

**PROCESSO Nº:** 00444/2023-7

**ESPÉCIE PROCESSUAL:** CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

**EXERCÍCIO:** 2022

**INTERESSADOS:**

CAMILO SOBREIRA DE SANTANA (PERÍODO DE 01/01/2022 A 01/04/2022)

MARIA IZOLDA CELA DE ARRUDA COELHO (PERÍODO DE 02/04/2022 A 31/12/2022)

**RELATOR:** CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO

**DECLARAÇÃO DE VOTO:** CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Fortaleza, 05 de setembro de 2023.

Senhor Presidente,  
Senhores Conselheiros,  
Senhora Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas,

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado dos Excelentíssimos Senhores Governadores Camilo Sobreira de Santana (período de 01/01/2022 a 01/04/2022) e Maria Izolda Cella de Arruda Coelho (período de 02/04/2022 a 31/12/2022), referente ao exercício de 2022, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme determina a Constituição Cearense nos termos do seu art. 76, inciso I.

O exercício de 2022 foi desafiador para o Estado do Ceará. Alguns dos resultados alcançados, listados a seguir, evidenciam que a gestão governamental necessita envidar esforços no acompanhamento em diversas áreas de atuação, senão vejamos:

- a) O Produto Interno Bruto – PIB, que representa a soma de todos os bens e serviços produzidos, cresceu apenas 0,96% em relação a 2021, bem abaixo da média nacional, que fora de 2,90%. Segundo dados do IPECE<sup>1</sup>, o resultado foi impactado pela queda da indústria cearense, que apresentou um recuo de 6,28% no ano passado. Importante também ressaltar que o setor serviços é o mais representativo na composição do PIB cearense e cresceu 1,92%, também à média nacional para esse setor (4,2%);
- b) Quanto às exportações cearenses, foi registrada uma queda de 14,6% em relação a 2021, impactando, ainda mais, o saldo negativo da balança comercial, que foi de US\$ 2,6 bilhões com relação ao verificado em 2021;
- c) Quanto ao mercado de trabalho, o Estado do Ceará registrou em 2022 um saldo acumulado positivo de 67.011 de empregos formais com carteira de trabalho assinada, contudo, esse número foi significativamente inferior a 2021, quando alcançou 81.460 mil empregos formais;
- d) No que tange à receita tributária, chamou a atenção a queda real da arrecadação do ICMS, retraindo **0,26%** em comparação a 2021;
- e) Por sua vez, os Juros e Encargos da Dívida, que 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, alcançou

1 Disponível em:  
[https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/03/APRESENTACAO\\_PIB\\_4oTRIM2022.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2023/03/APRESENTACAO_PIB_4oTRIM2022.pdf)

expressivos R\$ 855.325.594,66, representando um aumento real de 36,14% em relação ao exercício anterior (R\$ 546,23 milhões);

f) Quanto aos resultados da Educação, verificou-se que o Estado do Ceará não atingiu a meta projetada para os anos finais do ensino fundamental e ensino médio, de acordo com o resultado divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Devendo-se fazer o registro de que o ensino médio tem a execução direta pela SEDUC, enquanto o ensino fundamental a execução se dá nos municípios;

g) Outro ponto que chamou a atenção em 2022, foi o significativo aumento do montante de recursos transferidos pelo Estado a Instituições Privadas com Fins Lucrativos, passando de R\$ 8.121.808,95 para R\$ 45.443.552,98, representando uma evolução de 460% e aos Municípios mediante Transferências voluntárias (termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres) passando de que R\$ 330.897.582,49 para R\$ 740.330.138,73, representando uma evolução de 124%, mesmo em se tratando de ano de eleição estadual;

h) Em relação à Terceirização de atividade-fim, a ser evitada por burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, verificou-se que a função Saúde continua fortemente atingida por essa fragilidade, visto que a maior parte do serviço de saúde prestado à população se dá por funcionários terceirizados, chegando a superar em mais de 1000% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos.

Pois bem, no dia 31 de julho de 2023, a Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal apresentou seu Relatório Técnico, trazendo o exame dos atos praticados pela Administração Pública Estadual no decorrer do exercício financeiro de 2022. Em sua conclusão, além da proposta e emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas, o corpo técnico propôs a expedição de **34 (trinta e quatro) recomendações**, sendo 28 (vinte e oito) remanescentes de exercícios anteriores e 6 (seis) identificadas no exercício em análise, número esse substancialmente inferior às 70 (setenta) recomendações consignadas no Parecer Prévio do exercício de 2021.

Entretanto, é relevante ressaltar que o Órgão Técnico, quando do monitoramento das recomendações referentes aos exercícios anteriores, **desconsiderou** algumas recomendações registradas no exercício de 2021, diante de alguns esclarecimentos e circunstâncias que, no entender desta Conselheira, não deveriam ser acolhidos, como a afirmação de atendimento da recomendação sem apresentação de provas documentais; recomendações que foram supostamente atendidas no exercício de 2023 (ainda que tenha se verificado a inconsistência em 2022) e também a desconsideração de ressalvas/recomendações por estarem sendo tratadas em auditorias específicas no âmbito desta Corte de Contas, mesmo que em relação a períodos anteriores, como é o caso das **Renúncias de Receitas**, que, para o exercício de 2022, não sofreram quaisquer alterações em relação a 2021, no entanto, em razão do Processo nº 28364/2022-8 (de minha relatoria), que foi instaurado no final do exercício de 2022 (30/11/2022), a Unidade Técnica entendeu que deveriam ser retiradas das contas de 2022 (13, 14, 45, 46, 47, 48 e 70), lembrando mais uma vez que na LDO e LOA, permanece a Renúncia Fiscal de R\$ 1,4 bilhões para a Indústria e R\$ 28 milhões para o Comércio, sem definir o impacto no ICMS, apenas informando que o ICMS registrado é o líquido.

Dentro dessa perspectiva, não compartilho de tal posicionamento. Não se pode desconsiderar recomendações consignadas em ressalvas que persistiram no exercício de 2022. Da mesma forma, recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso

as ocorrências tenham persistido no exercício examinado. Desse modo, acompanho as **34 (trinta e quatro)** recomendações sugeridas pela Unidade Técnica e abordarei, em tópico apartado, a inclusão de outras recomendações de exercícios anteriores que não foram reiteradas no pronunciamento técnico.

O Ministério Público junto a este Tribunal, por sua vez, mediante manifestação da Procuradora-Geral, Dra. Leilyanne Brandão Feitosa, trouxe oportunas ponderações às presentes contas, trazendo 19 (dezenove) recomendações, das quais, 8 (oito) foram acolhidas pelo Relator, que evidenciou que as demais estariam contempladas nas recomendações exaradas pelo Órgão Técnico. Nesse aspecto, acolho as recomendações do Órgão Ministerial.

Por fim, após exame do substancial voto do Relator, Conselheiro Alexandre Figueiredo, o qual parabeno pela qualidade do trabalho, informo que incorporo ao meu voto as **52 (cinquenta e duas)** recomendações sugeridas pela Relatoria, sem prejuízo de incluir outras que serão tratadas na presente manifestação. Reproduzo, a seguir, a diferenças entre as posições:

	<b>Recomendações Novas (2022)</b>	<b>Recomendações de exercícios anteriores – P. Prévio nº 293/2022</b>	<b>Reformulada</b>	<b>Total</b>
Diretoria de Contas de Governo	<b>7 (UT)</b> (19, 20, 30, 31, 32, 33 e 34)	<b>26 (UT)</b> (1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39 e 41)	<b>1 (UT)</b> (16)	<b>34</b>
Ministério Público Especial	<b>7 (UT)</b> (19, 20, 30, 31, 32, 33 e 34) + <b>5 (MP)</b> (3, 13, 14, 15 e 44)	<b>26 (UT)</b> (1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39 e 41) + <b>3 (MP)</b> (5, 34 e 35) + <b>8 (acolhidas na Sessão de 05/09/23)</b> Recomendações nº 13, 14, 19, 45, 46, 47, 48 e 54 do Parecer Prévio nº 293/2022	<b>1 (UT)</b> (16)	<b>50</b>
Relator – Conselheiro Alexandre Figueiredo	<b>7 (UT)</b> (19, 20, 30, 31, 32, 33 e 34) + <b>5 (MP)</b> (3, 13, 14, 15 e 44)	<b>26 (UT)</b> (1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39 e 41) + <b>3 (MP)</b> (5, 34 e 35) + <b>2 (RELATOR)</b> (40 e 43) + <b>8 (acolhidas na Sessão de 05/09/23)</b> Recomendações nº 13, 14, 19, 45, 46, 47, 48 e 54 do Parecer Prévio nº 293/2022	<b>1 (UT)</b> (16)	<b>52</b>
DVT - Conselheira Soraia Victor	<b>7 (UT)</b> (19, 20, 30, 31, 32, 33 e 34) + <b>5 (MP)</b> (3, 13, 14, 15 e 44) + <b>2 (SV)</b>	<b>26 (UT)</b> (1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39 e 41) + <b>3 (MP)</b> (5, 34 e 35) + <b>2 (RELATOR)</b> (40 e 43) + <b>8 (acolhidas na Sessão de 05/09/23)</b> Recomendações nº 13, 14, 19, 45, 46, 47, 48 e 54 do Parecer Prévio nº 293/2022 + <b>2 (SV)</b> Recomendações nº 11 e 21 do Parecer Prévio nº 293/2022	<b>1 (UT)</b> (16)	<b>56</b>

Ademais, por dever de ofício, na presente Declaração de Voto, abordaremos algumas ocorrências merecedoras de uma maior ênfase, endossando na íntegra as recomendações que foram catalogadas pela Diretoria de Contas de Governo, Ministério Público Especial junto a este

Tribunal e do Relator, sem prejuízo de incluir outras recomendações remanescentes de exercícios anteriores que no entender desta Conselheira não foram corrigidas em 2022 e as tratadas na presente manifestação e que embasarão a minha proposta de Parecer Prévio sob apreciação.

## **1 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DE ATIVIDADE FIM**

Uma das graves questões verificadas no exame das Contas do Governador nos últimos anos se trata da **terceirização de mão de obra** em substituição a servidores públicos, a denominada **terceirização de atividade fim**.

Como se sabe, a transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é irregular, na medida em que terceirizar serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do **art. 37, inciso II**, da Constituição Federal de 1988 (Princípio Constitucional do Concurso Público).

O tema não carece de maiores debates, visto que tanto a doutrina majoritária, como a jurisprudência pacífica, já fixaram o entendimento de que só é possível a contratação de mão de obra na Administração Pública quando se tratar de atividade-meio. Nesse sentido, destaco conhecido julgado do Tribunal de Contas da União sobre a matéria:

2.10 Em face da permissão legal à terceirização no serviço público, faz-se necessário analisar seus limites. **A terceirização sem freios configuraria fraude à disciplina constitucional para o provimento de cargos na administração pública mediante seleção por concurso público.**

(...)

2.11 Parece-nos bastante claro que o atual ordenamento legal exclui a possibilidade de terceirização da própria atividade-fim do órgão da administração. Os órgãos públicos não podem delegar a terceiros a execução integral de atividades que constituem sua própria razão de ser, sob pena de burla à exigência constitucional do concurso público para o acesso ao cargo, e, ainda, à própria lei trabalhista.

2.12 Em resumo, quanto à viabilidade legal de terceirização de serviços pela administração pública, pode-se concluir que tal prática é lícita apenas no que diz respeito às atividades-meio dos entes públicos, não sendo cabível adotá-la para o exercício de atividades pertinentes a atribuições de cargos efetivos próprios de seus quadros.

[TCU - ACÓRDÃO nº 1520/2006 – PLENÁRIO – RELATOR: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA – SESSÃO: 23/08/2006] (grifos nossos)

Do mesmo modo, esta Corte de Contas tem diversos precedentes<sup>2</sup> se manifestando categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do Estado, dentre os quais, reproduzo o ementário do decisório que se segue:

1. A contratação de profissionais terceirizados para o exercício de atividades privativas de servidores públicos ofende o Princípio do Concurso Público, previsto no art. 37, II, da Constituição Federal de 1988;

2. Em se verificando a presença de profissionais terceirizados desempenhando atividades privativas de servidores públicos, se impõe a adoção de medidas por parte do Órgão Público no sentido de proceder à substituição desses terceirizados por servidores efetivos.

[TCE-CE – PROCESSO: 02503/2015-0 – RESOLUÇÃO nº 1524/2015 – PLENÁRIO – RELATORA: SORAIA VICTOR – SESSÃO: 07/04/2015]

2 Resolução nº 0919/2009 (Processo nº 05292/2004-2), Acórdão nº 0043/2011 (Processo nº 01894/2010-1), Resolução nº 2304/2006 (Processo nº 00685/2001-8) e Resolução nº 0176/2011 (Processo nº 03626/2007-5).

Trazidas essas breves considerações, em relação à terceirização de atividade-fim, designada no elemento “34 – outras despesas de pessoal decorrente de terceirização” e sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1<sup>o</sup>), de acordo com a base de dados da execução orçamentária oriunda do SIAFE, para o exercício de 2022, observa-se que o Estado dispendeu o montante de **R\$ 783.555.549,16**.

No exercício de 2022, dentre os órgãos estaduais que tiveram mais recursos empenhados no **elemento 34**, chama atenção os órgãos vinculados à Saúde, principal área atingida por essa fragilidade, chegando a superar em mais de **1000%** o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos, como demonstrado na tabela a seguir:

Órgão/Entidade	Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	102.336.258,85	8.507.877,89	1202,84%
Hospital Dr Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana	92.144.546,80	8.507.877,89	1083,05%
Hospital Geral Polícia Militar José Martiniano de Alencar - HGPM	18.430.811,59	1.826.850,00	1008,88%
Hospital Geral de Fortaleza	121.564.698,22	13.031.357,81	932,86%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	17.274.414,85	1.866.615,60	925,44%
Centro de Saúde Escola Meireles	1.339.876,88	159.980,29	837,53%
Hospital Geral Dr. César Cals de Oliveira	60.587.465,97	9.080.018,68	667,26%
Hospital São José de Doenças Infecciosas	19.064.760,72	5.953.939,81	320,20%
Centro Odontológico - tipo I	3.054.519,07	1.405.987,52	217,25%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará	12.142.302,78	7.525.582,11	161,35%
Superintendência de Obras Hidráulicas	6.433.006,66	4.351.106,63	147,85%
Centro Integrado de Diabetes e Hipertensão	1.321.801,74	961.500,81	137,47%
Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico	2.591.203,26	2.527.442,97	102,52%

Fonte: Retirado do Relatório Técnico da Diretoria de Contas de Governo (adaptado)

Dos valores evidenciados, chamou a atenção do Órgão Técnico que o montante despendido em terceirização de atividade-fim representou a 23,31% do total da despesa com pessoal e encargos sociais do órgãos e entidades, evidenciando também que 65,98% (R\$ 509 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função Saúde.

Dentro desse contexto, compreendo que não há como relevar a ressalva e respectiva recomendação quanto a esse ponto, sobretudo, quando se trata da área da **saúde**, não havendo espaço para se arguir “peculiaridades” do setor. O que se tem verificado, na verdade, é uma precarização do sistema público de saúde cearense, devido à falta ou inversão de prioridades, uma vez que os profissionais da área, em sua maioria, possuem vínculos precários com o Estado, seja via contrato de gestão, seja via cooperativas médicas.

3 Art. 18. (OMISSIS)

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal.

Desta feita, diante da reincidência da ocorrência epigrafada, corroboro a manifestação da Unidade Técnica no sentido de reiterar a **recomendação** que se apresenta a seguir (reiterada desde 2009):

**A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.**

## 2. TÓPICOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

### 2.1 – RESULTADO PRIMÁRIO

O Resultado Primário figura como um dos principais indicadores quanto a análise do equilíbrio das contas públicas. Ele demonstra a capacidade de um governo em honrar os compromissos financeiros assumidos e a consequente diminuição da dívida pública. Sua apuração fornece uma melhor avaliação do impacto da política fiscal em execução pelo ente da Federação, traduzindo-se em um importante balizador para a atração de investimentos.

Tecnicamente, o Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (**não financeiras**). Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, deficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Para o exercício de 2022, o Estado do Ceará, segundo o Demonstrativo do Resultado Primário do RREO do 6º bimestre de 2022 apresentou um superávit primário de **R\$ 795.370.305,30** com base na metodologia adotada na LDO de 2022 (**Lei nº 17.573, 23 de julho de 2021**), que permite retirar do cálculo as despesas com Programas de Infraestrutura, Combate à Seca e Investimento das Empresas Estatais, superando, portanto, à meta **prevista**, de déficit de **R\$ 1.435.259.000,00**.

No que tange ainda ao cálculo do resultado primário, é importante observar que o mesmo não seguiu a metodologia estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional. O Órgão Instrutivo empregando a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF apurou um *superávit* de **R\$ 414.505.452,97**, conforme se observa **na tabela abaixo retirada do Relatório Técnico**:

Cálculo	Metodologias	
	LDO 2022( 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	-
<b>(=) Resultado Primário</b>	<b>795.370.305,30</b>	<b>414.505.452,97</b>

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e nominal (anexo 6 do RREO)

Quero aqui enfatizar a observação da Unidade Técnica, com relação a este ponto:

606. Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superávit de R\$ 414.505.452,97, demonstrado na tabela seguinte. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um déficit de R\$ 2.442.251.000,00 como meta de resultado primário. Assim, utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado no período em análise.

Apenas para rememorar, segue a tabela abaixo onde é discriminado o Resultado Primário dos últimos dez anos considerando o resultado apresentado pelo Governo, o resultado segundo o MDF, bem como a meta prevista na LDO:

ANO	RES. PRIMÁRIO GOVERNO	RES. PRIMÁRIO STN	META PREVISTA LDO
2013	R\$ 746.171.699,87	<b>-R\$ 125.491.570,33</b>	R\$ 313.459.000,00
2014	R\$ 455.335.069,85	<b>- R\$ 1.522.995.781,21</b>	R\$ 347.763.000,00
2015	R\$ 460.810.827,0	<b>- R\$ 992.945.340</b>	R\$ 452.740.000,00
2016	R\$ 1.817.662.367,03	<b>R\$ 890.029.674,33</b>	R\$ 480.464.000,00
2017	R\$ 1.047.392.833,21	<b>- R\$ 130.269.524,03</b>	R\$ 460.282.000,00
2018	R\$ 495.496.628,89	<b>- 485.099.021,76</b>	R\$ 507.233.000,00
2019	R\$ 2.052.687.239,82	R\$ 1.302.301.783,36	R\$ 597.707.000,00
2020	<b>R\$ 2.396.769.664,95</b>	<b>R\$ 1.698.697.751,94</b>	<b>R\$ 694.781.000,00</b>
2021	<b>R\$ 2.655.080.082,15</b>	<b>R\$ 2.189.730.183,76</b>	<b>R\$ 491.590.000,00</b>
2022	<b>R\$ 795.370.305,30</b>	<b>R\$ 414.505.452,97</b>	<b>- R\$ 1.435.259.000,00</b>

Segundo evidenciado, o **Resultado Primário**, que segue a metodologia dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, foi deficitário nos anos de 2013, 2014, 2015, 2017 e 2018, revelando que esse indicador fiscal (Resultado Primário) apresentado pelo Governo **não** é parâmetro para comparar a Situação Fiscal do Estado com outros entes da federação.

Verificou-se que o Estado do Ceará se utilizou, nos anos anteriores e em 2022, de uma contabilidade heterodoxa para apurar o Resultado Primário. Este artifício utilizado consiste em **deduzir os Investimentos em Infraestrutura, Combate à Seca e Investimento das Empresas Estatais do cálculo da despesa primária**. Este assunto foi exaustivamente debatido nas Contas do exercício de 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 e ainda consta **NOVAMENTE**, na LDO de 2022, conforme se observa no trecho extraído da respectiva peça orçamentária:

Art. 19. A metodologia de cálculo de apuração do resultado primário, a ser utilizada na elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária de 2022, deverá ser obtida pela diferença entre a receita realizada e a despesa paga, não financeira, e expressa em percentual do Produto Interno Bruto – PIB estadual, observada discriminação prevista, na forma do inciso II do § 2.º do art. 4.º da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no Anexo II – Anexo de Metas Fiscais que integra esta Lei, deduzidos os programas, os projetos e as atividades identificados na Lei Orçamentária Anual que estejam qualificados pelo identificador de resultado primário **RP02, RP03 e RP04**, de que trata o § 12 do art. 9.º desta Lei.

Apesar de a Unidade Técnica afirmar que o Pleno desta Corte de Contas, por meio do Acórdão nº 0185/2016, considerou regular a utilização da metodologia prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias, por entender que o cálculo utilizado para aferição foi o mesmo da determinação da meta, destacando ainda que foi divulgada nota explicativa, informando os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, viabilizando, assim, a comparabilidade com

os demais entes da federação, o que foi efetivamente divulgado para a sociedade é que a meta de resultado primário era de um **déficit de R\$ 1.435.259.000,00** e não um **déficit de R\$ 2.442.251.000,00**, ou seja, de fato, o Estado deixa de colocar claramente para a sociedade e de forma transparente esse indicador, além de que estaria reconhecendo que o Estado vem há anos com resultado primário deficitário.

Dessa forma, resta demonstrada a fragilidade no cálculo desse índice, ficando evidente que a metodologia de cálculo do Resultado Primário adotada pelo Estado do Ceará não obedece aos parâmetros exigidos pelos Manuais de Demonstrativos Fiscais, se distanciando, por sua vez, do conceito técnico do Resultado Primário.

Desse modo, entendo que a presente questão deve ser objeto de ressalvas às contas, com a oposição da seguinte **recomendação**:

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

## 2.2 – RESULTADO NOMINAL

O Resultado Nominal representa a diferença entre as Receitas e as Despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público.

Ao analisar o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2022, verifica-se que o Resultado Nominal apresentado foi de R\$ 928.196.893,23, cumprindo desta forma a meta prevista que era de um déficit de **R\$ 918.082.000,00**.

É importante mencionar que a metodologia de cálculo do resultado primário estabelecida pelo Estado interfere também no cálculo do Resultado Nominal e, dessa forma, o Resultado Nominal apresentado no montante de **R\$ 928.196.893,23**, apesar de ter cumprido a meta prevista que era de um déficit de **R\$ 918.082.000,00**, não está em conformidade com a metodologia estabelecida pelo Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da STN.

A Própria Unidade Técnica ressalta a alteração do Resultado Nominal, caso fosse aplicada a metodologia do MDF, nos seguintes termos:

609. A meta estipulada pela LDO foi um déficit de R\$ 918.082.000,00. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre, o Resultado Nominal apresentado foi de R\$ 928.196.893,23, constatando-se o cumprimento da meta no período em análise. **Caso seja considerada a metodologia do MDF, o valor do Resultado Nominal corresponde a R\$ 547.332.040,90, verificando-se também o cumprimento da meta por este mesmo critério (déficit de R\$ 1.925.074.000,00).** (grifo nosso)

## 2.3 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Receita Corrente Líquida (RCL) serve de parâmetro para vários indicadores da Gestão Fiscal e Limite de Gastos, por isso a sua importância no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse contexto, a Unidade Técnica frisou que o principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para a definição do montante da Reserva de Contingência e para os limites da

Despesa Total com Pessoal, da Dívida Consolidada Líquida, das Operações de Crédito, do Serviço da Dívida, das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária e das Garantias do Ente da Federação.

Segundo a Unidade Técnica, a Receita Corrente Líquida do Estado, conforme o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), referente ao exercício de 2022, foi de **R\$ 30.383.651.351,44**, sendo verificada uma divergência não relevante em comparação com o montante apurado por pela Unidade Técnica (R\$ 30.383.463.662,69), a partir dos dados extraídos do SIAFE-CE.

## **2.4 - DESPESAS COM PESSOAL**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites e proibições ao gestor público, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro das contas e a transparência dos procedimentos administrativos, cabendo aos Tribunais de Contas, o dever de fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, segundo estabelece o seu art. 59, nos seguintes termos:

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos **Tribunais de Contas**, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - **atingimento das metas** estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

**§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:**

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

**§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.**

**§ 3º** O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.(grifos nossos).

Segundo o Relatório da Unidade Técnica, a despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, chegou ao patamar de **43,39%** da Receita Corrente Líquida ajustada, abaixo, portanto, dos limites máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%) previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Frisou ainda que foi levado em consideração os montantes de R\$ 66.098.358,18 e de R\$ 903.651.633,66, referentes, respectivamente, às despesas com pessoal, executadas em Consórcios Públicos de Saúde e despesas com Organizações Sociais e Outras Entidades que firmaram Contrato de Gestão com o poder público (conforme nota explicativa do demonstrativo).

Com relação a despesa de pessoal, é relevante mencionar ainda o trabalho desenvolvido no **Relatório de Monitoramento Fiscal nº 2022/01- Despesas/janeiro de 2022** que faz alusão da **tendência de crescimento** da referida despesa, nos seguintes termos:

A Figura 13 reporta essa evolução, com os valores observados de 2016 a outubro de 2021 e previstos para o período de dezembro de 2021 a outubro de 2023. Destaque-se que os valores, **a partir de janeiro de 2022**, foram ajustados pelos considerando as tabelas remuneratórias e de subsídios dos servidores, as quais foram atualizadas com reajustes reajuste de 10,74% a todos os servidores, no entanto, a atualização dos vencimentos será feita de forma escalonada, sendo aplicada atualização de 5,37% em janeiro e os 5,37% restantes a partir do início do 3º bimestre.

Por fim, destaca-se que os valores apresentados por bimestre evidenciam o acumulado do bimestre de referência e dos cinco anteriores.

(...)

Com a aplicação dos modelos de predição, percebe-se que a tendência de crescimento nas despesas com pessoal (de R\$ 12,8 bilhões para R\$ 14 bilhões) em um cenário de predição regular. Referida projeção foi influenciada fortemente pela atualização das tabelas remuneratórias e de subsídios.

Importa destacar que, conforme é possível observar na Figura 12, o modelo apresenta limites inferiores e superiores. Assim, considerando o princípio da prudência, a Figura 14 reporta a mesma análise da Figura 13, no entanto, desta vez, considera os valores da despesa como as do limite superior da previsão e da RCL os anteriormente já evidenciados.

(...)

Considerando um cenário pessimista quanto às despesas com pessoal, constata-se um acentuado crescimento em referidas despesas (de R\$ 12,8 bilhões para R\$ 15,9 bilhões). **Saliente-se, mais uma vez e por fim, que os percentuais de comprometimento da RCL não levam em consideração os mesmos critérios adotados pela LRF.**

No que se refere aos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, é importante mencionar que esses parâmetros estão em consonância com o que foi determinado pela LDO de 2022 (**Lei nº 17.573, 23 de julho de 2021**), a saber:

Art. 70. Para os fins do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL:

**I – no Poder Executivo: 48,6 % (quarenta e oito vírgula seis por cento);**

II – no Poder Judiciário: 6,0% (seis por cento);

III – no Poder Legislativo: 3,4 % (três vírgula quatro por cento), sendo:

a) na Assembleia Legislativa: 2,34% (dois vírgula trinta e quatro por cento);

b) no Tribunal de Contas do Estado: 1,06% (um vírgula zero seis por cento);

IV – no Ministério Público: 2,0% (dois por cento).

Ocorre que, com o advento da Emenda Constitucional Estadual nº 92/2017, esse dispositivo da LDO que fixou como limite máximo de despesa com pessoal do Poder executivo em 48,6% e 3,4% para o Poder Legislativo, deveria ter sido alterado tendo em vista que, com a extinção do TCMCE, o limite da despesa com pessoal do Poder Executivo deveria ser **49%** e não **48,6%**, como informado na Prestação de Contas de Governo encaminhada a este Tribunal.

De fato, consultando o Demonstrativo da Despesa com Pessoal (anexo I) do Poder Executivo em 29/08/2023 no site da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, referente ao último quadrimestre de 2022, observa-se que consta como limite máximo o percentual de **49%** e a **LDO** fixa **48,6%** como limite máximo, revelando, uma discrepância entre o que consta na LDO e o que é verificado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, inclusive comprometendo a qualidade das informações no portal da transparência em relação aos limites de gastos com pessoal.

Em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), constante no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), verifica-se que os

Demonstrativos da Despesa com Pessoal, que corresponde ao Anexo 01 dos RGFs que são enviados pelo Poder Executivo, referente ao exercício financeiro de 2022, evidenciam que o limite máximo de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará é de **49%**, divergindo, portanto, em relação ao limite máximo fixado na LDO (**48,6%**).

Tal circunstância causa estranheza, pois não se demonstra adequado que o Poder Executivo esteja com dois limites máximos de despesas com pessoal, uma vez que no Relatório das Contas de Governo está fixado em **48,6%**, enquanto no site da SEFAZ e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), constante no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o limite máximo de despesa com pessoal é de **49%**.

Desse modo, entendo salutar **recomendar**:

**2) 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.**

## **2.5 - DISPONIBILIDADE DE CAIXA, RECEITA E DESPESA**

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar é parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal e visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de Obrigações de Despesa e a Disponibilidade de Caixa, bem como ao equilíbrio entre a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados e a Disponibilidade de Caixa.

O Órgão Instrutivo, ao tratar da matéria, frisou que houve uma **redução de 6,85%** da **disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados** em relação ao montante divulgado no exercício anterior, nos seguintes termos:

576. Considerando os restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, a **disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados** foi de **R\$ 5.877.576.798,49**, resultando em uma diminuição de 6,85% em relação ao montante divulgado no exercício anterior.(grifo nosso)

De fato, ao consultar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, referente ao exercício de **2021** e **2022**, verifica-se que a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados correspondeu ao montante de **R\$ 6.309.693.426,94** em **2021** e de **R\$ 5.877.576.798,49** em **2022**, revelando uma diminuição de **R\$ 432.116.628,45 (6,85%)**, conforme se observa no quadro a seguir:

<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>R\$ 6.309.693.426,94</b>	<b>R\$ 5.877.576.798,49</b>

Com relação às receitas e despesas do Estado, ao consultar o Relatório Técnico das Contas de **2021** e **2022**, é importante ressaltar que, em **2021**, a receita realizada foi de **R\$ 34.196.353.410,12** e que a despesa empenhada, de **R\$ 32.891.618.159,15** e que em **2022**, a receita realizada importou em **R\$ 34.942.850.771,66**, enquanto a despesa empenhada correspondeu ao montante de **R\$ 34.591.952.851,53**.

Comparando os dados apresentados, verifica-se que proporcionalmente as **despesas** tiveram um crescimento **mais significativo** do que as receitas, pois apresentaram um acréscimo

na ordem **5,16%**, enquanto as receitas, de **2,18%** e que tal cenário revela que em **2022** o Estado do Ceará apresentou um descompasso com os gastos, tendo em vista que o crescimento da despesa foi bem superior ao das receitas, segundo se verifica nos quadros a seguir:

RECEITA REALIZADA EM 2021	RECEITA REALIZADA EM 2022
<b>R\$ 34.196.353.410,12</b>	<b>R\$ 34.942.850.771,66</b>
DESPESA EMPENHADA EM 2021	DESPESA EMPENHADA EM 2022
<b>R\$ 32.891.618.159,15</b>	<b>R\$ 34.591.952.851,53</b>

Ainda com relação às despesas, é importante mencionar que a Unidade Técnica destacou que a maior despesa executada no **contexto dos Programas Administrativos e Especial**, foi no **Programa 213 - Previdência Estadual**, conforme fls. 26 do referido Relatório Técnico que está representado pelo gráfico a seguir:

Gráfico 21 – Comparativo dos programas administrativo e especial em 2021(\*) e 2022 (R\$ bilhão)



Fonte: Seplag

\*Fator de correção: IPCA (5,7848%)

Paras as despesas previdenciárias, chama a atenção que o Estado do Ceará em **2021**, para a cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, aportou recursos no montante de **R\$ 1.121.453.474,50**, sendo R\$ 799.322.958,88 destinados ao FUNAPREV e R\$ 322.130.515,62, ao PREVMILITAR, segundo o Relatório Técnico das Contas de 2021, enquanto nas Contas de 2022 (Relatório Técnico das Contas de 2022), o aporte foi de **R\$ 1.082.977.370,36**, conforme quadro a seguir:

<b>APORTE DE RECURSOS DO TESOURO EM 2021</b>	<b>APORTE DE RECURSOS DO TESOURO EM 2022</b>
R\$ 1.121.453.474,50	R\$ 1.082.977.370,36,

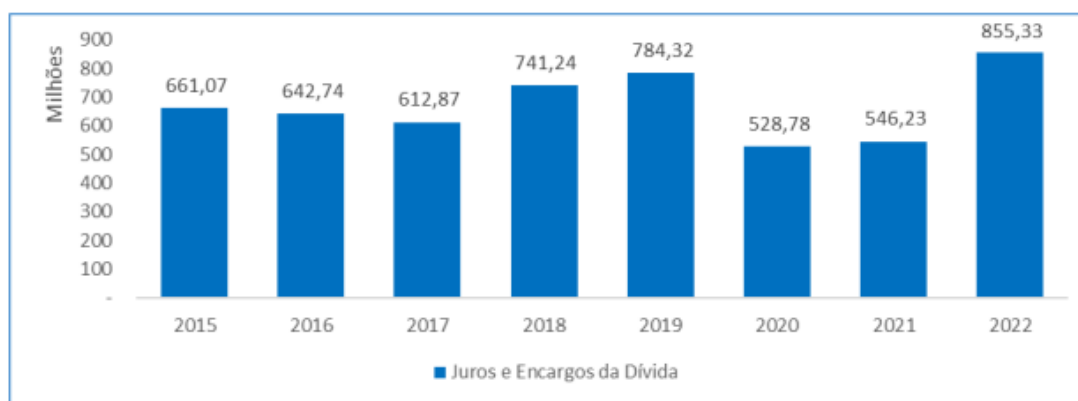
Tal situação evidencia a dificuldade de sustentabilidade do sistema de previdência, mostrando que o sistema é deficitário, obrigando, dessa forma, o Tesouro aportar recursos para manutenção dos benefícios previdenciários.

Ademais, é relevante frisar ainda que se tratando de despesa, no caso de pessoal que, conforme foi abordado em tópico anterior a respeito dos dados extraídos do Monitor Fiscal, que

existe **uma tendência** de crescimento das despesas de pessoal, o que implica na necessidade por parte do Governo do Estado no sentido de que sejam adotadas medidas para que se tenha um controle mais efetivo das despesas.

Outra despesa relevante está relacionada ao **pagamento de juros e encargos da dívida**, que segundo o Relatório Técnico, no exercício de 2022, este grupo de despesa somou **R\$ 855.325.594,66**, impactando em um **acréscimo real de R\$ 309 milhões** em relação ao exercício anterior, segundo se observa no gráfico a seguir extraído do referido relatório:

Gráfico 36 – Série histórica da execução orçamentária de 2015 a 2022 de juros e encargos da dívida



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do SIAFE

Nota: Valores atualizados IPCA.

De acordo com o gráfico, se verifica que em 2022, considerando os últimos oito anos, foi marcado por um aporte maior de recursos para pagamento de despesas oriundos de **juros e encargos da dívida**.

Por fim, se observa que, de 2021 pra 2022, ficou caracterizado um aumento maior das despesas em relação as receitas, o que repercute na saúde financeira do Estado, sem que nenhuma medida fosse tomada para reverter essa tendência.

## 2.6 - DEMONSTRATIVO DE FLUXO DE CAIXA

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) permite analisar a capacidade da entidade de gerar caixa (e equivalentes de caixa) e a utilização de recursos próprios e de terceiros em suas atividades, permitindo a comparação entre os ingressos e desembolsos por tipo de atividade, avaliar as decisões de investimentos e financiamento público, conhecer a capacidade de expansão das despesas e verificar a imediata disponibilidade financeira da Fazenda Pública.

Para o exercício de 2022, o fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo na cifra de R\$ 3.839.928.759,27, enquanto que, o fluxo das atividades de investimento e de financiamento foram **negativos** nos valores de **R\$ 4.110.814.205,50** e **R\$ 847.188.632,04**, respectivamente. A soma desses valores apurados resultou na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa **negativa** na cifra de **R\$ 1.118.074.078,27**, sendo inferior ao apurado no exercício anterior (2021) em expressivos **154,34%**, consoante evidenciado no quadro a seguir:

<b>APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Geração líquida de caixa e equivalente de caixa (i+ii+iii)</b>	<b>-1.118.074.078,27</b>	<b>2.057.661.919,48</b>
Caixa e equivalente de caixa inicial	10.172.191.041,11	8.129.159.796,50
Caixa e equivalente de caixa final	9.035.646.324,28	10.172.191.041,11
<b>Variação do caixa e equivalente de caixa do período</b>	<b>-1.136.544.716,83</b>	<b>2.043.031.244,61</b>
<b>Conciliação contábil-financeira (iv - v - vi + vii)</b>	<b>18.470.638,56</b>	<b>14.630.674,87</b>
Saídas de caixa a regularizar (iv)	4.412.953.109,10	71.579.404,47
Saídas de caixa regularizadas (v)	4.330.450.434,81	49.865.969,37
Entradas de caixa a regularizar (vi)	26.849.960.954,97	19.682.712.511,62
Entradas de caixa regularizadas (vii)	26.785.928.919,24	19.675.629.751,39
<b>Variação do caixa e equivalente de caixa ajustado</b>	<b>-1.118.074.078,27</b>	<b>2.057.661.919,48</b>

Fonte: Retirado do Relatório Técnico (adaptado)

Nesse ponto, compreendo que o Estado do Ceará deve acompanhar com cuidado tais resultados pois, como bem ponderando pelo Órgão Técnico, evidenciou-se que as fontes de recursos dos fluxos operacionais cobriram seus desembolsos, entretanto, não foram suficientes para financiar as atividades de investimento e de suportar as atividades de financiamento, refletindo negativamente no caixa do Estado.

## 2.7 - EMPRESAS DEPENDENTES SOB A ÓTICA DA LRF

Sobre o tema, ao tratar da dependência do METROFOR, a Unidade Técnica acatou os argumentos apresentados pela defesa sobre não dependência da Instituição, nos termos de sua análise:

(...)

146. Diante dos argumentos acima apresentados, deve-se relembrar que nos exercícios anteriores, nos quais a recomendação em questão foi mantida, foram verificados repasses do Estado do Ceará, ao Metrofor, a título de constituição ou aumento de capital, que foram utilizados por essa Companhia, não só para o financiar investimentos, mas também despesas operacionais, situação que trouxe o indicativo de dependência da estatal, nos termos da LRF.

147. No exercício em análise, conforme exame inicial (subitem 3.7 do Relatório de Instrução nº 2226/2023), também se verificou **repasso destinado ao Metrofor, para fins de constituição ou aumento de capital** (R\$ 8.384.786,68), entretanto, com base na nota explicativa dessa Companhia, esse recurso foi utilizado para aquisição de imobilizado, ficando uma parte como saldo de recurso disponíveis, dessa forma, **não se observando a utilização de parcela desses recursos com despesas operacionais**, e assim, **não configurando indicativo de dependência, bem como, não se repetindo o observado em exercícios anteriores.**

148. **Também ocorreu no exercício de 2022, repasses a título de subsídio tarifário** (R\$ 196.009.565,73), conforme já disposto no Relatório de Instrução nº 2226/2023, que representaram 72,83% da receita auferida pelo Metrofor, segundo suas notas explicativas.

149. **Sobre** essa concessão do subsídio tarifário, ocorrida no exercício em análise, informa-se que reconsiderando o exame inicial, foram reexaminados os esclarecimentos apresentados inicialmente, em conjunto com os encaminhados nessa fase final, nos quais a **Defesa destacou que o subsídio do transporte público é uma política pública que busca reduzir a tarifa cobrada** na utilização desse serviço, e que o beneficiário desse subsídio não seria o METROFOR, “mas sim a população cearense usuária do serviço de transporte”.

150. A **Defesa** acrescentou ainda que, com o recebimento desse subsídio tarifário, passa ser possível a manutenção de menores tarifas para a utilização desse sistema de transporte sobre trilhos, que é explorado pelo METROFOR, mas ressalta que por meio

deste sistema, a **companhia teria capacidade “de geração de receita operacional própria em função da quantidade de passageiros transportados”**.

151. Essa disponibilização à população, de transporte público com tarifas acessíveis e assim possibilitando a “equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo”, está amparada pela Lei Federal nº 12.587 de 03 de janeiro de 2012, na qual foram instituídas as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, que tem como objetivo “a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas”

152. **Nesse sentido, pode-se mencionar alguns municípios do Estado do Ceará, como o Município de Fortaleza, que viabiliza subsídios às empresas concessionárias de transporte coletivo municipal, buscando, dentre outros, a disponibilização de transporte público com menores tarifas, podendo-se citar ainda, o Município de Caucaia que implantou o Programa Bora de Graça, com o qual proporcionou a passagem gratuita no transporte coletivo da cidade, financiada com recursos do tesouro municipal.**

153. Assim sendo, sobre os subsídios tarifário concedido 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).

(...)

155. Diante desses conceitos, verifica-se que o subsídio tarifário decorre da diferença entre a Tarifa de Remuneração, necessária para cobrir os custos da prestação dos serviços, e a Tarifa Pública, que é o preço público cobrado do usuário pelo uso do transporte coletivo

156. Ainda na citada lei, é mencionada 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.

(...)

158. Dessa forma, verifica-se que os **valores repassados** a título de subsídio tarifário **devem estar associados com números de passageiros que efetivamente utilizem esse transporte, bem como, aos cálculos dos custos, obtidos a partir de critérios e metodologias definidos pela ARCE e demais estudos**

159. E seguindo o que determina a lei citada, foi expedido o Decreto nº 34.423, publicado no DOE-CE do dia 07/12/2021, o qual prevê os valores dos subsídios, tratados na lei citada acima..

(...)

161. Considerando que no exercício de 2022, ocorreu o aporte da soma de R\$ 196.009.565,73, de subsídio tarifários, observa-se que esse limite fixado, no art. 4º do Decreto nº 34.423 de 07/12/2021, foi cumprido.

162. Diante o exposto, entende-se que o subsídio tarifário recebido pelo METROFOR, não a caracterizaria como uma empresa pública dependente, visto que a cifra repassada pelo Estado do Ceará está atrelada a capacidade de geração de receita dessa Companhia, bem como, aos custos da prestação desses serviços, calculados com o apoio e critério da ARCE, custos estes, que se fossem inseridos em sua totalidade no preço cobrado a população, seria necessária a elevação das tarifas aplicadas na utilização desse transporte, situação que busca ser evitada pelo Governo do Estado, com a concessão desse subsídio autorizado por meio da lei nº 17.505 de 27/05/2021.

163. Assim sendo, considera-se esclarecida a questão relacionada a dependência reportada na recomendação em análise.

164. Entretanto, como o Decreto nº 34.423, publicado no DOE-CE do dia 07/12/2021 fixa valores até o exercício de 2022, e como em consulta aos registros do exercício de 2023 já se identificou repasses realizados pelo Estado do Ceará ao Metrofor, a título de subsídio tarifário, entende-se por reformular essa recomendação com a seguinte redação:

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

O fato de o Estado ter adotado medidas legais estabelecendo cabimento, formas e critérios para repasses relacionados aos subsídios de tarifa, não é condição suficiente para caracterizar o METROFOR como estatal **independente**.

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

Art. 2º. (...)

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

Compreendo relevante evidenciar os dados de tabela oriunda de documentos enviados pelo METROFOR que revelam, sem espaço para dúvidas, sua dependência diante dos recursos do tesouro:

Receita Operacional Líquida		
Descrição	R\$	
	2022	2021
<b>Receita dos Transportes Ferroviário</b>	<b>30.233.594,30</b>	<b>23.810.533,89</b>
Receita com Venda de Bilhetes – Fortaleza	28.805.395,95	22.943.429,84
Receita com Venda de Bilhetes – Cariri	459.628,50	300.920,00
Receita com Venda de Bilhetes – Sobral	968.569,80	566.184,05
<b>Subvenção Recebida Para Operação</b>	<b>196.009.565,73</b>	-
Governo do Estado do Ceará	196.009.565,73	-
<b>Deduções da Receita Bruta</b>	<b>-604.671,83</b>	<b>-476.210,62</b>
Contribuição Previdenciária s/Receit	-604.671,83	-476.210,62
Total	<b>225.638.488,20</b>	<b>23.334.323,27</b>

Custos dos Serviços		
Descrição	R\$	
	2022	2021
Pessoal e Encargos	28.285.223,91	23.549.795,00
Manutenção e Conservação	93.908.246,72	78.354.640,98
Serviços de Terceiros	42.328.410,37	38.889.353,82
Total	<b>164.521.881,00</b>	<b>140.793.789,80</b>

Despesas Gerais e Administrativas		
Descrição	R\$	
	2022	2021
Pessoal e Encargos	14.668.323,40	12.149.840,08
Consumo	925.075,98	930.632,69
Serviços Terceirizados	14.397.501,88	14.500.164,20
Conservação e Manutenção	2.792.543,15	545.884,30
Total	<b>32.783.444,41</b>	<b>28.126.521,27</b>

Conforme se verifica, evidencia-se que o METROFOR arrecadou com RECEITA DOS TRANSPORTES FERROVIÁRIO o valor de R\$ 30.233.594,30 (13,37%) e recebeu de SUBVENÇÃO PARA OPERAÇÃO R\$ 196.009.565,73 (86,63%) para cobrir pessoal, custeio e custos operacionais, exatamente dentro do conceito de estatal dependente, revelando a sua dependência nos termos do art. 2º, inciso III da LRF.

Como visto, na concepção da LRF, empresas que recebem recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral são consideradas “estatais dependentes” e este é exatamente o caso em comento, o METROFOR arrecada 13,37% dos custos operacionais.

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

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

Assim, em que pese as conclusões da unidade técnica, entendemos que a Lei corrigiu o problema de o Estado aportar recursos para o METROFOR como aumento de capital e pagar custos operacionais, no entanto, mantém o problema de que o METROFOR só tem arrecadação de 13,37% dos recursos e necessita de aporte de 86,63% de recursos do tesouro, mesmo que a título de subsídio. Ficando evidente que o METROFOR, ainda em 2022, se configurava como estatal dependente, motivo pelo qual, reiterando minhas vênias ao Órgão Ministerial e a Unidade Técnica, compreendo, que deve ser mantida, na íntegra, a seguinte **recomendação**:

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

## 2.8 – PUBLICAÇÃO DO RGF E DO RREO

Todos os anos nas Contas de Governo se observa que o RGF do último quadrimestre e o RREO do último bimestre do Poder Executivo são publicados com dados provisórios, **apenas para cumprir os prazos estabelecidos pela LRF** e depois são republicados com dados definitivos fora do prazo e este tribunal até o momento não tomou uma medida efetiva para que esse tipo de ocorrência não se repita mais. A LRF é clara que esses relatórios têm que ser publicados em determinado prazo (arts. 52 e 55, §2º) e no corpo do referido dispositivo legal, não se fala que os referidos relatórios podem ser publicados com dados provisórios.

Entendo que divulgar o RGF e o RREO no prazo estabelecido, **mas com dados provisórios**, para depois serem republicados com dados definitivos fora do prazo constitui-se

em mais uma afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que seja para correção de alguns anexos.

Nas contas de governo de 2016, os técnicos deixaram claro que tal situação não tem amparo legal, conforme se observa nos seguintes termos: *“Não há amparo legal para republicação dos referidos relatórios, ou seja, a publicação deve respeitar o prazo da LRF e ser definitiva.”*

De acordo com o relatório técnico, o RGF do 3º quadrimestre de 2022 e o RREO do último bimestres do mesmo ano, foram publicados em **30/01/2023** e republicados com dados definitivos em **27/03/2023**.

É importante ressaltar que, após a publicação de qualquer demonstrativo contábil podem ocorrer ajustes, o problema, é que todos os anos já se sabe que esses relatórios serão republicados, ou seja, todos os anos tal fato se repete indicando que essa situação precisa ser resolvida.

Além do que, é imprescindível reforçar que o **Exercício financeiro se encerrou em 31/12/2022**, portanto, existia tempo hábil para que os Relatórios da LRF (RGF do último quadrimestre de 2022 e o RREO do último bimestre do mesmo ano fossem publicados, com dados definitivos até **30/01/2023**.

Desta feita, sabendo que a referida ressalva já foi objeto de contas anteriores (desde 2011) e que ainda persiste, acompanho o Relator e entendo como fundamental novamente **recomendar:**

**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.**

## **2.9 - 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.

Segundo o Órgão Instrutivo no Relatório Técnico das Contas de 2022, no exercício de **2022**, o montante dos recursos alocados nesse grupo foi de **R\$ 3,9 bilhões**, montante superior, em termos reais, em **4,38%** (R\$ 162 milhões) em relação ao ano anterior.

Consultando o Relatório Técnico das Contas de 2021 o valor corresponde ao investimento foi de **R\$ 3,5 bilhões**.

<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>R\$ 3,5 bilhões</b>	<b>R\$ 3,9 bilhões</b>

### **3. DO NÃO ATENDIMENTO DAS A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DOS LIMITES PREVISTOS NA CONSTITUIÇÕES ESTADUAL QUANTO À APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS, COM O FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA**

No capítulo destinado à verificação do atendimento dos limites previstos nas Constituições Federal e Estadual, a Diretoria de Contas de Governo apontou que o Estado do Ceará **DESCUMPRIU** alguns dos indicadores da Constituição Estadual, quais sejam:

<b>INDICADOR</b>	<b>META</b>	<b>RESULTADO EM 2022</b>
APLICAÇÃO DE RECURSOS COM INVESTIMENTOS A SEREM CUSTEADOS COM RECURSOS PROVENIENTES DA RECEITA DE ARRECAÇÃO TRIBUTÁRIA DO ESTADO (art. 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará, modificado pela Emenda Constitucional nº 98, de 19 de dezembro de 2019)	R\$ 1.454.314.173,90	R\$ 1.398.961.993,88
APLICAÇÃO EM INVESTIMENTO NO INTERIOR DO ESTADO (art. 210 da Constituição Estadual do Ceará estabelece que deve ser observada dotação nunca inferior a 50% do valor global consignado para investimentos do setor público estadual no interior do Estado)	50%	45,44%
APLICAÇÃO DE RECURSOS COM FOMENTO DAS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLOGIA – FUNCAP (art. 258 da Constituição Estadual do Ceará)	2%	0,89%

No caso, venho observando que o desrespeito aos limites constitucionais previstos na Constituição Estadual têm se perpetuado ao longo dos anos, sem que, em relação à maioria deles, nenhuma providência corretiva tenha sido adotada. Não há palavras mortas na Constituição. Há, em meu juízo, uma omissão da Administração Estadual em solucionar tais pendências.

Dentro desse contexto, considerando o descumprimento reiterado dos parâmetros fixados na Constituição Estadual, proponho a esse Egrégio Colegiado e sem impacto nas presentes que contas, que em observância aos arts. 23 e 24 da LINDB, seja estabelecido **MODULAÇÃO** para que, a partir das contas relativas ao exercício de 2024, o Estado do Ceará observe fielmente os limites da Constituição Estadual, devendo ser ressaltado que eventuais descumprimentos poderá ensejar a proposta de submissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas.

#### 4 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – CONTRATO DE GESTÃO

No Relatório das Contas de Governo de 2020, a Diretoria de Contas de Governo constatou que, no aludido exercício, as Organizações Sociais, através de Contratos de Gestão, foram as instituições mais beneficiadas quanto aos repasses dos recursos transferidos às Instituições Sem Fins Lucrativos, alcançando **83,77%** do total repassado. Destaca ainda que **8,95%** dos recursos foram transferidos para outras instituições privadas sem fins lucrativos, por meio de convênios, totalizando **92,72%** das transferências.

Tabela 35 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (R\$ 1,00)

Despesa por Item de Despesa	2021*	2022	Var. %	Part.%**
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	1.384.893.407,43	1.465.333.788,48	5,81%	83,77%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios	202.612.739,17	156.500.204,46	-22,76%	8,95%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	28.533.436,24	6.904.241,86	-75,80%	0,39%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	14.003.797,12	109.466.833,18	681,69%	6,26%
Contrato de Patrocínio	7.940.804,60	55.000,00	-99,31%	0,00%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	4.878.680,42	4.173.845,07	-14,45%	0,24%
Indenizações	4.463.132,06	642.562,10	-85,60%	0,04%
Bilhete Único Intermunicipal	1.997.345,14	3.923.400,40	96,43%	0,22%
Termo de Patrocínio Cultural	-	2.000.000,00	-	0,11%
Contribuições – Convênios	810.030,05	-	-	0,00%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional – Convênios	99.014,61	-	-	0,00%
Transferências a OSCIPs - Termo de Parceria	-	253.000,00	-	0,01%
<b>Total</b>	<b>1.650.232.386,84</b>	<b>1.749.252.875,55</b>	<b>6,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de dados do Siafe-CE \* Fator de correção: IPCA (5,7848%)

\*\*Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2022.

Comparando os repasses efetuados às Organizações Sociais nos exercícios de 2021 e 2022, verifica-se que continuam em patamares elevados, passando de **R\$ 1.384.893.407,43 (um bilhão, trezentos e oitenta e quatro milhões, oitocentos e noventa e três mil, quatrocentos e sete reais e quarenta e três centavos)** para **R\$ 1.465.333.788,48 (um bilhão, quatrocentos e sessenta e cinco milhões, trezentos e trinta e três mil, setecentos e oitenta e oito reais e quarenta e oito centavos)**, um acréscimo de 0,06%, consoante se vê no demonstrativo do Relatório da Unidade Técnica abaixo:

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

Organizações Sociais	2021*	2022	Var%	Part%**
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	1.103.713.002,23	1.065.502.101,65	-0,03%	72,71%

Organizações Sociais	2021*	2022	Var%	Part%**
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	123.147.195,04	140.545.153,94	0,14%	9,59%
Instituto Agropolos do Ceará	73.303.868,92	97.937.329,44	0,34%	6,68%
Instituto de Arte e Cultura do Ceará	64.885.481,55	-		0,00%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT	19.843.859,69	20.866.957,58	0,05%	1,42%
Instituto Dragão do Mar	-	97.991.773,27		6,69%
Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento à Pesquisas - FUNDAÇÃO ASTEF	-	456.000,00		0,03%
Instituto Mirante de Cultura e Arte	-	42.034.472,60		2,87%
<b>TOTAL</b>	<b>1.384.893.407,43</b>	<b>1.465.333.788,48</b>	<b>0,06%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Base de dados do Siafe-CE

\* Fator de correção: IPCA (5,7848%)

\*\*Participação em relação ao montante das transferências a organizações sociais – contrato de gestão, realizadas no exercício de 2022.

Outro ponto que se destaca é que 72,71% do montante transferido foi destinado à OS Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar.

Vale salientar que, em razão do elevado volume de recursos que vêm sendo repassado às organizações sociais, foram diversas as ocorrências merecedoras de comentários nos Relatórios das Contas do Governador anteriores (2016, 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021).

É sabido que a discricionariedade do poder público para formalizar contratos de parceria com entidades privadas deve garantir a qualidade dos serviços quando da delegação ou concessão. No entanto, tem sido alvo de questionamentos por parte desta Corte de Contas a necessidade de um controle rigoroso sobre a execução dos contratos de gestão e as despesas deles decorrentes, em razão da ausência, na prestação de contas dos contratos de gestão, de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil para análise deste Tribunal quando da apreciação das contas anuais dos órgãos e entidades estaduais.

O Relatório das Contas do Governador de 2021 efetuou diversas recomendações ao Poder Público Estadual quanto a fiscalização do cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e do aperfeiçoamento do processo de formalização e avaliação da execução da avença; quanto aos saldos remanescentes; quanto ao controle sobre as despesas e a contratação de pessoal; e acerca dos gastos com recursos humanos, com pensionistas e abono de permanência. Ressalte-se que o Corpo Técnico desta Corte de Contas defendeu como **ATENDIDAS** as recomendações retrocitadas, entendimento ao qual incorporo.

O Relatório Técnico do exercício anterior realizou ainda recomendação ao Governo do Estado para que exercesse um rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução dos contratos, indicando a qualidade dos serviços e a realização das despesas. A Comissão Técnica e o Órgão Ministerial entenderam que a recomendação em tela deve ser considerada **EM FASE DE IMPLEMENTAÇÃO**, posicionamento acolhido por esta Conselheira.

## 5. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2022

No quadro abaixo, em adição às **44 (quarenta e quatro)** recomendações tratadas pelo Relator em seu voto, as quais acompanho, na íntegra, destacam-se as ressalvas e as respectivas recomendações identificadas no exercício por esta Conselheira, as quais entendo salutar incorporar à presente manifestação:

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
As metas de resultado primário e nominal não estão em conformidade com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.	Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.
Divergência do Limite de Despesa com Pessoal do Poder Executivo, constante na LDO em relação ao apresentado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal constante no site da Secretaria da Fazenda.	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.

Ademais, em adição, incluo algumas recomendações do exercício de 2021, referentes a divergências em relação a alguns entendimentos da Diretoria de Contas de Governo, que, no entender desta Conselheira não foram atendidos, necessitando, por conseguinte, se recomendar novamente no exercício de 2022, senão vejamos:

1	<p><b>RECOMENDAÇÃO n° 11 – Exercício de 2021</b></p> <p>Ao Poder Executivo, que aprimore os mecanismos para identificação dos gastos executados com recursos ordinários, permitindo diferenciar os provenientes da União e os originados exclusivamente da arrecadação estadual</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b> Consoante pontuado pela Unidade Técnica, considerando a utilização das fontes de recursos padronizadas na elaboração da <b>Lei Orçamentária Anual referente ao exercício de 2023</b> (Lei n° 18.275/2022), conforme a Portaria Conjunta STN/SOF n° 20, de 23 de fevereiro de 2021, concluiu pelo atendimento da recomendação.</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b> Entende-se que o fato de a Lei Orçamentária Anual de 2023 ter previsto a utilização de fontes de recursos padronizadas, o que, em tese, atenderia a recomendação, considerando que para o exercício de 2022 não houve a solução da ressalva, me posiciono pela manutenção da recomendação como posterior reavaliação da questão no exercício de 2023.</p>
2	<p><b>RECOMENDAÇÃO n° 13 –</b></p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b></p>

<p><b>Exercício de 2021</b></p> <p>Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.</p>	<p>O Órgão Técnico por não reiterar a recomendação sob o argumento de que as recomendações que tratam de renúncia de receitas estão sendo objeto de processo específico no âmbito desta Corte de Contas (Processo nº 28364/2022-8).</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b></p> <p>Pedindo vênias à Unidade Técnica deste Tribunal, compreendo que recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício examinado. Desse modo, mantenho a recomendação.</p>
<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 14 – Exercício de 2021</b></p> <p>3 À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b></p> <p>O Órgão Técnico por não reiterar a recomendação sob o argumento de que as recomendações que tratam de renúncia de receitas estão sendo objeto de processo específico no âmbito desta Corte de Contas (Processo nº 28364/2022-8).</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b></p> <p>Pedindo vênias à Unidade Técnica deste Tribunal, compreendo que recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício examinado. Desse modo, mantenho a recomendação.</p>
<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 19 – Exercício de 2021</b></p> <p>4 À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b></p> <p>A Unidade Técnica considerou esclarecida a questão relacionada a dependência reportada na recomendação em análise, nos seguintes termos:</p> <p>162. Diante o exposto, entende-se que o subsídio tarifário recebido pelo METROFOR, não a caracterizaria como uma empresa pública dependente, visto que a cifra repassada pelo Estado do Ceará está atrelada a capacidade de geração de receita dessa Companhia, bem como, aos custos da prestação desses serviços, calculados com o apoio e critério da ARCE, custos estes, que se fossem inseridos em sua totalidade no preço cobrado a população, seria necessária a elevação das tarifas aplicadas na utilização desse transporte, situação que busca ser evitada pelo Governo do Estado, com a concessão desse subsídio autorizado por meio da lei nº 17.505 de 27/05/2021.</p> <p>163. Assim sendo, considera-se esclarecida a questão relacionada a dependência reportada na recomendação em análise.</p>

		<p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b></p> <p>Consoante já registrado na minha manifestação, o fato de o Estado ter adotado medidas legais estabelecendo cabimento, formas e critérios para repasses relacionados aos subsídios de tarifa, não é condição suficiente para caracterizar o METROFOR como estatal independente.</p> <p>Na concepção da LRF, empresas que recebem recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral são consideradas “<i>estatais dependentes</i>”. Assim, o fato de o METROFOR estar <b>recebendo subsídios</b> para custear as suas despesas operacionais não descaracteriza a sua dependência do Estado, pois o ente controlador (Estado), na verdade, está repassando <b>recursos financeiros na forma de subsídio</b>. Se a finalidade do recurso foi para suportar as despesas operacionais da empresa (despesa de custeio, de pessoal), tal contexto caracteriza a dependência econômica, não importando se esses recursos foram repassados sob a forma de subsídio. Portanto, a Lei Estadual nº 17.505, de 27 de maio de 2021 não alterou e nem tem condão de alterar o “<i>status</i>” e classificação do METROFOR como empresa estatal dependente.</p> <p><b>Desse modo</b>, compreendo que deve ser mantida, na íntegra, a presente recomendação.</p>
5	<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 21 – Exercício de 2021</b></p> <p>À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b></p> <p>O Órgão Técnico relatou que houve a criação de uma 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 dentro desse contexto, concluiu: “<i>Diante o exposto, observa-se a implementação de uma estrutura no Estado que tem como objeto a revisão da metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, a qual deve ser continua, desse modo, entende-se como atendida essa recomendação, destacando-se a necessidade de um constante acompanhamento dos critérios utilizados e de sua disponibilização nas notas explicativas do Balanço.</i>”</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b></p> <p>Pedindo vênias ao Órgão Técnico, o fato de ter sido criada uma Comissão ou Grupo de Trabalho objetivando a resolução do questionamento, não comprova a existência de um efetivo aprimoramento da metodologia</p>

		de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, motivo pelo qual mantenho a recomendação.
6	<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 45 – Exercício de 2021</b></p> <p>Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b> O Órgão Técnico por não reiterar a recomendação sob o argumento de que as recomendações que tratam de renúncia de receitas estão sendo objeto de processo específico no âmbito desta Corte de Contas (Processo nº 28364/2022-8).</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b> Pedindo vênias à Unidade Técnica deste Tribunal, compreendo que recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício examinado. Desse modo, mantenho a recomendação.</p>
7	<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 46 – Exercício de 2021</b></p> <p>Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b> O Órgão Técnico por não reiterar a recomendação sob o argumento de que as recomendações que tratam de renúncia de receitas estão sendo objeto de processo específico no âmbito desta Corte de Contas (Processo nº 28364/2022-8).</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b> Pedindo vênias à Unidade Técnica deste Tribunal, compreendo que recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício examinado. Desse modo, mantenho a recomendação.</p>
8	<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 47 – Exercício de 2021</b></p> <p>À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b> O Órgão Técnico por não reiterar a recomendação sob o argumento de que as recomendações que tratam de renúncia de receitas estão sendo objeto de processo específico no âmbito desta Corte de Contas (Processo nº 28364/2022-8).</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b> Pedindo vênias à Unidade Técnica deste Tribunal, compreendo que recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício examinado. Desse modo, mantenho a recomendação.</p>

9	<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 48 – Exercício de 2021</b></p> <p>Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b> O Órgão Técnico por não reiterar a recomendação sob o argumento de que as recomendações que tratam de renúncia de receitas estão sendo objeto de processo específico no âmbito desta Corte de Contas (Processo nº 28364/2022-8).</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b></p> <p>Pedindo vênias à Unidade Técnica deste Tribunal, compreendo que recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício examinado. Desse modo, mantenho a recomendação.</p>
10	<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 54 – Exercício de 2021</b></p> <p>Sobre a dívida ativa, RECOMENDAR à SEFAZ e à PGE que aperfeiçoem, sempre, os critérios de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida”, reflita, neste aspecto, a real situação patrimonial do Estado do Ceará.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b> O Órgão Técnico relatou que houve a criação de uma 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 dentro desse contexto, concluiu: <i>“Diante o exposto, observa-se a implementação de uma estrutura no Estado que tem como objeto a revisão da metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, a qual deve ser continua, desse modo, entende-se como atendida essa recomendação, destacando-se a necessidade de um constante acompanhamento dos critérios utilizados e o registro de sua atualização nas notas explicativas do Balanço Geral.”</i></p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b></p> <p>Pedindo vênias ao Órgão Técnico, o fato de ter sido criada uma Comissão ou Grupo de Trabalho objetivando a resolução do questionamento, não comprova a existência de um efetivo aprimoramento da metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, motivo pelo qual mantenho a recomendação.</p>
11	<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 70 – Exercício de 2021</b></p> <p>Ao Poder Executivo estadual que realize estudos periódicos para avaliar objetivamente o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b> O Órgão Técnico por não reiterar a recomendação sob o argumento de que as recomendações que tratam de renúncia de receitas estão sendo objeto de processo específico no âmbito desta Corte de Contas (Processo nº 28364/2022-8).</p>

<p>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.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b></p> <p>Pedindo vênias à Unidade Técnica deste Tribunal, compreendo que recomendações que estão em fase de auditoria necessitam ser reiteradas caso as ocorrências geradoras das recomendações tenham persistido no exercício examinado. Desse modo, mantenho a recomendação.</p>
---	---

### CONCLUSÃO

Verifica-se, ao longo dos anos, que esta Corte de Contas tem envidado esforços no sentido de aprimorar os Relatórios elaborados pelos servidores com o objetivo de analisar a gestão de recursos do Estado em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira do orçamento público estadual, bem assim com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Há, ainda, o firme propósito de cada vez mais aproximar os Relatórios das Contas de Governo do Estado, nos seus diversos aspectos como análises, conteúdos, forma, apresentação, com o paradigma, que é o Tribunal de Contas da União – TCU.

Isto posto, e

**CONSIDERANDO** que restou evidenciado no Relatório da Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição **orçamentária** do Estado no exercício de 2022 revelando, contudo, algumas divergências no que tange as peças orçamentárias em relação a LRF;

**CONSIDERANDO** que está retratado no Relatório da Diretoria deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado **não** demonstra, adequadamente, a posição patrimonial do Estado, no Exercício de 2020, e que **não** foram respeitados alguns parâmetros definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

**CONSIDERANDO** que a Unidade Técnica desta Corte de Contas, ao longo dos últimos anos, constataram, em sucessivas e reiteradas vezes, a existência de várias **ressalvas** que têm se perpetuado, e que mais uma vez devem ser repisadas;

**CONSIDERANDO** a Resolução Administrativa nº 14/2016, que altera o parágrafo 3º do art. 30 do RITCE, no que se refere à conclusão do Parecer Prévio a ser emitido sobre as Contas do Governador do Estado, incluindo a possibilidade de aprovação com ressalvas e;

**CONSIDERANDO**, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **34 (trinta e quatro) ressalvas e 34 (trinta e quatro) recomendações** por parte da Diretoria de Contas de Governo, bem como as recomendações incluídas pelo Relator e as propostas por esta Conselheira, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2022, devem ser

corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias;

**CONSIDERANDO** que a flexibilização sobre assuntos fiscais estratégicos, como o resultado primário, resultado nominal e o limite de despesa com pessoal, é a receita da tragédia fiscal que outros estados da federação já estão experimentando;

Dessa forma, com base em todo o exposto, considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo observou os princípios fundamentais da contabilidade, aplicados à Administração Pública, e em razão das inconsistências apontadas no Relatório da Unidade Técnica e as tratadas nesta manifestação, e que necessitam a adoção de medidas saneadoras, para que, nas próximas análises das Contas do Governador não sejam reincidentes e não venham a ensejar a consequente desaprovação da Contas, **VOTO** nos seguintes termos:

**A) ACOMPANHAMENTO** o Relator, pela emissão de **PARECER PRÉVIO** das Contas dos Excelentíssimos Senhores Governadores Camilo Sobreira de Santana (período de 01/01/2022 a 01/04/2022) e Maria Izolda Cela de Arruda Coelho (período de 02/04/2022 a 31/12/2022), referente ao exercício financeiro de 2022, **REGULARES COM RESSALVAS**, e ainda acatando as ressalvas e recomendações propostas pela Relatoria, incluindo também **recomendações** tratadas na presente Declaração de Voto e listadas a seguir:

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

**2) 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.**

Remanescentes dos exercícios anteriores (consignadas no Parecer Prévio nº 293/2022)

**3) Ao Poder Executivo, que aprimore os mecanismos para identificação dos gastos executados com recursos ordinários, permitindo diferenciar os provenientes da União e os originados exclusivamente da arrecadação estadual.**

**4) Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.**

**5) À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.**

- 6) 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.
- 7) À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.
- 8) Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.
- 9) Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.
- 10) À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.
- 11) Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.
- 12) Sobre a dívida ativa, RECOMENDAR à SEFAZ e à PGE que aperfeiçoem, sempre, os critérios de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida”, reflita, neste aspecto, a real situação patrimonial do Estado do Ceará.
- 13) 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.

**B)** Considerando o descumprimento reiterado dos parâmetros fixados na Constituição Estadual, em observância aos arts. 23 e 24 da LINDB, **ESTABELECE** **MODULAÇÃO** para que, a partir das contas relativas ao exercício de 2024, o Estado do Ceará observe fielmente os limites da Constituição Estadual, devendo ser ressaltado que eventuais descumprimentos futuros poderá ensejar a proposta de submissão de Parecer Prévio pela desaprovação das contas;

**C)** Acompanho os demais encaminhamentos consignados na manifestação do Relator, Conselheiro Alexandre Figueiredo.

**É como voto.**

Fortaleza, 05 de setembro de 2023

**Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor**