

**PROCESSO Nº:** 07566/2024-6

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

**EXERCÍCIO:** 2023

**INTERESSADO:** ELMANO DE FREITAS DA COSTA

**RELATOR:** CONSELHEIRO VALDOMIRO TÁVORA

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

## DECLARAÇÃO DE VOTO

Fortaleza, 27 de agosto de 2024.

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

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Elmano de Freitas da Costa, referente ao exercício de 2023, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme determina a Constituição Cearense nos termos do seu art. 76, inciso I.

O ano de 2023 marcou o primeiro ano de gestão do atual Governo, que passou por desafios tradicionalmente inerentes ao início de mandato, como a complexidade da transição administrativa, a implementação de novas políticas públicas, assim como a reavaliação das existentes. Além disso, como será visto, houve a necessidade de ajustes orçamentários e a adaptação frente a situações circunstanciais do exercício, como a queda na arrecadação da receita tributária estadual.

Diante desse cenário, não obstante as dificuldades iniciais, a partir da análise dos resultados alcançados, destaco a seguir, alguns que requerem um olhar atento da população e evidenciam que a gestão governamental necessita envidar esforços no aprimoramento de diversas áreas de atuação, senão vejamos:

- a) O Produto Interno Bruto – PIB, que representa a soma de todos os bens e serviços produzidos, cresceu apenas 2,42% em relação a 2021, abaixo da média nacional, que fora de 2,90%. Além disso, o setor da Agropecuária registrou uma queda de 6,40% em relação ao ano anterior;
- b) Quanto às exportações cearenses, foi registrada uma queda de 13,1% em relação a 2022, resultado de uma retração nas vendas de US\$ 307 milhões e impactando, ainda mais, o saldo negativo da balança comercial, que foi de US\$ 1,1 bilhões com relação ao verificado em 2022;
- c) Quanto ao mercado de trabalho, o Estado do Ceará registrou um saldo acumulado positivo de 53.954 de empregos formais com carteira de trabalho assinada, contudo, esse número foi inferior ao exercício de 2022, quando alcançou 67.011 mil empregos formais, que representa uma queda de 19,48%. Ressalte-se que o exercício de 2022 já havia apresentado queda em relação a 2021, que registrou 81.460 de empregos formais, sinalizando um decréscimo relevante das oportunidades no mercado de trabalho no território cearense nos últimos anos;

- d) Em relação à criminalidade, o número de crimes violentos letais e intencionais se manteve no mesmo patamar do exercício de 2022, registrando **2.970 mortes** no exercício de 2023, sendo o 6º Estado da Federação como maior número de homicídios em números absolutos;
- e) No que tange à receita tributária, chamou a atenção a **queda real** da arrecadação do ICMS, retraindo **4,81%** em comparação a 2022;
- f) Relativamente à Terceirização de atividade-fim, a ser evitada por burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, verificou-se que a função Saúde continua fortemente atingida por essa fragilidade, visto que a maior parte do serviço de saúde prestado à população se dá por funcionários terceirizados, chegando a superar em mais de 1000% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos;
- g) No que concerne à execução orçamentária, as despesas relativas aos INVESTIMENTOS, que, em 2023, foi na ordem de R\$ 2,8 bilhões de reais, apresentando uma redução em torno de 31,82% (R\$ 1,29 bilhão) em relação ao ano anterior (2022). Nesse aspecto, funções essenciais como EDUCAÇÃO, foram aplicados em investimentos R\$ 417 milhões, sendo 36,69% inferior aos investimentos de 2022 e 47,08% em relação a 2021. Quanto à SAÚDE, aplicou-se em 2023 o montante de R\$ 115 milhões, investimento inferior em 26,78% a 2022 e 12,37% em relação a 2021;
- h) Outro ponto que chamou a atenção em 2023, foi o aumento do montante de recursos transferidos pelo Estado a Organizações Sociais mediante Contratos de Gestão, que tem ocorrido de maneira rotineira e crescente no Estado, dispendeu R\$ 1.609.369.431,85, resultando em um **aumento real de 4,98%** em comparação ao ano anterior, e representam mais de 80% do total repassado em transferências voluntárias a entidades privadas sem fins lucrativos;
- i) Em relação à execução orçamentária dos investimentos **com ênfase nos direitos sociais**, destaca-se que, o valor autorizado dos gastos com investimentos diminuiu 15,25%, e o percentual de execução diminuiu 18,37% em relação ao ano anterior, bem como que as despesas executadas com recursos próprios referentes às funções Segurança Pública, Saúde, Educação e Transporte diminuíram em comparação com o exercício de 2022 tanto em valor autorizado quanto em percentual de execução;
- j) Ademais, verificou-se que o Estado do Ceará em 2023, repassou ao METROFOR R\$ 194.001.671,98, referente a concessão de subsídio tarifário, valor esse que correspondeu a 73,40% da receita total auferida pela Companhia e sendo boa parte utilizada na cobertura de suas despesas operacionais. Mesmo considerando todos os indicativos de dependência estatal, o Estado do Ceará insiste em não incluir o METROFOR no Orçamento Fiscal do Estado do Ceará, em atendimento ao art. 2º, inciso III, da LRF;
- k) No que se refere à Despesa com Pessoal, no exercício de 2023, a Despesa Total com Pessoal alcançou o montante de R\$ 14.264.990.627,42, equivalente a 44,74% da RCL, ultrapassando, portanto, do **limite de alerta** (43,74%) estabelecido na LDO;

l) Outro tema preocupante se refere à solvência do Regime Próprio dos Servidores que, em 2023, se evidenciou que no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, apresentou-se no caso do Fundo em Repartição (Plano Financeiro) receitas de R\$ 2.350.706.691,99 e despesas de R\$ 3.333.023.255,17, ocasionando um resultado negativo de R\$ 982.316.563,18, tendo sido realizado um aporte pelo Estado de R\$ 936.011.370,83 para cobrir o déficit do sistema previdenciário;

m) Outrossim, a Diretoria de Contas de Governo apurou que o teto de gastos para o exercício de 2023 das despesas primárias era de R\$ 16.370.995.547,79, de modo que, tendo sido executado o montante de R\$ 13.112.892.365,86, o que correspondeu ao percentual de 80,10%, constatando o cumprimento do indicado limite de gastos. Contudo, o Órgão Técnico questionou que não se identificou o cálculo realizado pelo Poder Executivo e a indicação dos instrumentos de acompanhamento deste limite, impedindo a comparação dos cálculos realizados pelo TCE. Tal fato motivou o Órgão Técnico a sugerir uma recomendação a fim de que o Estado do Ceará procedesse à divulgação do mencionado cálculo;

n) Por sua vez, os Juros e Encargos da Dívida, que compõem as despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária, alcançou expressivos R\$ 1.198.321.544,36, impactando em um acréscimo real de R\$ 303,4 milhões em relação ao exercício anterior (R\$ 894,85 milhões);

o) Quanto aos resultados da Educação, verificou-se que o Estado do Ceará não atingiu a meta projetada para o ensino médio, de acordo com o resultado divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O Ceará registrou 4,3 pontos (a meta era 5,2). Devendo-se fazer o registro de que o ensino médio tem a execução direta pela SEDUC, enquanto o ensino fundamental a execução se dá nos municípios.

Pois bem, após a regular instrução processual, no dia 05 de julho de 2024, a Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal apresentou seu Relatório Técnico final (Relatório de Instrução nº 2903/2024), trazendo, em sua conclusão, além da proposta e emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas, propôs a expedição de **36 (trinta e seis) recomendações**, sendo 34 (trinta e quatro) remanescentes de exercícios anteriores e **2 (duas)** identificadas no exercício em análise (recomendações nºs 23 e 28), número esse substancialmente inferior às 54 (cinquenta e quatro) recomendações consignadas no Parecer Prévio do exercício de 2022. Dentro do que foi registrado, acompanho as **36 recomendações** sugeridas pela Unidade Técnica, sem prejuízo de abordar, em tópico apartado, a inclusão de **1 (uma)** recomendação de exercícios anteriores que não foi reiterada no pronunciamento técnico (recomendação nº 10).

O Ministério Público junto a este Tribunal, por sua vez, mediante manifestação da Procuradora-Geral, Dra. Leilyanne Brandão Feitosa, trouxe oportunas ponderações às presentes contas, trazendo **8 (oito) recomendações** adicionais. Acolho as **03 (três)** recomendações do MP, incorporadas pelo Relator em sua manifestação.

Por fim, em relação ao voto do Relator, Conselheiro Valdomiro Távora, o qual parabeno pelo trabalho, informo que incorporo ao meu voto as **32 (trinta e duas) recomendações** sugeridas em sua manifestação. Contudo, gostaria de registrar minha

divergência em relação à conclusão da Relatoria que **desconsiderou as 7 (sete)** recomendações registradas no exercício de 2022 que tratam de **Renúncias de Receitas**, mesmo diante da sugestão de manutenção das recomendações por parte do Órgão Técnico.

Nesse ponto, nos termos registrados pela equipe técnica deste Tribunal, em que pese tenha se verificado avanços, estes não foram suficientes para atender em sua plenitude as medidas propostas, como, por exemplo, a RECOMENDAÇÃO 45 do exercício de 2022, em que foi recomendado “...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”, o qual restou mantido pelo setor técnico, sob o seguinte argumento: “No entanto, esses esforços não foram totalmente eficazes em representar adequadamente a estimativa da renúncia de receita na Lei Orçamentária Anual, como requerido pelo inciso I do artigo 14 da LRF. Isso se deve ao fato de que as atividades realizadas não abrangeram todas as renúncias concedidas nos impostos ICMS, IPVA e ITCD, principalmente os referentes as renúncias não programáticas.”

Dentro dessa perspectiva e partindo do pressuposto de que não se pode relevar recomendações decorrentes de ressalvas que persistiram no exercício de 2023, acolho a manifestação técnica e me posiciono por manter as **recomendações 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35** consignadas no Relatório de Instrução nº 2903/2024.

Ademais, por dever de ofício, na presente **Declaração de Voto**, abordaremos algumas ocorrências merecedoras de uma maior ênfase, endossando, na íntegra, as recomendações que foram catalogadas pela Diretoria de Contas de Governo, Ministério Público Especial junto a este Tribunal e do Relator, sem prejuízo de incluir outras recomendações remanescentes de exercícios anteriores que no entender desta Conselheira não foram corrigidas em 2023 e as tratadas na presente manifestação e que embasarão a minha proposta de Parecer Prévio sob apreciação.

## **1 – CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA – DA AGROPECUÁRIA E DO PROBLEMA DA DESERTIFICAÇÃO**

Inicialmente, destaco que no relatório proemial das Contas de Governo, a SECEX, apresenta indicadores no sentido de evidenciar à conjuntura econômica e social do Estado do Ceará com objetivo de avaliar a efetividade e eficiência dos programas governamentais previstos.

Destaca-se que no cenário econômico o Produto Interno Bruto (PIB) do Estado do Ceará registrou um crescimento 2,42% em relação ao exercício de 2022, contudo, ficando abaixo do PIB do Brasil, que alcançou 2,91%, sendo este último alavancado principalmente pelo aumento significativo da Agropecuária que cresceu 15,1%, contrastando com o setor Agropecuário cearense que registrou uma queda de **6,40%** em relação ao ano de 2022.

Chama-nos a atenção no setor Agropecuário cearense, a série histórica de 2019 a 2023, caracterizada por altos e baixos, onde o resultado negativo em 2023 “foi influenciado por uma intensa irregularidade temporal das chuvas”.

É importante destacar que as questões envolvendo o clima, os recursos hídricos, bem como recursos naturais das regiões afetadas pelo semiárido, desde 2005, denotam preocupação, inclusive com a instituição do Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (PAN Brasil), e, em 2008, criada a Comissão Nacional de Combate à Desertificação (CNCD). Em 2015, a Lei nº 13.153/2015 formalizou a Política

Nacional de Combate à Desertificação (PNCD) e, posteriormente, os Estados elaboraram os Programas de Ação de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAE.

Neste enfoque, o Estado do Ceará merece atenção diante das irregularidades das chuvas e da escassez dos recursos hídricos, já que se encontra em região de semiárido, portanto, devendo buscar valorizar políticas públicas que combater e mitigar os efeitos desta dura realidade vivenciada pelo povo cearense.

Ademais, ganha relevância ao tema acima, o processo de **desertificação** (degradação do solo provocado pelas variações climáticas e pela ação do homem, principalmente em áreas do semiárido), o qual ganhou notoriedade nesta Corte de Contas, inclusive, com instauração de Processo de Auditoria sob nº 17848/2022-8, onde se busca meios para impactar positivamente as políticas públicas que tangenciam o tema, como as de recursos hídricos, meio ambiente, agricultura familiar, mudanças climáticas, entre outros, todos também com estreita relação com resultado da AGROPECUÁRIA.

A Secretaria de Controle Externo – SECEX, através da Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II, na Auditoria acima delineada, **aponta baixo nível de execução de programas voltados para o enfrentamento da desertificação como o PAE-CE, ou até mesmo sua inexecução**, corroboram para aumento dos problemas ambientais, que desencadeiam em problemas econômicos com a diminuição da capacidade produtiva, desemprego, baixa renda, subemprego, agravando mais ainda as desigualdades sociais.

Esta Conselheira, analisando os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) pode constatar que o Estado do Ceará **diminuiu seu nível de gasto** com políticas públicas voltadas para a mitigação dos efeitos da seca e a desertificação, fatores que contribuem diretamente no resultado negativo da AGROPECUÁRIA, onde no exercício de 2022 as despesas realizadas no “**Eixo 7 – Ceará Sustentável**” foram de R\$ 376.368.066,63, e em 2023 de R\$ 347.933.516,85, cabendo ainda destacar que percentual (%) empenhado no exercício de 2023 representou somente 51,86% do montante autorizado no orçamento.

Empenhado 2022	Dotação Atualizada 2023	Empenhado 2023	Realização (%) 2023
359.070.771,51	670.891.771,69	347.933,516,85	51,86

Fonte: SEPLAG

Ainda analisando a execução orçamentária, esta Signatária destaca que o programa “732 OFERTA HÍDRICA PARA MÚLTIPLOS USOS” também seguiu a mesma tendência de execução do eixo 7, com execução em 2023 de R\$ 192.424.117,20, empenhado, portanto sofrendo uma queda em relação ao montante empenhado em 2022 (R\$ 204.438.555,56), sendo que a execução no exercício em epígrafe alcançou somente o percentual de 50,95% do autorizado.

Empenhado 2022	Dotação Atualizada 2023	Empenhado 2023	Realização (%) 2023
204.438.555,56	377.664.515,70	192.424.117,20	50,95

Fonte: SEPLAG

É importante salientar que o programa “732” é de suma importância para a mitigação dos efeitos da seca conforme se extrai própria justificativa apresentada no PPA 2020-2023, transcrita:

**Justificativa:** A Secretaria dos Recursos Hídricos visa implementar a Política Estadual dos Recursos Hídricos, de forma integrada, descentralizada e participativa, para promover a oferta de água e contribuir para o desenvolvimento do Estado, que vem sendo constantemente assolado por secas periódicas. Por esta razão, o aproveitamento dos recursos hídricos é de fundamental importância para o processo de desenvolvimento do Estado.

O Ceará possui cerca de 86% de seu território no semiárido do nordeste brasileiro, com características físicas e socioeconômicas que o tornam uma região única quanto ao estabelecimento desta política de recursos hídricos. Dentre essas características, destacam-se a deficiência hídrica, a variabilidade espacial e a temporal das precipitações pluviométricas, a evaporação intensa e a presença de solos rasos com rocha matriz que dificulta a infiltração. A variabilidade pluviométrica é tão expressiva que provoca nos açudes um grande diferencial de aporte de água, ao longo da quadra chuvosa, ano a ano. A atual capacidade máxima de acumulação dos reservatórios do Ceará corresponde a 18,6 bilhões de metros cúbicos, no entanto, o prolongado período de estiagem enfrentado nos últimos anos trouxe sérias consequências para o sistema, levando os principais reservatórios à exaustão de suas potencialidades. Conforme o Portal Hidrológico do Ceará, o aporte de água nos açudes em 2019, foi de 1.497.320.879 m<sup>3</sup> no volume armazenado, e, considerando a estimativa do volume evaporado e o volume liberado neste período, apresentou um aporte de 2.823.037.615 m<sup>3</sup> de água, o que representa cerca de 15,16% do total acumulável. No entanto, o cenário atual ainda encontra-se distante do considerado ideal para o atendimento das demandas requeridas pela população.

Diante deste cenário, vêm-se buscando alternativas voltadas para a promoção da oferta hídrica e integração das bacias hidrográficas, por meio da construção de infraestrutura de acumulação, de transferência hídrica e de implantação de pequenos sistemas, compostos por poços, chafarizes e dessalinizadores, que minimizem esta situação e promovam o desenvolvimento local e regional. (grifo nosso)

**Publico Alvo:** População dos municípios, distritos e localidades rurais e suas atividades produtivas em todo o Estado do Ceará.

**Objetivo:** Garantir a oferta de água para o abastecimento humano, agropecuário, industrial e de empreendimentos turísticos para centros urbanos e rurais. (grifo nosso)

Outro ponto que afeta bastante a agropecuária do estado do Ceará é o fenômeno conhecido como **desertificação**, cuja Conferência das Nações Unidas sobre Meio-Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD definiu-a como “degradação do solo em áreas áridas, semi-áridas e subúmidas secas, resultante de diversos fatores, inclusive de variações climáticas e, principalmente, de atividades humanas”, aonde se observa, ainda, no eixo 7, o programa “724 - CEARÁ MAIS VERDE: CONSERVAR E PROTEGER OS RECURSOS NATURAIS E BIODIVERSIDADE DO CEARÁ” o qual teve uma execução em 2022 de apenas R\$ 42.261.418,47, sendo esta reduzida mais ainda em 2023 para R\$ 34.658.455,16, nos mostrando uma tendência de baixo investimento nesta política pública. Ademais, conforme os dados do MapBiomas **Alerta** que o desmatamento no Ceará teve um aumento de 28% em 2023, sendo a agropecuária a principal responsável dos casos, com 97,8%.

Empenhado 2022	Dotação Atualizada 2023	Empenhado 2023	Realização (%) 2023
42.261.418,47	47.153.177,6	34.658.455,16	73,50

Fonte: SEPLAG

Quanto ao programa em epígrafe “724” constava no PPA 2020-2023, como justificativa para sua execução o seguinte trecho:

**Justificativa:** A diversidade biológica oferta os recursos e serviços necessários à sobrevivência no planeta e contribui com benefícios recreacionais, educacionais, estéticos e culturais para o bem estar humano. São valores da biodiversidade imensuráveis que se perdem quando do desmatamento, da degradação ambiental, da poluição de solos e mananciais hídricos, e desenvolvimento de atividades degradadoras sem o devido controle. As atividades antrópicas apresentam-se como um dos principais fatores de degradação da biodiversidade. Os recursos ambientais passam por um quadro crescente de perda de qualidade e disponibilidade, entre outros cenários desfavoráveis que comprometem a garantia de um ambiente ecologicamente saudável, dos usos futuros e da própria continuidade das atividades socioeconômicas, necessitando da implementação de instrumentos de gestão ambiental continuamente, destacando-se o processo de licenciamento, fiscalização e monitoramento ambiental, instituídos como instrumentos de gestão ambiental. Em dados obtidos pelo Serviço Florestal Brasileiro para a elaboração do Inventário Florestal Nacional no Estado do Ceará (MMA, 2016), constatou-se que o Ceará possui 57% do seu território coberto por tipologias consideradas florestais, cuja ocupação humana desordenada e a exploração desenfreada dos recursos naturais vêm impactando principalmente as regiões secas do Estado, provocando a degradação da terra, a perda da cobertura vegetal nativa e a redução da disponibilidade de água. A intensificação de tais processos levou crescentes frações dessas regiões à condição de áreas degradadas, fenômeno conhecido como desertificação. Segundo dados da FUNCEME (2015), 49 dos 184 municípios do Ceará já mostram fortes sinais de degradação ambiental, tendo como vetores mais importantes o desmatamento ilegal para satisfazer demandas por carvão vegetal e lenha para fins energéticos, bem como as queimadas descontroladas. A manutenção de áreas florestais e da cobertura vegetal é extremamente benéfica para a garantia da qualidade do solo, uma vez que aumenta o quantitativo de carbono e nutrientes deste, além de contribuir para qualidade do ar e da água. Segundo as Metas de Aichi relativas à implementação da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), o equivalente ao percentual de 10% das zonas costeiras e marinhas devem ser conservadas e as pessoas devem conhecer o valor da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos ofertados para conservá-la e usá-la sustentavelmente. Nesse contexto, as ações de conservação da flora, do solo, do ar, de mananciais hídricos, ampliação da cobertura vegetal do Estado, criação de Unidades de Conservação, ampliação de ações de fiscalização e licenciamento ambiental constituem-se como estratégias da política ambiental cearense para a conservação e preservação de ecossistemas naturais, garantindo a disponibilidade e manutenção de bens e serviços ecossistêmicos para as gerações presentes e futuras, por meio da implementação do Programa Ceará Mais Verde, atendendo ao que determina especialmente os seguintes dispositivos legais: o Código Florestal, Lei Federal nº 12.651 de 25 de maio de 2012, a Lei Federal nº 13.153 de 31 de julho de 2015 que institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca, a Política Florestal do Estado do Ceará, Lei nº 12.488 de 13 de setembro de 1995, a Lei nº 16.002 de 02 de maio de 2016, que institui o Programa Estadual de Valorização das Espécies Vegetais Nativas, a Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, bem como o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC estabelecido por meio da Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000, a Lei nº 14.950, de 27 de junho de 2011, que estabelece o Sistema Estadual de Unidades de Conservação - SEUC, a Resolução COEMA nº. 02/2019 que dispõe sobre procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento e autorização ambiental no âmbito.

**Público Alvo:** Grandes e pequenos produtores rurais do estado do Ceará, terceiro setor, gestores municipais, população residente no entorno das unidades de conservação do estado, sociedade civil em geral.

**Objetivo:** Ampliar a conservação, recuperação e proteção dos recursos naturais e a biodiversidade do Ceará.

Cabe ressaltar que a desertificação vem avançando no Ceará, as notícias de 2018, informavam que 11,45% do território cearense vem sofrendo com desertificação, já as notícias no ano de 2023, destacam que cerca de 13% do território cearense vem sofrendo deste processo de degradação do solo, portanto nos mostrando uma tendência de aumento deste quadro, o qual evidencia dificuldades para setor agropecuário.

Diante do contexto acima, bem como dos fatos apurados por esta Corte de Contas no processo de AUDITORIA sob nº 17848/2022-8, os quais evidenciam uma grande preocupação na implementação efetiva de políticas públicas voltadas ao enfrentamento da DESERTIFICAÇÃO, bem como ausência de efetividade de ações de MITIGAÇÃO DOS EFEITOS DA SECA, os quais deságuam em dificuldades claramente constatadas nos resultados obtidos pelo SETOR AGROPECUÁRIO, esta Conselheira entende que deve feita **recomendação**, nos seguintes termos:

**RECOMENDAR ao Poder Executivo do Estado que na elaboração dos seus instrumentos de planejamentos (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) implemente projetos efetivos para Política Estadual de Proteção e Combate à Desertificação e mitigação dos efeitos da Seca, diante do aumento do quadro de desertificação, bem como da forte influência do quadro de chuva, ambos combinados, afetam negativamente os resultados da área agropecuária, se fazendo necessário aportar um montante maior de recursos em programas como o “Programa de Ação de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAE” e outros que mitiguem os efeitos climáticos sobre a agropecuária. Ademais, busque o Poder Executivo executar percentualmente os valores orçamentários previstos nos programas citados.**

## 2 – DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA EM INVESTIMENTOS

A Diretoria de Contas de Governo (Relatório de Instrução nº 1945/2024, fls. 77), quando da análise das contas do exercício de 2023, verificou que a **execução financeira da despesa**, considerando os recursos autorizados pela LOA e os créditos adicionais durante o exercício, alcançou o montante de **R\$ 37.423.640.356,93**, o que representa **81,39%** da dotação atualizada.

Quanto ao enfoque das categorias econômicas e dos grupos de despesas, com base na Tabela 28 abaixo, é possível verificar que as **despesas correntes**, relacionadas à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, no geral, atingiram nível de execução de 93,12%, salientando que entre os grupos que compõem essa categoria, **JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA** apresentou a menor execução, 77,18%, enquanto as outras ficaram acima de 90%.

Quanto às despesas correntes, atinentes aos gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, os grupos **PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS** e **OUTRAS DESPESAS CORRENTES** atingiram nível de execução superior a 90%, salientando que **Juros e Encargos da Dívida** teve a menor execução, 77,18%.

Acerca das despesas de capital, vinculadas à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, o nível de execução, no geral, foi de apenas **41,80%**. Nessa categoria, o grupo referente à **AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA** teve execução de 31,20%. Já a execução das **INVERSÕES FINANCEIRAS** foi de 65,41%, enquanto que os

INVESTIMENTOS tiveram execução de apenas 50,29%. Verifica-se que o grupo INVESTIMENTOS representou baixo nível de execução, 50,29% do total da despesa de capital.

Tabela 28 – Despesa orçamentária por categoria e grupo (R\$ 1,00)

Especificações	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Empenhado (c)	Realização %
<b>Despesa Corrente</b>	<b>30.765.506.803,00</b>	<b>35.494.228.737,70</b>	<b>33.051.122.332,53</b>	<b>93,12%</b>
Juros e Encargos da Dívida	1.007.578.194,00	1.552.569.626,68	1.198.321.544,36	77,18%
Outras Despesas Correntes	10.967.791.248,00	12.922.946.130,95	11.813.970.926,76	91,42%
Pessoal e Encargos Sociais	18.790.137.361,00	21.018.712.980,07	20.038.829.861,41	95,34%
<b>Despesa de Capital</b>	<b>7.815.239.687,00</b>	<b>10.459.593.274,31</b>	<b>4.372.518.024,40</b>	<b>41,80%</b>
Amortização da Dívida	4.124.346.076,00	4.795.386.167,58	1.496.296.586,03	31,20%
Inversões Financeiras	82.140.000,00	183.477.019,38	120.017.397,30	65,41%
Investimentos	3.608.753.611,00	5.480.730.087,35	2.756.204.041,07	50,29%
<b>Reserva de Contingência</b>	<b>182.810.983,00</b>	<b>25.100.352,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-</b>
<b>Total Geral</b>	<b>38.763.557.473,00</b>	<b>45.978.922.364,01</b>	<b>37.423.640.356,93</b>	<b>81,39%</b>

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024

Vale acentuar que Investimentos são despesas orçamentárias com a aquisição de softwares, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras, destacando-se a sua importância para o desenvolvimento econômico do Estado.

Na Tabela 36 abaixo, quanto a totalidade dos **investimentos por função** de 2022 e 2023 (ver tabela abaixo), as despesas orçamentárias relativas aos INVESTIMENTOS em 2023 foi na ordem de R\$ 2,8 bilhões de reais, apresentando uma redução em torno de **31,82% (R\$ 1,29 bilhão)** em relação ao ano anterior (2022). **Quanto à função EDUCAÇÃO, foram aplicados em investimentos R\$ 417 milhões, sendo 36,69% inferior aos investimentos de 2022 e 47,08% em relação a 2021.** Já quanto à SAÚDE, aplicou-se em 2023 o montante de R\$ 115 milhões, investimento inferior em 26,78% a 2022 e 12,37% em relação a 2021.

Tabela 36 – Série histórica sobre os investimentos por função de 2021 a 2023 (R\$ 1,00)

Função	2021 (a)	2022 (b)	2023 (c)	% c/b	% c/a
Transporte	1.225.348.002,90	1.289.224.968,46	968.212.999,33	75,10%	79,02%
Educação	788.832.361,31	659.385.638,55	417.454.511,91	63,31%	52,92%
Urbanismo	714.259.257,68	577.177.312,76	319.185.578,66	55,30%	44,69%
Gestão ambiental	160.352.734,17	197.431.346,46	181.854.106,73	92,11%	113,41%
Segurança pública	97.246.609,93	192.685.361,93	171.697.915,62	89,11%	176,56%
Saneamento	114.162.431,81	209.708.629,68	131.810.446,94	62,85%	115,46%
Saúde	132.169.763,44	158.172.844,53	115.820.316,66	73,22%	87,63%

Administração	80.026.924,90	141.238.743,05	97.572.508,69	69,08%	121,92%
Agricultura	143.334.695,18	61.323.012,64	61.615.707,36	100,48%	42,99%
Desporto e lazer	12.784.224,66	34.370.039,46	61.493.525,62	178,92%	481,01%
Assistência social	90.459.085,95	114.229.200,55	55.201.531,18	48,33%	61,02%
Judiciária	19.920.053,59	60.526.999,86	45.108.917,28	74,53%	226,45%
Ciência e tecnologia	40.327.330,46	76.872.815,49	33.695.663,12	43,83%	83/56%
Essencial à justiça	13.282.139,18	11.667.885,36	20.267.454,30	173,70%	152,59%
Direitos da cidadania	24.642.779,19	29.438.433,69	20.061.091,67	68,15%	81,41%
Legislativa	16.765.331,21	32.834.225,13	12.275.741,83	37,39%	73,22%
Cultura	121.736.196,61	128.292.647,84	12.063.792,34	9,40%	9,91%
Comércio e serviços	36.737.635,38	16.243.267,35	8.212.472,37	50,56%	22,35%
Organização agrária	3.235.054,89	8.241.210,06	6.785.160,99	82,33%	209,74%
Comunicações	14.026.946,29	22.496.253,85	6.518.800,92	28,98%	46,47%
Habitação	10.761.881,51	10.013.296,90	6.411.253,33	64,03%	59,57%
Energia	8.905.580,20	6.942.415,69	2.474.109,40	35,64%	27,78%
Previdência social	11.401,58	61.919,50	275.208,17	444,46%	2413,77%
Trabalho	816.944,32	1.807.650,86	90.067,06	4,98%	11,02%
Indústria	2.739.642,33	2.051.503,31	45.159,59	2,20%	1,65%
<b>Total</b>	<b>3.872.885.008,67</b>	<b>4.042.437.622,96</b>	<b>2.756.204.041,07</b>	<b>68,18%</b>	<b>71,17%</b>

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024

Por sua vez, conforme se verifica na Tabela 53 a seguir, os investimentos atrelados a **recursos próprios** do Estado obtiveram execução geral na ordem de 63,59%, conforme demonstrativo abaixo:

Tabela 53 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios no período por função (R\$1,00)

Função	Valor Autorizado (a)	Valor Empenhado (b)	% Execução (b/a)
03 – ESSENCIAL À JUSTIÇA	205.000,00	0,00	0,00
04 – ADMINISTRAÇÃO	43.416.509,75	16.893.120,17	38,91%
06 – SEGURANÇA PÚBLICA	108.940.416,35	93.517.882,15	85,84%
08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	34.907.277,01	32.384.686,40	92,77%
10 – SAÚDE	56.400.976,52	49.005.171,56	86,89%
11 – TRABALHO	281.609,84	90.067,06	31,98%
12 – EDUCAÇÃO	131.761.802,81	121.781.676,27	92,43%
13 – CULTURA	15.402.843,27	11.678.443,96	75,82%
14 – DIREITOS DA CIDADANIA	17.079.786,01	15.714.688,44	92,01%
15 – URBANISMO	334.589.606,35	305.418.696,51	91,28%
16 – HABITAÇÃO	4.550.406,21	3.820.982,29	83,97%
17 – SANEAMENTO	567.178.821,76	33.589.758,86	5,92%
18 – GESTÃO AMBIENTAL	46.158.640,76	33.065.264,08	71,63%
19 – CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.519.286,97	6.425.553,55	36,68%

20 – AGRICULTURA	30.754.456,62	27.558.143,10	89,61%
21 – ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	7.751.209,24	6.785.160,99	87,54%
22 – INDÚSTRIA	92.104.842,00	45.159,59	0,05%
23 – COMÉRCIO E SERVIÇOS	7.129.799,89	4.817.489,38	67,57%
24 – COMUNICAÇÕES	7.424.294,32	6.518.800,92	87,80%
25 – ENERGIA	48.023.350,00	2.316.058,41	4,82%
26 – TRANSPORTE	1.040.913.919,41	873.581.052,80	83,92%
27 – DESPORTO E LAZER	71.270.351,64	61.493.525,62	86,28%
28 – ENCARGOS ESPECIAIS	0,00	0,00	
<b>Total</b>	<b>2.683.765.206,73</b>	<b>1.706.501.382,11</b>	<b>63,59%</b>

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024

Ainda acerca da utilização de fontes de **recursos próprios**, a equipe técnica, em seu relatório, apresentou a Tabela 52 a seguir, que trata da evolução dos gastos nominais com investimentos no período entre 2019 e 2023:

Tabela 52 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios (R\$1,00)

Ano	Valor Autorizado (a)	Valor Empenhado (b)	% Execução (b/a)
2019	1.767.596.933,87	1.008.497.264,59	57,05
2020	1.727.873.858,81	1.150.377.888,51	66,58
2021	3.247.421.339,90	2.526.821.728,11	77,81
2022	3.560.276.390,28	2.742.624.789,48	77,03
2023	2.683.765.206,73	1.706.501.382,11	63,59

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024

Verifica-se que o percentual de execução com **recursos próprios** foi inferior em relação ao apresentado nos anos anteriores, sendo superior somente ao observado em 2019.

Na Tabela 54 a seguir, pode-se observar a execução dessas funções relacionadas a **direitos sociais** nos anos de 2022 e 2023:

Tabela 54 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios – funções relacionadas a direitos sociais (R\$1,00)

Função	2022		2023		Variação Valor Autorizado	Variação % Execução
	Valor Autorizado	% Execução	Valor Autorizado	% Execução		
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	131.482.070,83	93,40%	108.940.416,35	85,84%	-17,14%	-8,09%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	74.594.938,54	88,55%	34.907.277,01	92,77%	-53,20%	4,77%
10 - SAÚDE	103.045.517,83	90,50%	56.400.976,52	86,89%	-45,27%	-3,99%
11 - TRABALHO	31.892.927,85	5,42%	281.609,84	31,98%	-99,12%	490/04%
12 - EDUCAÇÃO	315.680.378,08	96,63%	131.761.802,81	92,43%	-58,26%	-4,35%
14 - DIREITOS DA	33.078.527,96	51,41%	17.079.786,01	92,01%	-48,37%	78,97%

CIDADANIA						
16 - HABITAÇÃO	10.762.675,84	78,86%	4.550.406,21	83,97%	-57,72%	6,48%
17 - SANEAMENTO	457.284.831,41	18,54%	567.178.821,76	5,92%	24,03%	-68,07%
26 - TRANSPORTE	1.202.909.097,31	93,61%	1.040.913.919,41	83,92%	-13,47%	-10,35%
27 - DESPORTO E LAZER	38.440.927,89	84,26%	71.270.351,64	86,28%	85,40%	2,40%
<b>Total</b>	<b>2.399.171.893,54</b>	<b>77,42%</b>	<b>2.033.285.367,56</b>	<b>63,20%</b>	<b>-15,25%</b>	<b>-18,37%</b>

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024

De forma geral, observa-se que os valores dos investimentos em funções atreladas a **direitos sociais**, ligadas a fontes de recursos próprias do Governo executados em 2023 foram menores em relação a 2022 e ainda a sua execução foi bem inferior ao alcançado em 2022 (77,42%) de 63,20% em 2023.

As funções ASSISTÊNCIA SOCIAL, EDUCAÇÃO e DIREITOS DA CIDADANIA obtiveram uma execução em 2023 acima de 90%. Já as funções SEGURANÇA PÚBLICA, SAÚDE, HABITAÇÃO, TRANSPORTE e DESPORTO E LAZER alcançaram nível acima de 75%. Para as demais funções, o percentual atingido foi inferior a 80% destacando-se a função SANEAMENTO, cujo resultado foi de apenas 5,92%, e TRABALHO, com 31,98%.

Por fim, verifica-se que a redução dos investimentos com **recursos próprios relacionados aos direitos sociais**, de 2022 para 2023 de 15,25% no total, atingiu a EDUCAÇÃO em **-58/26%**, a ASSISTÊNCIA SOCIAL em **-53,20%**, a SAÚDE em **-45,27%**, e a SEGURANÇA PÚBLICA em **-17,14%**.

Em razão da relevância dos direitos sociais, vê-se a necessidade de melhorar o percentual de execução, com um efetivo planejamento orçamentário. Nessa linha, destaco afirmativa do Conselheiro Rholden Botelho, o qual vem dando relevância a esta matéria nas contas de governos anteriores, no sentido de que *“...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.”* (DVT das Contas de Governo de 2023).

**Constatou-se, então, que os investimentos com recursos próprios em funções atreladas a direitos sociais, sofreram uma redução significativa de 2022 para 2023, passando de R\$ 2.399.171.893,54 para R\$ 2.033.285.367,56, uma redução de 15,25%.**

**Observou-se também que na execução dos investimentos nessas funções ligadas a fontes de recursos próprios do Governo também houve uma contração de 2022 para 2023, passando de 77,42% em 2022 para 63,20%, uma redução de 18,37%.**

**Dessa forma, o Estado deixou de investir (em relação ao que estava previsto na lei orçamentária) para proporcionar desenvolvimento do Estado o montante de R\$ 748.249.015,26 (36,80%).**

Outro ponto a destacar, é que a arrecadação de receitas (correntes) atingiu **107% da previsão atualizada**, conforme quadro adaptado abaixo (fls. 69 do Relatório de Instrução nº

1945/2024). Desta forma, existindo margem para avançar ainda mais nos investimentos em referidas funções.

<b>Categoria econômica</b>	<b>Previsão Atualizada (a)</b>	<b>Realizada (b)</b>	<b>Diferença (b) - (a)</b>	<b>Realização (%)</b>
Receita corrente	37.283.505.259,67	42.113.791.367,79	4.830.286.108,12	113/%

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024

Vale salientar o atingimento de superavit primário na ordem de **R\$ 502.740.170,99**, enquanto a LDO previa um **deficit de R\$ 1.649.000.000,00**, não se justificando o contingenciamento ocorrido nos **investimentos em funções ligadas a direitos sociais atreladas a recursos próprios**.

Importa destacar ainda que, quanto a aplicação de recursos com investimentos provenientes de arrecadação tributária do Estado, a equipe técnica e o *Parquet* de Contas (Parecer nº 4308/2024) destacaram o cumprimento da meta estabelecida nos mandamentos constitucionais (Emenda Constitucional nº 98, de 19 de dezembro de 2019 modificou o art. 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará, e a Lei nº 18.656, de 27 de dezembro de 2023, que alterou a LDO). Consoante a Tabela 86 do relatório técnico, a média de valores empenhados em INVESTIMENTOS dos anos de 2019 a 2022 totalizou R\$ 1.539.863.740,11, enquanto o Estado aplicou em 2023 o valor de R\$ 1.665.918.253,16:

Tabela 86 – Valores empenhados em investimentos por ano (R\$ 1,00)

<b>Ano</b>	<b>Valor Empenhado</b>
2019	935.374.210,94
2020	1.288.747.849,64
2021	2.536.370.905,97
2022	1.398.961.993,88
<b>Média (2019 – 2022)</b>	<b>1.539.863.740,11</b>
<b>2023</b>	<b>1.665.918.253,16</b>

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024

O Corpo Técnico sugeriu a manutenção destas ocorrências (Relatório de Instrução nº 2903/2024), abaixo elencadas, posicionamento encampado pelo Relator, ao qual me filio:

**14. Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante direito.**

**15. Ao Poder Executivo Estadual que busque, ao máximo, aumentar os valores autorizados para a função Educação e, ainda, que se empenhe em tentar realizar a execução integral das despesas de investimento relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado.**

### 3 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DE ATIVIDADE FIM

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

A transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é irregular, na medida em que terceirizar serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do **art. 37, inciso II**, da Constituição Federal de 1988 (Princípio Constitucional do Concurso Público). Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho<sup>1</sup> (2022, p. 68), assim leciona:

As pessoas administrativas estão capacitadas a terceirizar algumas atividades de apoio, como os serviços de conservação e limpeza, vigilância, copa e cozinha e outros do mesmo gênero. Essa terceirização é adequada e legítima, formalizando-se por de contratação administrativa e procedimento licitatório, como o permite a constituição e a legislação aplicável.

Entretanto, as funções institucionais primordiais e sensíveis dos entes administrativos são insuscetíveis de terceirização, inclusive e principalmente quando visam a propiciar, por via oblíqua, dissimulada locação de mão de obra – tudo em total descompasso com o sistema adotado constitucionalmente. Aqui estaremos diante de terceirização ilegítima, dela não se podendo socorrer a Administração Pública. (grifos nossos)

As Cortes de Contas, por sua vez, tem fixado o entendimento de que só é possível a contratação de mão de obra na Administração Pública quando se tratar de atividade-meio, senão vejamos os julgados a seguir do Tribunal de Contas da União sobre a matéria:

É irregular, nas empresas estatais, a terceirização: de atividades inerentes às categorias funcionais previstas no plano de cargos da empresa; de atividade-meio com presença de relação de subordinação direta e pessoalidade; e de atividade-fim.

[TCU - ACÓRDÃO nº 1521/2016 – PLENÁRIO – RELATOR: BENJAMIN ZYMLER – SESSÃO: 15/06/2016] (grifos nossos)

Não se considera de boa-fé quem determina a terceirização de serviços que envolvam a contratação de profissionais existentes no Plano de Cargos e Salários do órgão/entidade, por contrariar o art. 37, II, da CF/1988. Tal situação pode implicar futuros prejuízos ao erário, decorrentes de possível acolhimento pela Justiça do Trabalho de pleitos dos terceirizados para o reconhecimento do direito ao recebimento das mesmas verbas trabalhistas legais e normativas asseguradas aos servidores/funcionários do tomador dos serviços.

[TCU - ACÓRDÃO nº 576/2012 – PLENÁRIO – RELATOR: RAIMUNDO CARREIRO – SESSÃO: 14/03/2012] (grifos nossos)

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

(...)

<sup>1</sup> **CARVALHO FILHO**. José dos Santos. **Terceirização no Setor Público: encontros e desencontros**. In: *Terceirização na Administração Pública*. PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

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

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

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

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

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS do **Fundo Estadual de Saúde** do **CEARÁ** relativa ao exercício de **2018**, de responsabilidade de Henrique Jorge Javi de Sousa, Hilma Alves da Silva, João Batista Silva, Maria de Fátima Nepomuceno Nogueira.

**ACORDA** o PLENO VIRTUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, **por unanimidade dos votos**:

[...]

**Determinação 6: Abstenha-se de realizar terceirização de atividade-fim, em descumprimento ao art. 37, II, CF/88, bem como, evite a contratação de Cooperativas Médicas para a prestação de serviços considerados atividades finalísticas da área de Saúde do Estado, em substituição a servidores efetivos.**

[...]

[VOTO DO RELATOR]

[...]

Tendo em vista todos os fatos apresentados, conclui-se que a contratação da mão de obra em tela teve como objetivo a realização de atividades finalísticas, cujos servidores deveriam ser contratados por meio de concurso público, e não para a realização de serviços complementares de saúde, prevista no art. 199, §1º da CF. Ressalta-se que, a situação já vinha ocorrendo nos exercícios anteriores, sem que fosse adotada nenhuma providência para solucionar a irregularidade, considerando se tratar de grande volume de mão de obra e de recursos financeiros envolvidos nessas contratações.

Diante do exposto, considerando que as contratações verificadas ocorreram sistematicamente durante vários anos, sendo objeto de análise e determinações por este Tribunal desde o exercício de 2014; considerando que, embora a legislação vigente permita a complementariedade da atuação da iniciativa privada nos serviços públicos de saúde, nos casos em que a estrutura pública for insuficiente para atender a população, é vedada, por consequência, sua atuação de forma substitutiva de servidores, nos termos dos arts. 196, 197 e §1º, do art. 199, da Constituição Federal, bem como, do art. 24, da Lei Federal nº 8.080/90; considerando que restou comprovada que a contratação das cooperativas ocorreu para a realização de atividades finalísticas, em substituição aos servidores da SESA, e não para contratação complementar de serviços privados de saúde, em descumprimento ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal; e, considerando que o cargo de médico está previsto no Planos de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS, pode-se constatar a falta de planejamento eficiente e efetivo nas contratações, posto que a demanda pelo serviço médico é previsível e sua contratação por meio de cooperativas médicas caracteriza-se fuga à exigência de concurso público; alinhando-me aos entendimentos técnico e ministerial, e considero a falha como

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

descumprimento grave de natureza formal sujeita à aplicação de multa prevista no art. 62, III, da Lei nº 12.509/95, no valor de 3.322,00 (três mil, trezentos e vinte e dois reais), equivalente a 10% do previsto no caput, e emissão de determinação ao Órgão e à SECEX.

[TCE-CE – PROCESSO: 18955/2019-0 – ACÓRDÃO Nº 4974/2024 – PLENÁRIO – RELATOR: EDILBERTO PONTES– SESSÃO: Pleno Virtual Ordinária de 15 a 19 de julho de 2024]

**EMENTA:** REPRESENTAÇÃO MIN. PUB.ESPECIAL - CAUTELAR. TERCEIRIZAÇÃO. INDÍCIOS DE CONTRATAÇÃO DE MÃO DE OBRA TERCEIRIZADA EM DETRIMENTO DE CANDIDATOS APROVADOS EM CONCURSO PÚBLICO VIGENTE. OFENSA AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DO CONCURSO PÚBLICO (ART. 37, II, CF/88). SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO NO QUE TANGE À PARTE RELATIVA À CONTRATAÇÃO DOS TERCEIRIZADOS CUJA FORMAÇÃO CONVERGE PARA AS PREVISTAS NO QUADRO DE PESSOAL DO ÓRGÃO. HOMOLOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR CONCEDIDA. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. UNANIMIDADE DE VOTOS.

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

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

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

Trazidas essas breves considerações, em relação à terceirização de atividade-fim, designada no elemento “34 – *outras despesas de pessoal decorrente de terceirização*” e sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1º<sup>3</sup>), de acordo com a base de dados da execução orçamentária oriunda do SIAFE, para o exercício de 2023, observa-se que o Estado dispendeu o montante de **R\$ 899.818.371,49**, o que representa um aumento percentual **real de 9,76%**. Os números preocupam pois a terceirização da atividade-fim vem crescendo ano após ano, demonstrando um verdadeiro descompasso da Administração estadual com os ditames constitucionais estabelecidos (art. 37, inciso II, da CF/88).

No exercício de 2023, dentre os órgãos estaduais que tiveram mais recursos empenhados no **elemento 34**, chama atenção os órgãos vinculados à Saúde, principal área atingida por essa fragilidade, chegando a superar em mais de **1000%** o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos, como demonstrado na tabela a seguir:

Órgão/Entidade	Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	108.221.548,91	8.555.144,87	1.264,9%
Hospital de Saúde Mental de Messejana	17820325,33	1831415,15	973,04%
Hospital Geral de Fortaleza	116700196,57	13616709,55	857,04%

<sup>3</sup> § 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal."

Hospital Dr Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana	98565298,86	11773227,26	837,2%
Centro Saúde Escola - Meireles	1389459,28	167902,55	827,54%
Hospital Geral Dr. César Cals de Oliveira	60393599,47	9120862,52	662,15%
Hospital Geral Polícia Militar José Martiniano de Alencar - HGPM	18841651,45	3454835,39	545,37%
Hospital São José de Doenças Infecciosas	20630922,95	6032750,27	341,98%
Secretaria das Mulheres	2955721,02	933689,12	316,56%
Centro Odontológico - tipo I	3286354,89	1372400,62	239,46%
Centro Integrado De Diabetes E Hipertensão	1586395,16	961858,09	164,93%
Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará	13554637,13	8498357,62	159,5%
Instituto De Prevenção Do Câncer	1875877,31	1354542	138,49%
Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico	3281985,09	2548072,91	128,8%
Superintendência De Obras Hidráulicas	5026416,98	4609882,48	109,04%
Centro Odontológico Tipo II - Rodolfo Teófilo	290916,33	286737,46	101,46%

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

Dos valores evidenciados, chamou a atenção do Órgão Técnico que o montante despendido em terceirização de atividade-fim representou a 23,31% do total da despesa com pessoal e encargos sociais do órgãos e entidades, evidenciando também que 65,01% (R\$ 585 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função **Saúde**.

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

Assim, diante da reincidência evidenciada, corroboro a manifestação técnica no sentido de reiterar a **recomendação**, nos termos sugeridos no Relatório de Instrução nº 2903/2024:

**A 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.**

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

As vultosas e crescentes quantias repassadas às Organizações Sociais tem levado esta Corte de Contas a questionar a necessidade de um controle rigoroso sobre a execução dos contratos de gestão e as despesas deles decorrentes.

No Relatório das Contas de Governo de 2022, a Diretoria de Contas de Governo constatou que, no aludido exercício, as Organizações Sociais, através de Contratos de Gestão, foram as instituições mais beneficiadas quanto aos repasses dos recursos transferidos às Instituições Sem Fins Lucrativos, alcançando 81,59% do total repassado. Destaca ainda o Órgão Técnico que 12,90% dos recursos foram transferidos para outras instituições privadas sem fins lucrativos por meio de convênios, totalizando 94,49% das transferências.

Comparando os repasses efetuados às Organizações Sociais nos exercícios de 2022 e 2023, verifica-se que continuam em patamares elevados, passando de R\$ **1.533.048.474,71** (um bilhão, quinhentos e trinta e três milhões, quarenta e oito mil, quatrocentos e setenta e quatro reais e setenta e um centavos) para R\$ **1.609.369.431,85** (um bilhão, seiscentos e nove milhões, trezentos e sessenta e nove mil, quatrocentos e trinta e um reais e oitenta e cinco centavos), um acréscimo de 4,98%, consoante se vê no demonstrativo do Relatório da Unidade Técnica abaixo:

Tabela 42 - Repasses do estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	2022*	2023	Var%	Part%**
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	1.114.740.125,82	1.163.764.773,25	4,40%	72,31%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	147.039.900,10	149.542.053,19	1,70%	9,29%
Instituto Agropolos do Ceará	102.463.121,16	106.565.820,00	4,00%	6,62%
Instituto Dragão do Mar	102.520.080,90	99.879.831,82	-2,58%	6,21%
Instituto Mirante de Cultura e Arte	43.976.931,82	64.984.698,83	47,77%	4,04%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT	21.831.242,64	24.632.254,76	12,83%	1,53%
Fundação de Apoio a Serviços Técnicos, Ensino e Fomento à Pesquisas - FUNDAÇÃO ASTEF	477.072,26	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.533.048.474,71</b>	<b>1.609.369.431,85</b>	<b>4,98%</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Base de dados do Siafe-CE

\* Fator de correção: IPCA (4,6211%)

\*\*Participação em relação ao montante das transferências a organizações sociais – contrato de gestão, realizadas no exercício de 2023.

A Tabela 42 acima aponta que 72,31% do montante transferido às Organizações Sociais foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) (R\$ 1.163.764.773,25), tendo-se observado um aumento dos recursos de 4,40% em comparação ao ano anterior.

Em pesquisa no sítio do ISGH na internet, verifica-se que a OS em relevo tem **07 (sete) Contratos de Gestão celebrados** com a finalidade de gerir unidades de saúde da rede pública estadual, quais sejam:

#### Unidades da Rede Estadual de Saúde

07 unidades localizadas na cidade de Fortaleza: **Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara, UPA Praia do Futuro, UPA Autran Nunes, UPA Messejana, UPA Canindezinho, UPA José Walter, UPA Conjunto Ceará.**

---

**Hospital Regional do Cariri (HRC)**

01 unidade localizada na cidade de Juazeiro do Norte-CE

**Hospital Regional Norte (HRN)**

01 unidade localizada na cidade de Sobral-CE

**Hospital Regional do Sertão Central (HRSC)**

01 unidade localizada na cidade de Quixeramobim-CE

O ISGH possui ainda contratos de gestão na rede municipal de Saúde, como as Unidades de Atenção Primária à Saúde (Uaps), Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), Postos de Saúde e Unidades de Pronto Atendimento UPAS.

No âmbito das unidades das organizações sociais de saúde, é dever do Estado assegurar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, inclusive, promovendo a adequada conservação de medicamentos, a utilização adequada dos equipamentos e da estrutura das unidades, a higiene, a acessibilidade às pessoas portadoras de necessidades especiais, dentre outros aspectos.

Vale ressaltar que um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 da ONU é assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar, em todas as idades, por meio de uma ampla gama de metas relacionadas à saúde, incluindo a redução da mortalidade infantil, o acesso universal a serviços de saúde, a prevenção e o tratamento de doenças, e a promoção da saúde.

No exercício anterior o TCE reiterou a seguinte Recomendação acerca de organizações sociais, indicada pela equipe técnica com o status “em fase de implementação”, entendimento encampado pelo Relator, ao qual me filio:

**23 - 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.**

Em relação ao atendimento à população do setor de saúde, em 19/01/2023, o Ministério Público do Estado do Ceará (MPCE), por intermédio do Centro de Apoio Operacional da Saúde (Caosaúde) e da 137ª Promotoria de Justiça de Fortaleza, recomendou que a Secretaria da Saúde do Estado (SESA) adotasse providências quanto a publicidade das listas de pacientes aguardando por cirurgia eletiva no estado. Naquela oportunidade, a titular da 137ª Promotoria, Dra. Ana Cláudia Uchôa, ressaltou “...que o sistema disponibilizado pela Sesa para acompanhar a posição na fila do paciente que aguarda por cirurgias não tem demonstrado eficiência, uma vez que as pessoas encontram dificuldades para acesso, além de a plataforma apresentar indisponibilidade. Além disso, não há no Estado nenhuma ferramenta de domínio público de acompanhamento, por parte da sociedade civil e nem dos órgãos de controle, do andamento dessas cirurgias do SUS”.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> <https://mpce.mp.br/2023/01/mpce-recomenda-que-estado-de-ampla-publicidade-a-lista-de-espera-por-cirurgias-eletivas-no-ceara/>

Ademais, acerca do mesmo tópico, a imprensa cearense salientou, em 2023, que a população enfrentava filas e lotação em UPAS de Fortaleza<sup>5</sup>. (.). Ressaltou também que o SUS é a única opção de acesso à saúde em 26% dos municípios do Ceará: *“Cerca de 717 mil cearenses dependem exclusivamente do Sistema Único de Saúde (SUS) nas cidades onde moram. Segundo dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde (CNES), 48 municípios do Ceará não oferecem serviços particulares de saúde — o número corresponde a 26% dos 184 municípios do Estado. Em termos populacionais, são 8% dos cearenses — quase duas vezes a população de Caucaia ou um terço dos habitantes de Fortaleza — contando exclusivamente com a rede pública de saúde para realizar consultas, exames, acompanhamentos e demais procedimentos.”*<sup>6</sup>

Entendo como relevante a qualidade do serviço público oferecido ao cidadão nos equipamentos públicos de saúde, bem como a essencialidade do terceiro setor relativo à saúde, no entanto, diante do montante de recursos repassados, ele deve estar comprometido com a eficiência e satisfação de seus usuários, ofertando condições físicas adequadas e um satisfatório atendimento pelos profissionais de saúde.

Por fim, diante de todo o exposto, proponho, em complemento a proposta do Relator, a seguinte Recomendação:

**RECOMENDAÇÃO – Ao Poder Público Estadual, em atendimento ao interesse público e à cidadania, que busque a otimização da qualidade de atendimentos dos usuários das unidades de saúde geridas pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) quanto à qualidade de atendimento ao usuário; quanto ao controle da presença de médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde; quanto às condições de armazenamento e dispensação de medicamentos; quanto as condições físicas do local (acessibilidade, limpeza, conforto, sinalização, segurança) e de equipamentos; ao descarte de resíduos de serviços de saúde; e quanto ao serviço de transporte de pacientes.**

## 5 – TÓPICOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

### 5.1 – RESULTADO PRIMÁRIO

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

Tecnicamente, o Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (**não financeiras**). Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem

<sup>5</sup><https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ceara/paywall-7.100?wall=0&aId=1.3354499#:~:text=%E2%80%9CJ%C3%A1%20%C3%A9%20quase%20uma%20hora,me%20deram%20a%20pulseira%20verde>

<sup>6</sup> <https://www.opovo.com.br/noticias/ceara/2023/03/09/sus-e-unica-opcao-de-acesso-a-saude-em-26-dos-municipios-do-ceara.html>

para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, deficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Para o exercício de 2023, o Estado do Ceará, segundo o Demonstrativo do Resultado Primário do RREO do 6º bimestre de 2023 apresentou um superavit primário de **R\$ 502.740.170,99** com base na metodologia adotada na LDO de 2023 (**Lei nº 18.159, de 15 de julho de 2022**).

É importante salientar que diferente dos anos anteriores, o Resultado Primário do último bimestre de 2023, as despesas de infraestruturas **não foram deduzidas**, o que implica dizer que, no exercício de 2023, a metodologia de cálculo desse indicador foi de acordo com o manual da STN e que foi cumprida a meta prevista, de um deficit de **R\$ 1.649.000.000,00**.

Importante ressaltar ainda que meta de resultado primário estabelecida pela Lei nº 18.159, de 15 de julho de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2023 – LDO) foi deficit de R\$ 153.612.000,00, e posteriormente, a Lei nº 18.656, de **27 de dezembro de 2023** alterou a meta para um deficit maior de **R\$ 1.649.000.000,00**, ou seja, houve uma alteração da meta praticamente ao término do exercício financeiro, demonstrando uma falta de planejamento e monitoramento com relação a previsão quanto as receitas e despesas primárias.

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

ANO	RES. PRIMÁRIO GOVERNO	RES. PRIMÁRIO STN	META PREVISTA LDO
2013	R\$ 746.171.699,87	<b>-R\$ 125.491.570,33</b>	R\$ 313.459.000,00
2014	R\$ 455.335.069,85	<b>- R\$ 1.522.995.781,21</b>	R\$ 347.763.000,00
2015	R\$ 460.810.827,0	<b>- R\$ 992.945.340</b>	R\$ 452.740.000,00
2016	R\$ 1.817.662.367,03	<b>R\$ 890.029.674,33</b>	R\$ 480.464.000,00
2017	R\$ 1.047.392.833,21	<b>- R\$ 130.269.524,03</b>	R\$ 460.282.000,00
2018	R\$ 495.496.628,89	<b>- 485.099.021,76</b>	R\$ 507.233.000,00
2019	R\$ 2.052.687.239,82	R\$ 1.302.301.783,36	R\$ 597.707.000,00
2020	<b>R\$ 2.396.769.664,95</b>	<b>R\$ 1.698.697.751,94</b>	<b>R\$ 694.781.000,00</b>
2021	<b>R\$ 2.655.080.082,15</b>	<b>R\$ 2.189.730.183,76</b>	<b>R\$ 491.590.000,00</b>
2022	<b>R\$ 795.370.305,30</b>	<b>R\$ 414.505.452,97</b>	<b>- R\$ 1.435.259.000,00</b>
2023	<b>R\$ 502.740.170,99</b>	<b>R\$ 502.740.170,99</b>	<b>- R\$ 1.649.000.000,00</b>

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

## 5.2 – RESULTADO NOMINAL

O Resultado Nominal representa a diferença entre as Receitas e as Despesas totais

(financeiras e não financeiras) de um ente público.

Ao analisar o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2023, verifica-se que o Resultado Nominal apresentado foi de um superavit de **R\$ 64.931.386,00**, cumprindo desta forma a meta prevista que era de um deficit de **R\$ 829.159.000,00**.

A exemplo do que aconteceu no Resultado primário, a meta inicial do Resultado Nominal estipulada pela LDO foi um deficit de **R\$ 640.363.000,00** e que posteriormente, a Lei nº 18.656, de **27 de dezembro de 2023** alterou a meta para um deficit de **R\$ 829.159.000,00**.

### 5.3 – RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

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

Nesse contexto, a Unidade Técnica frisou que o principal objetivo da RCL é servir de parâmetro para a definição do montante da Reserva de Contingência e para os limites da Despesa Total com Pessoal, da Dívida Consolidada Líquida, das Operações de Crédito, do Serviço da Dívida, das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária e das Garantias do Ente da Federação.

Segundo a Unidade Técnica, a Receita Corrente Líquida do Estado, conforme o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), referente ao exercício de 2023, foi de **R\$ 31.973.785.169,88**, igual ao montante apurado pela Unidade Técnica, a partir dos dados extraídos do Siafe-CE.

Ademais, é importante ressaltar que houve aumento da RCL de **0,59%** em relação ao exercício anterior, considerando que o IPCA divulgado em 2023 foi de 4,62%.

### 5.4 – DESPESAS COM PESSOAL

Os limites de despesa com pessoal estabelecidos pela LRF são fundamentais para garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade das finanças públicas. Eles visam assegurar que o crescimento das despesas com pessoal seja compatível com a capacidade financeira dos entes federativos, preservando o equilíbrio das contas públicas e a capacidade do Estado de atender às necessidades da população.

Para o exercício de 2023, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO cearense (Lei nº 18.159/2022), expressamente registrou que a **despesa total com pessoal do Poder Executivo** não poderá exceder a **48,6%** da Receita Corrente Líquida – RCL (art. 70, inciso I<sup>7</sup>), sendo esse o

<sup>7</sup> Art. 70. Para os fins do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL:

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

**limite máximo** para efeitos de cumprimento dos limites da despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (incisos I, II e III, art. 20 da LRF).

Ademais, considerando os demais ditames legais da LRF, o **limite de alerta** (90% da RCL - art. 59, §1º, inciso II) ficou estabelecido em **43,74%** da RCL e o **limite prudencial** (95% da RCL - parágrafo único do art. 22 da LRF) restou consignado em **46,17%** da RCL.

É de se ressaltar que, considerando o limite máximo de despesa de **49%**, o Poder Executivo teria um limite de alerta de **44,1%** da RCL, e considerando que o montante da despesa de pessoal foi de **44,74%** da RCL, significa dizer que também teria atingido o limite de alerta.

Trazidas essas informações iniciais, o Órgão Técnico, nos termos do Relatório de Instrução nº 1945/2024, apurou que no exercício de 2023 a Despesa Total com Pessoal alcançou o montante de R\$ 14.264.990.627,42, equivalente a **44,74%** da RCL, **ultrapassando, portanto, o limite de alerta (43,74%)** estabelecido na LDO, senão vejamos:

Tabela 88 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Poder Executivo (R\$ 1,00)

PODER EXECUTIVO	Despesas executadas	
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	18.883.073.903,56	
Pessoal Ativo	12.666.470.183,95	
Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis	10.948.554.905,35	
Obrigações Patronais	1.717.915.278,60	
Pessoal Inativo e Pensionistas	4.407.391.031,68	
Aposentadorias, Reserva e Reformas	3.413.012.832,10	
Pensões	994.378.199,58	
Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta (§ 1º do art. 18 da LRF)	1.809.212.687,93	
Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente	0,00	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (II) (§ 1º do art. 19 da LRF)	4.618.083.276,14	
Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária e Deduções Constitucionais	3.442.702,52	
Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração	1.488.850.758,04	
Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração	37.813.978,67	
Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	3.087.975.836,91	
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III) = (I - II)	14.264.990.627,42	
<b>APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL</b>	<b>VALOR</b>	<b>% SOBRE A RCL AJUSTADA</b>
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	31.973.785.169,88	
(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) (V)	15.244.577,73	

(-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16 da CF) e ao vencimento dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (CF, art. 198, §11) (VI) (VI)	77.258.826,64	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA PARA CÁLCULO DOS LIMITES DA DESPESA COM PESSOAL (VII) = (IV - V - VI)	31.881.281.765,51	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (VIII) = (III)	14.264.990.627,42	<b>44,74%</b>
LIMITE MÁXIMO (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	15.494.302.938,04	48,60%
LIMITE PRUDENCIAL (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF)	14.719.587.791,14	46,17%
LIMITE DE ALERTA (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF)	13.944.872.644,23	43,74%

Fonte: Tabela 88 do Relatório de Instrução nº 1945/2024

Diante do descumprimento evidenciado, atendendo a previsão do art. 59, §1º, inciso II, da LRF, este Tribunal, por meio do Ofício Circular nº 08/2024, publicado no Diário Oficial do TCE/CE, de 05/03/2024, emitiu **ALERTA** ao Governo Estadual, em razão do montante das despesas com pessoal haver atingido 90% do limite legal no 3º Quadrimestre/2º Semestre de 2023. **Ressalte-se que o exercício de 2015 fora o último ano que o Estado do Ceará havia ultrapassado o limite de alerta.**

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

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

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

(...)

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

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

(...)

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

Em que pese não exista previsão de sanção para descumprimento do limite de alerta, não se pode desconsiderar que esse limite é uma ferramenta importante para a gestão fiscal prudente e responsável pois oferece uma oportunidade para que os entes federativos tomem as medidas necessárias antes de enfrentar sanções legais e administrativas mais severas, com consequências que incluem restrições ao recebimento de transferências voluntárias e a realização de operações de crédito, por exemplo.

Dentro dessa perspectiva, considerando que o respeito aos limites de despesa com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal é essencial para a estabilidade fiscal e econômica do país, corroboro a **recomendação** proposta pelo Ministério Público junto a esta Corte de Contas e encampada pelo Relator, nos seguintes termos:

**RECOMENDAÇÃO - que o Governo do Estado realize o necessário controle das despesas com pessoal e adote as providências cabíveis para evitar a superação do limite prudencial (correspondente a 95% do limite legal) e sobretudo do respectivo limite total, os quais impõem severas vedações, restrições e a adoção de medidas com o propósito de redução e recondução das despesas com pessoal ao referido percentual máximo, conforme o disposto nos artigos 22, parágrafo único, e 23 da citada lei complementar.**

No que se refere aos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, é importante mencionar que esses parâmetros estão em consonância com o que foi determinado pela LDO de 2023 (**Lei nº 18.159, de 15 de julho de 2022**), a saber:

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

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

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

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

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

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

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

Consultando o Demonstrativo da Despesa com Pessoal (anexo I) do Poder Executivo em 14/08/2024 no site da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, referente ao último quadrimestre de 2023, observa-se que consta como limite máximo o percentual de **49%** e a **LDO** fixa **48,6%** como limite máximo, revelando, uma discrepância entre o que consta na LDO e o que é verificado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, inclusive comprometendo a qualidade das informações no portal da transparência em relação aos limites de gastos com pessoal.

Em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), constante no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), verifica-se que os Demonstrativos da Despesa com Pessoal, que corresponde ao Anexo 01 dos RGFs que são enviados pelo Poder Executivo, referente ao exercício financeiro de 2023, evidenciam que o limite máximo de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará é de **49%**, divergindo, portanto, em relação ao limite máximo fixado na LDO (**48,6%**).

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

Desse modo, entendo salutar **recomendar**:

**RECOMENDAÇÃO – Ao Poder Executivo que estabeleça um único limite máximo para despesas com pessoal, tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO como nos Relatórios de Gestão Fiscal RGFs.**

## 5.5 – DISPONIBILIDADE DE CAIXA, RECEITA E DESPESA

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

O Órgão Instrutivo, ao tratar da matéria, frisou que houve uma **redução de 1,41%** da **disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados** em relação ao montante divulgado no exercício anterior, nos seguintes termos:

618. Considerando os restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, a **disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados** foi de **R\$ 5.794.831.097,97**, resultando em uma diminuição de **1,41%** em relação ao montante divulgado no exercício anterior. (grifo nosso)

De fato, ao consultar o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, referente ao exercício de **2022** e **2023**, verifica-se que a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados correspondeu ao montante de **R\$ 5.877.576.798,49** em **2022** e de **R\$ 5.794.831.097,97** em **2023**, revelando uma diminuição de **R\$ 82.745.700,52 (1,41%)**, considerando os recursos da previdência.

Ademais, considerando o caixa excluindo os recursos oriundo da previdência, a redução foi em torno de **3,56 %**, conforme se verifica na tabela a seguir:

	2022	2023	%
<b>CAIXA BRUTO</b>	<b>R\$ 5.877.576.798,49</b>	<b>R\$ 5.794.831.097,97</b>	
<b>RPPS</b>	<b>R\$ 392.208.808,03</b>	<b>R\$ 260.637.371,49</b>	
<b>CAIXA LIQUIDO</b>	<b>* R\$ 5.738.852.330,66</b>	<b>R\$ 5.534.193.726,48</b>	<b>- 3,56%</b>

\*Nota: valor de 2022 no monte de R\$ 5.485.367.990,46, foi corrigido pelo IPCA de 2022 (4,6211%)

Com relação às receitas e despesas do Estado, ao consultar o Relatório Técnico das Contas de **2022** e **2023**, é importante ressaltar que, em **2022**, a receita realizada foi de **R\$ 34.942.850.771,66** e que a despesa empenhada, de **R\$ 34.591.952.851,53**, e que em **2023**, a receita realizada importou em **R\$ 37.388.106.255,17**, enquanto a despesa empenhada correspondeu ao montante de **R\$ 37.423.640.356,93**, revelando um deficit de **R\$ 35.534.101,76**.

Comparando os dados apresentados, verifica-se que proporcionalmente as **despesas** tiveram um crescimento **mais significativo** do que as receitas, pois apresentaram um acréscimo na ordem **8%**, enquanto as receitas, de **7%** e que tal cenário revela que em **2023** o Estado do Ceará apresentou um descompasso com os gastos, tendo em vista que o crescimento da despesa foi superior ao das receitas, segundo se verifica nos quadros a seguir:

RECEITA REALIZADA EM 2022	RECEITA REALIZADA EM 2023	AUMENTO
<b>R\$ 34.942.850.771,66</b>	<b>R\$ 37.388.106.255,17</b>	<b>R\$ 2.445.255.483,51 (7%)</b>
DESPESA EMPENHADA EM 2022	DESPESA EMPENHADA EM 2023	
<b>R\$ 34.591.952.851,53</b>	<b>R\$ 37.423.640.356,93</b>	<b>R\$ 2.831.687.505,4 (8%)</b>

Em 2023, considerando a execução da despesa e da receita, conforme consta no Balanço Orçamentário do último bimestre de 2023, houve um deficit de execução no valor de **R\$ 35.534.101,76**.

Ainda com relação às despesas, é importante mencionar que a Unidade Técnica destacou que a maior despesa executada no **contexto dos Programas Administrativos e Especial**, foi no **Programa 213 - Previdência Estadual**, conforme fls. 29/30 do referido Relatório Técnico nos termos a seguir:

Gráfico 19 – Comparativo dos programas administrativo e especial em 2022(\*) e 2023 (R\$ bilhões)



Fonte: Processo nº 10446/2024-0

\*Fator de correção: IPCA (4,6211%)

2

3, a maior despesa executada foi no Programa 213 - Previdência Estadual atingindo o montante de **R\$ 4.938.789.484,81**, ou seja, **59,74%** do valor referente aos programas

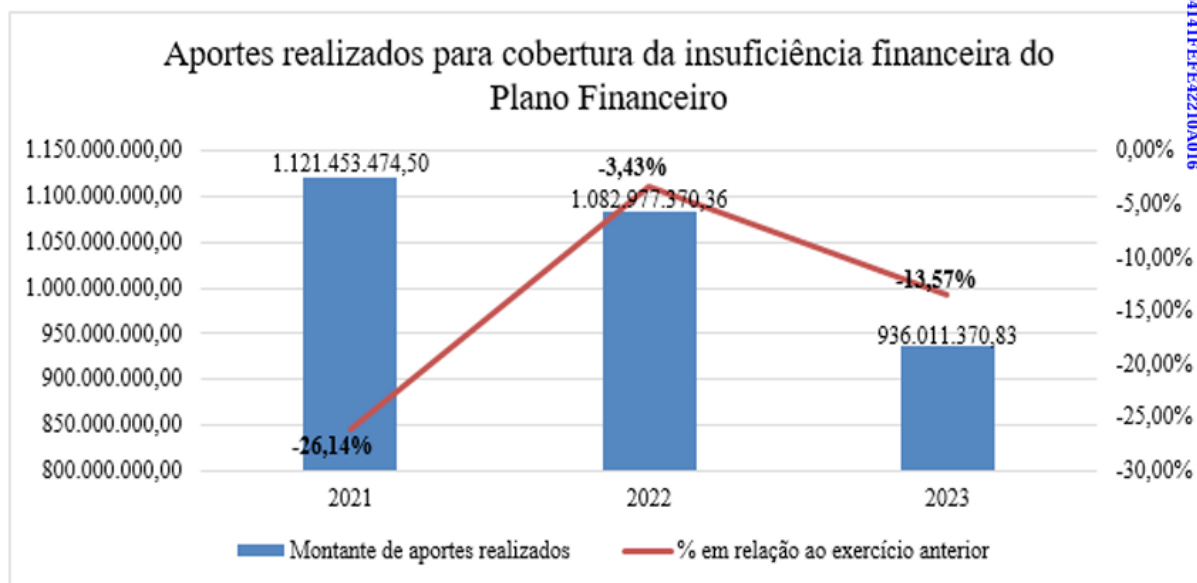
especiais no orçamento. Já o Programa 212 - Encargos Gerais do Estado, que trata do pagamento de dívidas do Estado, apresentou uma queda de 8,54% comparado com o ano anterior. (grifo nosso).

Paras as despesas previdenciárias, chama a atenção que o Estado do Ceará em **2022**, para a cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, aportou recursos no montante de **R\$ 1.082.977.370,36**, segundo o Relatório Técnico das Contas de 2022, enquanto nas Contas de 2023 (Relatório Técnico das Contas de 2023), o aporte foi de **R\$ 936.011.370,83**, conforme quadro a seguir:

APORTE DE RECURSOS DO TESOUREO EM 2022	APORTE DE RECURSOS DO TESOUREO EM 2023
R\$ 1.082.977.370,36,	R\$ 936.011.370,83

Tal situação está detalhada no gráfico a seguir extraído do Relatório Técnico, fls. 149, conforme se observa:

Gráfico 40 – Evolução dos aportes realizados pelo Estado do Ceará para cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro (R\$ 1,00)

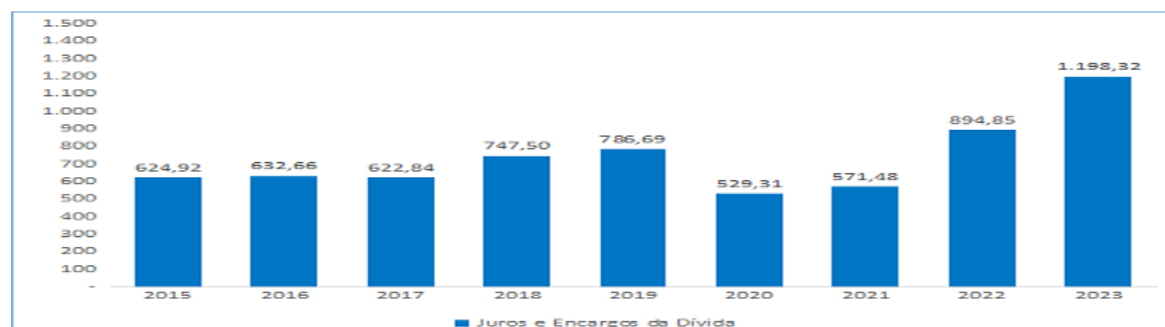


Fonte: Demonstrativo das Receitas e Despesas **Previdenciárias** (Anexo 4 do RREO) – Anos 2021 a 2023

Observando os dados do gráfico acima, fica evidente a dificuldade de sustentabilidade do sistema de previdência, mostrando que o sistema é deficitário, obrigando, dessa forma, o Tesouro aportar recursos para manutenção dos benefícios previdenciários, apesar de que em 2023 o aporte de recursos ter sido menor comparando o exercício de 2021 e 2022.

Outra despesa relevante está relacionada ao **pagamento de juros e encargos da dívida**, que segundo o Relatório Técnico, no exercício de 2023, este grupo de despesa somou **R\$ 1.198.321.544,36**, impactando em um **acréscimo real de R\$ 303,4 milhões** em relação ao **exercício anterior**, segundo se observa no gráfico a seguir, fls. 81, extraído do referido relatório:

Gráfico 36 – Série histórica da execução orçamentária de 2015 a 2023 de **juros e encargos da dívida**



Fonte: Base de dados da execução orçamentária oriunda do SIAFE/CE

Nota: Valores atualizados IPCA.

De acordo com o gráfico, se verifica que em 2023, considerando os últimos nove anos, foi marcado por um aporte maior de recursos para pagamento de despesas oriundos de **juros e encargos da dívida**.

Por fim, se observa que, de 2022 pra 2023, ficou caracterizado um aumento maior das despesas em relação as receitas, o que repercute na saúde financeira do Estado, sem que nenhuma medida fosse tomada para reverter essa tendência.

## 5.6 – DO DEFICIT DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ

Para o exercício de 2023, consoante evidenciado no Relatório Técnico deste Tribunal, o demonstrativo do Fundo em Repartição (Plano Financeiro), que engloba as contas do FUNAPREV, apresentou receitas de R\$ 2.350.706.691,99 e despesas de R\$ 3.333.023.255,17, gerando um **resultado negativo** de R\$ 982.316.563,18. Ademais, verificou-se que para cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, o Estado do Ceará aportou recursos no montante de **R\$ 936.011.370,83**, quantia essa inferior à repassada no exercício anterior (R\$ 1.082.877.370,36).

Em que pese a redução verificada e a adoção de medidas pelas gestões anteriores visando a melhoria da gestão e solvência do RPPS, constata-se que esses sucessivos aportes realizados ao longo dos anos para cobrir o deficit previdenciário têm gerado um impacto relevante nas finanças públicas do Estado, fazendo com que menos recursos fiquem disponíveis para serem utilizados em outras áreas prioritárias.

E a situação tende a se agravar visto que as projeções constantes no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e das Pensões e Inativos Militares<sup>8</sup> apontam uma tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de **2035**, momento do pico da insuficiência financeira, conforme evidenciado no quadro a seguir:

<sup>8</sup>Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e das Pensões e Inativos Militares - contém informações sobre a projeção, ao longo de 75 (setenta e cinco) anos, das receitas e

Exercício	Receitas Previdenciárias (a)	Despesas Previdenciárias (b)	Resultado Previdenciário (a - b)
2022	2.041.254.391,20	2.821.936.390,94	-780.681.999,74
2023	2.065.092.715,83	3.314.694.054,70	-1.249.601.338,87
2024	1.931.641.772,85	3.684.116.483,48	-1.752.474.710,63
2025	1.789.892.536,36	4.127.965.073,24	-2.338.072.536,88
2026	1.689.175.140,33	4.437.394.343,13	-2.748.219.202,80
2027	1.640.091.811,31	4.577.143.368,44	-2.937.051.557,13
2028	1.594.041.988,44	4.705.801.760,42	-3.111.759.771,98
2029	1.540.632.887,19	4.843.591.392,78	-3.302.958.505,59
2030	1.486.009.526,37	4.978.514.003,02	-3.492.504.476,65
2031	1.428.490.283,29	5.109.165.056,95	-3.680.674.773,66
2032	1.373.171.731,77	5.220.251.071,61	-3.847.079.339,84
2033	1.319.411.022,28	5.259.606.733,16	-3.940.195.710,88
2034	1.266.090.346,23	5.243.371.883,46	-3.977.281.537,23
2035	1.216.621.704,12	5.204.922.400,49	-3.988.300.696,37
2036	1.170.576.178,09	5.145.506.113,27	-3.974.929.935,18
2037	1.125.505.444,62	5.073.039.085,79	-3.947.533.641,17
2038	1.079.690.438,73	4.991.517.077,13	-3.911.826.638,40
2039	1.034.100.590,10	4.899.440.233,20	-3.865.339.643,10
2040	989.161.230,41	4.795.048.434,98	-3.805.887.204,57
2041	942.659.273,33	4.687.089.175,50	-3.744.429.902,17
2042	896.361.431,83	4.571.721.395,65	-3.675.359.963,82
2043	848.048.114,17	4.452.380.443,05	-3.604.332.328,88
2044	796.130.400,51	4.334.633.790,72	-3.538.503.390,21
2045	745.159.019,42	4.209.476.688,84	-3.464.317.669,42
2046	693.464.328,04	4.080.835.899,32	-3.387.371.571,28
2047	637.231.803,48	3.958.485.238,60	-3.321.253.435,12
2048	584.038.254,72	3.827.242.149,29	-3.243.203.894,57
2049	532.161.634,72	3.692.354.616,18	-3.160.192.981,46
2050	484.109.084,96	3.548.886.552,52	-3.064.777.467,56

**Fonte:** Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e das Pensões e Inativos Militares – Anexo 10 do RREO

Diante do aumento crescente e da ausência de perspectiva de amortização a curto e médio prazos, o *Parquet* de Contas manifestou enfaticamente sua preocupação, vejamos:

224. De fato, observa-se que o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Estado apresenta uma tenebrosa e apreensiva projeção, dada a preocupante e

despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro de cada exercício, integrando o RREO referente ao último bimestre do exercício.

crescente tendência de resultados previdenciários negativos, que apontam para um aumento significativo da contínua necessidade de aportes do erário estadual para cobrir as vindouras insuficiências financeiras esboçadas, as quais só começam a apresentar uma leve redução, em tese, a partir de 2036.

**225. O referido prognóstico constitui uma realidade deveras alarmante e que exige atenção imediata e medidas urgentes e eficazes para garantir a sustentabilidade do sistema, a segurança social dos beneficiários e evitar o colapso financeiro, o qual coloca em risco o pagamento dos benefícios aos servidores públicos aposentados e pensionistas, além de comprometer as finanças públicas do estado e impactar negativamente os serviços públicos essenciais.**

Dentro desse contexto, em que pese o Órgão Técnico tenha considerado atendidas as recomendações 34 e 35 do Parecer Prévio nº 276/2023 alusivas a essa questão, diante do cenário crítico de projeção do deficit previdenciário, gerando o aumento dos aportes financeiros do Tesouro nos próximos exercícios, esta Conselheira entende que deve ser reiterada a **recomendação**, desta vez, seguindo a redação proposta pelo Ministério Público junto a este Tribunal, a qual foi acolhida pelo Relator, nos seguintes termos:

**RECOMENDAR ao Poder Executivo do Estado que continue envidando esforços na adoção de medidas eficazes que visem garantir o devido equacionamento do deficit atuarial e a sustentabilidade do sistema de previdência do Estado, evitando a tendência de crescentes resultados negativos e o aumento dos aportes financeiros do Tesouro nos próximos exercícios, em atenção ao disposto no art. 40 da CF/88 quanto à necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado.**

## 5.7 – DEMONSTRATIVO DE FLUXO DE CAIXA

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

Para o exercício de 2023, trago algumas informações do Relatório Técnico de nº 1945/2024 para algumas ponderações adiante:

515. O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R\$ 9.723.585.125,56, tendo ocorrido um aumento de 7,61% em relação ao exercício anterior.

516. O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo na cifra de R\$ 3.205.681.132,86, enquanto que, o fluxo das atividades de investimento e de financiamento foram negativos nos valores de R\$ 2.363.567.726,26 e R\$ 177.054.643,86, respectivamente.

517. A soma desses valores apurados resultou na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa positiva na cifra de R\$ 665.058.762,74, superior ao apurado no exercício anterior em 159,48%.

518. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais cobriram seus desembolsos, também sendo suficientes para financiar as atividades de investimento e suportar as atividades de financiamento, refletindo positivamente no caixa do Estado.

519. Ainda confrontando com o exercício anterior, o Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais, apurado em 2023, foi inferior ao do exercício de 2022 em 16,52%.

520. Entretanto no Fluxo de caixa das atividades de investimento e no Fluxo de caixa das atividades de Financiamentos, verificou-se um aumento dos seus saldos em relação ao exercício anterior, respectivamente, em 42,50% e 79,10%.

521. No Fluxo de caixa das atividades de investimento, os desembolsos com “Aquisição de ativo não circulante” diminuíram em 39,78% em relação ao exercício anterior, junto a isso, tem-se um aumento nos ingressos decorrentes de “Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos”, refletindo na variação positiva, em relação o exercício anterior, do resultado apurado para esse fluxo.

522. No Fluxo de caixa das atividades de Financiamentos, ocorreu um aumento de 122,28% dos ingressos com “Operações de créditos”, também refletindo na variação positiva, em relação o exercício anterior, do resultado apurado para esse fluxo.

523. Ao confrontar a Variação do Caixa e Equivalente de Caixa do Período, com esse fluxo de caixa gerado, acima demonstrado, observa-se uma divergência negativa de R\$ 22.880.038,54, tendo sido apresentada ao final do demonstrativo uma seção extra de Conciliação Contábil-financeira, contendo ajustes de entradas e saídas de caixa, que conforme nota explicativa FC03 e FC04, tratam-se de lançamentos relativos às pendências de conciliação, não possuindo reflexo nas entradas e saídas de caixa.

Esta Signatária analisando a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), destaca que mesmo o fluxo de caixa do Estado do Ceará tendo sido **positivo R\$ 665.058.762,74**, e o volume de recursos gerados a partir das operações da entidade (Atividades Operacionais) terem suportado os resultados das atividades de investimentos e financiamentos, este merece ponderações a partir do quadro abaixo:

<b>FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Ingressos</b>	<b>78.593.580,85</b>	<b>6.629.032,82</b>
Alienação de bens	9.548.488,27	93.021,98
Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos	69.045.092,58	6.536.010,84
Outros ingressos de investimentos	0,00	0,00
<b>Desembolsos</b>	<b>2.442.161.307,11</b>	<b>4.117.443.238,32</b>
Aquisição de ativo não circulante	1.719.391.939,25	2.855.247.396,77
Concessão de empréstimos e financiamentos	75.547.677,08	63.448.679,23
Outros desembolsos de financiamentos	647.221.690,78	1.198.747.162,32
<b>Fluxo de caixa líquido das atividades de investimento (ii)</b>	<b>-2.363.567.726,26</b>	<b>-4.110.814.205,52</b>
<b>FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Ingressos</b>	<b>1.319.241.942,17</b>	<b>593.504.606,13</b>
Operações de crédito	1.319.241.942,17	593.504.606,13
<b>Desembolsos</b>	<b>1.496.296.586,03</b>	<b>1.440.693.238,17</b>
Amortização/refinanciamento da dívida	1.473.220.379,51	1.418.613.787,60
Outros desembolsos de financiamentos	23.076.206,52	22.079.450,57
<b>Fluxo de caixa líquido das atividades de financiamento (iii)</b>	<b>-177.054.643,86</b>	<b>-847.188.632,04</b>
<b>APURAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA DO PERÍODO</b>	<b>Exercício Atual</b>	<b>Exercício Anterior</b>
<b>Geração líquida de caixa e equivalente de caixa (i+ii+iii)</b>	<b>665.058.762,74</b>	<b>-1.118.074.078,27</b>

Vejamos, mesmo tendo sido afirmado que as “as fontes de recursos dos fluxos operacionais cobriram seus desembolsos, também sendo suficientes para financiar as atividades de investimento e suportar as atividades de financiamento, refletindo positivamente no caixa do Estado” esta Relatora observa que o Estado do Ceará contraiu empréstimos no montante **R\$ 1.319.241.942,17**, inclusive apontado pela Unidade Técnica que “...ocorreu um aumento de 122,28% dos ingressos com “Operações de créditos”, também refletindo na variação positiva, em relação a exercício anterior, do resultado apurado para esse fluxo”, portanto esse valor teve forte relevância no resultado do fluxo de caixa, pois o Estado mesmo apresentando ao final do exercício um saldo de caixa de R\$ 9.723.585.125,56, esse ainda contraiu empréstimos que contribuíram para o resultado positivo na “Variação do caixa e equivalente de caixa ajustado”.

Assim, observa-se na atividade de financiamento, que o Estado tanto neste exercício, como no último contraiu “Operações de Crédito”, sem as quais o fluxo de caixa ficaria negativo como no exercício em epígrafe ou até mais negativo como no exercício de 2022, portanto, sinalizando que o Estado do Ceará não está gerando receita suficiente a curto prazo para financiamento de suas despesas. Ademais, se pode observar um aumento no desembolso com “Amortização/refinanciamento da dívida”, o que traz uma certa preocupação diante do cenário econômico de influenciado pela alta dos juros e desvalorização do R\$ (real) e consequente aumento do custo do serviço da dívida.

#### Variação do Caixa e Equivalente

2023	2022	2021	2020	2019
665.058	-1.118.074	2.057.661	2.095.639	979.219

R\$ milhares

#### Operações de Crédito – Ingressos - DFC

2023	2022	2021	2020	2019
1.319.241	593.505	1.406.915	1.464.765	1.379.112

R\$ milhares

#### Amortização/refinanciamento da dívida – Desembolsos - DFC

2023	2022	2021	2020	2019
1.473.220	1.418.614	1.188.667	1.013.779	946.767

R\$ milhares

Nesse ponto, compreendo que o Estado do Ceará deve acompanhar com cuidado tais resultados, pois, como bem ponderando pelo Órgão Técnico, evidenciou-se que as fontes de recursos dos fluxos operacionais cobriram seus desembolsos, entretanto, só foram suficientes para financiar as atividades de investimento e de suportar as atividades de financiamento, refletindo positivamente no caixa do Estado, devido o aumento de **122,28%** dos ingressos com “Operações de créditos”.

Diante do contexto evidenciado, que vem sinalizando que o Estado do Ceará não está gerando recursos suficientes para cobertura de suas atividades de investimentos e financiamentos,

com indicativo de tendência de endividamento a longo prazo, compreendo salutar **RECOMENDAR** à Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal que avalie, nas contas do Governador do exercício de 2024, o fluxo de caixa oriundo das operações de crédito confrontando com os investimentos realizados.

## 5.8 – EMPRESAS DEPENDENTES SOB A ÓTICA DA LRF

Sobre o tema, ao tratar do METROFOR, a Unidade Técnica, se manifestou da seguinte forma:

538. Consta também, para fins de constituição ou aumento de capital de empresa, o repasse pelo Estado do Ceará, à Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR), da quantia de R\$ 4.400.000,00, que conforme verificado nas suas Demonstrações Contábeis publicadas no Jornal O Povo do dia 15/04/2024, parte dessa cifra, juntamente com o saldo remanescente do exercício anterior (R\$ 3.944.029,16) foi também utilizada na aquisição de imobilizado, ficando uma diferença como saldo de recurso disponíveis (R\$ 1.973.730,99).

539. Entretanto, ainda tratando dos valores repassados pelo Estado ao METROFOR, observa-se a soma de R\$ 194.001.671,98, referente a concessão de subsídio tarifário, que conforme registrado nas notas explicativas das Demonstrações Contábeis desta Companhia (Item 8.2), correspondeu a 73,40% da sua receita auferida no exercício, e assim, tendo uma considerável representatividade na receita operacional líquida (R\$ 224.210.387,72) dessa empresa, apurada no item 10.1 das suas notas explicativas.

540. Continuando a verificação da relevância desse subsídio no financiamento das atividades do METROFOR, no exame da Demonstração de Fluxo de Caixa da Companhia, considerando que essa cifra (R\$ 194.001.671,98) está incluída no montante da receita operacional e assim somada no fluxo da atividade operacional líquido, verifica-se que o resultado apurado neste fluxo, que foi positivo no montante de 27.034.139,49, teria um grande impacto negativo se não tivesse ocorrido o recebimento desse subsídio, podendo ter ficado com resultado negativo, como observado no fluxo das atividades de investimento (R\$ -16.803.507,49) e financiamento (R\$ 26.561.984,78).

541. Ademais, com base nas tabelas extraídas nas notas explicativas do Balanço dessa Companhia, é possível confrontar as receitas recebidas com os custos e despesas, e confirmar a relevância dos subsídios recebidos:

Tabela 77 – Detalhamento das receitas operacionais, custos de serviços e despesas do METROFOR (R\$ 1,00)

Descrição	Receita Operacional Líquida	
	R\$	
	2023	2022
<b>Receita dos Transportes Ferroviário</b>	<b>30.825.220,05</b>	<b>30.233.594,30</b>
<b>Subvenções recebidas do estado do Ceará (Subsídio Tarifário)</b>	<b>194.001.671,98</b>	196.009.565,73
Deduções das receitas	-616.504,35	-604.671,83
<b>Total</b>	<b>224.210.387,68</b>	<b>225.638.488,20</b>

Descrição	Custos dos Serviços	
	R\$	
	2023	2022
Pessoal e Encargos	32.454.372,95	28.285.223,9
Manutenção e Conservação	95.360.566,23	93.908.246,7
Serviços de Terceiros	44.879.849,06	42.328.410,3

<b>Total</b>	<b>172.694.788,24</b>	<b>164.521.881,00</b>
--------------	-----------------------	-----------------------

**Despesas Gerais e Administrativas**

Descrição	R\$	
	2023	2022
Pessoal e Encargos	16.175.103,93	14.668.323,40
Consumo	1.147.603,46	925.075,98
Serviços Terceirizados	20.851.367,97	14.397.501,88
Conservação e Manutenção	3.147.600,72	2.792.543,15
<b>Total</b>	<b>41.321.676,08</b>	<b>32.783.444,41</b>

Fonte: Notas explicativas das demonstrações contábeis do METROFOR, exercício 2023

542. 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 das despesas operacionais dessa companhia, repetindo-se o cenário verificado em exercício anterior, situação que resultou na reiterada recomendação de inclusão do METROFOR no orçamento fiscal do Estado do Ceará, a qual, na apreciação das Contas de Governo no exercício anterior, foi mantida por maioria dos votos do Pleno deste Tribunal de Contas, pois se entendeu existir o indicativo de dependência da estatal, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscais em seu art. 2º inciso III.

Ao analisar os argumentos apresentados pela defesa, a Unidade Técnica entendeu que a recomendação que trata sobre a concessão de subsídios tarifários estava em fase de implementação, nos termos de sua análise:

**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 Executiva ou ao próprio METROFOR, visto que a Secretaria da Fazenda não recebe e não tem acesso a todas as informações.

57. Diante do 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 METROFOR1 e da Secretaria de Infraestrutura2, 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 e 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 o atendimento na recomendação em análise, considera-se está em fase de implementação.

**SITUAÇÃO: Em fase de implementação.**

O Ministério Público Especial junto ao TCE/CE, diante da matéria, por meio do Parecer nº 4308/2024, da lavra da Procuradora - Geral de Contas, Leilyanne Brandão Feitosa, frisou que o METROFOR, se caracteriza como uma **estatal dependente**, segundo se observa a seguir:

**174.** Por sua vez, da análise realizada dos valores transferidos à Metrofor, constatou-se que, para fins de constituição ou aumento de capital, foi repassada a quantia de R\$ 4.400.000,00, tendo uma parte dessa cifra e o saldo remanescente do exercício anterior (R\$ 3.944.029,16) sido utilizados na aquisição de imobilizado e a correspondente diferença (R\$ 1.973.730,99) registrada como saldo de recursos disponíveis.

**175.** Ocorre que, além da referida quantia, também foi repassado pelo Estado à Metrofor o montante de R\$ 194.001.671,98, referente a concessão de subsídio tarifário, o qual, conforme registrado nas notas explicativas das Demonstrações Contábeis dessa Companhia, correspondeu a 73,40% da sua receita auferida no exercício e, desta forma, materializou uma considerável representatividade na receita operacional líquida da Companhia (R\$ 224.210.387,72).

**176.** Ademais, robustecendo a supracitada relevância desse subsídio no financiamento das atividades da Metrofor, a unidade técnica, do exame da Demonstração de Fluxo de Caixa da Companhia e considerando que a mencionada cifra de R\$ 194.001.671,98 estava incluída no montante da receita operacional e, portanto, somada no fluxo líquido da atividade operacional, verificou que o resultado apurado nesse fluxo, o qual fora positivo e no montante de 27.034.139,49, teria um grande impacto negativo se não tivesse ocorrido o recebimento desse subsídio, podendo ter ficado com resultado negativo, como observado no fluxo das atividades de investimento (R\$ - 16.803.507,49) e financiamento (R\$ - 26.561.984,78).

**177.** Destarte, considerando que os referidos recursos repassados pelo Estado do Ceará à Metrofor, a título de subsídio tarifário, tiveram grande importância na cobertura das despesas operacionais dessa companhia, a unidade técnica concluiu que essa situação reproduzia o cenário verificado em exercícios anteriores e a qual resultou na reiteração da Recomendação de inclusão da Metrofor no Orçamento Fiscal do Estado do Ceará, porquanto configurava um indicativo de dependência da estatal, conforme estabelecido no art. 2º, inciso III, da LRF.

**178.** Outrossim, insta destacar que, sobre a referida Recomendação 17 constante do Parecer Prévio nº 276/2023, do correspondente exame realizado no Tópico específico da Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas na mencionada deliberação, a unidade de instrução, após a análise dos esclarecimentos apresentados, concluiu que ela não foi atendida.

**179.** Pois bem, sobre a referida análise da dependência da Metrofor, insta destacar que este MPC, embora tenha, quando da apreciação das contas do exercício anterior,

acompanhado a conclusão da Unidade Técnica quanto à desconstituição da indicação de dependência da referida estatal, haja vista que, naquela ocasião, entendeu-se que a destinação dos questionados subsídios tarifários à Metrofor não a caracterizava como uma empresa pública dependente, porquanto os referidos recursos estavam atrelados à capacidade de geração de receita dessa Companhia, bem como aos custos da prestação desses serviços, calculados com o apoio e critério da ARCE e amparados pela Lei nº 17.505/2021 e pelo Decreto nº 34.423/2021, **em um aprofundado reexame ora realizado desse assunto, entende por bem REFORMAR o retrocitado posicionamento, vez que, de fato, sob todos os aspectos, mostra-se manifesta a existência de dependência da referida estatal.**

**180.** Deveras, conquanto os referidos repasses à Metrofor a título de subsídios tarifários encontrem respaldo na Lei nº 17.505/2021 e materializem uma política pública de redução da tarifa do serviço de transporte de passageiros sobre trilhos ou guiados, explorados por aquela companhia, em benefício da população cearense usuária desse serviço, verifica-se que, por terem correspondido a 73,40% da receita auferida no exercício pela referida Companhia, denotando grande relevância e considerável representatividade na receita operacional para cobrir as respectivas despesas operacionais (despesas de custeio e de pessoal), tal situação, a rigor, caracteriza uma inquestionável dependência econômica da estatal, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF.

**181.** Assim, considerando que a Metrofor depende dos referidos aportes financeiros do Governo do Estado, ente controlador, para custear suas atividades e, portanto, para a sua manutenção, pois não consegue se manter apenas com as suas próprias receitas, restam evidenciados os critérios caracterizadores da dependência econômica, quais sejam, o controle por um ente da Federação, o recebimento de recursos do ente controlador e a insuficiência de recursos próprios para sua subsistência, conforme inclusive bem ressaltou a Conselheira Soraia Victor no seu Voto quando da apreciação das contas do exercício anterior, *in verbis*:

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

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

**182.** Nessa senda, em face do exposto e considerando que a caracterização de uma empresa como estatal dependente é importante para diversos fins, como para: (1) a aplicação das normas da LRF, que visam garantir a responsabilidade fiscal e a sustentabilidade financeira da empresa; o acompanhamento da situação fiscal, que permite o devido monitoramento dessa situação e a identificação de eventuais riscos financeiros; e a elaboração de políticas públicas para o correspondente setor das empresas estatais, visando promover a eficiência e a sustentabilidade das empresas;

**183.** Considerando que, portanto, a referida caracterização como empresa dependente é fundamental para garantir a gestão fiscal responsável e a sustentabilidade financeira da empresa, além de contribuir para a transparência e o controle social das correspondentes atividades dessas estatais; e

**184.** Considerando que a supracitada Recomendação de inclusão da Metrofor no Orçamento Fiscal do Estado do Ceará já vem sendo reiterada em diversos Pareceres Prévios alusivos a contas de exercícios anteriores e que, dada a contumácia inobservância, compreende-se que, *in casu*, mostra-se devida a sua substituição pela expedição de Determinação no mesmo sentido, em face do caráter cogente dessa

deliberação e que, portanto, impõe ao responsável, ou a quem lhe suceda, o devido cumprimento.

**185. Este MPC, após revisar e reformar seu posicionamento pretérito, compreende que, tendo restado configurada a indicação de dependência econômica da Metrofor, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF e Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, a referida estatal deve ser enquadrada como dependente e, por consequência, ser inserida no Orçamento Fiscal do Estado, devendo seus gastos com pessoal e endividamento, entre outros, comporem os limites do Poder Executivo, de modo que propõe que a correspondente Recomendação constante do Parecer Prévio nº 276/2023 seja nesta oportunidade substituída pela expedição de Determinação no mesmo sentido, com o acréscimo do estabelecimento de prazo para o respectivo cumprimento, que, a nosso visto, deve ser para as contas alusivas ao exercício de 2025.**

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

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

Art. 2º. (...)

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

Diante desses fatos, e observando os dados evidenciado na tabela 77, fls. 130/131 do Relatório Técnico, bem como os termos do Parecer nº 4308/2024, não restam dúvidas, quanto a **dependência** do METROFOR dos **recursos do tesouro**.

Conforme se verifica, evidencia-se que o METROFOR arrecadou com **receita dos transportes ferroviário** o valor de **R\$ 30.825.220,05 (13,74%)** e recebeu de **Subvenções do Estado do Ceará (Subsídio Tarifário)** o montante de **R\$ 194.001.671,98 (86,52%)** para cobrir pessoal, custeio e custos operacionais, exatamente dentro do conceito de estatal dependente, revelando a sua dependência nos termos do art. 2º, inciso III da LRF.

Como visto, na concepção da LRF, empresas que recebem recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral são consideradas “estatais dependentes” e este é exatamente o caso em comento, pois o METROFOR arrecadou em 2023 apenas **13,74% (receita dos transportes ferroviário)**, do total das receitas, reforçando a sua dependência do Estado para suportar o pagamento de suas despesas e custos.

Assim, entendemos que a Lei corrigiu o problema de o Estado aportar recursos para o METROFOR como aumento de capital e pagar custos operacionais, no entanto, mantém o problema, pois o METROFOR, em 2023, arrecadou apenas de **13,74%** dos recursos e necessitou de aporte de **86,52%** de recursos do tesouro, mesmo que a título de subsídio.

Isto posto, fica evidente que o METROFOR, ainda em 2023, se configura como **estatal dependente**, motivo pelo qual, compreendo, que deve ser mantida, na íntegra, a seguinte **recomendação**:

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

## 5.9 – PUBLICAÇÃO DO RGF E DO RREO

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

Entendo que divulgar o RGF e o RREO no prazo estabelecido, **mas com dados provisórios**, para depois serem republicados com dados definitivos fora do prazo constitui-se em mais uma afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que seja para correção de alguns anexos.

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

De acordo com o Relatório Técnico, o RGF do 3º quadrimestre de 2023 e o RREO do último bimestre do mesmo ano, foram publicados em **30/01/2024** e republicados com dados definitivos em **01/04/2024**.

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

Além do que, é imprescindível reforçar que o **Exercício financeiro se encerrou em 31/12/2023**, portanto, existia tempo hábil para que os Relatórios da LRF (RGF do último quadrimestre de 2023 e o RREO do último bimestre do mesmo ano fossem publicados, com dados definitivos até **30/01/2024**.

Acerca do assunto, é importante mencionar que o Órgão Ministerial, por meio do Parecer nº 4308/2024, da lavra da Procuradora - Geral de Contas, Leilyanne Brandão Feitosa, se manifestou da seguinte forma:

**259.** Contudo, ressalta-se que o RREO referente ao 6º bimestre de 2023 e o RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2023 foram **republicados em 01/04/2024**.

**260.** Sobre esse procedimento de republicação, destaca-se a **Recomendação nº 4321 do Parecer Prévio nº 276/2023**, que se baseia na constatação de que a republicação dos últimos relatórios do exercício tem ocorrido costumeiramente, tendo sido destacado desde a análise das Contas de Governo do exercício de 2016 que “não há amparo legal para a republicação dos referidos relatórios”.

261. Ademais, cumpre ainda ressaltar que, na análise da supracitada **Recomendação nº 43 no Tópico específico acerca da Avaliação das Ações Governamentais quanto ao atendimento das recomendações expedidas na mencionada deliberação**, a unidade técnica, após examinar as razões apresentadas, considerou-a “**em fase de implementação**”, de modo que, tendo se constatado a ocorrência das mencionadas republicações em 01/04/2024 e, portanto, a repetição contumaz dessa conduta considerada incorreta e objeto de reiteradas recomendações, esta Procuradoria-Geral de Contas propõe que tal **recomendação** seja **reforçada** na presente Prestação de Contas de Governo.

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

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

## 6. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2023

No quadro abaixo, em adição às **32 (trinta e duas)** recomendações tratadas pelo Relator em seu voto, as quais acompanho, na íntegra, destacam-se as ressalvas e as respectivas recomendações identificadas no exercício por esta Conselheira, as quais entendo salutar incorporar à presente manifestação:

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
A Agropecuária do Estado do Ceará em pleno 2023 vem sofrendo, ainda, com a irregularidade da quadra chuvosa, e as políticas públicas voltadas para a mitigação dos efeitos da seca e a desertificação vem sofrendo com a baixa previsão e execução orçamentária, afetando o combate, principalmente a desertificação, a qual conforme noticiado vem gradativamente aumentando e caso não combatida trará grandes danos a segurança alimentar (diminuição da produção de alimentos). Inclusive sendo alvo de Auditoria Operacional por parte do TCE.	Ao Poder Executivo do Estado que na elaboração dos seus instrumentos de planejamentos (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) implemente projetos efetivos para Política Estadual de Proteção e Combate à Desertificação e Mitigação da Seca, diante do aumento do quadro de desertificação, bem como da forte influência do quadro de chuva, ambos combinados, afetam negativamente os resultados da área agropecuária, se fazendo necessário aportar um montante maior de recursos em programas como o “Programa de Ação de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAE” e outros que mitiguem os efeitos climáticos sobre a agropecuária. Ademais, busque o Poder Executivo executar percentualmente os valores orçamentários previstos nos programas citados.
Necessidade de fiscalização da correta aplicação das vultosas quantias destinadas a Organização Social de Saúde quanto a qualidade do serviço público oferecido ao cidadão nos equipamentos públicos de saúde,	Que o Poder Público Estadual, em atendimento do interesse público e respeito à cidadania, busque a otimização da qualidade de atendimentos dos usuários das unidades de saúde geridas pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH)

<p>tendo em vista que a gestão direta ou terceirizada da unidade de saúde, seja ela um hospital, uma UPA ou Posto de Saúde, deve tornar-se cada vez mais eficaz, responsável e transparente, estando comprometida com a satisfação de seus usuários, ofertando condições físicas adequadas e um satisfatório atendimento pelos profissionais de saúde.</p>	<p>quanto a qualidade de atendimento ao usuário; quanto aos procedimentos adotados para mensuração do grau de satisfação do usuário do serviço público de saúde; quanto ao controle da presença de médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde; quanto às condições de armazenamento e dispensação de medicamentos; quanto as condições físicas do local (acessibilidade, limpeza, conforto, sinalização, segurança) e de equipamentos; ao descarte de resíduos de serviços de saúde; e quanto ao serviço de transporte de pacientes.</p>
<p>Divergência do Limite de Despesa com Pessoal do Poder Executivo, constante na LDO em relação ao apresentado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal constante no site da Secretaria da Fazenda.</p>	<p>Ao Poder Executivo que estabeleça um único limite máximo para despesas com pessoal, tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO como nos Relatórios de Gestão Fiscal RGFs.</p>

Ademais, em adição, incluo algumas recomendações do exercício de 2022, referentes a divergências em relação a alguns entendimentos da Diretoria de Contas de Governo, que, no entender desta Conselheira não foram atendidos, necessitando, por conseguinte, se recomendar novamente no exercício de 2023, senão vejamos:

<p>1</p>	<p><b>RECOMENDAÇÃO nº 10 – Exercício de 2022</b></p> <p>10. À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.</p>	<p><b>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</b></p> <p>A Unidade Técnica reputou esclarecida a questão por considerar que, após consulta à LDO de 2024, verificou que foram informados na nota explicativa do “Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita 2024” a indicação de parâmetros gerais e legais utilizados na apuração da renúncia de receita.</p> <p><b>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</b></p> <p>Entende-se que o fato de a Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 ter previsto a indicação de parâmetros na apuração da renúncia de receita, o que, em tese, atenderia a recomendação, considerando que para o exercício de <b>2023 não houve a solução da ressalva, me posiciono pela manutenção da recomendação com posterior reavaliação da questão no exercício de 2024.</b></p>
----------	---	--

Por fim, consoante mencionado na parte introdutória, pedindo vênias ao Relator, Conselheiro Valdomiro Távora, entendo salutar reiterar as recomendações consignadas no

exercício de 2022 atinentes à **Renúncia de Receitas**, motivo pelo qual, em harmonia com a manifestação técnica, me posiciono por manter as **recomendações 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35** consignadas no **Relatório de Instrução nº 2903/2024**, a seguir, reproduzidas:

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 do 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.

## CONCLUSÃO

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

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

Isto posto, e

**CONSIDERANDO** que restou evidenciado no Relatório da Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição **orçamentária** do Estado no exercício de 2023 revelando, contudo, algumas divergências no que tange as peças orçamentárias em relação à LRF;

**CONSIDERANDO** que está retratado no Relatório da Diretoria deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado **não** demonstra, adequadamente, a posição patrimonial do Estado, no Exercício de 2023, e que **não** foram respeitados alguns parâmetros definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

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

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

**CONSIDERANDO**, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **32 (trinta e duas) recomendações** por parte do Voto do Relator (já incluídas as **3 (três)** recomendações do Ministério Público de Contas), as quais acompanhamos *in totum*, mantenho a **RECOMENDAÇÃO nº 10 – Exercício de 2022**, por entender que para a conta de 2023 não foi atendida. Mantemos as **7 (sete)** recomendações que tratam de renúncia fiscal (estas foram mantidas no Relatório de Instrução nº 2903/2024 da Unidade Técnica (recomendações **nºs 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 35**) e ainda incluímos **3 (três)** novas recomendações que tratam sobre a desertificação, qualidade dos serviços prestados pelas Organizações Sociais na área da saúde, estabelecimento de um único limite máximo de despesa com pessoal para o Estado e a última sobre a influência do resultado positivo da geração de caixa com influência direta pela contratação de operação de crédito. Totalizando ao final **43 (quarenta e três)** recomendações. Embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2023, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias;

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

**A) ACOMPANHAMENTO** o Relator, pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas do Excelentíssimo Sr. Governador

Elmano de Freitas da Costa, referente ao exercício financeiro de 2023, e ainda acatando as ressalvas e recomendações propostas pela Relatoria, incluindo também **11 (onze) recomendações** tratadas na presente Declaração de Voto e listadas a seguir:

1) Ao Poder Executivo do Estado que na elaboração dos seus instrumentos de planejamentos (Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA) implemente projetos efetivos para Política Estadual de Proteção e Combate à Desertificação e mitigação dos efeitos da Seca, diante do aumento do quadro de desertificação, bem como da forte influência do quadro de chuva, ambos combinados, afetam negativamente os resultados da área agropecuária, se fazendo necessário aportar um montante maior de recursos em programas como o “Programa de Ação de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca – PAE” e outros que mitiguem os efeitos climáticos sobre a agropecuária. Ademais, busque o Poder Executivo executar percentualmente os valores orçamentários previstos nos programas citados.

2) Ao Poder Público Estadual, em atendimento ao interesse público e à cidadania, que busque a otimização da qualidade de atendimentos dos usuários das unidades de saúde geridas pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) quanto à qualidade de atendimento ao usuário; quanto ao controle da presença de médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde; quanto às condições de armazenamento e dispensação de medicamentos; quanto as condições físicas do local (acessibilidade, limpeza, conforto, sinalização, segurança) e de equipamentos; ao descarte de resíduos de serviços de saúde; e quanto ao serviço de transporte de pacientes.

3) Ao Poder Executivo que estabeleça um único limite máximo para despesas com pessoal, tanto na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO como nos Relatórios de Gestão Fiscal RGFs.

Remanescentes dos exercícios anteriores (consignadas no Parecer Prévio nº 276/2023).

4) À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados.

5) 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.

6) 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.

7) 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.

8) 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.

9) 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.

10) 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.

11) Ao Poder Executivo estadual que realize estudos periódicos para avaliar objetivamente o retorno socioeconômico obtido com as políticas de incentivos fiscais, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Econômico e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado, bem como evidencie nas notas explicativas no demonstrativo a metodologia utilizada para as projeções da estimativa do impacto orçamentário e demais informações para fins de controle e transparência das renúncias de receitas.

**B) RECOMENDAR** à Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal que avalie, nas contas do Governador do exercício de 2024, o fluxo de caixa oriundo das operações de crédito confrontando com os investimentos realizados (item 5.7).

C) Acompanho os demais encaminhamentos consignados na manifestação do Relator, Conselheiro Valdomiro Távora. **É como voto.**

Fortaleza, 27 de agosto de 2024

Soraia Thomaz Dias Victor  
**CONSELHEIRA**