4.13.2. Operações de crédito nulas ou vedadas

O art. 33 da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que a instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos. Caso caracterizada a infração a tal dispositivo, a operação de crédito é considerada nula.

A Diretoria de Contas de Governo **não identificou a realização em 2022**, por parte do Poder Executivo, **de operações de crédito ou a estas equiparadas, nos termos do art.37³⁴**, que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela LRF.

4.13.3. Limite das receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital (art.167, III, da CF/88) – regra de ouro

O art. 167, III, da Constituição Federal de 1988 estabelece que é vedada a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

No caso, **não houve descumprimento**, pelo Estado do Ceará, do art. 167, III, da CF, na previsão e execução orçamentária do exercício de 2022, uma vez que as receitas de operações de crédito (R\$ 593.504.606,13) não foram superiores as despesas de capital líquidas (despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais a contribuintes, no valor de R\$ 5.448.643.061,97).

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

Conforme o art. 167-A, da Carta Magna Federal, apurado que, no período de 12 (doze) meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos

³⁴ Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no [§ 7º do art. 150 da Constituição](#);

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas medidas referentes a despesas.

A partir do Balanço Orçamentário divulgado no RREO do 6º bimestre de 2022, apurou-se que, considerando o período de 12 meses (janeiro de 2022 a dezembro de 2022), e, seguindo orientação da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Nota Técnica SEI nº 57145/2022/ME), que a relação entre o total de despesas correntes (R\$ 29.131.506.398,59) e receitas correntes (R\$ 34.159.005.349,66) foi de 85,28%, portanto **abaixo do limite** de 95%.

4.15. GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – 12ª Edição³⁵, *garantia é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida pelo ente da Federação por ocasião da realização de operações de crédito por suas estatais não dependentes ou por outros entes da federação*. Para a concessão de garantias, a LRF determina que sejam exigidas contragarantias em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida para abranger o ressarcimento integral dos custos financeiros decorrentes da cobertura de eventual inadimplemento.

A Diretoria de Contas de Governo verificou no Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores referente ao 3º quadrimestre de 2022 que o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício foi de R\$ 184.726.126,50, correspondendo a 0,61% da RCL, **abaixo do limite** fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, de 22% da RCL e que, conforme o mesmo demonstrativo, o Estado do Ceará **não possui contragarantias**.

³⁵ Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16584 Acesso em 05/07/2023.

4.16. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

O Resultado Primário corresponde à diferença entre Receitas e Despesas Primárias (não financeiras). De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), é obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal e representa o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

A Diretoria de Contas de Governo, esclarecendo preliminarmente a existência de diferença entre a metodologia de apuração, entre o previsto na LDO e no MDF, demonstrou que o estado do Ceará **cumpriu a meta** estabelecida na lei (deficit de R\$ 1.435.259.000,00), apresentando um Resultado Primário **superavitário**, independente do procedimento utilizado. Vejamos:

Tabela 81 – Cálculo do Resultado Primário (R\$ 1,00)

Cálculo	LDO (a - d)	MDF (a - b)
Receitas Primárias (a)	30.776.027.914,01	30.776.027.914,01
Despesas Primárias (b)	30.361.522.461,04	30.361.522.461,04
Programas de Infraestrutura (c)	380.864.852,33	-
Despesa Primária deduzidos os Programas de Infraestrutura (d)=(b - c)	29.980.657.608,71	-
Resultado Primário	795.370.305,30	414.505.452,97

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023

Por sua vez, o Resultado Nominal corresponde à diferença entre Receitas e Despesas Totais (financeiras e não financeiras). E de acordo com o MDF, *representa a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos)*. Tais critérios são denominados “abaixo da linha” e “acima da linha”, respectivamente.

Sobre este cômputo, a Diretoria de Contas de Governo informou que o estado do Ceará **cumpriu a meta** estabelecida na LDO (deficit de R\$ 918.082,00). No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre, o Resultado Nominal apresentado foi de

R\$ 928.196.893,23. Ademais, considerando a metodologia do MDF, o valor do Resultado Nominal verificado foi de R\$ 547.332.040,90, denotando também o **cumprimento** da meta por este mesmo critério (deficit de R\$ 1.925.074.000,00).

Sobre o assunto em tela, o **Ministério Público de Contas** ressaltou 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 e o fato de que, mesmo considerados os valores inicialmente previstos, o Estado do Ceará teria atendido aos referidos limites.

4.17. NOVO REGIME FISCAL

A Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, de 21 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará. Tal Regime vigorará por 10 (dez) exercícios financeiros e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes do Poder Executivo, Judiciário, da Assembleia Legislativa, Ministério Público, Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

Os critérios de aferição da base de cálculo do limite imposto pelo Novo Regime Fiscal, a partir de interpretação do texto da EC nº 88/2016, foram estabelecidos pela Diretoria de Contas de Governo no Processo de Inspeção nº 04355/2017 e homologados por decisão da maioria do Pleno deste TCE mediante a Resolução nº 569/2018.

De acordo com o que levantou o Órgão Técnico, ao longo do exercício de 2022, foram pagos R\$ 11,8 bilhões em despesas primárias correntes e R\$ 191 milhões em restos a pagar pelo Poder Executivo Estadual. Com uma execução de R\$ 12 bilhões em despesas contempladas pelos critérios de aferição da EC nº 88/2016, o percentual de limite utilizado foi de **88,43%**, portanto, **o teto de gastos não foi ultrapassado.**

Ocorre que no Balanço Geral de 2022, o percentual observado foi de 84,75%. A **diferença**, segundo o Órgão Instrutivo, se deu entre os valores calculados de restos a pagar.

Considerando que a Comissão do PASF declarou que a divergência não ficou clara, a **Diretoria ratificou o achado e sugeriu recomendar ao Poder Executivo que realize a 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, no que foi acompanhado pelo Órgão Ministerial e esta Relatoria.**

5. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL

Imprescindível aos mecanismos de controle, a transparência, em suas mais diversas vertentes, viabiliza o monitoramento das ações governamentais, com destaque à utilização dos recursos públicos, sendo, assim, uma importante ferramenta de combate à corrupção.

5.1. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em seu artigo 1º, §1º, disciplina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente. Nesse sentido, o art. 48³⁶ da norma estabelece um conjunto de mecanismos pelos quais será assegurado, ao cidadão e demais interessados, o acesso aos instrumentos de transparência da gestão fiscal,

³⁶ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

mediante a divulgação de informações tempestivas e simplificadas, esta última viabilizando, sobremaneira, o controle social.

Em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, a Diretoria de Contas de Governo verificou o **cumprimento** dos dispositivos legais no portal da transparência, de acordo com as exigências previstas acerca dos requisitos de transparência na LRF e no Decreto Federal nº 10.540/2020 (o qual dispõe sobre o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle)

Em relação aos demonstrativos fiscais, acrescentou que o Poder Executivo publicou-os, também, no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda – SEFAZ. Além disso, registrou que de acordo com o Diário Oficial do Estado disponibilizado pelo Poder Executivo em 27/03/2023, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2022 e o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2022 foram republicados para correção dos anexos, sendo que tal fato ocorreu dia 27/03/2023, portanto após o prazo.

Sobre este último ponto, importa comentar que fora anteriormente recomendado à Secretaria da Fazenda que divulgasse 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 e que, muito embora a ocorrência tenha se repetido no exercício em exame, após o exame do Relatório da Comissão do PASF que noticiou a implantação do SiafeCE, que possibilitaria a elaboração dos demonstrativos fiscais de forma mais tempestiva e fidedigna, prevenindo eventuais republicações, a Diretoria de Contas de Governo avaliou a recomendação como **“Atendida”**.

Dada a persistência da ocorrência no exercício em exame, reputo necessário acolher sugestão da Procuradora-geral Leilyanne Feitosa e reiterar Recomendação nº 69³⁷ do Parecer nº 293/2022.

5.2. TRANSPARÊNCIA CONFORME A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), regulamentou o previsto no inciso XXXIII do artigo 5^o³⁸, no inciso II do § 3^o do artigo 37 e no § 2^o do artigo 216 da Constituição Federal.

Em consulta ao portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, a Diretoria de Contas de Governo observou o **cumprimento** dos dispositivos legais, de acordo com as exigências previstas na LAI acerca dos requisitos de transparência. Ademais, ressaltou que a página “Acessibilidade” informa que o portal da transparência (Ceará Transparente) tem como premissa ser inclusivo está em conformidade com o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG), um conjunto de recomendações a ser considerado para a padronização da acessibilidade dos sites e portais do governo brasileiro.

5.3. TRANSPARÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO DE DADOS ABERTOS

O Decreto nº 8.777/2016, em seu 2^o, inciso III, define dados abertos como *dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte*.

³⁷ 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.

³⁸ Art. 5^o (...) XXXIII - 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;

Quanto a esta matéria, foi constatada a disponibilização, no Portal da Transparência do Poder Executivo, de um conjunto de dados em arquivos nos formatos CSV e XLSX sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, dados contábeis, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, contratos e convênios entre outros. Além disso, foram disponibilizados arquivos com metadados para auxiliar no desenvolvimento de ferramentas de acesso às mais variadas informações relacionadas à administração pública.

Entretanto, muito embora tenha sido anteriormente recomendado melhorias quanto à divulgação dos dados abertos (nº 43 e 62), a Diretoria de Contas de Governo avaliou que não houve uma evolução significativa nos dados divulgados no portal do Poder Executivo, pois a maior parte continuava sendo os procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão, ainda havendo uma carência de dados referentes à temas prioritários na atuação estatal como saúde, segurança e educação ou provenientes de outros Órgãos ou Secretarias. Ademais, observou que vários recursos apresentavam dados desatualizados, sendo divulgados apenas registros de períodos anteriores, por exemplo: Ação de Governo, Fonte de Recurso, Natureza da Receita, Produto, Programa de Governo e Unidade Gestora.

Para as Recomendações nº 43³⁹ e nº 62⁴⁰ do Parecer Prévio nº 293/2022 a Diretoria indicou que se encontram “Em fase de implementação”, o que enseja a renovação das advertências. De forma similar entendeu o Ministério Público.

Ocorre que o teor da Recomendação nº 62, apesar do resultado da análise técnica, não constou no Quadro de Recomendações Consolidadas apresentado no

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

Relatório de Instrução nº 3832/2023, razão pela qual registro a sua inclusão, dentre as recomendações propostas ao final deste voto.

5.4. TRANSPARÊNCIA NOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE SAÚDE

O art.14 da Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional estabelece, para fins de transparência na gestão fiscal, que o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, ao orçamento do consórcio público, ao contrato de rateio, às demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação e aos demonstrativos fiscais do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, especificamente, o Demonstrativo da Despesa com Pessoal, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, o Demonstrativo dos Restos a Pagar, o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Execução das Despesas por Função e Subfunção. O parágrafo único do dispositivo determina, ainda, que os documentos deverão ser disponibilizados na Internet, publicando-se na imprensa oficial de cada ente da Federação consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais a qualquer tempo.

Da análise dos portais dos Consórcios Públicos de Saúde, a Diretoria de Contas de Governo concluiu que as situações a seguir elencadas, que já haviam sido objeto de recomendações anteriores (Recomendação nº 44⁴¹), persistiram no exercício de 2022:

- Nenhum Consórcio Público atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados;
- Os portais dos Consórcios Públicos de Saúde de Baturité e Ibiapaba estavam indisponíveis para acesso;
- Em relação ao RREO, somente 2 (dois) Consórcios Públicos disponibilizaram o anexo dos Restos a Pagar.

⁴¹ 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 (Parecer Prévio nº 293/2022)

Ademais, na comparação das análises realizadas nos últimos períodos (2018-2022), verificou que, com exceção do Demonstrativo dos Restos a Pagar (cujo percentual permaneceu o mesmo), todos os percentuais de divulgação dos demonstrativos do RREO e do RGF e dos demais documentos diminuíram em relação ao exercício anterior.

Em harmonia com a opinião ministerial, acolho a renovação da recomendação retromencionada.

Ainda na fase inicial, foi constatada a divulgação das transferências realizadas aos consórcios públicos, detalhados por microrregião no portal da transparência do Poder Executivo.

5.5. TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PPA

De acordo com a previsão do §9º do art. 14 da Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019 (Plano Plurianual 2020-2023), 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.

5.5.1. Acompanhamento do PPA

Em consulta ao portal da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), seguindo as orientações prestadas pelos interessados em sede de defesa (*Planejamento>PPA>Consulta de Acompanhamento*) a Diretoria de Contas de Governo, em relatório final, atestou que o relatório de acompanhamento de entregas referente ao exercício de 2022 estava **disponível**.

5.5.2. Monitoramento e avaliação do PPA

De acordo o art.3º da Lei nº 17.776, de 23 de novembro de 2021, que alterou o Art. 14 da Lei nº 17.160/2019, o Plano Plurianual 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.

Em consulta ao portal da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), precisamente através dos seguintes passos: clique na aba de Planejamento, canto superior; posicionamento do cursor do mouse em “PPA”; clique em “PPA 2020-2023”; opção “Relatórios de Monitoramento”, a Diretoria de Contas de Governo verificou que o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao exercício de 2022, foi disponibilizado somente até o mês de agosto, de modo que não foi localizada a referida publicação em relação ao 3º quadrimestre de 2022.

Os interessados reconheceram que houve um atraso na disponibilização do relatório, que decorreu, segundo justificaram, da necessidade de se conceder maior tempo para as instituições realizarem registros das informações no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação, em face da atualização da estrutura do governo estadual em 2023.

Apesar de ter constatado que o link do relatório sintético de monitoramento referente ao período de janeiro a dezembro estava disponível na página eletrônica da SEPLAG, a Diretoria declarou que não foi possível acessar o documento. Assim, recomendou à SEPLAG que disponibilize o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2022 na sua página eletrônica.

Outrossim, o **Ministério Público Especial** não obteve acesso ao arquivo na página eletrônica da SEPLAG. Diante deste resultado, recomendou que o Estado envie esforços para disponibilização dos relatórios de acompanhamento 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 quadrimestralmente correspondente, conforme art.14, § 7º, da Lei nº 17.160/2019 (PPA), no que estou de acordo.

E em consulta ao portal da transparência do Governo do Estado do Ceará, por meio da página eletrônica da Controladoria Geral do Estado (CGE) a partir dos seguintes passos: clique na aba de Serviços, canto superior; posicionamento do cursor do mouse em Transparência; clique em Participação Cidadã (PPA), verificou que, em 2022, não foi divulgada nenhuma ação pelo Governo do Estado do Ceará no projeto Participação Cidadã (PPA).

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

A Diretoria de Contas de Governo analisou as ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes a exercícios anteriores.

Nesse contexto, concluiu que das 70 (setenta) recomendações expedidas por esta Corte de Contas, 34 (trinta e quatro) foram consideradas “**Atendidas**” (Recomendações nº 7, 9, 11, 12, 15, 17, 18, 21, 22, 24, 25, 26, 28, 29, 34, 36, 39, 40, 41, 49, 51, 52, 54, 55, 56, 57, 59, 61, 64, 65, 66, 67, 68 e 69).

Em relação às 36 (trinta e seis) recomendações restantes, ainda pendentes de ações governamentais, 1 (uma) foi reformulada (Recomendação nº 19), 4 (quatro) foram consideradas “**Não atendidas**” (Recomendações nº 31, 32, 35 e 44), tanto pela ausência de ações, quanto pela sua não efetividade para o atingimento do respectivo objetivo; 7 (sete)

foram ressaltadas pelo fato da matéria estar sendo objeto de análise no Processo nº 28364/2022-8 (Recomendações nº 13, 14, 45, 46, 47, 48 e 70) e 24 (vinte e quatro) foram consideradas “Em fase de implementação” e/ou “Atendida parcialmente” (Recomendações nº 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 16, 20, 23, 27, 30, 33, 37, 38, 42, 43, 50, 53, 58, 60, 62 e 63), posto que foram verificadas adoções de medidas, porém ainda não satisfatórias, sendo que a recomendação nº1 e nº 42 foram consideradas congruentes.

Sobre o desempenho do Governo do Estado em relação às recomendações expedidas no Parecer Prévio nº 293/2022, comentou a **Procuradora-Geral** o seguinte:

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 viso, 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.

Assim, na espécie, ao longo do presente voto, as recomendações feitas pela Equipe Técnica foram acolhidas em sua totalidade, e, mesmo algumas consideradas “Atendidas”, foram renovadas, diante da necessidade do monitoramento das ações

governamentais, de modo que não se pode olvidar de reforçar a necessidade do Governo do Estado dedicar-se a cumprir, integralmente, as recomendações exaradas nos Pareceres Prévios lavrados por este Tribunal de Contas do Estado.

CONCLUSÃO

CONSIDERANDO que cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, c/c o art. 42, da Lei Estadual nº 12.509/1995 (LOTCE), emitir parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo estadual, o qual respaldará, posteriormente, o julgamento das Contas de Governo pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

CONSIDERANDO que a apreciação das contas do governador não alcança as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, as quais deverão ser julgadas por este Tribunal de Contas, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/CE;

CONSIDERANDO os esclarecimentos prestados pelos Exmos. Srs. Governadores após o exame da Diretoria de Contas de Governo/SECEX/TCE-CE, sendo devidamente atendidos os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CF/88);

CONSIDERANDO o Relatório Técnico da Diretoria de Contas de Governo/SECEX/TCE-CE, cuja proposta de encaminhamento foi a aprovação com ressalva da presente prestação de contas de governo, com as recomendações por ela indicadas;

CONSIDERANDO o Parecer da Procuradora-Geral do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, que opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas,

corroborando as recomendações da Diretoria de Contas de Governo/SECEX/TCE-CE, e sugerindo a inclusão de mais recomendações;

CONSIDERANDO que as ocorrências e ressalvas detectadas nas presentes contas, requerem a adoção de medidas a evitar prejuízo ao cumprimento de normas legais e de instrumentos demonstrativos exigíveis pela legislação vigente;

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, EM SESSÃO EXTRAORDINÁRIA:

- a) **EMITIR** Parecer Prévio à Assembleia Legislativa **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM RESSALVAS**, das Contas de Governo do Estado do Ceará, relativas ao exercício de 2022, de responsabilidade do Exmos. Governadores do Estado à época, Srs. **CAMILO SOBREIRA DE SANTANA** e **MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO**;
- b) **SUBMETER** o feito ao julgamento político da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;
- c) **RECOMENDAR**, à atual gestão do Governo do Estado:

1 .Em relação ao IDEB (e aos demais planos de educação), que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.

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

3. Ao Poder Executivo do Estado, que 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.

4. 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.

5. 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.
6. 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.
7. À todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.
8. 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.
9. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
10. À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.
11. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.
12. Ao Poder Executivo que, ao divulgar os valores repassados a título de transferências aos municípios, apresente a memória de cálculo dos montantes, evidenciando em notas explicativas os fatos que ensejarem as divergências entre os valores devidos a repassar e os montantes efetivamente repassados.
13. 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.
14. 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.
15. 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.
16. 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 <i>links</i> ou publicações do Diário Oficial do Estado, em que possam ser visualizados esses documentos (Reformulada).
17. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
18. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
19. 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.
20. À Secretaria da Fazenda, que acrescente nas notas explicativas, mais um nível de detalhamento, dos subgrupos que compõem o Balanço Patrimonial a fim de zelar pela transparência e o exercício do controle.
21. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.
22. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR (ou sistema que a substitua) um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
23. 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.
24. 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.
25. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10

– Contabilização de Consórcios Públicos.
26. Ao Governo do Estado, que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional insculpido no art. 210 da Constituição Estadual, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.
27. No que se refere às transferências voluntárias aos Municípios, entendemos por RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma distributiva e redutora de desigualdades.
28. 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.
29. 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.
30. Ao Poder Executivo que adote medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento da meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado, conforme disposto no artigo 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará.
31. Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar no Demonstrativo da Despesa com Pessoal nota explicativa contendo as disposições em relação ao limite máximo da despesa com pessoal definido no Acórdão TCE nº 0115/2018 bem como divulgar de forma adequada os montantes referentes às Organizações Sociais e Outras Entidades.
32. Ao Poder Executivo que adote medidas para publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, componente do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em conformidade com as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais.
33. Ao Poder Executivo que realize a 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
34. Considerando o deficit previdenciário do Plano de Custeio Financeiro, 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.
35. 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.
36. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.
37. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.
38. 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.
39. 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.
40. 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.
41. Quanto à transparência na execução do Plano Plurianual (PPA), necessário RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à atualização dos dados e sua divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e o monitoramento, bem como o controle social, sobre a execução do Plano, em atendimento a comando que consta dele próprio.
42. À Seplag que disponibilize o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2022 na sua página eletrônica.
43. 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.
44. 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.

d) **DETERMINAR** à Secretaria de Controle Externo que:

1. 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.

2. Acompanhe, pelos meios de seu alcance, o cumprimento das Recomendações expedidas neste decisório e, se entender cabível, que instaure as respectivas Representações.

e) **COMUNICAR** os responsáveis e os demais interessados acerca deste parecer prévio;

Sala de Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em Fortaleza, de
de 2023.

Conselheiro Alexandre Figueiredo

RELATOR