



**ESPÉCIE:** Prestação de Contas de Governo  
**DOCUMENTO:** Relatório de Instrução nº 2903/2024  
**FASE:** Final  
**PROCESSO Nº:** 07566/2024-6  
**ENTE:** Estado do Ceará  
**RESPONSÁVEL:** Sr. Elmano de Freitas da Costa  
**EXERCÍCIO:** 2023

**EMENTA:** Exame Final das Contas de Governo do Estado do Ceará referente ao exercício de 2023.

## 1. INTRODUÇÃO

1. A Prestação de Contas de Governo, exercício de 2023, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado do Ceará, Elmano de Freitas da Costa, teve a avaliação inicial consubstanciada no Relatório de Instrução nº 1945/2024.
2. Em pó, por meio do Despacho Singular nº 4261/2024 e nº 5469/2024, o Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior, Relator do processo, concedeu prazo ao Responsável para apresentar esclarecimentos/documentos pertinentes ao Relatório de Instrução nº 1945/2024, os quais, foram ofertados por meio do Processo nº 16819/2024-0.
3. A Diretoria de Contas de Governo, instada a se manifestar nesta oportunidade, informa os fatos a seguir expostos, constando a consolidação dos achados, as recomendações pertinentes e sugestão de encaminhamento.

## 2. EXAME TÉCNICO

4. O quadro 14, no item 3 do Relatório de Instrução nº 1945/2024, consolidou os achados observados pela unidade técnica decorrente da análise inicial da Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício de 2023.
5. Ademais, em análise preliminar, das 54 recomendações expedidas por esta Corte de Contas (Parecer Prévio nº 276/2023), 18 foram consideradas “Atendidas” e 36 ainda se encontravam pendentes de ações governamentais, dentre estas, 25 foram consideradas “Em fase de implementação”, onde foi verificada adoções de medidas, porém ainda não satisfatórias, e 11, como “Não atendidas”, tanto pela ausência de ações, quanto pela sua não efetividade para o atingimento do respectivo objetivo, conforme consolidado no quadro 13 do tópico 2.6.2 da

instrução inicial.

6. Frisa-se que foram apresentados novos esclarecimentos sobre os achados apontados no quadro 14 no item 3 do Relatório de Instrução nº 1945/2024, e sobre as recomendações consideradas “Não atendidas” apontadas no quadro 13 do tópico 2.6.2 de referido Relatório.

7. Assim, a seguir serão realizados os reexames dos achados e reanálise dos esclarecimentos adicionais das recomendações consideradas não atendidas.

### 2.1. REEXAME DOS ACHADOS APONTADOS NO EXAME INICIAL

8. A Diretoria de Contas de Governo concluiu, do exame inicial da presente Prestação de Contas, que restou evidenciado os achados listados no quadro a seguir:

Quadro 1 – Consolidação dos achados

ACHADOS	ITEM DO RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO Nº 1945/2024
<b>PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	
1. Incongruências nas informações acerca da execução física e financeira relacionadas às entregas das iniciativas de cada programa de governo.	2.2.1.5.2.3
<b>ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</b>	
2. No Balanço Financeiro, no seu detalhamento das receitas orçamentárias vinculadas, a quantia registrada na receita vinculada, “Outras Destinações de Recursos”, está superior a 10% do total da receita orçamentária, contrariando orientação do Manual de Contabilidade aplicada ao setor Público.	2.3.2
<b>CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA</b>	
3. Redução de 30,19% do valor executado com investimentos e inversões financeiras no interior do Estado (R\$ 1.212.367.246,45), em comparação com o valor apurado no exercício anterior (R\$ 1.736.600.377,03).	2.4.3
4. O cálculo do limite utilizado pelo Poder Executivo, levando em consideração o novo regime fiscal, não foi divulgado no Balanço Geral do exercício de 2023, não sendo possível a comparação com o cálculo realizado por esta Corte de Contas.	2.4.17
<b>TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL</b>	
5. O Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2023, não está na mesma estrutura com os dois tópicos, conforme segue: I. Panorama do PPA 2020-2023, apresentando a visão geral e a execução orçamentária; e II. Monitoramento da Ação de Governo, apresentando monitoramento dos programas por Eixo. Ressaltando-se que não foi apresentado em linguagem de fácil compreensão, dificultando o controle social e estando em desacordo com as diretrizes da Lei de Acesso a Informação.	2.5.5.2
6. Não foi divulgada nenhuma ação pelo Governo do Estado do Ceará no projeto Participação Cidadã (PPA) durante o exercício de 2023.	2.5.5.2

9. A seguir, segue a análise da manifestação apresentada para cada achado relacionado no quadro acima.

### 2.1.1. Planejamento e Execução Orçamentária

#### Situação encontrada

10. No Relatório de Instrução nº 1945/2024 (item nº 2.2.1.5.2.3), foi demonstrado o seguinte achado:

1. Incongruências nas informações acerca da execução física e financeira relacionadas às entregas das iniciativas de cada programa de governo.

#### Esclarecimentos encaminhados

11. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:

Achado nº 1

Algumas das situações relatadas neste achado referem-se a especificidades da estrutura do PPA, como é o caso de entregas que possuem metas físicas sem previsão orçamentária. Essas entregas possuem ações que declaram apenas o ato a ser realizado, sem despesas cadastradas, uma vez que a execução ocorre por meio dos recursos de custeio da própria instituição, cadastrado em ações próprias. É o caso, por exemplo, da entrega “Atendimento Realizado” da iniciativa 221.1.04, que tem vinculada a ela a ação não orçamentária 20468 - Realização de perícia medical.

Outra situação que existe é das entregas com metas previstas para anos seguintes, mas que têm a execução (dispêndio financeiro) iniciada antes. Isso ocorre, por exemplo, em grandes obras, como na entrega “Linha de Trem de Passageiros Implantada”, que havia sido inicialmente prevista para ser concluída na vigência do PPA 2020-2023, mas cujo término passou para o PPA 2024-2027.

Vale ressaltar que o registro da oferta de determinada entrega no quadro da execução física só é feito quando ela é concluída, conforme a sua unidade de medida. O andamento da execução é registrado no campo qualitativo do acompanhamento da entrega, no âmbito do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima), conforme demonstrado na figura abaixo.

Figura 4 – Acompanhamento da Entrega “Linha de Trem de Passageiros Implantada

Informações do período de referência: 1 - Relatar o que foi entregue no período do monitoramento, bem como o que está em execução ou em atividades preparatórias. 2 - Mencionar, sempre que possível, os municípios onde a oferta foi realizada ou se encontra em andamento. 3 - Registrar os resultados alcançados por meio da execução da entrega. 4 - Relatar os problemas, caso existam, que estejam atrapalhando sua execução. Obs: Deve-se refletir quais são as informações básicas necessárias para dar entendimento para a população sobre a execução da entrega. (Caracteres: 423 de 4000)
A entrega consiste na implantação de 12,7 km de Veículo Leve sobre Trilhos em via duplicada com 10 estações e um Centro de Manutenção. No período, foram executados dois projetos: - Implantação do Centro de Manutenção, com a transferência do equipamento à Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR, para operacionalização; - Implantação dos sistemas fixos e de controle, cuja execução acumulada é de 76%.

As demais situações relatadas no achado retratam a dinâmica do planejamento que pode passar por situações imprevistas durante a execução, incluindo possibilidade de antecipação da conclusão de uma entrega que estava prevista para ano posterior, e também inconsistências que são identificadas durante monitoramento do PPA e que servem de base para serem sanadas posteriormente. Essa última situação foi observada na Iniciativa 432.1.06 Promoção da integração social no âmbito educacional com foco na garantia de acesso e da permanência dos alunos na escola, que tinha como meta atender 4.580 de crianças e adolescentes durante o exercício de 2023. O equívoco ocorreu no momento da vinculação da ação de outra entrega à desta iniciativa, como registrado pela Secretaria da Educação no Sima (figura abaixo).

Figura 5 – Acompanhamento da Entrega “Criança e Adolescente Atendidos

Reforça-se, portanto, a necessidade de que a análise feita pelo TCE considere acompanhamento qualitativo (e não apenas quantitativo, constante no quadro de execução física) das entregas do PPA, dado que esse campo apresenta com frequência as respostas aos questionamentos que são apresentados. Considerando, portanto, que muitas das situações apresentadas tratam de especificidades próprias da estrutura do PPA, entende-se que esse achado se encontra esclarecido a partir dos argumentos apresentados.

### **Análise e Conclusão da Unidade Técnica**

12. Diante dos esclarecimentos apresentados, percebe-se que o Poder Executivo tem desenvolvido ações que buscam esclarecer as situações imprevistas durante a execução, incluindo a possibilidade de antecipação da conclusão de uma entrega que estava prevista para ano posterior, e também inconsistências que são identificadas durante o monitoramento do PPA e que servem de base para serem sanadas posteriormente com registro da execução no campo qualitativo do acompanhamento da entrega, no âmbito do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima).

Assinado Eletronicamente pelo sistema e-TCE - Cláudia Sabino de Matos Brito Bessa - 05/07/2024 12:31:48. Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - PAULO EDUARDO JUVENCIO NERI - 05/07/2024 10:52:33. VANESSA ARAGAO DE GOES SALGUEIRO - 05/07/2024 10:53:30. FRANCISCO GENINSON SALES LINS - 05/07/2024 10:54:26. PARA VALIDAR ASSINATURA (5) DE CNM/CA/CSSE https://validador.trs.sistema.tce.ce.gov.br/ E INSIRA O CÓDIGO 2F1566A10C09858D3330D09E8C44A44

13. Desse modo, avalia-se que o referido **achado foi esclarecido**, ressaltando-se a necessária constância na avaliação da matéria no sentido de acompanhamento das entregas previstas.

### 2.1.2. Análise das Demonstrações Contábeis

#### Situação encontrada

14. No Relatório de Instrução nº 1945/2024 (item nº 2.3.2), examinou-se o Balanço Financeiro tendo-se verificado o seguinte achado:

2. No Balanço Financeiro, no seu detalhamento das receitas orçamentárias vinculadas, a quantia registrada na receita vinculada, “Outras Destinações de Recursos”, está superior a 10% do total da receita orçamentária, contrariando orientação do Manual de Contabilidade aplicada ao setor Público.

#### Esclarecimentos encaminhados

15. O Sr. Elmano de Freitas da Costa (Processo nº 16819/2024-0), apresentou os seguintes esclarecimentos sobre o citado achado:

O detalhamento das receitas orçamentárias vinculadas apresentado no Balanço Financeiro de 2023 foi elaborado de acordo com as diretrizes previstas nas normas disciplinadoras MCASP e IPC 06 – Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro, assim como a composição da receita vinculada “Outras Destinações de Recursos” foi elaborada estritamente de acordo com os anexos da Portaria STN nº 710/2021, a qual estabelece a classificação das fontes e das destinações de recursos a ser utilizada pelos Estados, DF e Municípios.

Ressalta-se, entretanto, que não foi apresentado o detalhamento da receita vinculada em epígrafe, cujo montante registrado foi superior a 10% do total da receita orçamentária do período. O Estado registra o compromisso de apresentar a composição de “Outras Destinações de Recursos” em Nota Explicativa ao Balanço Geral do Estado de 2024, conforme apresentado na tabela, a seguir:

Tabela 7 – Relação das Fontes com Outras Destinações de Recursos

Fonte	Valor R\$	%
<b>Outras Destinações de Recursos</b>	4.187.048.095,00	100%
700 - OUTRAS TRANSF DE CONVÊNIO OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DA UNIÃO	238.935.369,00	6%
702 - OUTRAS TRANSF DE CONVÊNIO OU INSTRUMENTOS CONGÊNERES DOS MUNICÍPIOS	70.145,00	0%
703 - OUTRAS TRANSF DE CONVÊNIO OU INSTRUM CONGÊNERES DE OUTRAS ENTIDADES	16.618.186,00	0%
704 - TRANSF DA UNIÃO REF A COMPENS FINANC PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS NATURAIS	62.805.223,00	1%
706 - TRANSFERÊNCIA ESPECIAL DA UNIÃO	1.890.301,00	0%
708 - TRANSF DA UNIÃO REFERENTE À COMPENSAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS MINERAIS	2.083.132,00	0%

Fonte	Valor R\$	%
711 - DEMAIS TRANSF OBRIGATÓRIAS NÃO DECORRENTES DE REPARTIÇÕES DE RECEITAS.	118.575.945,00	3%
712 - TRANSF FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO FUNDO PENITENCIÁRIO - FUNPEN	6.876.154,00	0%
713 - TRANSF FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO FUNDO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FSP	50.336.441,00	1%
714 - TRANSF FUNDO A FUNDO DE RECURSOS DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR - FAT	805.989,00	0%
715 - Transferências Destinadas ao Setor Cultural - LC nº 195/2022 - Art. 5º - Audiovisual	73.156.847,00	2%
716 - Transfer Destinadas ao Setor Cultural - LC nº 195/2022 - Art. 8º - Demais Setores da Cultura	26.296.029,00	1%
717 - Assistência Financeira Transporte Coletivo - Art. 5º, Inciso IV, EC nº 123/2022	0,00	0%
719 - Transferências da Política Nacional Aldir Blanc de Fomento à Cultura - Lei nº 14.399/2022	71.227.047,00	2%
749 - OUTRAS VINCULAÇÕES DE TRANSFERÊNCIAS	150.392,00	0%
750 - RECURSOS DA CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO - CIDE	4.354.380,00	0%
752 - RECURSOS VINCULADOS AO TRÂNSITO	116.205.540,00	3%
753 - RECURSOS PROVENIENTES DE TAXAS, CONTRIBUIÇÕES E PREÇOS PÚBLICOS	691.220.943,00	17%
754 - RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO	1.267.951.127,00	30%
755 - RECURSOS DE ALIENAÇÃO DE BENS/ATIVOS - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	9.916.359,00	0%
756 - RECURSOS DE ALIENAÇÃO DE BENS/ATIVOS - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	471.038,00	0%
759 - RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS	852.367.221,00	20%
761 - RECURSOS VINCULADOS AO FUNDO DE COMBATE E ERRADICAÇÃO DA POBREZA	504.430.441,00	12%
799 - OUTRAS VINCULAÇÕES LEGAIS	70.303.843,00	2%

### Análise e Conclusão da Unidade Técnica

16. Diante dos esclarecimentos apresentados, juntamente com o detalhamento acima verificado, observa-se a disponibilização dos valores que compõem a receita vinculada, “Outras Destinações de Recursos”, estando em consonância com a orientação do Manual de Contabilidade aplicada ao setor Público.

17. Assim sendo, considera-se **esclarecido** o achado em análise.

### 2.1.3. Conformidade Fiscal, Financeira e Orçamentária

#### 2.1.3.1. Aplicação de Recursos com Investimentos

#### Situação encontrada

18. No Relatório de Instrução nº 1945/2024 (item 2.4.3), foi demonstrado o seguinte achado:







Quadro 2 – Relação dos achados / recomendações

ACHADOS	RECOMENDAÇÃO
CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	
NOVO REGIME FISCAL	
<b>Ausência</b> de divulgação do cálculo do teto de gastos levando em consideração o novo regime fiscal.	Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar a demonstração dos cálculos do teto de gastos determinados pelo Processo nº 04355/2017-2 homologados pela Resolução nº 0569/2018 de acordo com a EC nº 88/2016 da Constituição do Estado do Ceará.

**2.1.4. Transparência na Administração Pública Estadual**

2.1.4.1. Monitoramento e Avaliação do PPA

**Situação encontrada**

27. No Relatório de Instrução nº 1945/2024 (item nº 2.5.5.2), foi demonstrado o seguinte achado:

5. O Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2023, não está na mesma estrutura com os dois tópicos, conforme segue: I. Panorama do PPA 2020-2023, apresentando a visão geral e a execução orçamentária; e II. Monitoramento da Ação de Governo apresentando monitoramento dos programas por Eixo. Ressaltando-se que não foi apresentado em linguagem de fácil compreensão, dificultando o controle social e estando em desacordo com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

6. Não foi divulgada nenhuma ação pelo Governo do Estado do Ceará no projeto Participação Cidadã (PPA) durante o exercício de 2023.

**Esclarecimentos encaminhados**

28. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:

Achado nº 5

A fim de atender ao prazo de 90 dias para divulgação das informações relativas ao monitoramento quadrimestral do PPA, a Seplag passou a disponibilizar, a partir do ciclo referente ao período janeiro a dezembro de 2023, o relatório sintético gerado diretamente do próprio Sima.

O modelo anterior do relatório também será disponibilizado no site da Seplag. Entretanto, isto demanda um tempo maior para sua produção, uma vez que envolve o tratamento e consolidação de informações de forma minuciosa, com produção de elementos gráficos, e que, por isso, termina por ser publicado de forma tardia no site.

Achado nº 6

O processo participativo foi realizado, em 2023, para promover a participação cidadã na elaboração do PPA 2024-2027. Todas as informações, relativas a esse processo, incluindo a metodologia utilizada e os resultados obtidos, estão

dispostas na plataforma digital Ceará Participativo, desenvolvida diretamente pela Seplag e disponibilizada no ambiente virtual cearaparticipativo.ce.gov.br amplamente divulgado à época pelo governo.

Para resolver a questão relatada no achado nº 06, o acesso para o Ceará Participativo será incluído no ambiente da Participação Cidadã, disposto na página eletrônica da Controladoria Geral do Estado – CGE, de forma que por este meio também se tenha acesso às informações relativas à participação cidadã realizada, em 2023, no planejamento governamental.

### Análise e Conclusão da Unidade Técnica

29. Em nova consulta realizada na página da Seplag referente ao Relatório Sintético de Monitoramento referente ao período de janeiro a dezembro de 2023, verificou-se que até o presente momento a Seplag ainda não disponibilizou o modelo anterior do referido Relatório em sua página eletrônica. Assim, avalia-se que o **achado nº 5 não foi atendido**.

30. Em relação ao Achado nº 6, esta Diretoria constatou que durante o ano de 2023 foi realizado o processo participativo para promover a participação cidadã na elaboração do PPA 2024-2027. Todas as informações sobre esse processo foram disponibilizadas na plataforma digital Ceará Participativo (cearaparticipativo.ce.gov.br), desenvolvida diretamente pela Seplag. Além disso, verificou-se o acesso para o Ceará Participativo também foi incluído no ambiente da Participação Cidadã, disposto na página eletrônica da Controladoria Geral do Estado – CGE. Desse modo, avalia-se que o **achado nº 6 foi atendido**.

31. Dessa forma, avalia-se pela permanência do achado nº 5 com a recomendação descrita seguir:

Quadro 3 – Relação dos achados / recomendações

ACHADOS	RECOMENDAÇÃO
<b>TRANSPARÊNCIA</b>	
O Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2023, não está na mesma estrutura com os dois tópicos, conforme segue: I. Panorama do PPA 2020-2023, apresentando a visão geral e a execução orçamentária; e II. Monitoramento da Ação de Governo, apresentando monitoramento dos programas por Eixo. Ressaltando-se que não foi apresentado em linguagem de fácil compreensão, dificultando o controle social e estando em desacordo com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação.	Ao Poder Público que apresente o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro, na mesma estrutura dos demais relatórios com linguagem de fácil compreensão para fortalecer o controle social conforme as diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

## 2.2. AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO EXERCÍCIO QUANTO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO Nº 276/2023

32. No exame inicial, das 54 recomendações expedidas por esta Corte de Contas (Parecer Prévio nº 276/2023), 18 foram consideradas “Atendidas”, sendo que 36 ainda se encontravam pendentes de ações governamentais, dentre estas, 25 foram consideradas “Em fase de implementação”, onde foi verificada adoções de medidas, porém ainda não satisfatórias, e 11 como “Não atendidas”, tanto pela ausência de ações, quanto pela sua não efetividade para atingimento do respectivo objetivo, conforme consolidado no **quadro 13 do tópico 2.6.2** do Relatório de Instrução nº 1945/2024.

33. Frisa-se que foram apresentados novos esclarecimentos apenas para as recomendações consideradas “Não atendidas” na avaliação técnica preliminar.

Quadro 4 – Recomendações de exercícios anteriores “Não atendidas”

RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES – PARECER PRÉVIO Nº 276/2023	SITUAÇÃO
2. Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.	Não atendida
5. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envie esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.	Não atendida
6. À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.	Não atendida
7. 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.	Não atendida
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.	Não atendida
16. À Secretaria da Fazenda, na ocorrência de atualizações de valores e demais alterações relacionadas a concessão de subsídios tarifários, tratada na lei nº 17.505 de 27/05/2021, que sejam registrados nas notas explicativas	Não atendida

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 ( <b>Reformulada</b> ).	
24. Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.	Não atendida
25. A Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.	Não atendida
27. No que se refere às transferências voluntárias aos Municípios, entendemos por RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma distributiva e redutora de desigualdades.	Não atendida
28. No que se refere à elevação das despesas com terceirização de mão de obra em substituição a servidores públicos, sugerimos RECOMENDAR monitoramento desses gastos para evitar que haja uma tendência de aumento desproporcional ao longo do tempo, comprometendo as despesas de custeio e caracterizando desrespeito à regra do concurso público, contida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e aos limites traçados na LRF.	Não atendida
47. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.	Não atendida

### 2.2.1. Análise das recomendações “Não atendidas” no Relatório de Instrução nº 1945/2024

A) **RECOMENDAÇÃO Nº 2** – Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

#### Esclarecimentos encaminhados

34. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:



condição de poder escolher a melhor alocação estratégica dos recursos, com vistas à obtenção dos melhores resultados.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Atividades apresentadas na Mensagem à Assembleia Legislativa de 2024.

<https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2021/09/MANUALTECNICO-DOORCAMENTO-2022.pdf>; <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/08/Manual-Tecnico-do-Orcamento-MTO-2023.pdf>).

### Análise e Conclusão da Unidade Técnica

35. Conforme a análise do exame inicial, esta Diretoria mantém seu entendimento que esta recomendação não foi atendida, tendo em vista que o Poder Executivo não adotou medidas suficientes para garantir que todas as atividades relacionadas às subfunções Educação Infantil e Formação de Recursos Humanos fossem plenamente desenvolvidas.

36. A Tabela abaixo apresenta os grupos da natureza de despesas relacionadas às subfunções 128 – Formação de Recursos Humanos e 365 – Educação Infantil referente aos anos de 2022 e de 2023:

Tabela 1 - Natureza de Despesas por subfunção (R\$1,00)

FUNÇÃO EDUCAÇÃO			
SUBFUNÇÃO	GRUPO DA NATUREZA DA DESPESA	2022 (*)	2023
365 – Educação Infantil	3 – Outras Despesas Correntes	3.489.427,88	4.001.652,40
	4 – Investimentos	32.509.726,68	32.130.937,17
128 – Formação de Recursos Humanos	4 – Investimentos	-	26.479,00

Fonte: Base de dados do Siafe-CE

\* Fator de correção: IPCA (4,6211%)

37. De acordo com a tabela acima, houve uma diminuição de 1,17% nas despesas de investimentos na subfunção 365 – Educação infantil em 2023 em relação ao ano 2022. Por outro lado, houve em 2023 uma despesa no valor de R\$ 26.479,00 em investimentos na subfunção 128 – Formação de Recursos Humanos, porém, entende-se ainda de baixo valor.

38. É importante salientar que não se questionam os avanços conquistados pelo Estado na seara educacional. O foco reside, em verdade, na necessidade de um compromisso financeiro mais robusto com áreas estratégicas para o desenvolvimento social, as quais também apresentam carências notórias, como a falta de infraestrutura adequada, profissionais qualificados e programas de atendimento social.

39. Alinhamo-nos à manifestação apresentada, apenas no sentido de defender a implementação de medidas de alocação estratégica, de forma constante, a fim de potencializar os investimentos realizados.

40. Diante do exposto, esta Diretoria mantém o entendimento que esta recomendação não foi atendida.

**Situação: Não atendida.**

**B) RECOMENDAÇÃO Nº 5** - Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.

41. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:

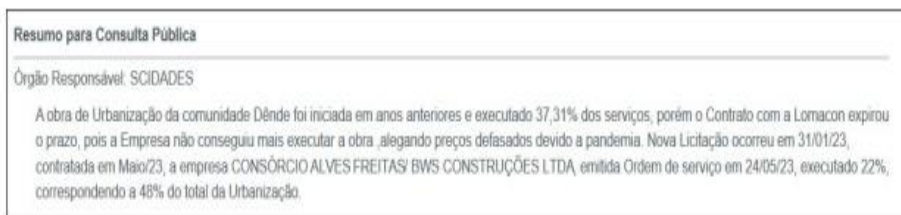
Os esforços da Seplag, em promover junto às setoriais um maior compromisso com a execução das entregas declaradas como prioritárias na LDO, vem mostrando efeito, por meio da redução do número de entregas que não foram concluídas no ano, mesmo estando sujeitas a interferências diversas e não previsíveis que podem prejudicar a sua realização.

Pela metodologia de monitoramento das entregas do PPA, o registro da oferta de determinada entrega, no quadro da execução física, só é feito quando ela é concluída, conforme a sua unidade de medida, a não ser nos casos de exceção quando a unidade de medida da entrega é percentual.

Das 141 entregas que estão na LDO 2022, 25 não foram concluídas naquele ano (17,73%) e, por isso, não houve registro no quadro de execução física de 2022. Por sua vez, em 2023, observa-se que, de 140 entregas que constam na LDO, 11 não foram concluídas (12,14% do total), o que demonstra uma redução em relação ao ano de 2022 de 5,59 pontos percentuais.

Cabe ressaltar que, das 17 entregas não concluídas em 2023, 9 obtiveram algum nível de execução (andamento), cuja informação é registrada no campo de acompanhamento qualitativo. Como exemplo, tem-se a entrega Área Urbanizada, da iniciativa 722.1.03 - Requalificação Urbana da Comunidade Dendê, conforme se observa na figura abaixo.

Figura 1 – Acompanhamento da Entrega Área Urbanizada



Fonte: Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias 2023 - 3º Quadrimestre

Dadas situações como essa, ressalta-se que é fundamental observar a análise qualitativa (não apenas a quantitativa, constante no quadro) da execução das entregas do PPA, onde os órgãos/entidades estaduais, por elas responsáveis, apresentam suas justificativas sobre eventuais entraves na execução, uma vez que pode ocorrer de a entrega não ser realizada/ concluída, no ano, devido a motivos por vezes não gerenciáveis ou não previstos pela instituição responsável.

Os dados do acompanhamento das entregas que constam na LDO são disponibilizados, na página eletrônica da Seplag, por meio dos Relatórios de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias, com as informações quantitativas e qualitativas, incluindo as justificativas para os casos em que houve problema de execução. Esses relatórios são acessados por meio do link <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-dediretrizes-orcamentarias/>, clicando-se no ano da LDO correspondente ao período de monitoramento que se deseja consultar.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima); Relatório de Acompanhamento das Iniciativas Prioritárias <https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-lei-de-diretrizes-orcamentarias/>

### **Análise e Conclusão da Unidade Técnica**

42. Diante dos esclarecimentos apresentados, esta Diretoria avalia que esta Recomendação está em fase de implementação, tendo em vista que houve uma redução do número de entregas que não foram concluídas no exercício de 2023 em relação ao ano anterior, mesmo estando sujeitas a interferências diversas e não previsíveis que podem prejudicar a sua realização, mas que precisam de constantes medidas para que as iniciativas previstas na LDO se aproximem da execução.

#### **Situação: Em fase de implementação.**

**C) RECOMENDAÇÃO Nº 6** - À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.

**D) RECOMENDAÇÃO Nº 27** - No que se refere às transferências voluntárias aos Municípios, entendemos por RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma distributiva e redutora de desigualdades.

#### **Esclarecimentos encaminhados**

43. Em resposta aos achados de nºs 6 e 27, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:



## Recomendações nº 6 e nº 27

Análise da Comissão do PASF: Em atenção às recomendações nº 06 e nº 27 supramencionadas, vimos afirmar que o Poder Executivo Estadual cumpre integralmente os ditames legais acerca das transferências voluntárias, as quais são instrumentos utilizados para execução de políticas públicas estabelecidas na Lei Orçamentária Anual, dentre elas as destinadas ao combate à fome e à pobreza.

Faz-se de suma importância, para a melhor compreensão da questão, ressaltar o entendimento de transferência voluntária, conforme o assentado no Art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/200), o qual ensina que se entende por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

A mesma Lei estabelece, no parágrafo primeiro do mesmo artigo 25, acima citado, as exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias.

Transcrevemos a seguir o Art. 25 da LRF, que trata da matéria:

*Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.*

*§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:*

*I - existência de dotação específica;*

*II - (VETADO)*

*III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;*

*IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:*

*a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;*

*b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;*

*c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;*

*d) previsão orçamentária de contrapartida.*

*§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.*

*§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.*

Cabe observar, que dentre os critérios para transferência voluntárias, existem os perenes, que são os estabelecidos na própria LRF e existem aqueles que podem ser ditos temporários, os quais são as condições que a LRF previu estarem estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei editada anualmente com as



diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual, onde estão definidos os meios para a execução das políticas públicas prioritárias, segundo o proposto pelo Poder Executivo e aprovado pela Assembleia Legislativa.

Essa característica se mostra racionalmente lógica, tendo em vista que a priorização de uma política pública, em determinado período, é tarefa contínua prerrogativa do chefe do Poder Executivo, eleito para tal mister.

A Lei nº 18.430, de 21 de julho de 2023, que dispõe sobre as diretrizes para elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2024, estabelece em seu Art. 59 as condições para transferência voluntária, conforme segue:

Art. 59. A celebração de parcerias em regime de mútua cooperação entre o Poder Executivo Estadual e entes ou entidades públicas que envolvam transferência de recursos financeiros para consecução de finalidades de interesse público recíproco, mediante convênios e instrumentos congêneres, deverá atender às regras estabelecidas na Lei Complementar Estadual n.º 119/12 e nas alterações posteriores, na sua regulamentação e ser precedida do atendimento das seguintes condições:

I – órgão ou entidade da Administração Pública Estadual:

- a) ter previsão de recursos no orçamento ou em seus créditos adicionais;
- b) ter aprovado o plano de trabalho;

II – entes e entidades públicas parceiras:

- a) estar adimplente com as contribuições do Seguro Safra;
- b) comprovar a implantação do piso nacional dos agentes de saúde;
- c) comprovar a aderência a programa de contingência aprovado pela Secretaria da Saúde do Estado quando declarada epidemia de doenças como Dengue, Zika e Febre Chikungunya e Covid-19;
- d) comprovar aderência às ações estabelecidas no Plano Estadual de Contingência para Respostas às Emergências em Saúde Pública e no cumprimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Operacionalização para Vacinação do Estado.

§ 1.º Serão prioritárias as análises dos planos de trabalho e as liberações de créditos correspondentes aos projetos oriundos do Programa de Cooperação Federativa – PCF destinadas às ações de saúde, de segurança pública e defesa social, de assistência e proteção social, de combate à fome e à pobreza, de convivência com a estiagem e as referentes a convênios e instrumentos congêneres já celebrados com o Estado ou com a União, em andamento. (Grifo nosso)

.....  
Observa-se que o §1º, do Art. 59 da lei nº 18.430, de 21 de julho de 2023, acima descrito, estabeleceu que as parcerias relacionadas a combate à fome e à pobreza serão prioritárias para as análises dos planos de trabalho e para as liberações de créditos correspondentes aos projetos oriundos do Programa de Cooperação Federativa.

Importante informar, que a Lei Complementar Estadual n.º 119, de 28.12.12, dispõe sobre regras para convênios, instrumentos congêneres, termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação celebrados em regime de mútua cooperação pelos órgãos e entidades do poder executivo estadual (nova redação dada pela lei complementar n.º 178, de 10.05.18). Existem ainda decretos

Assinado Eletronicamente pelo sistema e-TCE - Cláudia Sabino de Matos Brito Bessa - 05/07/2024 12:31:48.  
Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - PAULO EDUARDO JUVENCIO NERI - 05/07/2024 10:52:33. VANESSA ARAGAO DE GOES SALGUEIRO - 05/07/2024 10:53:30.  
FRANCISCO GENISON SALES LINS - 05/07/2024 10:54:26.  
PARA VALIDAR ASSINATURA (S) DIGITAL(S) ACESSAR: <http://validador.assinatura.tce.ce.gov.br> E INSIRA O CÓDIGO 2F1566A10CC9852038D190F201A0A0A4



regulamentadores da matéria, e, inclusive ferramenta informatizada para gestão controle e transparência das parcerias, o e-parcerias. Toda Legislação correlata pode ser acessada no endereço eletrônico: <https://www.cge.ce.gov.br/eparcerias>

Ademais, acerca do processo de transferências de recursos financeiros, por meio de convênios e instrumentos congêneres pelo Poder Executivo, pode-se destacar que:

- a operacionalização das transferências voluntárias, em âmbito estadual, já se encontra adequadamente regulamentada, com processo definido e ferramenta informatizada de monitoramento;
- conforme constante no regramento, os municípios apresentam projetos para se candidatarem a receber recursos voluntários para execução de determinadas políticas públicas de interesse de ambos;
- a análise dos projetos de parceria, mediante apresentação de planos de trabalho, perpassa a questão da viabilidade, sendo alcançada também pelo atendimento das condições de regularidade do ente municipal;
- na realização de transferência voluntária a outro ente federado, o processo contempla etapas de fiscalização e prestação de contas, visando garantir o alcance do objetivo da parceria.

Agindo dessa forma, o Estado estimula os municípios a se manterem regulares com adoção de políticas para o desenvolvimento.

Considerando que, pelas características do processo de transferências voluntárias e seu arcabouço normativo, a adoção de critérios fixos, determinantes de destinatários, podem trazer elemento complicador e elevar o risco de baixa execução, face ao impedimento de transferências de recursos. Isto poderia prejudicar municípios que estariam aptos à execução de políticas, em detrimento de outros que, sem capacidade operacional ou regulamentar, impediriam adequada transferência e execução.

Conforme estabelecido no o §1º, do Art. 59 da lei nº 18.430, de 21 de julho de 2023, o Estado já adota dentro de parâmetros razoáveis, priorização de parceria com vistas ao combate à fome e à pobreza. Assim, esta comissão manifesta entendimento de que as recomendações, em apreço, se encontram atendidas.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências: LDO 2023 e o Índice Municipal de Alerta – IMA elaborado e publicado pelo IPECE.

Índice Municipal de Alerta - Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará ([ipece.ce.gov.br](http://ipece.ce.gov.br))

### **Análise e Conclusão da Unidade Técnica**

44. Apesar do Poder Executivo Estadual informar que cumpri os ditames legais acerca das transferências voluntárias, esta Diretoria de Contas de Governo entende que esta recomendação não foi atendida pois o Estado do Ceará não prioriza integralmente adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano de forma efetiva como critério para destinação de recursos a título de transferências voluntárias.

45. Além disso, esta Diretoria observou que os municípios de Capistrano, Pindoretama e Pires

Ferreira estão na lista dos municípios menos beneficiados com transferências voluntárias pelo Estado do Ceará com índice de desenvolvimento social (IDM-IG4) de 18,55, 19,11 e 17,70 respectivamente.

46. Entende-se pela reformulação dos achados no sentido de unifica-las, da seguinte forma:

**RECOMENDAÇÃO (reformulada 1)** - À SEPLAG, que proceda elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos.

#### Situação: Não atendidas.

**E) RECOMENDAÇÃO Nº 7** - À todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

**F) RECOMENDAÇÃO Nº 28** - No que se refere à elevação das despesas com terceirização de mão de obra em substituição a servidores públicos, sugerimos RECOMENDAR monitoramento desses gastos para evitar que haja uma tendência de aumento desproporcional ao longo do tempo, comprometendo as despesas de custeio caracterizando desrespeito à regra do concurso público, contida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e aos limites traçados na LRF.

#### Esclarecimentos encaminhados

47. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:

Em alinhamento com as recomendações em apreço, foi desenvolvida consulta específica sobre terceirizados, na plataforma Ceará Transparente, onde são disponibilizadas informações por órgão, categoria, unidade contratante, período, além dos próprios contratos e outros filtros, o que confere transparência e permite o monitoramento dos gastos não só pelos gestores e órgãos fiscalizadores, mas também por toda a sociedade.

(...)

Também, são disponibilizadas várias outras consultas que permitem o monitoramento das despesas em geral, o que inclui, as “despesas com



terceirização de mão-de-obra em substituição a servidores públicos”. Isso pode ser feito na própria Plataforma Ceará Transparente (<https://ceartransparente.ce.gov.br/>) e ainda em outras ferramentas como os relatórios disponibilizados pela SEPLAG na Consulta da Execução Orçamentária

(...)

Além disso, o Poder Executivo, ao longo dos anos, tem implementado uma política de criação e preenchimento de cargos públicos. Somente em 2023, conforme já informado a esta Egrégia Corte de Contas, foram nomeados mais de 3.300 servidores. Em 2024, até o momento, já foram nomeados 2.749 novos servidores, na estrita observância à regra do concurso público, contida no inciso II, do art.37 da Constituição Federal.

Assim, dado que atualmente os gastos com terceirização são monitorados e que a regra do concurso é respeitada e valorizada com relevante incremento de novos servidores no Poder Executivo Estadual, entende -se que as recomendações estão atendidas.

48. As ferramentas de transparência assumem papel fundamental no monitoramento desses gastos. No entanto, diante do aumento de despesas dessa natureza verificado no exercício de 2023, mesmo com a redução em relação ao total da despesa de pessoal e encargos, torna-se ainda mais premente a necessidade de um acompanhamento rigoroso da efetiva implantação dessas ferramentas.

49. Entende-se pela manutenção da recomendação a fim de mitigar os riscos de que esse aumento se torne desproporcional ao longo do tempo, comprometendo as despesas de custeio caracterizando desrespeito à regra do concurso público, contida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e aos limites traçados na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

50. Entende-se pela reformulação dos achados no sentido de unifica-las, da seguinte forma:

**RECOMENDAÇÃO (reformulada 2)** - À todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de monitoramento das despesas com terceirização de mão de obra, de forma transparente, sistemática e permanente, se abstendo de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), bem como avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

#### **SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**G) RECOMENDAÇÃO Nº 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.

51. A Comissão do PASF informa que:

Análise da Comissão do PASF: Analisando o Relatório de Instrução nº 2226/2023, Processo nº 00444/2023-7, Item 323, página 74, não foi localizado percentual de redução de investimentos na função Educação de 123%, no ano de 2022, em relação ao exercício de 2021. Na realidade, houve a redução de aproximadamente R\$ 123 milhões, correspondente a 16%, fato constatado no Parecer nº 4404 / 2023 da 4ª Procuradoria de Contas no Item 27.3.(página 23).

O nível de investimento é baseado no projeto executado. Assim, não é razoável obter investimentos no mesmo patamar ao longo dos anos. Em 2021, por exemplo, houve a execução da estruturação física das unidades de Ensino Superior (ação 11643), que consumiu R\$ 145 milhões do orçamento com recursos do Tesouro. Em 2022, essa mesma ação consumiu R\$ 184,1 milhões do orçamento, ou seja, quase R\$ 30 milhões a mais do que em 2021. Há, portanto, dentro do investimento em educação, projetos com mais ou menos execução a se comparar com o período imediatamente anterior.

Em 2020, o investimento foi o menor da série devido à Pandemia. Já em 2021 foi necessário investir para recuperação da rede, o que praticamente se manteve em 2022.

Na Figura 2, a seguir, é demonstrada a execução orçamentária da Secretaria de Educação – SEDUC ao longo de quatro exercícios, podendo-se identificar que o Governo do Estado vem ampliando a aplicação de recursos em Educação. Os anos de 2021 e 2022 apresentaram um maior volume de recursos em investimentos. Já em 2023, pode-se visualizar o incremento considerável no custeio da SEDUC em relação aos anos anteriores. [...]

Vale ressaltar que o investimento é uma ação de longo prazo, ou seja, se um hospital universitário é construído em um ano, com investimentos robustos, essa ação não será executada em anos posteriores, dando a impressão de redução no investimento.

A SEDUC vem continuamente investindo (despesas de capital) para ampliação do tempo integral nas escolas, com a previsão de construção de 138 escolas novas, em 2024, e em 2025, manterá os valores dos anos anteriores.

Ressalta-se que os investimentos não necessariamente precisam ser sempre maiores. Quando se faz um bom investimento, isso significa que terá durabilidade suficiente por alguns anos, como a construção de escolas que, no futuro, os valores investidos possam começar a ser reduzidos.

Por fim, a Tabela 4 demonstra que o Estado vem cumprindo e superando anualmente o percentual mínimo de aplicação em despesas com educação. [...]

Status segundo Comissão do PASF: Atendida. Evidências: Execução Orçamentária da SEDUC.

### **Análise e Conclusão da Unidade Técnica**

52. Conforme a análise realizada na seção 2.2.6 Análise da Execução Orçamentária dos

Investimentos com Ênfase nos Direitos Sociais do Relatório de Instrução nº 1945/2024 (exame inicial), considerando a execução orçamentária dos investimentos realizados com recursos próprios e referentes somente às funções relacionadas a direitos sociais, verificou-se que tanto o valor autorizado dos gastos com investimentos bem como o percentual de execução diminuíram em relação ao exercício anterior.

53. Ademais, examinando especificamente as despesas referentes às funções Segurança Pública, Saúde, Educação e Transporte, constatou-se que diminuíram tanto em valor autorizado quanto em percentual de execução, ressaltando-se que a referida recomendação apontava a necessidade de incremento do percentual de execução (valor executado em relação ao valor autorizado) e não do valor executado, conforme relatado nos esclarecimentos.

54. Diante do exposto, e considerando que nas manifestações adicionais do Governo do Estado não foram apontados elementos suficientes ou novos elementos indicando a adoção de medidas em relação à implementação da recomendação, ratifica-se o não atendimento.

**SITUAÇÃO: Não atendida.**

**H) RECOMENDAÇÃO Nº 16** - À Secretaria da Fazenda, na ocorrência de atualizações de valores e demais alterações relacionadas a concessão de subsídios tarifários, tratada na lei nº 17.505 de 27/05/2021, que sejam registrados nas notas explicativas todas as peças que as regulamentaram, com a indicação dos links ou publicações do Diário Oficial do Estado, em que possam ser visualizados esses documentos.

55. Inicialmente, a Comissão do PASF informou que “para o exercício de 2023, a Lei nº 17.505 de 27/05/2021 foi regulamentada pelo Decreto nº 35.824, de 19 de janeiro de 2023, publicada no Diário Oficial do Estado do dia 20 de janeiro de 2023”.

56. Entretanto, sobre a necessidade de publicidade desses atos acrescentou que:

1. O estudo técnico sobre o valor da tarifa é elaborado pela ARCE - Agência Reguladora do Estado do Ceará - Pareceres PR/CET/0018/2022 e PR/CET/0019/2022 da Agência Reguladora do Estado do Ceará, conforme considerando do decreto 35.284/2023. Processo suíte NUP 08022.000043/2023-43.

2. O repasse do subsídio ao usuário é executado orçamentariamente pela Secretaria de Infraestrutura no item patrimonial - 3.279 SUBSÍDIO TARIFÁRIO – Lei 17.505/2021.

Sendo assim, solicitamos a Nobre Corte de Contas que repasse o encargo de dar publicidade a todos os atos e links de publicações a Secretaria Executora ou ao próprio METROFOR, visto que a Secretara da Fazenda não recebe e não tem

acesso a todas as informações.

57. Diante o exposto pela comissão do PASF, identificou-se o Decreto que regulamenta os valores relacionados ao subsídio tarifário vigente para o exercício de 2023.

58. Entretanto, sobre a publicidade dos regulamentos que contemplam as alterações relacionadas a concessão de subsídios tarifários, consultou-se ao site do METROFOR<sup>1</sup> e da Secretaria de Infraestrutura<sup>2</sup>, não se observando tal publicidade.

59. **Nesta oportunidade**, sobre as considerações dispostas na análise inicial (Relatório de Instrução nº 1945/2024), foram apresentados esclarecimentos pelo Sr. Elmano de Freitas da Costa (Processo nº 16819/2024-0), reafirmando o disposto inicialmente pela Comissão PASF acrescentando que:

(...) a partir das contas do exercício de 2024, será publicada a nota explicativa solicitada. Nesse contexto, foi realizada reunião, dia 05/06/2024, entre os setores de contabilidade da SEFAZ e do Metrofor para definir o atendimento da recomendação.

Caberá ao Metrofor: disponibilizar em sua página na internet as peças que regulamentam a concessão de subsídios tarifários;

incluir notas explicativas em suas demonstrações, a partir do exercício de 2024 a qual será replicada na prestação de contas do governador.

Caberá à SEFAZ incluir a nota explicativa solicitada nas contas de governo, bem como os links para as peças regulamentadoras.

A demanda foi formalizada ao METROFOR por meio do ofício nº 250/2024 GABIN/SECEX Tesouro/COPAC/CECOG

60. Assim, diante das ações relatadas que indicam a realização de medidas buscando atendimento na recomendação em análise, considera-se está em fase de implementação.

#### **SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

**I) RECOMENDAÇÃO Nº 24** - Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

#### **Esclarecimentos encaminhados**

61. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:

<sup>1</sup> <https://www.metrofor.ce.gov.br/>

<sup>2</sup> <https://www.seinfra.ce.gov.br/>

Análise da Comissão do PASF: Inicialmente, cabe destacar que o Governo do Estado, em alinhamento com a Constituição Estadual, e tendo a Ciência e Tecnologia como indutores estratégicos do crescimento econômico do Estado, tanto pelo aumento da produtividade e agregação de valor aos produtos da economia, quanto pela formação de pesquisadores, no apoio aos projetos que desenvolvem e no incentivo à adoção de tecnologias inovadoras, ampliou o aporte de recursos na função Ciência e Tecnologia nos últimos anos, tendo dobrado percentual aplicado em relação à Receita Líquida de Impostos nos últimos quatro anos, conforme pode ser verificado na Tabela 5 a seguir. [...]

Demonstrando o esforço do Governo sobre a causa, seguem as principais realizações em 2023 da função Ciência e Tecnologia: [...]

Quanto às diretrizes constitucionais, no exercício em análise de 2023, foi editada a Emenda Constitucional nº 122, de 22 de junho de 2023, que alterou o art. 258 da Constituição Estadual, conforme segue: [...]

No exercício de 2023, o orçamento previa uma Receita Líquida de Imposto, no valor de R\$ 12.599.560,112,00, e a função Ciência e Tecnologia apresentava uma dotação de R\$ 300.925.558,00, o que ultrapassava em razoável percentual, valor previsto para atender à Constituição. Na execução, por sua vez, o valor empenhado alcançou o montante de R\$ 192.276.776,00, o que perfaz um percentual de execução de 63,90%.

Quanto aos recursos previstos, mas não executados, cerca de R\$ 108.648.782,00, os principais fatores que levaram a isso foram, especialmente: (1) No orçamento havia previsão de recursos oriundos de operação do crédito a qual não foi concluída em tempo hábil; e (2) Os valores previstos para recebimento em transferências do governo federal por meio de convênios, ficaram abaixo da sua previsão. Assim, tem-se que o planejamento orçamentário atribuiu dotação correspondente a 2,39% (dois virgula trinta e nove por cento) da receita líquida de impostos, em atenção ao limite constitucional, que em função das circunstâncias externas, o percentual de execução ficou em 1,44%, conforme Tabela 6 adiante. Ainda assim, foi alcançado o maior percentual de aplicação na função ciência e tecnologia, nos últimos 4 anos, conforme mostrado anteriormente. [...]

Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.

Evidências: Emenda Constitucional nº 122, de 22 de junho de 2023 alterou o art. 258 da Constituição Estadual.

### **Análise e Conclusão da Unidade Técnica**

62. Nos esclarecimentos ofertados, apontou-se que, no exercício de 2023, o orçamento previa uma Receita Líquida de Imposto, no valor de R\$ 12.599.560,112,00, e a função Ciência e Tecnologia apresentava uma dotação de R\$ 300.925.558,00, ultrapassando o valor previsto para atender à Constituição. Ademais, afirmou-se que na execução, o valor empenhado alcançou o montante de R\$ 192.276.776,00, perfazendo um percentual de execução de 63,90%.

63. Conforme a análise efetuada na seção 2.4.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP) do Relatório de Instrução nº 1945/2024 (exame inicial), verificou-se que a dotação atualizada atribuída foi de R\$ 169.647.651,90,



correspondendo a 1,35% da Receita Tributária Líquida prevista atualizada (R\$ 12.599.560.112,29). Já em relação à execução, constatou-se que tal percentual corresponde a 0,83% (Receita Tributária – R\$ 13.396.565.978,33 e valor empenhado de R\$ 110.537.770,77), ainda abaixo do percentual de 2% disciplinado na Constituição Estadual.

64. Ressalta-se que, conforme as disposições do art. 258, §2º da Constituição Estadual, caso FUNCAP não execute a dotação mínima prevista no caput do referido artigo, serão considerados para sua implementação, os gastos com a função ‘Ciência e Tecnologia’ do Orçamento Geral do Estado.

65. Nesta oportunidade, conforme o mandamento constitucional, avaliou-se os gastos executados na função ‘Ciência e Tecnologia’, ou seja, o valor empenhado, o qual correspondeu R\$ 192.276.778,27, resultando em um percentual de 1,44% em relação à Receita Tributária de R\$ 13.396.565.978,33, ainda assim não sendo atingido o limite constitucional.

66. Diante do exposto, considerando que a adoção das medidas apontadas nos esclarecimentos ofertados tanto no Balanço Geral do Estado quanto nas justificativas adicionais não foi suficiente para a adequada execução do planejamento orçamentário e consequente efetivação do mandamento constitucional, ratifica-se o não atendimento da referida recomendação.

#### **Situação: Não atendida.**

**J) RECOMENDAÇÃO Nº 25** - À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.

#### **Esclarecimentos encaminhados**

67. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:

Análise da Comissão do PASF: O Contrato nº 043/2021, celebrado pelo Governo do Estado do Ceará, representado pela SEFAZ, e cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará, encontra-se em execução desde 2022. Dentre os módulos previstos contratualmente a serem desenvolvidos consta o ‘Módulo Controle Contábil das Estatais, Organizações Sociais e Consórcios Públicos’.

O módulo em comento deverá compreender o rastreamento do recurso repassado a partir da transferência pelo ente consorciado ao respectivo consórcio público, passando pela execução orçamentária e finalizando com o retorno das informações para fins de prestações de contas, a fim de evidenciar e transparecer as contas públicas vinculadas aos consórcios públicos, instrumentalizando o controle interno, externo e social, em aderência integral ao disposto na Lei nº 11.107/2005 e na Portaria STN nº 274/2016 (IPC 10 - Contabilização de Consórcios Públicos).

Status segundo Comissão do PASF: Em fase de implementação.

Evidências: Contrato nº 043/2021, cujo objeto é a contratação de empresa de consultoria para implantação de solução de gestão governamental integrada para atendimento às especificidades do controle orçamentário, financeiro e contábil do Estado do Ceará.

### **Análise e Conclusão da Unidade Técnica**

68. Considerando que tanto nos esclarecimentos ofertados referentes ao atendimento das recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 276/2023 presentes na documentação inicial quanto nas manifestações adicionais do Governo do Estado não foram apontados elementos suficientes ou novos elementos indicando que estão sendo providenciadas medidas no sentido de atender sua implementação, ratifica-se a referida recomendação como “Não atendida”.

### **Situação: Não atendida.**

**K) RECOMENDAÇÃO Nº 47** - À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, 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.

### **Esclarecimentos encaminhados**

69. Inicialmente, a Comissão do PASF informou que:

Desde 2021, o METROFOR passou a receber recursos do Estado do Ceará de duas maneiras distintas: a) constituição ou aumento de capital social, destinado única e exclusivamente a financiar investimentos realizados pela Companhia (aquisição de equipamentos e/ou obras para compor o ativo imobilizado da companhia), como se vê da análise de sua escrituração contábil; b) subsídio tarifário ao passageiro, decorrente da prestação de serviços de transporte de passageiros pela Companhia, na forma instituída pela Lei Estadual nº 17.505/2021.

Por sua vez, o Decreto nº 34.423, de 07 de dezembro de 2021, regulamentou a lei nº 17.505, de 27 de maio de 2021, mantendo o compromisso de cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, e do art. 14, VIII, da Constituição Estadual do Estado do Ceará,



que estabelecem que a eficiência na prestação do serviço público deve trazer garantia da modicidade tarifária ao usuário.

Subsídio do transporte público é um instrumento de política pública que visa reduzir o preço ao usuário do serviço de transporte, trazendo inúmeras externalidades positivas (...).

A implantação de subsídio do valor da passagem de transporte urbano em benefício da população cearense usuária de transporte público, nos termos previstos no § 3º do art. 9º da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, não caracteriza desequilíbrio econômico-financeiro da empresa prestadora do serviço de transporte nem muito menos dependência econômica de referida empresa.

O subsídio enquadra-se como parte da receita operacional auferida pelo METROFOR no respectivo exercício e assim não poderia deixar de ser, tendo em vista que receita operacional compreende todos os recursos gerados por uma empresa na sua atividade-fim, o montante recebido pela prestação de serviços ou pela venda de produtos.

Por sua vez, o § 1º do art. 3º da Lei Estadual nº 17.477, de 17 de maio de 2021 estabelece expressamente que os recursos financeiros recebidos por empresas estatais estaduais do Tesouro Estadual que sejam classificados como receita própria da empresa pública não configuram dependência econômica da empresa frente ao Tesouro.

O beneficiário do subsídio não é a empresa de transporte urbano, que mantém sua atividade remunerada pelo valor da tarifa de remuneração calculada pela ARCE, mas sim a população cearense usuária do serviço de transporte, em sua maioria população de menor poder aquisitivo.

(...)

Durante o exercício de 2023, foram empenhados e pagos (Orçamentário + Restos a Pagar) ao METROFOR R\$ 192.913.065,94 (cento e noventa e dois milhões, novecentos e treze mil e sessenta e cinco reais e noventa e quatro centavos) na natureza de despesa 339045 - Subvenções Econômicas, relativo ao Subsídio Tarifário instituído pela Lei 17.505/2021 dentro do orçamento da SEINFRA.

Se o subsídio pago pelo Estado do Ceará ao METROFOR corresponde a parcela significativa de sua receita auferida no exercício de 2023, isso significa apenas que a população cearense pagou, no exercício de 2023, uma tarifa de transporte em VLT muitíssimo menor do que teria que pagar caso o Governo Estadual não tivesse implantado benefício em favor do usuário do serviço.

O fato do subsídio pago pelo Estado do Ceará ao METROFOR representar receita operacional maior do que a própria arrecadação direta do METROFOR com a tarifa pública demonstra apenas o compromisso do Governo Estadual de desonerar o usuário do VLT dos custos reais de tal serviço, sempre em prol da população cearense de média e baixa renda, que não teria como usar o VLT caso a tarifa pública fosse fixada em valor próximo à tarifa de remuneração.

Eventual desajuste financeiro do METROFOR ocorreria apenas se a tarifa técnica não fosse suficiente para as despesas de pessoal e custeio da empresa pública, não pelo fato de ser implantada tarifa pública em valor inferior à tarifa técnica em benefício dos usuários do sistema de transporte público.

E não houve nenhum desajuste financeiro do METROFOR ao longo dos exercícios de 2022 e 2023, pois referida companhia recebeu recursos financeiros a título de constituição ou aumento de capital no ano de 2022 e 2023 no valor de

apenas R\$ 8.359.764,00 e R\$ 4.400.000,00, respectivamente, recursos estes que, primeiro, no exercício de 2023, não correspondeu nem sequer a 3% dos valores repassados a título de subsídio, segundo, representam significativa redução de quase metade dos valores de 2022 para 2023 e, terceiro, tais recursos foram efetivamente aplicados em aquisições para o ativo imobilizado da companhia/saldo de recursos disponíveis (...).

70. Diante o exposto pela Comissão PASF, destacou-se a análise realizada no subitem 2.3.7 do Relatório Instrução inicial, sobre a relevância dos repasses realizados pelo Governo do Estado, a título de subsídio tarifário.

71. Observou-se que a soma de R\$ 194.001.671,98, referente à concessão de subsídio tarifário, correspondeu a 73,40% da sua receita auferida no exercício, e assim, tendo uma considerável representatividade na receita operacional líquida (R\$ 224.210.387) dessa empresa.

72. Além disso, no exame da Demonstração de Fluxo de Caixa da Companhia, verificou-se a relevância desse subsídio (R\$ 194.001.671,98) no financiamento das despesas operacionais da METROFOR, situação reforçada ao se confrontar os valores que compõem a sua receita operacional líquida com os custos e despesas financiados com essa receita.

73. Desse modo, a quantia repassada pelo Estado do Ceará, ao METROFOR, a título de subsídio tarifário (R\$ 194.001.671,98), teve grande importância na cobertura de despesas operacionais, repetindo-se o cenário verificado em exercício anterior, situação que resultou na manutenção dessa recomendação, por maioria dos votos do Pleno deste Tribunal de Contas, na apreciação das Contas de Governo no exercício anterior, pois se entendeu existir o indicativo de dependência da estatal, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscais em seu art. 2º, inciso III.

74. Assim sendo, ressalta-se o trecho do voto da Conselheira Soraia na apreciação das Contas de Governo do Estado do Ceará do exercício de 2022:

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



### 2.3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

81. Ante o exposto no presente tópico, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, ressaltando que o presente documento reúne o conteúdo examinado neste processo e corresponde à opinião da unidade técnica sobre a matéria, apresenta no quadro a seguir, as ressalvas e as suas respectivas recomendações identificadas na análise da prestação de contas de governo do Estado do Ceará no exercício em análise.

Quadro 5 – Ressalvas e as respectivas recomendações do exercício de 2023

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
<b>CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA</b>	
Novo Regime Fiscal	
<b>Ausência</b> de divulgação do cálculo do teto de gastos levando em consideração o novo regime fiscal.	Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar a demonstração dos cálculos do teto de gastos determinados pelo Processo nº 04355/2017, homologados pela Resolução nº 0569/2018 e acordo com a EC nº 88/2016 da Constituição do Estado do Ceará.
<b>TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL</b>	
Monitoramento e Avaliação do PPA	
O Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2023, não está na mesma estrutura com os dois tópicos, conforme segue: I. Panorama do PPA 2020-2023, apresentando a visão geral e a execução orçamentária; e II. Monitoramento da Ação de Governo, apresentando monitoramento dos programas por Eixo. Ressaltando-se que não foi apresentado em linguagem de fácil compreensão, dificultando o controle social e estando em desacordo com as diretrizes da Lei de Acesso à Informação.	Ao Poder Público que apresente o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro, na mesma estrutura dos demais relatórios com linguagem de fácil compreensão para fortalecer o controle social conforme as diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

82. Já a seguir, a Diretoria de Contas de Governo apresenta a consolidação de sua conclusão sobre as recomendações expedidas no Parecer Prévio nº 276/2023 após manifestação adicional apresentada pelo Governo do Estado do Ceará e analisada no presente tópico.

Quadro 6 – Nova situação das Recomendações de exercícios anteriores “Não atendidas”

RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES – PARECER PRÉVIO Nº 276/2023	SITUAÇÃO INICIAL	SITUAÇÃO FINAL
2. Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação	Não atendida	Não atendida



de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.		
5. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.	Não atendida	Em fase de implementação
6. À SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.	Não atendida	Reformulada 1
7. 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.	Não atendida	Reformulada 2
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.	Não atendida	Não atendida
16. À Secretaria da Fazenda, na ocorrência de atualizações de valores e demais alterações relacionadas a concessão de subsídios tarifários, tratada na lei nº 17.505 de 27/05/2021, que sejam registrados nas notas explicativas todas as peças que as regulamentaram, com a indicação dos links ou publicações do Diário Oficial do Estado, em que possam ser visualizados esses documentos.	Não atendida	Em fase de implementação
24. Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.	Não atendida	Não atendida
25. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de	Não atendida	Não atendida

Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.		
27. No que se refere às transferências voluntárias aos Municípios, entendemos por RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma distributiva e redutora de desigualdades.	Não atendida	Reformulada 1
28. No que se refere à elevação das despesas com terceirização de mão de obra em substituição a servidores públicos, sugerimos RECOMENDAR monitoramento desses gastos para evitar que haja uma tendência de aumento desproporcional ao longo do tempo, comprometendo as despesas de custeio e caracterizando desrespeito à regra do concurso público, contida no inciso II do art. 37 da Constituição Federal, e aos limites traçados na LRF.	Não atendida	Reformulada 2
47. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.	Não atendida	Não atendida

83. Frisa-se que recomendações de números 6 e 27, foram unificadas por serem similares e indicadas como reformulada 1, e, pela mesma razão, as de 7 e 28, indicadas como reformulada 2, citadas abaixo e que serão sugeridas na consolidação apresentada no tópico seguinte.

**RECOMENDAÇÃO (reformulada 1)** - À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos.

**RECOMENDAÇÃO (reformulada 2)** - À todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de monitoramento das despesas com terceirização de mão de obra, de forma transparente, sistemática e permanente, se abstendo de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), bem como avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

84. Por todo o exposto, das 54 recomendações advindas de exercícios anteriores, 18 foram “Atendidas”, 27 “Em fase de implementação” e 7 como “Não atendidas”. Sendo ainda acrescentadas 2, decorrentes da análise realizada da presente Prestação de Contas de Governo.

### 3. CONCLUSÃO

85. O presente tópico tem como objetivo reunir as recomendações decorrentes da análise realizada ao longo do presente Relatório e do Relatório de Instrução nº 1945/2024, que, na perspectiva da Diretoria de Contas de Governo, ainda persistem, de forma a subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador – exercício de 2023.

86. As recomendações propostas, alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e economicidade na gestão pública. Além disso, estão alinhados com os princípios e normas fiscais e contábeis.

87. No quadro seguinte, consolidou-se as recomendações advindas de exercícios anteriores ainda pendentes de ações/medidas governamentais (apresentadas no quadro 6 dessa instrução e no quadro 13 do Relatório de Instrução nº 1945/2024), e as novas recomendações sugeridas resultantes da análise da prestação de contas do exercício de 2023 (apresentadas no quadro 5 e que correspondem às recomendações nºs **22 e 27** ordenadas a seguir).

Quadro 7 – Recomendações consolidadas por tópico analisado

<b>RECOMENDAÇÕES</b>
<b>CONJUNTURA SOCIOECONOMICA</b>
1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.
2. Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
3. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para seguimentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.
4. Ao Poder Executivo Estadual, que realize, estratégica e continuamente, a avaliação de suas políticas públicas, divulgando os resultados por elas alcançados, de modo a possibilitar o controle administrativo e social e assim atender o art. 37, § 16 da Constituição da República.
<b>PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>
5. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.

6. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.
7. À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos ( <b>reformulada 1</b> ).
8. À todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de monitoramento das despesas com terceirização de mão de obra, de forma transparente, sistemática e permanente, se abstendo de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), bem como avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88 ( <b>reformulada 2</b> ).
9. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
10. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
11. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.
12. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.
13. Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável (123%) e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante direito.
14. 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.
<b>ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS</b>
15. 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.
16. À Secretaria da Fazenda, na ocorrência de atualizações de valores e demais alterações relacionadas a concessão de subsídios tarifários, tratada na lei nº 17.505 de 27/05/2021, que sejam registrados nas notas explicativas todas as peças que as regulamentaram, com a indicação dos <i>links</i> ou publicações do Diário Oficial do Estado, em que possam ser visualizados esses documentos.

17. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
18. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
<b>CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA</b>
19. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.
20. Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
21. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 10 – Contabilização de Consórcios Públicos.
22. Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, este MPC entende necessário RECOMENDAR, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas.
23. Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar a demonstração dos cálculos do teto de gastos determinados pelo Processo nº 04355/2017-2, homologados pela Resolução nº 0569/2018 de acordo com a EC nº 88/2016 da Constituição do Estado do Ceará.
<b>TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL</b>
24. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.
25. Ao Governo do Estado, que exija o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.
26. No que diz respeito à transparência na Administração Pública Estadual, sugerimos a expedição de RECOMENDAÇÃO no sentido do aprimoramento do sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.
27. 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.
28. Ao Poder Público que apresente o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro, na mesma estrutura dos demais relatórios com linguagem de fácil compreensão para fortalecer o controle social conforme as diretrizes da Lei de Acesso à Informação.

GOVERNANÇA FISCAL E RENÚNCIA DE RECEITA
29. 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.
30. 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.
31. 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.
32. 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.
33. 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.
34. 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.
35. 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.
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA
36. Ao Poder Executivo Estadual, que comunique o seguimento ou a paralisação de suas obras que se encontram paralisadas ou com baixíssima execução, divulgando um plano de ação para os anos que seguem, como forma de prestação de contas, de modo a possibilitar os controles administrativo e social e a transparência.

88. É importante registrar que as recomendações pertinentes à Governança Fiscal e Renúncia de Receita (as de números 29 ao 35 do quadro acima) também **são objeto de análise** no Processo nº 28364/2022-8.

#### 4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

89. Com base no exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, encaminha o feito ao juízo deliberatório desta Corte de Contas, opinando no sentido de que seja sugerida ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **APROVAÇÃO COM**

**RESSALVAS** da Prestação Anual das Contas do Governo do Estado, exercício de 2023, da responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado do Ceará, Elmano de Freitas da Costa, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio das suas unidades técnicas.

Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 5 de julho de 2024.

Assina(m) este documento:

Paulo Eduardo Juvêncio Neri  
Analista de Controle Externo  
Mat. 1340-7

Vanessa Aragão de Goes Salgueiro  
Analista de Controle Externo  
Mat. 1592-9

Cléa Sabino de Matos Brito  
Analista de Controle Externo  
Mat. 0974-5

Francisco Gennison Sales Lins  
Diretor de Contas de Governo  
Mat. 1537-6

Assinado Eletronicamente pelo sistema e-TCE - Cléa Sabino de Matos Brito Bessa - 05/07/2024 12:31:48.  
Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - PAULO EDUARDO JUVÊNCIO NERI - 05/07/2024 10:52:33. VANESSA ARAGAO DE GOES SALGUEIRO - 05/07/2024 10:53:30.  
PARA VALIDAR(S) ASSINATURA(S) DIGITAL(S) DO ESSE https://validador.trssshaturara.tce.ce.gov.br/INSIRA\_O\_CODIGO\_2F1566A10CC9858D333D199E2C4A4A44