

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

Tratam os autos em epígrafe acerca da **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará**, relativa ao exercício financeiro de **2022**, de responsabilidade do Exmo. ex-Governador, Sr. **Camilo Sobreira de Santana**, e da Exma. ex-Governadora, Sra. **Maria Izolda Cela de Arruda Coelho**.

Inicialmente, realço o minudente trabalho elaborado pelos servidores integrantes da Diretoria de Contas de Governo, capitaneados pelo Conselheiro Alexandre Figueiredo, relator das presentes contas, a cujo voto adiro, com os destaques abaixo consignados, pertinentes a pontos bastante sensíveis e de extrema relevância:

No que diz respeito ao **Planejamento e Execução Orçamentária**, aspecto que sempre considero importante destacar é o da **execução orçamentária da despesa em investimentos**.

Conforme indicou a Diretoria de Contas de Governo (Relatório de Instrução n° 2226/2023, fls. 63), em 2022, a execução financeira da despesa, considerando as dotações aprovadas na Lei Orçamentária Anual e os créditos adicionais abertos durante o exercício, alcançou o montante de **R\$ 34.591.952.851,53**, o que representa **90,67%** da dotação atualizada.

Quanto ao enfoque das **categorias econômicas e dos grupos de despesas**, com base no Quadro 01 abaixo, é possível verificar que as **despesas correntes**, relacionadas à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, no geral, atingiram nível de execução de **96,93%**, valendo realçar que todos os grupos que compõem esta categoria alcançaram execução acima de 95%.

Sobre as **despesas de capital**, que têm por finalidade a expansão

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

das atividades do Estado e a amortização da dívida pública, **o nível de execução, no geral, foi de apenas 68,62%**. Nessa categoria, o grupo referente à Amortização da Dívida teve execução de **99,32%**. Já a execução das **inversões financeiras** foi de **79,75%**, enquanto que os **investimentos** tiveram execução de apenas **61,22%**.

Quadro 01- Despesa Orçamentária por Categoria Econômica (R\$1,00)

Especificações	Dotação Atualizada (a)	Empenhado (b)	Realização (%) b/c
Despesa Corrente	30.053.013.684,21	29.131.506.398,59	96,93%
Juros e Encargos da Dívida	864.273.888,00	855.325.594,66	98,96%
Outras Despesas Correntes	11.929.989.890,94	11.349.136.055,01	95,13%
Pessoal e Encargos Sociais	17.258.749.905,27	16.927.044.748,92	98,08%
Despesa de Capital	7.957.318.651,44	5.460.446.452,94	68,62%
Amortização da Dívida	1.450.564.104,38	1.440.693.238,17	99,32%
Inversões Financeiras	195.443.281,94	155.869.890,48	79,75%
Investimentos	6.311.311.265,12	3.863.883.324,29	61,22%
Reserva de Contingência	142.506.133,00	0,00	-
Total Geral	38.152.838.468,65	34.591.952.851,53	90,67%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023 (Adaptado).

No que diz respeito aos **investimentos**, não obstante terem sido executados apenas **61,22%** da dotação atualizada, é digno de nota que o montante das despesas desse grupo foi **superior, em termos reais, em R\$ 162 milhões, quando comparado ao do exercício anterior**, representando elevação de **4,38%**, o que demonstra o esforço do governo em aumentar a execução desse tipo de gasto.

Apesar do incremento observado, mas tendo em vista o baixo nível de execução constatado, tenho **que deve ser dada, ainda, maior atenção aos investimentos**, dada a sua importância para a atividade de expansão do Estado, contribuindo diretamente para o seu desenvolvimento socioeconômico.

Em outra vertente, importa registrar que muitos desses dispêndios estão relacionados a fontes de recursos que **não são próprias do Estado**, como no caso das receitas oriundas de convênios com órgãos federais ou

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

internacionais, as quais, caso não realizadas, podem comprometer a execução de tais gastos.

Nesse viés, segundo diagnóstico da Diretoria, e conforme se verifica no Quadro 02 a seguir, os investimentos atrelados a recursos próprios do Estado obtiveram execução geral na ordem de **77,03%**:

Quadro 02 – Investimentos com recursos próprios em 2022 por função (R\$1,00)

Função	Valor Autorizado (a)	Valor Empenha-do (b)	% Execução (b/a)
03 -ESSENCIAL À JUSTIÇA	4.500.062,64	592.098,00	13,16%
04 -ADMINISTRAÇÃO	102.183.820,30	53.495.755,54	52,35%
06 -SEGURANÇA PÚBLICA	131.482.070,83	122.807.533,07	93,40%
08 -ASSISTÊNCIA SOCIAL	74.594.938,54	66.053.638,64	88,55%
09 -PREVIDÊNCIA SOCIAL	154.681,00	59.184,52	38,26%
10 -SAÚDE	103.045.517,83	93.252.702,04	90,50%
11 -TRABALHO	31.892.927,85	1.727.807,00	5,42%
12 -EDUCAÇÃO	315.680.378,08	305.040.378,23	96,63%
13 -CULTURA	128.976.974,40	122.383.766,06	94,89%
14 -DIREITOS DA CIDADANIA	33.078.527,96	17.006.978,30	51,41%
15 -URBANISMO	590.635.168,99	530.550.467,49	89,83%
16 -HABITAÇÃO	10.762.675,84	8.487.380,72	78,86%
17 -SANEAMENTO	457.284.831,41	84.766.640,55	18,54%
18 -GESTÃO AMBIENTAL	104.981.867,40	88.389.198,10	84,19%
19 -CIÊNCIA E TECNOLOGIA	12.288.572,04	9.969.916,51	81,13%
20 -AGRICULTURA	47.970.186,67	37.698.896,92	78,59%
21 -ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	8.123.846,57	7.877.196,16	96,96%
22 -INDÚSTRIA	52.295.640,54	1.960.888,50	3,75%
23 -COMÉRCIO E SERVIÇOS	9.246.929,37	3.974.835,37	42,99%
24 -COMUNICAÇÕES	25.503.128,21	21.502.595,27	84,31%
25 -ENERGIA	72.925.884,61	6.635.769,48	9,10%
26 -TRANSPORTE	1.202.909.097,31	1.126.002.473,98	93,61%
27 -DESPORTO E LAZER	38.440.927,89	32.388.689,03	84,26%
28 -ENCARGOS ESPECIAIS	1.317.734,00	0,00	0,00%
Total	3.560.276.390,28	2.742.624.789,48	77,03%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023 (Adaptado).

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

Das **funções** acima relacionadas, merecem destaque aquelas relacionadas à implementação de **direitos sociais**, ponto que venho realçando desde as Contas do Governador de 2015.

No quadro a seguir, pode-se observar a execução dessas funções nos anos de 2021 e 2022:

Quadro 03 – Investimentos previstos e realizados por funções que implementam direitos sociais com base em fontes de recursos próprios do Estado (2021-2022)

Função	2021		2022	
	Dotação atualizada	Execução (%)	Execução (%)	Dotação atualizada
06 -SEGURANÇA PÚBLICA	84.000.712,50	83,95%	131.482.070,83	93,40%
08 -ASSISTÊNCIA SOCIAL	31.761.210,80	78,81%	74.594.938,54	88,55%
10 -SAÚDE	53.135.015,29	69,01%	103.045.517,83	90,50%
11 -TRABALHO	7.717.491,46	9,56%	31.892.927,85	5,42%
12 -EDUCAÇÃO	526.534.251,14	86,63%	315.680.378,08	96,63%
14 -DIREITOS DA CIDADANIA	10.085.315,45	98,00%	33.078.527,96	51,41%
16 -HABITAÇÃO	14.779.576,28	41,39%	10.762.675,84	78,86%
17 -SANEAMENTO	300.994.896,22	17,20%	457.284.831,41	18,54%
26 -TRANSPORTE	993.841.457,69	90,10%	1.202.909.097,31	93,61%
27 -DESPORTO E LAZER	12.103.038,06	78,21%	38.440.927,89	84,26%
Total	2.034.952.964,89	76,75%	2.399.171.893,54	77,42%

Fonte: Relatório de Instrução nº 2226/2023 (Adaptado).

De forma geral, infere-se que a execução dos investimentos em funções atreladas a direitos sociais, ligadas a fontes de recursos próprias do Governo, em 2022, foi de **77,42%** (um pouco superior ao alcançado em 2021: 76,75%).

Ao se analisar individualmente as rubricas, as funções SEGURANÇA PÚBLICA, SAÚDE, EDUCAÇÃO e TRANSPORTE obtiveram uma execução acima de 90%. Já as funções ASSISTÊNCIA SOCIAL, HABITAÇÃO e DESPORTO E LAZER alcançaram nível acima de 75%. Para as demais funções, o percentual

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

atingido foi inferior a 75% destacando-se a função DIREITOS DA CIDADANIA, cujo resultado foi de apenas 51,41%, SANEAMENTO, com 18,54% e TRABALHO, com apenas 5,42%.

A execução orçamentária, por conseguinte, no geral, foi um pouco melhor que a do ano anterior. Todavia, tendo em vista que, a princípio, a arrecadação de receitas (correntes) atingiu **113% da previsão atualizada** (fls. 55 do Relatório de Instrução n.º 2226/2023), verifica-se existir margem para avançar ainda mais nos investimentos em referidas funções.

Insta salientar que nas Contas de 2021 foi **recomendado** ao Governo do Estado que desse maior efetividade, nos exercícios subsequentes, à execução orçamentária desse tipo de gasto (Recomendação 61).

Em relação a essa medida, no Relatório da Comissão do PASF consta que:

Inicialmente cumpre destacar que, ao se comparar o valor total autorizado, em 2022, de R\$ 2.399.171.893,54, em relação ao exercício de 2021 que foi de R\$ 2.034.952.964, 89, verifica-se um crescimento de 17,9%, ou quase R\$ 400 milhões a mais na programação dos investimentos sociais.

Outro ponto a destacar é que, em 2022, ao se comparar o percentual de execução em relação ao programado, observa-se um elevado percentual de 77,4%, o que reflete uma efetiva execução orçamentária nas despesas com ênfase nos direitos sociais.

A Diretoria de Contas de Governo, diante do melhor desempenho verificado em 2022, considerou como **atendida** a referida recomendação, porém destacou que “a verificação de seu atendimento pelo Estado precisa ser contínua”.

O *Parquet* de Contas, em seu Parecer, assim destacou:

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

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado.

Ao examinar a temática em comento, qual seja, despesas de investimentos com recursos próprios com ênfase em direitos sociais, o Exmo. Conselheiro Alexandre Figueiredo evidenciou a relevância da matéria, tendo-se posicionado pela necessidade de incrementar o percentual de execução das referidas despesas, encampando, portanto, a propositura do MP de Contas, nos termos abaixo:

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.**

[...]

c) **RECOMENDAR**, à atual gestão do Governo do Estado:

[...]

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.

Realizados os realces acima, de logo, registro meu alinhamento ao consignado pelo *Parquet* Especial e pelo relator das presentes contas, no sentido de que se deve buscar uma maior efetividade nos investimentos, especialmente aqueles atrelados a direitos sociais.

Nesse sentido, entendo cabível tecer alguns comentários sobre o tema e, ao fim, propor um ajuste na Recomendação 15, consoante abaixo delineado.

Nessa linha, e nada obstante seja perceptível o avanço até então

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

alcançado pelo governo estadual na persecução da sobredita efetividade, é imperioso recordar que tal esforço é **contínuo**, mormente quando ainda se está distante do patamar ideal de execução (próximo de 100%).

Reforço que essa temática é reiteradamente repisada por mim no âmbito das Contas do Governador. Com efeito, recorro a importância do assunto por considerar que a realização de investimentos públicos, principalmente em infraestrutura, contribui para o aumento da produtividade, potencializa o crescimento econômico e impacta diretamente na redução das desigualdades sociais. É por meio da construção de escolas, hospitais, estradas, áreas de lazer, por exemplo, que o Estado essencialmente promove a concretização dos direitos sociais previstos constitucionalmente.

Por conseguinte, embora envolvam despesas chamadas discricionárias, não se pode olvidar que os direitos sociais gozam de especial proteção constitucional, devendo o gestor público, ao planejar e executar suas despesas, envidar esforços no sentido de efetivamente implementá-los. A esse respeito, em sede acadêmica, pontuei:

Em acréscimo, diga-se que, em relação aos direitos fundamentais, a sua limitação há que ser justificada. Quando o governante deixa de efetivar investimentos em áreas afetas a direitos fundamentais sociais, o que em última instância faz é limitar a concretização desses direitos, em contrariedade ao que foi democraticamente destinado para a sua efetivação.

Assim, parece evidente que a ponderação acerca das prioridades alocativas quanto à consecução dos objetivos constitucionais e concretização dos direitos fundamentais, deliberada no processo legislativo orçamentário, há de ser respeitada.¹

Desse modo, é preciso estar atento, por intermédio de lentes constitucionais, à afirmação de que despesas com investimentos são “meramente discricionárias”. Isso porque, como demonstrado, “a não concretização do orçamento implica, em última análise, limitação a direitos fundamentais, além de

¹ QUEIROZ, Rholden Botelho de. **O controle da inexecução orçamentária: em busca da efetivação dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 129.

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

outros princípios constitucionais, como os objetivos da República e o princípio democrático.”²

Saliento que, mesmo com o desempenho expressivo em algumas funções (Educação, Segurança Pública e Transporte), em termos globais, a execução dos investimentos com recursos próprios foi de 77,45%. Deixou-se de investir (em relação ao que estava previsto na lei orçamentária) **R\$ 541.733.013,56**. Esse montante poderia, por exemplo, ter sido realocado (e efetivamente utilizado) para geração de emprego e renda, realização de programas sociais, ou mesmo na consecução das despesas inicialmente previstas (Direitos da Cidadania, Saneamento, Trabalho etc.), cujos resultados ou foram baixos ou muito baixos.

É bem verdade que a não concretização dessas despesas poderia ser explicada pela necessidade do atingimento da meta de superavit, nos termos da Lei de Diretrizes Orçamentárias. Todavia, no exercício em exame, o que se verificou foi o atingimento de **superavit primário** na ordem de **R\$ 795.370.305,30**, bastante superior ao previsto na LDO, que previa um **deficit** de **R\$ 1.435.259.000,00**, não se justificando o contingenciamento ocorrido nos investimentos em funções ligadas a direitos sociais atreladas a recursos próprios.

Nesse sentido, cabe lembrar que o art. 9º da LRF estabelece verdadeiro regime jurídico para o contingenciamento orçamentário, preconizando que a restrição deve ocorrer **se** verificado que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, estabelecendo, ademais, em seu § 1º, que, sendo restabelecida a receita, deve haver a recomposição das dotações outrora limitadas.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público

² QUEIROZ, Rholden Botelho de. **O controle da inexecução orçamentária: em busca da efetivação dos direitos fundamentais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020, p. 61.

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

Noutra vertente, é de se dar efetividade ao disposto no §10 do art. 165 da CF/88, incluído pela EC 100/19:

§ 10. A administração tem o dever de executar as programações orçamentárias, adotando os meios e as medidas necessários, com o propósito de garantir a efetiva entrega de bens e serviços à sociedade.

Portanto, o contingenciamento de despesas discricionárias, mormente investimentos ligados à implementação de direitos sociais, deve ser amparado em boas razões, passíveis de exame pelos órgãos de controle.

Feitas as considerações necessárias, e com o fito de destacar os **investimentos** atrelados às funções diretamente vinculadas aos direitos sociais, proponho a **inclusão da locução "de investimento" à redação da Recomendação 15**, formulada pelo Exmo. Relator do feito: "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 **de investimento** relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado".

Em vista do exposto, considerando as ocorrências detectadas ao longo da instrução processual, notadamente as relativas à **Execução Orçamentária**, que, em linhas gerais, estão relacionadas a dispositivos da LRF ou da Constituição Estadual, sou pela **aprovação com ressalvas** das Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício 2022, com as recomendações constantes no voto exarado pelo Relator, além do acréscimo proposto abaixo:

PROCESSO N.º 00444/2023-7
PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ, EXERCÍCIO 2022
- DECLARAÇÃO DE VOTO -

→ incluir a locução "de investimento" à Recomendação 15, formulada pelo Exmo. Relator do feito, com a seguinte redação final: "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 **de investimento** relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado".

Fortaleza, 05 de setembro de 2023.

Rholden Botelho de Queiroz
Conselheiro