

Relatório Anual das **CONTAS DE GOVERNO**

EXERCÍCIO 2023



PROCESSO Nº: 07566/2024-6

ESPÉCIE: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

ENTE FEDERATIVO: ESTADO DO CEARÁ

EXERCÍCIO: 2023

RESPONSÁVEL: ELMANO DE FREITAS DA COSTA

ÓRGÃO JULGADOR: PLENO

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ VALDOMIRO TÁVORA DE CASTRO JÚNIOR

SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DO PLENO: 27/08/2024

RELATÓRIO

Versam os presentes autos acerca da **Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará**, alusiva ao exercício financeiro de 2023, de responsabilidade do Exmo. Sr. Governador, **Elmano de Freitas da Costa**.

Em cumprimento ao art. 85, inciso I e §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (RITCE), então vigente, foi distribuída a este Conselheiro a relatoria das aludidas Contas, mediante sorteio eletrônico na sessão ordinária plenária de 23/01/2024, como atesta a Ata de Julgamento nº 01, publicada em 29/02/2024 no Diário Oficial Eletrônico do TCE-CE.

Em 03/04/2024, o Exmo. Sr. Governador, Elmano de Freitas da Costa, por meio do Ofício GG nº 42/2024, encaminhou a Prestação de Contas de Governo do Estado relativa ao exercício de 2023, em atendimento ao disposto no art. 88, inciso XVI, da Constituição Estadual, a qual foi autuada no âmbito deste TCE-CE sob o nº 07566/2024-6.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Diretoria de Contas de Governo para fins de instrução técnica, que, em 21/05/2024, emitiu o Relatório de Instrução nº 1945/2024, oportunidade em que sugeriu a submissão prévia das ocorrências identificadas e das recomendações formuladas ao Responsável, Sr. Governador, em homenagem aos Princípios Constitucionais do Contraditório e da Ampla Defesa (art. 5º, inciso LV, CF/88).

Conforme o Despacho Singular nº 4261/2024, datado de 22/05/2024, este Relator fixou o prazo de 10 (dez) dias úteis para que o Exmo. Governador se manifestasse acerca dos questionamentos apontados na instrução técnica.

Em 10/06/2024, houve solicitação de prorrogação de prazo por igual período, mediante expediente subscrito pelo Procurador-Geral do Estado do Ceará, Rafael Machado Moraes. Destaque-se que essa solicitação foi tempestiva, pois o prazo concedido, inicialmente,

encerraria em 12/06/2024, conforme expresso na Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 5778/2024.

Nos termos do Despacho Singular nº 5469/2024, foi concedida prorrogação de prazo, por mais 10 (dez) dias úteis.

O Sr. Elmano de Freitas da Costa apresentou, tempestivamente, seus esclarecimentos em 26/06/2024, protocolados sob o Processo nº 16819/2024-0, os quais tomaram por base a análise técnica elaborada pela *Comissão Gestora Intersectorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades no Âmbito das Contas Anuais de Governo (PASF)*, em resposta aos aspectos suscitados no exame técnico.

Após analisar os esclarecimentos apresentados, a Diretoria de Contas de Governo emitiu o Relatório de Instrução nº 2903/2024, datado de 05/07/2024, o qual submeteu o feito à consideração deste Relator, opinando no sentido de que fosse sugerida ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a aprovação com ressalvas das contas do Governador do Estado do Ceará, com 36 (trinta e seis) recomendações, nos termos de sua conclusão, a seguir transcrita:

Com base no exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, encaminha o feito ao juízo deliberatório desta Corte de Contas, opinando no sentido de que seja sugerida ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a APROVAÇÃO COM RESSALVAS da Prestação Anual das Contas do Governo do Estado, exercício de 2023, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado do Ceará, Elmano de Freitas da Costa, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio das suas unidades técnicas.

Ato contínuo, os presentes autos foram remetidos ao Ministério Público especial junto a este Tribunal (MPe), para análise e pronunciamento sobre a matéria. Na data de 01/08/2024, foi emitido o Parecer nº 4308/2024, da lavra da Procuradora-Geral Leilyanne Brandão Feitosa, que opinou pela emissão de Parecer Prévio pela APROVAÇÃO COM RESSALVAS das Contas de Governo do Estado do Ceará do exercício de 2023, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95 c/c art. 271 e seguintes do RITCE, com a expedição das recomendações e determinação por ela propostas, a seguir transcritas, e pelo órgão técnico.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES

287. No presente capítulo, além de, desde já, deixar assente a concordância com todas as recomendações sugeridas pelo órgão técnico, ressalvada a que adiante será objeto de proposição de determinação, este Ministério Público de Contas consolida as próprias

recomendações e determinação propostas ao longo deste parecer, as quais relacionam-se a seguir:

- a) RECOMENDAR ao Poder Executivo do Estado que assuma um compromisso real e abrangente com a segurança pública, reforçando a promoção de políticas públicas específicas e concretas para seguimentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade e de construção de um Estado mais seguro; (Capítulo 1 - §§ 50, alusivo à análise dos dados da Segurança Pública);
- b) RECOMENDAR que o Poder Executivo Estadual adote mecanismos para aumentar o cumprimento da projeção orçamentária, sobretudo no que se refere a programas e iniciativas de relevante importância para a expansão e distribuição hídrica no Estado, as quais são fundamentais para impulsionar o respectivo desenvolvimento socioeconômico, principalmente do interior que é tão atingido pelas constantes secas; (Capítulo 2 - §§ 66, alusivo à análise da execução orçamentária do Eixo 07 do PPA);
- c) RECOMENDAR ao Poder Executivo para que realize a devida avaliação objetiva do retorno socioeconômico das políticas de incentivos fiscais, demonstrando-a nas notas explicativas do correspondente demonstrativo, haja vista ser fundamental para assegurar que os respectivos benefícios sejam maximizados e que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e estratégica para o desenvolvimento socioeconômico do Estado; (Capítulo 2 - §§ 90, alusivo ao exame do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita constante da LDO);
- d) RECOMENDAR que o Poder Executivo Estadual, além de adotar providências no sentido de procurar reduzir ou ao menos manter as despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização estáveis e dentro dos parâmetros de razoabilidade, tenha atenção especial em relação ao controle do volume de terceirizações substitutivas e o respeito à regra do concurso público para preenchimento de cargos ligados ao exercício das atividades-fim, nos termos do previsto no art. 37, inciso II, CF/88; (Capítulo 2 - §§ 117, alusivo ao exame das Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização);
- e) RECOMENDAR ao Poder Executivo Estadual para que busque, ao máximo, aumentar os valores autorizados para a função Educação e, ainda, que se empenhe em tentar realizar a execução integral das despesas relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado; (Capítulo 2 - §§ 147, alusivo à análise da execução orçamentária dos investimentos com ênfase nos direitos sociais)
- f) RECOMENDAR que o Poder Executivo cumpra o art. 258 da Constituição Estadual, o qual tem sido objeto de reiterada recomendação nas contas dos exercícios de 2020, 2021 e 2022, com o fim de permitir que a FUNCAP atenda satisfatoriamente seus

objetivos de apoio a grupos de pesquisa de reconhecida excelência mediante o suporte financeiro à execução de projetos de pesquisas científicas, tecnológicas e de inovação; (Capítulo 4 - §§ 204, alusivo à análise das gastos com o fomento às atividades de pesquisa científica e tecnologia - FUNCAP)

g) RECOMENDAR 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. (Capítulo 4 - §§ 214, alusivo à análise da Despesa Total com Pessoal, a qual atingiu o percentual de 44,74% da RCL, superando, pois, o limite de ALERTA (43,74%) estabelecido na LRF)

h) 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. (Capítulo 4 - §§ 226, alusivo à análise do Regime Próprio de Previdência dos Servidores)

288. Outrossim, no que se refere à situação a seguir destacada, para a qual, em face da potencial gravidade que representa e por ser objeto de reiteradas recomendações inobservadas nos exercícios anteriores, compreende-se que dá azo à expedição de Determinação, em face do caráter cogente dessa deliberação e que, portanto, impõe ao responsável, ou a quem lhe suceda, o devido cumprimento, este MPC propõe o seguinte:

289. Quanto à situação da Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor):

290. Considerando que novamente no presente exercício restou configurada a indicação de dependência econômica dessa estatal, nos termos do art. 2º, inciso III, da LRF e Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, devendo a referida empresa 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; e

291. Considerando que a correspondente Recomendação de inclusão da Metrofor no Orçamento Fiscal do Estado do Ceará vem sendo reiterada em diversos Pareceres Prévios alusivos a contas de exercícios anteriores.

292. Compreende-se que a referida Recomendação, dada a sua contumácia inobservância, merece ser, *in casu*, substituída pela expedição da seguinte Determinação:

i. DETERMINAR à Secretaria do Planejamento e Gestão que, a partir da Prestação de Contas do Governo do Estado do exercício de 2025, inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao 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 43/2001 do Senado Federal.

293. Com efeito, diante de todo o exposto e pelas razões aduzidas, entendemos que as presentes Contas de Governo devem ser APROVADAS com RESSALVAS, em razão das impropriedades destacadas, fazendo-se as RECOMENDAÇÕES e DETERMINAÇÃO acima elencadas, somadas com as que foram propostas pelo órgão técnico.

Em seguida, em 01/08/2024, retornaram os autos conclusos ao Gabinete deste Conselheiro.

É o relatório.

VOTO

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará tem como missão institucional estabelecida na Constituição do Estado do Ceará, dentre outras, a de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante a emissão de Parecer Prévio, o qual respaldará o julgamento das Contas de Governo pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (art. 76, inciso I, combinado com o art. 49, inciso X, ambos da Constituição do Estado do Ceará de 1989).

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

Na instrução deste processo, a Diretoria de Contas de Governo procedeu ao exame do Balanço Geral do Estado (BGE), da base de dados gerada no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (SIAFE), dos dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e nos sistemas de gestão estaduais disponíveis para consulta deste Tribunal, dentre outras fontes e, como resultado do exame, elaborou relatórios de instrução, que subsidiaram a elaboração deste voto, que está organizado da seguinte forma:

Capítulo 1 - Conjuntura Socioeconômica: Exame de temas relacionados à conjuntura econômica e social, de acordo com indicadores que demonstrem a efetividade e eficiência dos programas governamentais realizados, propiciando sua análise para fins gerenciais;

Capítulo 2 - Planejamento e Execução Orçamentária: Análise dos Programas de Governo e o acompanhamento de execução orçamentária da receita e da despesa, bem como a relação entre os instrumentos de planejamento;

Capítulo 3 - Análise das Demonstrações Contábeis: Análise das demonstrações contábeis, de forma consolidada, com intuito de avaliar a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Estado;

Capítulo 4 - Conformidade Fiscal, Financeira e Orçamentária: Verificação dos limites constitucionais e legais, tais como a aplicação de recursos financeiros na manutenção e desenvolvimento do ensino, nas ações e serviços públicos de saúde, bem como análise dos aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);

Capítulo 5 - Transparência na Administração Pública: Análise do cumprimento dos normativos legais relacionados e alguns aspectos gerenciais sobre a transparência do Ente;

Capítulo 6 - Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 276/2023: Análise das ações de melhoria ou corretivas que foram e/ou estão sendo adotadas no âmbito da Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento às recomendações formuladas por este Tribunal de Contas, por ocasião do exame das contas de exercícios anteriores;

Capítulo 7 - Consolidação das Recomendações de Exercícios Anteriores com as Realizadas no Exercício de 2023: Elenca todas as recomendações realizadas neste processo, sejam as mantidas de exercícios anteriores ou as realizadas pela primeira vez em 2023;

Conclusão: Parte dispositiva do voto, contendo o entendimento do Relator que será apreciado pelo Pleno do TCE-CE.

No seu relatório conclusivo, a Diretoria de Contas de Governo analisou as recomendações realizadas em 2022 (Parecer Prévio nº 276/2023), constando que das 54 recomendações advindas de exercícios anteriores, 18 (dezoito) foram “Atendidas”, 27 (vinte e sete) se encontram “Em fase de implementação”, 7 (sete) foram identificadas como “Não atendidas” e 2 (duas) tiveram sua redação incorporadas a outras já existentes, sendo ainda acrescidas 2 (duas), decorrentes da análise realizada da presente Prestação de Contas de Governo.

Com base na análise realizada pela Diretoria de Contas de Governo, verifica-se que das 54 recomendações expedidas por esta Corte de Contas em exercícios anteriores, 18 (dezoito) foram consideradas “Atendidas” e 36 (trinta e seis) se encontravam pendentes de ações governamentais, dentre elas: 27 foram consideradas “Em fase de implementação” e outras 7 com o status “Não Atendidas”. Frisa-se que quatro recomendações dessa relação foram aglutinadas em duas, por terem grande similaridade. Por isso, de acordo com a SECEX, restaram pendentes 34 (trinta e quatro) recomendações de exercícios pretéritos.

Ademais, no tocante aos achados identificados no exame da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2023, o Órgão Técnico destacou as seguintes ressalvas e recomendações, as quais acompanhei integralmente:

Ressalvas e respectivas recomendações do exercício de 2023

| RESSALVAS | RECOMENDAÇÕES |
|--|---|
| CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA | |
| Novo Regime Fiscal | |
| Ausência de divulgação do cálculo do teto de | Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar a |

| | |
|--|---|
| gastos levando em consideração o novo regime fiscal. | demonstração dos cálculos do teto de gastos determinados pelo Processo nº 04355/2017-2, homologados pela Resolução nº 0569/2018 de acordo com a EC nº 88/2016 da Constituição do Estado do Ceará. |
|--|---|

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

Monitoramento e Avaliação do PPA

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

Fonte: Relatório de Instrução nº 2903/2024

Também convém enfatizar a qualidade do Parecer nº 4308/2024 do Ministério Público especial junto a este Tribunal, da lavra da Procuradora-Geral, Dra. Leilyanne Brandão Feitosa, que contribuiu com a análise de diversos pontos do Relatório da Unidade Técnica, tendo sugerido 08 (oito) recomendações, além da conversão de 1 (uma) recomendação em determinação. Destaco que acolhi na integralidade as recomendações sugeridas pela Procuradora, sendo três novas recomendações e outras cinco com redação similar àquelas já existentes.

Dessa forma, apresentadas essas observações, passo à análise dos pontos abordados no Relatório Conclusivo da Diretoria de Contas de Governo, bem como os trazidos no Parecer Ministerial.

1. CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

Neste capítulo, apresentam-se os principais indicadores da situação econômica e social do Estado do Ceará, a partir das informações dispostas no Relatório Técnico elaborado pela Diretoria de Contas de Governo, que analisou os seguintes tópicos:

- o cenário econômico nacional e estadual e a evolução do Produto Interno Bruto (PIB), bem como a composição do PIB estadual por setores da economia (Agricultura, Indústria e Serviços);
- a balança comercial do Estado do Ceará;
- o mercado de trabalho estadual; e
- a análise dos investimentos nas áreas de educação, saúde e segurança pública.

Vale ressaltar que, com relação aos dados econômicos nacionais e estaduais relativos aos exercícios de 2022 e 2023, o relatório técnico destacou que são dados preliminares, sujeitos a futuras alterações conforme metodologia adotada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1.1. Produto Interno Bruto (PIB)

O Produto Interno Bruto – PIB representa um dos principais indicadores de desempenho da economia, sendo a soma de todos os bens e serviços produzidos em um país, estado ou município durante um certo período.

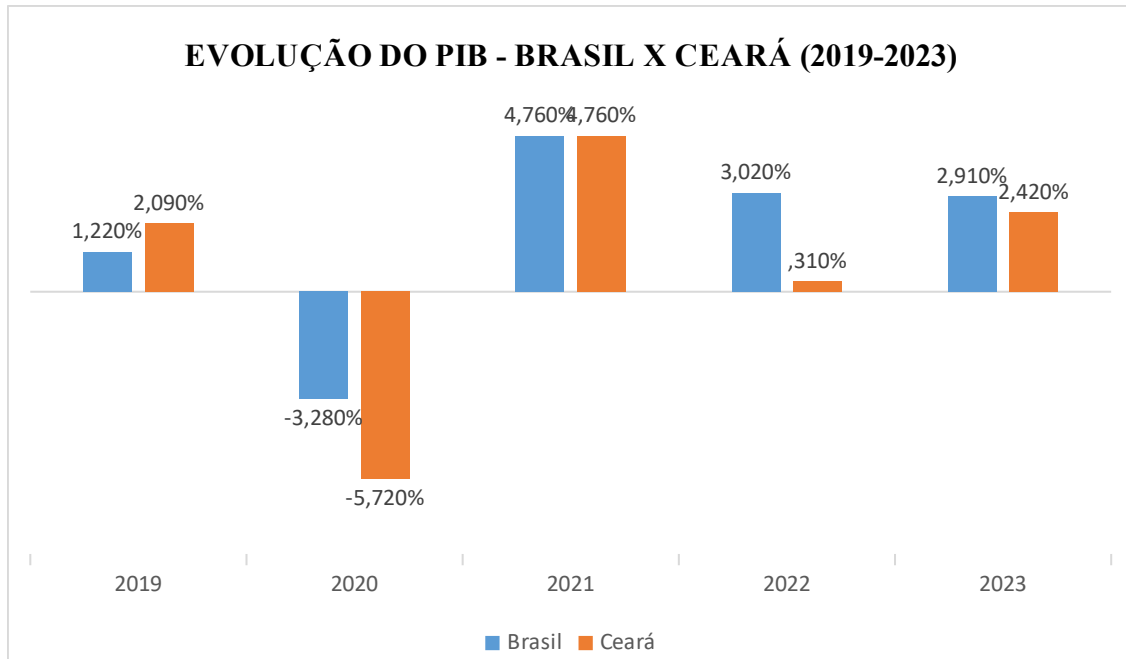
De acordo com os dados divulgados pelo IBGE, o PIB do Brasil, no ano de 2023 apresentou um crescimento de 2,91% em relação ao registrado no exercício anterior (2022), sendo este o terceiro ano consecutivo de crescimento depois do auge dos efeitos da pandemia de COVID-19 sobre a economia do país.

Os valores agregados dos três setores que compõem o PIB nacional apresentaram os seguintes resultados em 2023: Agropecuária (15,1%), Indústria (1,6%) e Serviços (2,4%).

O aumento mais significativo foi registrado no setor da Agropecuária (15,1%), decorrente, principalmente, do crescimento da produção e do ganho de produtividade da atividade agrícola.

No estado do Ceará, conforme os dados extraídos do Boletim da Conjuntura Econômica Cearense – 4º Trimestre de 2023, documento publicado pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), o PIB apresentou um crescimento de 2,42% em relação

ao ano passado. O gráfico a seguir, mostra a evolução do PIB do Ceará em relação ao Brasil nos últimos cinco anos.



Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo/Secex/Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Em relação ao desempenho setorial da economia cearense no ano de 2023, em comparação com o exercício anterior (2022), os setores da Indústria e Serviços apresentaram crescimento de, respectivamente, 1,09% e 3,40%. Por outro lado, o setor da Agropecuária registrou queda de 6,40%.

A seguir, faço uma breve síntese das informações trazidas no Relatório Técnico acerca do desempenho setorial do PIB cearense no exercício em análise:

- a) **Agropecuária:** o setor agropecuário cearense apresentou resultado negativo no ano 2023, registrando uma queda de 6,40%, em relação ao ano 2022. Esse desempenho negativo na produção de grãos foi influenciado por uma intensa irregularidade temporal das chuvas.

A produção de cereais, leguminosas e oleaginosas do Ceará estava estimada em 483,4 mil toneladas em 2023, abaixo das 671,1 toneladas obtidas em 2022.

A produção das frutas também foi bastante afetada pela irregularidade das chuvas

e pelas altas temperaturas registradas em 2023, com destaque positivo para a produção de maracujá (4,1%), melancia (16,6%) e mamão (2,6%) que apresentaram estimativas de crescimento da produção, na comparação de 2023 com 2022, mesmo com o cenário climático adverso.

Em relação a pecuária, o estado do Ceará apresentou um bom desempenho no exercício, com destaque para produção de leite (14,5%), galináceos (2,5%), ovos (4,1%) e bovino (2,9%).

- b) **Indústria:** O setor industrial em 2023 apresentou um crescimento de 1,09% em relação a 2022.

A produção física da Indústria de Transformação cearense, após cinco trimestres seguidos de recuo na produção, voltou a registrar resultados positivos entre os meses de outubro e dezembro de 2023. Apenas no último trimestre do ano, a manufatura local interrompeu a longa sequência de maus resultados e registrou uma expansão de 3,3% em relação ao mesmo período de 2022.

O Relatório Técnico ressaltou que, das 11 (onze) atividades que compõem o segmento de transformação, apenas quatro atividades encerraram o ano com alta na produção. Foram elas, a Fabricação de têxteis (25,5%), de Bebidas (7,8%), de Petróleo e derivados (1,7%) e de Alimentos (0,9%).

- c) **Serviços:** No acumulado do ano até dezembro de 2023, o setor de serviços apresentou, em 2023, alta de 3,40%, superior à registrada em igual período do exercício anterior (2022), no qual foi observado um crescimento estimado de 1,64%.

O maior crescimento registrado no setor foi observado no último trimestre de 2023, com taxa de crescimento de 4,76%. Esse bom resultado no último trimestre pode ser explicado, principalmente, pelo bom desempenho das atividades de comércio e serviços de manutenção e reparação (+10,39%); serviços de alojamento e alimentação (+5,59%); serviços prestados as famílias (+5,57%); serviços financeiros (+5,03%); transporte, armazenagem e correios (+3,87%); e administração pública (+1,12%).

1.2. Balança Comercial

O Relatório técnico destacou que o desempenho da balança comercial em 2023 apresentou um saldo negativo em relação ao saldo verificado em 2022, de acordo com os dados do Boletim do Comércio Exterior do Ceará disponibilizado pelo IPECE.

As exportações cearenses em 2023 registraram uma queda de 13,1% em relação ao resultado obtido em 2022, finalizando o ano com um valor exportado de US\$2,03 bilhões.

Dentre os principais produtos exportados pelo Estado do Ceará, destaque para “Ferro fundido, ferro e aço”, com participação de 53,08% no valor total exportado, seguido dos “Calçados, polainas e artefatos semelhantes; suas partes” (18,64%); “Frutas, cascas de frutos cítricos e de melões (3,68%) e “Combustíveis minerais e produtos derivados” (3,81%). Somente estes quatro principais produtos registraram uma participação conjunta de 77,67% da pauta de exportações no ano de 2023.

As importações, no Estado do Ceará, registraram queda expressiva, de 35,6% frente ao ano de 2022, com redução de US\$ 1,74 bilhão, finalizando o ano de 2023 com US\$ 3,16 bilhões.

Dos produtos importados, destaque para o grupo de Combustíveis Minerais e seus derivados, que respondeu por 24,84% da pauta de importações cearenses. Esse segmento apresentou uma forte queda de 61,92%, passando de US\$ 2.062.114.603,00 em 2022 para US\$ 785.160.082,00 em 2023.

1.3. Mercado de Trabalho

No que diz respeito ao mercado de trabalho, de acordo com os dados disponibilizados pelo Novo Caged, o Estado do Ceará registrou, em 2023, um saldo acumulado positivo de 53.954 de empregos formais com carteira de trabalho assinada, sendo o segundo estado do Nordeste a registrar maior número de empregos formais.

De acordo com o Relatório Técnico, no mercado de trabalho cearense, foram registrados dez saldos mensais positivos e apenas dois saldos mensais negativos em 2023. Os maiores saldos mensais positivos foram observados nos meses de agosto (+10.760 vagas) e setembro (+10.108 vagas). Por outro lado, os dois saldos negativos ocorreram nos meses de janeiro (-2.085 vagas) e dezembro (-3.725 vagas).

1.4. Educação

A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna determina, ainda, em seu artigo 205, que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Sobre o tema, o Relatório Técnico destacou que o resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB é um dos indicadores relacionados à área educacional.

Criado em 2007 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi formulado com o objetivo de medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Entretanto, no Relatório Técnico, ressaltou-se ainda que, para o exercício de 2023, restou prejudicada a análise dos indicadores do IDEB, tendo em vista que os resultados relativos a este exercício somente serão divulgados no segundo semestre de 2024, após a coleta de dados da 2ª etapa do Censo Escolar, essencial para a composição dos indicadores de rendimento escolar, e a partir da divulgação dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb).

Não obstante, cumpre destacar que, na análise das contas do exercício anterior (2022), destacou-se que os dados mais recentes em relação ao IDEB são referentes ao exercício de 2021, nos quais o Estado do Ceará obteve o melhor resultado do IDEB (7,2) em relação aos demais estados do Nordeste, nos anos iniciais do Ensino Fundamental para rede de ensino estadual, bem como superou a meta do IDEB (6,0).

Em relação aos anos finais do Ensino Fundamental, o Estado do Ceará também obteve o maior IDEB (5,3) dentre os estados da região Nordeste, entretanto não atingiu a meta estabelecida para o período em análise (5,5).

No que concerne às metas estabelecidas para o 3º ano do Ensino Médio, apesar de ter obtido, junto com Pernambuco, o melhor índice regional (4,4), não atingiu a meta do IDEB, que era de 5,2.

Em razão do não atingimento das metas estipuladas, notadamente as referentes aos anos finais do Ensino Fundamental e as estabelecidas para o 3º ano do Ensino Médio, foi exarada recomendação no Parecer Prévio nº 276/2023, nos seguintes termos: Em relação ao IDEB (e aos demais planos de educação), que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.

No Relatório de Instrução nº 1945/2024, analisando os argumentos apresentados pela Comissão PASF sobre o assunto, o órgão técnico concluiu que o Governo do Estado está desenvolvendo ações que buscam garantir aos alunos o direito a um processo de aprendizagem de qualidade, com mais tempo na escola, oportunidades de preparação profissional e desenvolvimento de habilidades no intuito de agregar além de conhecimento, valores ao projeto de vida dos estudantes.

Entretanto, especificamente quanto às metas do IDEB, destacou-se a impossibilidade de aferir se o Governo do Estado alcançou o cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino, já que os resultados referentes ao IDEB em 2023 ainda não foram divulgados, embora tenham sido observadas ações para seu atingimento. Nesse sentido, considerou-se a recomendação em fase de implementação e sugeriu-se a sua manutenção para o exercício seguinte.

Sobre o assunto, o Ministério Público especial destacou ainda que de acordo com o Ranking de Competitividade dos Estados, o Estado do Ceará, no que se refere ao pilar “Educação”, que, engloba 8 (oito) indicadores, quais sejam, “ENEM”, “Avaliação da Educação”, “Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental”, “Taxa de Atendimento do Ensino Infantil”, “Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio”, “Índice de Oportunidade da Educação” e “IDEB”, encerrou o ano de 2023 na 4ª posição a nível nacional, caindo uma classificação comparado a 2022 (3ª), e que, em relação à análise especificamente do desempenho no IDEB, também caiu uma classificação comparado ao exercício anterior, ficando em 4º lugar, atrás de São Paulo (1º), Paraná (2º) e Distrito Federal (3º).

Dessa forma, considerando as informações acima e corroborando com o entendimento técnico pela impossibilidade de aferição dos resultados referentes ao IDEB 2023, o MPe concluiu sua análise, sugerindo que a recomendação seja reiterada.

Diante do exposto, coaduno com a sugestão da Unidade Técnica e do Ministério Público especial, no sentido de que a recomendação seja reiterada para esse exercício de 2023, nos mesmos termos dispostos no Parecer Prévio nº 276/2023.

Ainda com relação a Função Educação, merece relevo que foi também objeto da recomendação nº 02, no Parecer Prévio nº 276/2023, qual seja: “ quanto a educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas

subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar medidas tendentes a garantir, inclusive por meio de retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

No Relatório de Instrução nº 2903/2024, analisando o atendimento a essa recomendação, notadamente após a manifestação do Governo do Estado sobre o assunto, o órgão técnico concluiu que, de acordo com os dados apresentados, houve uma diminuição de 1,17% nas despesas de investimentos na subfunção 365 – Educação Infantil em 2023 em relação ao ano de 2022. Por outro lado, foi registrada em 2023 uma despesa de valor (R\$ 26.479,00) em investimentos na subfunção 128 – Formação de Recursos Humanos. Por esse motivo, a recomendação foi considerada como Não Atendida.

Isto posto, considerando que a recomendação não foi atendida, e que se refere a uma das áreas que considero prioritária para o bom desenvolvimento da gestão pública, a educação, renovo a recomendação nos mesmos termos propostos no Parecer Prévio nº 276/2023.

1.5. Saúde

A saúde é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988, e deve ser garantido pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O Relatório Técnico informou que o Governo do Estado do Ceará, por meio da Secretaria da Saúde (SESA), publicou o Boletim de Coberturas Vacinais de 2023 nº 01, de 20/12/2023, para divulgar os resultados preliminares de coberturas vacinais do período de janeiro a outubro de 2023 no território estadual cearense.

Da análise técnica acerca dos dados apresentados, concluiu-se que no ano de 2023 foram obtidos resultados superiores em relação ao mesmo período do ano anterior (2022).

Ressaltou-se, ainda, que a SESA publicou semanalmente, em 2023, a Planilha de Notificação Semanal – PNS para dar transparência, com mais acesso às informações e oportunidade de resposta às ações pertinentes às doenças e óbitos por agravos de notificação compulsória de importância epidemiológica para o Estado.

1.6. Segurança Pública

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

Em relação ao tema, a Diretoria de Contas de Governo delimitou sua análise aos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) e aos Crimes Violentos contra o Patrimônio – CVP, como indicadores da área, divulgados pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE).

Vale destacar que as estatísticas acerca da segurança pública são apresentadas mensalmente pela Gerência de Estatística e Geografia, e utiliza como base de dados de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), o somatório de crimes de homicídio doloso/feminicídio, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio).

No ano de 2023, a SSPDS divulgou em seu sítio eletrônico que o número de vítimas de Crimes Violentos Letais e Intencionais foi de 2.970 no Estado do Ceará. Tal resultado foi o mesmo apresentado no ano passado (2022), mantendo-se estável o número de ocorrências referentes aos CVLI.

Com relação aos Crimes Violentos contra o Patrimônio, a SSPDS divulgou em seu sítio eletrônico que, no ano de 2023, foram registradas 42.607 ocorrências no Estado do Ceará.

Em dados consolidados, observou-se que o indicador criminal (CVP) apresentou uma diminuição de 7,2% em relação as ocorrências registradas no exercício anterior (45.930), em todo território do Estado do Ceará.

O tema da Segurança Pública foi objeto da recomendação nº 3 no Parecer Prévio nº 276/2023, redigida nos seguintes termos: “Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade”.

No Relatório de Instrução nº 2903/2024, o órgão instrutivo, após a análise dos esclarecimentos apresentados, concluiu que a recomendação proposta encontra-se “em fase de implementação”, visto que foi observada neste exercício uma estabilidade no número de ocorrências (2.970) dos Crimes Violentos Letais e Intencionais registrados no exercício anterior (2022).

Com relação aos Crimes Violentos contra o Patrimônio, ponderou-se que foi observada uma redução de 7,2% em relação as ocorrências registradas no exercício anterior (2022) e que os números apresentados ainda são preocupantes no cenário da violência no Estado.

Sobre o assunto, o Ministério Público especial destacou que os números da criminalidade no Estado continuam preocupantes.

Inclusive, ponderou-se que, de acordo com matéria publicada pelo Site do Globo, a partir de dados extraídos do Projeto Monitor da Violência, criado em 2017 por meio de uma parceria entre o G1, o Núcleo de Estudos da Violência da USP e o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que tem como objetivo discutir a questão da violência no país e apontar caminhos para combatê-la, o Estado do Ceará, no ranking dos estados com as maiores taxas de mortes violentas para cada 100 mil habitantes, ficou em 6º lugar, com uma taxa de 33,8 assassinatos, bem acima na média do Brasil que foi de 19,4.

Ressaltou-se ainda que, segundo o prefalado Ranking de Competitividade dos Estados, o Ceará, no que se refere ao pilar “Segurança Pública”, encerrou o ano de 2023 na 16ª classificação, o que, conquanto tenha representado uma melhoria de 9 (nove) posições em comparação com o exercício de 2022, no qual havia ficado em 25º colocado, ainda denota que há muito o que melhorar, sendo necessário que o Governo do Estado continue dedicando mais atenção, investimentos e esforços para proporcionar melhoria da segurança pública aos seus cidadãos e garantir a plenitude desse direito constitucional.

Com relação à segurança pública, constitui eixo temático bastante sensível, notadamente tendo em conta os números acima reportados, e, nessa diretiva, reclama maior atenção do Governo do Estado.

Conforme observamos nos apontamentos dos órgãos técnico e ministerial, no exercício em análise, restou evidente que não houve uma redução significativa nos números relativos a criminalidade no Estado, motivo pelo qual renovo a recomendação nº 03 do Parecer Prévio nº 276/2023.

2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O planejamento das ações governamentais se baseia, conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, em três peças fundamentais, quais sejam: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Esses instrumentos possuem funções predeterminadas e interligadas, objetivando orientar a atividade orçamentária e financeira do Estado.

A Diretoria de Contas de Governo analisou os instrumentos de planejamento que orientaram a gestão do Governo do Estado do Ceará em 2023, bem como a execução orçamentária das receitas e despesas. A seguir, destaco os pontos que entendo serem mais relevantes, com as observações e ressalvas que considero necessárias.

2.1. Plano Plurianual (2020-2023)

O PPA é o instrumento de planejamento estratégico das ações do Governo. Nele, são estabelecidas, para um período de quatro anos, as diretrizes e as metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, além das relativas aos programas de natureza continuada, nos termos do art. 165 da CF/88.

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

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

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

Posteriormente, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 17.327, 23 de outubro de 2020, que altera os atributos dos programas criados pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019 (Plano Plurianual 2020-2023). Essa Lei ainda alterou as quantidades programadas das

entregas dos programas de governo retroagindo a 1º de janeiro de 2020, bem como os atributos dos programas para os exercícios de 2021 a 2023.

Devido à revisão do PPA 2020-2023 para o período de 2022 e 2023, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 17.776, de 23 de novembro de 2021, que dispõe sobre a revisão do presente PPA e altera dispositivos da Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019.

Por último, a Assembleia Legislativa aprovou a Lei nº 18.279, de 23 de dezembro de 2022, que altera atributos de programas criados pela Lei nº 17.160, de 27 de dezembro de 2019, que dispõe sobre o Plano Plurianual 2020-2023, alterada pela Lei nº 17.219, de 3 de junho de 2020, Lei nº 17.327, de 23 de outubro de 2020, e Lei nº 17.776, de 23 de novembro de 2021.

2.1.1. Estrutura do PPA 2020-2023

De acordo com a instrução técnica, o PPA 2020-2023 está estruturado da seguinte forma: Eixo Governamental de Atuação Intersectorial, Tema e Programa.

Conforme estabeleceu a Lei nº 17.160/2019, o PPA em exame está apoiado em 07 (sete) grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará Acolhedor, Ceará da Gestão Democrática para Resultados, Ceará de Oportunidades, Ceará do Conhecimento, Ceará Pacífico, Ceará Saudável e Ceará Sustentável. Esses eixos estruturam a ação governamental de modo a permitir o desenvolvimento econômico para superar as desigualdades sociais e regionais.

O Plano se divide em temas que consistem em desdobramentos do Eixo, sendo representado pelas diversas áreas de atuação do governo e em programas, que são instrumentos de organização da ação governamental, visando o alcance dos resultados desejados.

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

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

2.1.2. Integração do PPA com a Lei Orçamentária Anual

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

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

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

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

2.1.3. Execução financeira dos Programas

O Relatório técnico ressaltou que, para o exercício de 2023, os dados referentes à execução financeira serão apresentados por tipo de programa: finalístico, administrativo e especial, sendo que, para os programas finalísticos, será feita uma análise pormenorizada, analisando a representatividade desses programas no orçamento do Estado do Ceará.

2.1.3.1. Por tipo de Programa

No exercício financeiro em análise (2023), a execução dos Programas Governamentais, considerando-se os recursos autorizados pela LOA e os créditos adicionais, alcançou o montante de R\$ 37.423.640.356,93, que representou 81,39% do total autorizado.

Na tabela a seguir, constam os valores da dotação atualizada e o total empenhado, em 2023, por tipo de programa:

Tabela 2.1 – Dotação atualizada e valor empenhado por tipo de programa (R\$1,00)

| Tipo de Programa | Dotação Atualizada (a) | Empenhado (b) | Execução (%b/a) | Representatividade (%b/c) |
|------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------|---------------------------|
| Administrativo | 4.808.971.210,77 | 4.576.622.973,96 | 95,17% | 12,23% |
| Especial | 12.621.217.911,98 | 8.266.919.868,89 | 65,50% | 22,09% |
| Finalístico | 28.548.733.241,26 | 24.580.097.514,08 | 86,10% | 65,68% |
| Total (c) | 45.978.922.364,01 | 37.423.640.356,93 | 81,39% | 100,00% |

Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo – Relatório de Instrução nº 1945/2024.

Analisando a execução por tipo de programa, observo que os programas do tipo “Administrativo” tiveram o maior percentual de execução (95,17%) em relação a dotação atualizada na LOA, e a menor representatividade no total executado pelo Estado em 2023, registrando o percentual de 12,23%.

Os programas do tipo “Finalísticos” tiveram maior representatividade no orçamento do Estado, registrando um percentual de 65,58% do total executado pelo Estado em 2023.

Os programas do tipo “Especial” apresentaram um percentual de execução de 65,50% em relação a dotação atualizada na LOA e tiveram uma representatividade de 22,09% em relação ao total executado em 2023.

Dos dados apresentados, merece destaque a representatividade dos programas finalísticos (65,58% do total executado pelo Estado em 2023), principalmente por serem estes os responsáveis diretos pelo fornecimento de bens ou serviços para a sociedade.

2.1.3.1.1. Programas Administrativos e Especiais

Com relação aos programas administrativos e especiais, o relatório técnico destacou o aumento na execução das despesas do Programa 211 – Gestão Administrativa do Ceará, na ordem de 14,54%, em relação ao exercício anterior (2022).

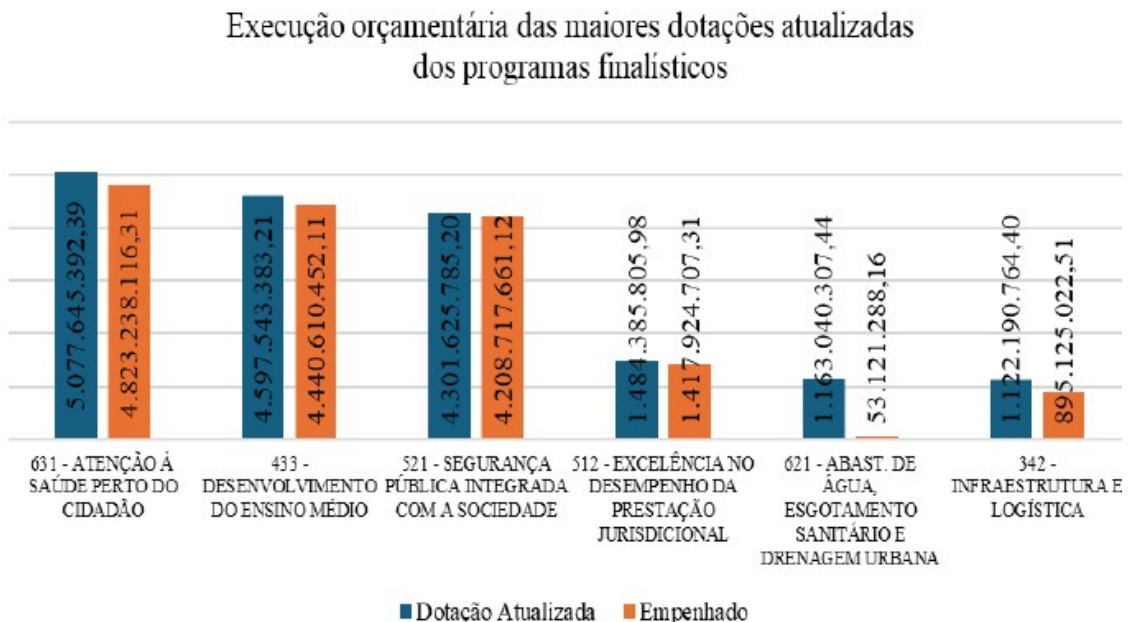
Registrou-se que, nesses programas, a maior despesa executada em 2023 foi no Programa 213 – Previdência Estadual, que atingiu o montante de R\$ 4.938.789.484,81, que representou 59,74% do valor total previsto para os programas especiais no orçamento. Já o Programa 212 – Encargos Gerais do Estado, que trata do pagamento de dívidas do Estado, apresentou uma queda de 8,54% comparado com o ano anterior.



Fonte: Relatório da Diretoria de Contas de Governo – Relatório de Instrução nº 1945/2024.

2.1.3.1.2. Programas Finalísticos

Analisando os dados relativos a execução dos programas finalísticos, o órgão técnico concluiu que o Governo do Estado do Ceará priorizou, no exercício de 2023, as áreas de “Saúde”, “Educação” e “Segurança Pública”, visto que os programas finalísticos (631 - Atenção à Saúde Perto do Cidadão, 433 - Desenvolvimento do Ensino Médio e 521 - Segurança Pública Integrada com a Sociedade) foram os que receberam as maiores dotações orçamentárias, conforme observa-se no gráfico abaixo:

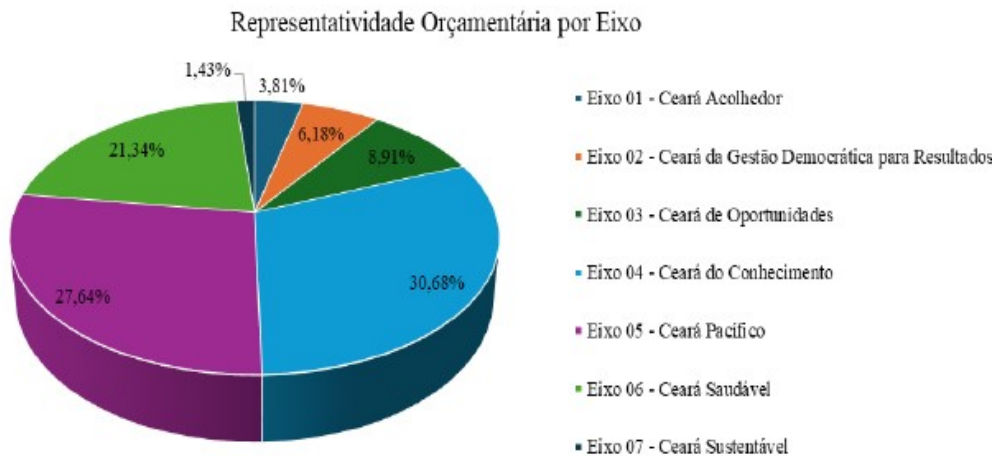


Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo – SECEX/TCE-CE.

Os programas destacados no gráfico acima, juntos, representaram 64,44% do total empenhado nos programas finalísticos em 2023, somando o montante de R\$ 15.838.737.247,52, enquanto os outros 82 programas finalísticos representaram apenas 35,56%, com o montante de R\$ 8.741.360.266,56.

2.1.4. Execução Orçamentária dos Programas Finalísticos por Eixo Governamental

O Relatório Técnico apurou que os Eixos Governamentais que apresentaram as maiores representatividades nas execuções orçamentárias do Governo do Estado em 2023, foram os seguintes: Eixo 04 – Ceará do Conhecimento, com execução orçamentária no montante de R\$ 7.542.241.569,53; Eixo 05 – Ceará Pacífico, com execução orçamentária no montante de R\$ 6.793.598.290,92 e Eixo 06 – Ceará Saudável, com execução orçamentária no montante de R\$ 5.246.224.702,99, conforme se observa no gráfico abaixo:



Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo – SECEX/TCE-CE.

Analisando a execução dos programas finalísticos por Eixo Governamental, verificou-se que os Eixos nas áreas de ‘Segurança Pública’ e ‘Educação’ mantiveram um perfil de execução satisfatório, na proporção de 96,48%, e 92,17%, respectivamente, do total planejado.

O Eixo 7 apresentou uma baixa execução orçamentária (52,14%) se comparado aos outros eixos, especialmente em razão da baixa execução do programa 732 - Oferta Hídrica para Múltiplos Usos, principalmente nas iniciativas 732.1.03 - Expansão da capacidade de transferência hídrica e 732.1.04 - Expansão da capacidade de transferência hídrica-Cinturão das Águas do Ceará.

Com relação a baixa execução orçamentária observada no Eixo 07 do PPA 2020-2023, o Ministério Público especial sugeriu a expedição de recomendação ao Poder Executivo para que adote mecanismos para aumentar o cumprimento da correspondente projeção orçamentária, “sobretudo por estar relacionada a programa e iniciativas de relevante importância para a expansão e distribuição hídrica no Estado, as quais são fundamentais para impulsionar o respectivo desenvolvimento socioeconômico, principalmente do interior tão atingido pelas constantes secas”.

Sobre a gestão hídrica, entendo que é um ponto sensível e que deve ser permanente monitorado pelo Governo do Estado de Ceará, especialmente, em razão do histórico recorrente de períodos de estiagem no Estado, motivo pelo qual acolho a recomendação proposta como parte integrante desse voto, nos termos descritos acima.

2.1.5. Execução Física dos programas finalísticos por Eixo Governamental de Atuação Intersetorial.

A instrução técnica destacou que os programas finalísticos geram entregas para o público-alvo e que essas entregas traduzem o bem ou o serviço que o público-alvo receberá no tocante a determinada estratégia, ao longo dos quatro anos de vigência do Plano, com metas regionalizadas, para 2023 e para o período 2020-2023.

Na sequência, serão demonstrados os resultados da execução física, com a análise realizada pelo órgão técnico sobre cada programa finalístico executado em 2023 por eixo governamental de atuação setorial.

Com relação ao **Eixo 01, Ceará Acolhedor**, a unidade técnica verificou que, dos 13 programas, divididos em 4 temas, os que mais se destacaram, com execução de mais de 100% da meta programada para 2023 foram: 121 – Implementação do Sistema Único de Assistência Social (111%); 132 – Promoção da Inclusão Social no Âmbito da Política sobre Drogas (110%) e 141 – Gestão e Promoção da Segurança Alimentar e Nutricional (102%).

O programa 123 – Proteção Social Básica foi o que apresentou a maior dotação orçamentária no Eixo em 2023, alcançando o montante de R\$ 415.736.413,99.

Com relação as metas e prioridades previstas no Anexo I da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, ressaltou-se que 29 das entregas prioritárias referem-se a iniciativas apresentadas no Eixo 01. Dessas, 05 entregas não tiveram execução física. Por outro lado, quase 50% das entregas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2023 apresentaram execução física acima de 95% da meta estabelecida.

Quanto ao **Eixo 02, Ceará da Gestão Democrática por Resultados**, a análise técnica apontou que, dos 18 programas finalísticos contemplados neste Eixo, divididos em 04 temas

estratégicos, metade executou mais de 100% da meta programada para o ano de 2023, com destaque para os seguintes programas: 231-Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade (185%), 258-Desenvolvimento do Processo Legislativo (147%), 256-Comunicação Institucional(142%), 257-Defesa dos Interesses do Estado(134%).

O Programa 231-Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade foi o que apresentou a maior dotação orçamentária para o exercício, com o montante de R\$ 734.453.281,17.

Verificou-se que, das 188 entregas de iniciativas apresentadas no Eixo 02, nenhuma foi considerada como prioridade pela Administração Pública Estadual no Anexo I da LDO 2023.

No que concerne ao **Eixo 03, Ceará de Oportunidades**, observou-se que dos 16 programas pertencentes a esse Eixo, apenas 04 executaram mais de 100% da meta programada para o ano de 2023, quais sejam: 361 - Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo do Artesanato (129%), 313 - Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio (118%), 363 - Conexão Trabalho e Renda Ceará (116%) e 344 – Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (100%).

O programa “342-Infraestrutura e logística” foi o que apresentou a maior dotação orçamentária neste Eixo, alcançando o montante de R\$ 1.122.190.764,40.

Verificou-se que, das 215 entregas das iniciativas apresentadas nesse Eixo, 31 foram consideradas como prioridade pela Administração Pública Estadual, consoante Anexo I da LDO para o exercício de 2023.

Das metas prioritárias previstas no referido Anexo, observou-se que a Iniciativa Expansão da capacidade de transporte aeroviário (342.1.09) não apresentou programação física para o exercício de 2023. Constatou-se também que 03 entregas não tiveram execução física no período, mesmo havendo previsão de metas para 2023, o que permite afirmar que Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2023.

No tocante ao **Eixo 04, Ceará do Conhecimento**, destacou-se que, dos 15 programas de governo deste Eixo, apenas o Programa 433-Desenvolvimento do Ensino Médio teve a execução acima de 100% da meta programada no ano de 2023.

Inclusive, o programa 433 foi o que apresentou a maior dotação orçamentária em 2023, alcançando o montante de R\$ de R\$ 4.597.543.383,21.

Conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2023, observou-se que, das 183 entregas das iniciativas apresentadas no Eixo 04 Ceará do Conhecimento, 34 entregas foram

consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2023. Dessas metas prioritárias, 21 entregas executaram um percentual acima de 80% da meta programada para o exercício em análise, dentre as quais merecem destaque as seguintes: 432.1.04 Expansão da oferta de vagas da rede municipal de Ensino Fundamental (350%); 411.1.03 Qualificação da estrutura de prestação dos serviços em Ciência, Tecnologia e Inovação (300%); 421.1.03 Promoção do fomento, difusão e circulação das iniciativas artísticas e culturais (300%).

Por outro lado, observou-se que 04 entregas não tiveram execução física no período, mesmo havendo previsão de programação de metas para 2023.

Quanto ao **Eixo 05 Ceará Pacífico**, dos 08 programas de governo dividido nos 02 temas, 88% apresentaram uma execução física acima de 90% da meta estabelecida para o ano de 2023.

O Programa 521 – Segurança Pública Integrada com a Sociedade foi o que apresentou maior dotação orçamentária neste Eixo, alcançando o montante de R\$ 4.301.625.785,20.

Das 108 entregas das iniciativas apresentadas nesse eixo, 12 entregas foram consideradas como prioridades pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2023. Dessas 12 entregas, constatou-se que 02 entregas não tiveram execução física no período, mesmo havendo previsão na programação de metas na LDO 2023.

Ressaltou-se ainda que, 33% das entregas consideradas prioritárias pelo Anexo I em 2023 apresentaram uma execução física acima de 80% da meta estabelecida no período pela LDO 2023.

O **Eixo 06, Ceará Saudável**, era formado por 08 programas de governo dividido em 3 temas.

Dos 08 programas finalísticos deste Eixo, apenas o Programa 612 – Ceará no Esporte e Rendimento apresentou execução acima de 100% da meta estabelecida para o ano 2023.

O Programa 631 – Atenção à Saúde Perto do Cidadão foi o que apresentou maior dotação orçamentária neste Eixo, alcançando o montante de R\$ 5.077.645.392,39.

Verificou-se que, das 168 entregas das iniciativas apresentadas no eixo, 21 foram consideradas prioridade pela Administração Pública Estadual, para o exercício de 2023.

Das metas prioritárias estabelecidas no Anexo I da LDO, oito entregas apresentaram execução física igual ou acima de 80% no exercício de 2023 e apenas uma entrega não apresentou programação física para o período referente à meta estabelecida no Anexo I da LDO 2023.

O **Eixo 07, Ceará Sustentável**, era composto por 09 programas de governo, dividido em 03 temas.

O Programa 732 – Oferta Hídrica para Múltiplos Usos, foi o que apresentou maior dotação orçamentária em 2023, no montante de R\$ 379.866.208,23.

Verificou-se que, 105 entregas das iniciativas apresentadas no eixo, 14 entregas foram consideradas como prioridade pela Administração Pública Estadual para o exercício de 2023, conforme as metas previstas no Anexo I da LDO 2023.

Dessas 14 entregas, constatou-se que 6 entregas apresentaram execução acima de 70% da meta programada para 2023, representando 43% das metas prioritárias e 04 entregas não apresentaram execução física durante o exercício de 2023.

Com relação a execução física dos programas finalísticos, o órgão técnico verificou que, em quase todos os Eixos, algumas iniciativas contempladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO como metas prioritárias não apresentaram nenhuma execução física durante o exercício de 2023. Por esse motivo, concluiu-se que a Administração Pública Estadual não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I da LDO 2023, tendo em vista que tiveram iniciativas sem execução das metas.

Tal fato gerou recomendação ao Poder Executivo, na análise das contas do exercício anterior (2022), no sentido de que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços para elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.

No Relatório de Instrução nº 1945/2024, o órgão técnico, após analisar os argumentos apresentados pelo Governo do Estado, concluiu que a recomendação NÃO FOI ATENDIDA, visto que, algumas iniciativas consideradas como prioridade no Anexo I da LDO 2023 não apresentaram programação física para entrega no exercício de 2023.

Entretanto, o órgão técnico ressaltou um ponto que considero positivo, que foi a diminuição das entregas prioritárias não concluídas em relação ao ano de 2022, o que demonstra que o Governo vem avançando no sentido de priorizar as iniciativas estabelecidas como prioritárias na LDO 2023.

No exame final das contas, realizado no Relatório de Instrução nº 2903/2024, o órgão técnico sugeriu que a recomendação em análise seja reiterada neste exercício. O mesmo

entendimento foi adotado pelo órgão ministerial, que também foi favorável a reiteração da recomendação.

Feitas essas considerações e corroborando com a sugestão do órgão técnico e do órgão ministerial, renovo a Recomendação nº 05 do Parecer Prévio nº 276/2023 ao Poder Executivo, no sentido de que, em atenção às metas e prioridades definidas pela LDO, envide esforços-no sentido de para elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.

2.1.6. Análise da Execução das metas físicas acima de 1.000%

Acerca da execução física dos programas e das iniciativas, verifica-se, na Tabela abaixo, que 07 (sete) entregas dos programas finalísticos do PPA 2020-2023 atingiram níveis de execução acima de 1.000% (chegando a alcançar até 8.287%).

Tabela 2.2 - Execução de metas físicas das entregas acima de 1.000%

| Programa | Iniciativa/Entrega | Programado | Realizado | % |
|--|--|------------|-----------|--------|
| 352 DESENVOLVIMENTO INTEGRADO E SUSTENTÁVEL DA PESCA ARTESANAL E AQUICULTURA FAMILIAR | 352.1.01 Expansão da produção pesqueira e aquícola com adoção de técnicas inovadoras e sustentáveis. 1660KIT DE PESCA ARTESANAL ENTREGUE | 52 | 4.309 | 8.287% |
| 611 ESPORTE E LAZER PARA A POPULAÇÃO | 611.1.02 Expansão da oferta de espaços adequados à prática de esporte e lazer. 1473EQUIPAMENTO DE ESPORTE E LAZER IMPLANTADO | 3 | 107 | 3.567% |
| 724 CEARÁ MAIS VERDE: CONSERVAR E PROTEGER OS RECURSOS NATURAIS E BIODIVERSIDADE DO CEARÁ | 724.1.08 Promoção do controle e fiscalização dos recursos ambientais estaduais. 254 FISCALIZAÇÃO REALIZADA | 14 | 309 | 2.207% |
| 242 SISTEMA DE PLANEJAMENTO ORIENTADO PARA RESULTADOS | 242.1.08 Promoção do assessoramento na formulação de políticas e de diretrizes gerais no âmbito do Fundo Estadual de Combate à Pobreza. 1509ASSESSORIA REALIZADA | 1 | 18 | 1.800% |
| 362 EMPREENDEDORISMO E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS | 362.1.02 Promoção do apoio ao desenvolvimento de potenciais empreendedores, microempreendedores individuais, | 1.200 | 17.830 | 1.486% |

| | | | | |
|---|---|---|----|--------|
| | micro e pequenos empreendimentos. 847 EMPREENDIMENTO APOIADO | | | |
| 231 MELHORIA DA RELAÇÃO FISCO CONTRIBUINTE – SOCIEDADE | 231.1.02 Qualificação física e tecnológica da prestação dos serviços fazendários. 1372 UNIDADES FAZENDÁRIA ESTRUTURA | 2 | 20 | 1.000% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo – SECEX/TCE-CE.

Diante desses resultados, a Diretoria entendeu que a meta de alguns programas de governo “não está sendo dimensionada adequadamente pela Administração Pública Estadual para determinados bens ou serviços”.

O dimensionamento inadequado das metas de alguns programas do PPA vem sendo objeto de recomendação nos últimos anos. No Parecer Prévio nº 276/2023, relativo as contas do exercício passado (2022), o assunto foi objeto da Recomendação nº 04, nos seguintes termos: *à Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.*

Em sua manifestação sobre o assunto, o Exmo Governador do Estado, por intermédio da Comissão do PASF, pronunciou-se nos autos afirmando que a recomendação foi atendida, visto que se considerando o universo de entregas com execução acima de 1.000%, observou-se que representa uma proporção bem pequena comparativamente ao total de entregas do PPA, o qual segue, de modo geral, uma tendência de redução desde 2018, demonstrando uma melhora nos dimensionamentos das metas dessas entregas.

Analisando os esclarecimentos apresentados, o órgão técnico considerou a recomendação “em fase de implementação”, tendo em vista que as entregas com execução acima de 1.000% estão diminuindo, em razão dos esforços da SEPLAG para reduzir as inconsistências no dimensionamento das metas das entregas para as iniciativas dos programas de governo.

Entretanto, considerando que a falha não foi totalmente mitigada e que a situação ainda persiste, mesmo com a diminuição observada, o órgão técnico, na conclusão de seu relatório Final, Relatório de Instrução nº 2903/2024, sugeriu que essa recomendação seja reiterada para esse exercício, conforme se observa no quadro 7 do referido relatório.

Em seu parecer, o órgão ministerial ponderou que “diante da referida constatação de que, no exercício de 2023, houve a reincidência da inadequação do dimensionamento das metas de

alguns programas, situação essa que impõe ao Poder Executivo Estadual a necessidade de implementar controles para revisar e adequar o dimensionamento das metas estabelecidas nos programas de governo para determinados bens ou serviços, compreende-se que se mostra adequado e cabível a manutenção das Recomendações 04 e 05 emitidas no Parecer Prévio nº 276/2023”.

Mais uma vez, observo que o Governo do Estado vem avançando no sentido de mitigar algumas falhas apontadas nas contas de exercícios passados. Isto porque, como bem enfatizado pelo órgão técnico, as entregas com execução muito acima do que foi planejado, vem diminuindo ao longo dos últimos anos. Entretanto, apesar da diminuição, observo que o problema no dimensionamento de metas previstas no PPA ainda persiste. Por esse motivo, renovo a Recomendação nº 04, do Parecer Prévio nº 276/2023.

2.1.7. Análise da Execução Físico – Financeira

No Relatório Técnico, destacou-se que, ao analisar a execução das metas físico-financeiras das iniciativas previstas na LOA 2023, observou-se que nenhuma iniciativa teve sua execução maior que a sua dotação atualizada para realização da sua meta.

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

Como exemplo, a Diretoria de Contas de Governo citou as Iniciativas 343.1.04, Expansão da oferta de serviços de transporte metroferroviário de passageiros - Linha Parangaba/Mucuripe (343 Mobilidade, Trânsito e Transporte), na qual não havia meta prevista, entretanto, empenhou o valor de R\$ 25.998.499,12 no exercício e 432.1.06, Promoção da integração social no âmbito educacional com foco na garantia do acesso e da permanência dos alunos na escola (Programa 432 – Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com Garantia de Igualdade de Oportunidades), que tinha como meta atender 4.589 crianças e adolescentes durante o exercício de 2023. Porém, ao final do ano foi empenhado 99% da dotação prevista sem realizar nenhuma entrega.

Sobre as incongruências observadas na execução físico financeira, foram acostados aos autos novos documentos e encaminhados os seguintes esclarecimentos:

Algumas das situações relatadas neste achado referem-se a especificidades da estrutura do PPA, como é o caso de entregas que possuem metas físicas sem previsão orçamentária. Essas entregas possuem ações que declaram apenas o ato a ser realizado, sem despesas cadastradas, uma vez que a execução ocorre por meio dos recursos de custeio da própria instituição, cadastrado em ações próprias. É o caso, por exemplo, da entrega “Atendimento Realizado” da iniciativa 221.1.04, que tem vinculada a ela a ação não orçamentária 20468 - Realização de perícia medical. Outra situação que existe é das entregas com metas previstas para anos seguintes, mas que têm a execução (dispêndio financeiro) iniciada antes. Isso ocorre, por exemplo, em grandes obras, como na entrega “Linha de Trem de Passageiros Implantada”, que havia sido inicialmente prevista para ser concluída na vigência do PPA 2020-2023, mas cujo término passou para o PPA 2024-2027. Vale ressaltar que o registro da oferta de determinada entrega no quadro da execução física só é feito quando ela é concluída, conforme a sua unidade de medida. O andamento da execução é registrado no campo qualitativo do acompanhamento da entrega, no âmbito do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima), conforme demonstrado na figura abaixo.

(...)

As demais situações relatadas no achado retratam a dinâmica do planejamento, que pode passar por situações imprevistas durante a execução, incluindo a possibilidade de antecipação da conclusão de uma entrega que estava prevista para ano posterior, e também inconsistências que são identificadas durante o monitoramento do PPA e que servem de base para serem sanadas posteriormente. Essa última situação foi observada na Iniciativa 432.1.06 - Promoção da integração social no âmbito educacional com foco na garantia do acesso e da permanência dos alunos na escola, que tinha como meta atender 4.589 de crianças e adolescentes durante o exercício de 2023. O equívoco ocorreu no momento da vinculação da ação de outra entrega à desta iniciativa, como registrado pela Secretaria da Educação no Sima (figura abaixo).

(...)

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

No reexame da matéria, realizado no Relatório de Instrução nº 2903/2024, o órgão técnico considerou o achado esclarecido, visto que, de acordo com os esclarecimentos apresentados, o Estado desenvolveu ações que buscaram esclarecer as situações observadas, incluindo a possibilidade de antecipação da conclusão de uma entrega que estava prevista para ano posterior, e também inconsistências que são identificadas durante o monitoramento do PPA e que servem de base para serem sanadas posteriormente com registro da execução no campo qualitativo do acompanhamento da entrega, no âmbito do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (Sima).

2.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) contempla as principais prioridades e metas do governo a serem desenvolvidas no exercício financeiro, devendo estar em conformidade com o estabelecido no Plano Plurianual (PPA).

No Estado do Ceará, para o exercício financeiro de 2023, essas diretrizes estão dispostas na Lei Estadual nº 18.159, publicada no Diário Oficial do Estado em 18 de julho de 2022, e alterada pelas leis nºs 18.247 e 18656, de 06 e 27 de dezembro de 2022, respectivamente.

O Relatório Técnico informou que, em relação às exigências legais previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade, acerca da LDO, assim como já observado em exercícios anteriores, verifica-se o **atendimento parcial** em relação ao seu dever de dispor sobre às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, conforme determinado no Art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF, entretanto, devendo-se destacar a sua evolução comparada com anos anteriores.

Sobre essa exigência, ressaltou-se que, na LDO (ART.18, §1º, 2º e 3) ficou definido os direcionamentos das ações do governo, na instituição do controle de custos que estaria respaldado pelo Decreto nº 32.173, que disciplina o funcionamento do Comitê por Resultados da Gestão Fiscal (COGERH).

Consta também na LDO, menção ao controle de custos estabelecido na EC nº 88 de 21/12/2016 que trata do Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Ceará e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes.

Entretanto, o órgão instrutivo afirmou que observou a descrição das normas relativas ao controle de custos, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo com entrega dos serviços e bens disponibilizados à sociedade.

O assunto foi objeto da recomendação nº 08, do Parecer Prévio nº 276/2023, à Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG, no sentido de que *aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

Após manifestação do Governo do Estado sobre o assunto, o órgão técnico considerou a recomendação como “em fase implementação” e, no exame final das contas, sugeriu que a recomendação fosse reiterada neste exercício.

Nesse sentido, também se pronunciou o Ministério Público especial, em seu parecer ministerial, acompanhando a opinião técnica sobre a reiteração da recomendação.

Considerando a relevância do tema, acolho as sugestões no sentido de que seja reiterada a Recomendação nº 08, do Parecer Prévio nº 276/2023, nos seguintes termos: “À Secretaria do Planejamento e Gestão, que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

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

Em relação ao atendimento às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional, foi verificado que os anexos de riscos fiscais e metas fiscais foram elaborados de acordo com a estrutura estabelecida na 13ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

2.2.1. Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

O Relatório Técnico destacou que o montante estimado para o exercício de 2023, no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, atingiu o valor de R\$ 2,32 bilhões de reais em renúncias.

Em nota, foi informado que não estão especificadas as medidas de compensação pois “as receitas de impostos previstas para o período de 2023 a 2025 estão líquidas da Renúncia de Receitas estimada neste anexo”.

Na estimativa de renúncia de receita, por região, em 2023, observou-se que a região da Grande Fortaleza respondeu por 81,84%, seguida pela região de Sobral (5,87%), do Vale do Jaguaribe (4,85%) e do Cariri (2,55%).

Sobre a renúncia de receitas, vale ressaltar que o tema já foi objeto de reiteradas recomendações por parte dessa Corte de Contas, como por exemplo, as recomendações nº 10, 45, 46, 48, 49, 50, 51 e 52, constantes do Parecer Prévio nº 276/2023.

Das recomendações supracitadas, apenas a recomendação de nº 10 foi considerada atendida pelo órgão técnico. As demais, foram consideradas “em fase de implementação”, merecendo ainda um acompanhamento maior por parte dessa Corte de Contas das ações adotadas pelo Governo do Estado sobre o assunto.

Com relação as recomendações referentes à renúncia de receita, o Ministério Público especial pronunciou-se, especificamente, somente quanto à recomendação nº 52.

Na ocasião, o órgão ministerial teceu considerações e concluiu sugerindo a reformulação da recomendação, nos seguintes termos: “ao Poder Executivo para que realize a devida avaliação objetiva do retorno socioeconômico das políticas de incentivos fiscais, demonstrando-a nas notas explicativas do correspondente demonstrativo, haja vista ser fundamental para assegurar que os respectivos benefícios sejam maximizados e que os recursos públicos sejam utilizados de forma eficiente e estratégica para o desenvolvimento socioeconômico do Estado”.

Sobre a renúncia de receitas, ressalto que foi julgado recentemente, na Sessão Plenária Virtual de 24/06/2024 a 28/06/2024, no âmbito desta Corte de Contas, o Processo nº 28364/2022-8, da relatoria da Conselheira Soraia Victor, cujo objeto se refere ao monitoramento do cumprimento das recomendações e determinações expedidas por meio da Resolução nº 2700/2021, no processo nº 19.081/2020-3, o qual tratou de auditoria com o objetivo de avaliar a adequação dos controles relacionados a renúncia de receitas no âmbito do Estado do Ceará.

Como resultado desse recente julgado, foi prolatado o Acórdão nº 4392/2024, no qual foi determinado aos atuais dirigentes máximos da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ e da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, a apresentação, no prazo de 90 (noventa) dias, de Plano de Ação contemplando as medidas, os respectivos responsáveis e cronogramas, necessários para implementar as determinações e recomendações pendentes de implementação, o que será acompanhado pela Secretaria de Controle Externo desta Corte de Contas.

Analisando, pormenorizadamente, as determinações e recomendações constantes no referido processo de monitoramento, em que pese não coincidirem, na literalidade, com as recomendações constantes no Parecer Prévio nº 276/2023, entendo que a decisão objeto do Acórdão supracitado, abrange os aspectos substanciais alusivos as renúncias de receitas.

Por esse motivo, deixo de renovar as recomendações sobre o tema, sendo suficiente o acompanhamento das determinações contidas no recente julgado desta Corte de Contas (28/06/2024), consubstanciado no Acórdão nº 4392/2024.

2.2.2. Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência

Inicialmente, o Relatório Técnico destacou que a utilização da reserva de contingência está restrita às regras previstas no art. 5, inciso III, da LRF, quais sejam: cobertura de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Sobre a referida reserva, disciplina o artigo 84 da Lei nº 18.159 (LDO 2023):

Art. 84. A Lei Orçamentária de 2023 conterà reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, na forma definida no inciso I do § 10 do art. 9.º desta Lei, e atenderá a:

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

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

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

No tocante a reserva de contingência, em consulta ao Balanço Orçamentário, verificou-se dotação Inicial para Reserva de contingência no valor de R\$ 25.000.000,00 e para Reserva do RPPS na cifra de R\$ 157.810.983,00.

O órgão técnico apurou que, dessas dotações, houve anulação apenas na Reserva do RPPS no total de R\$ 157.710.631,00 utilizada para a abertura de créditos adicionais suplementares no exercício de 2023.

As dotações de reserva da Previdência Estadual anuladas foram utilizadas para suplementar dotações do “Fundo Previdenciário Previd do RPPS/SUPSEC do Estado do Ceará”, fixadas na Lei Orçamentária Anual.

Considerando que somente houve a mencionada anulação da reserva, não se observou a utilização de reserva de contingência que estivesse enquadrada na condição reportada no art. 84 da LDO de 2023, retromencionado.

2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

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

Para o exercício financeiro de 2023, o Orçamento Geral do Estado teve seus valores consignados na lei estadual nº 18.275/2022, publicada no Diário Oficial do Estado no dia 27 de dezembro de 2022, com as receitas estimadas no montante de R\$ 36.472.896.251,00 e as despesas fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 1.262.911.329,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais não Dependentes.

Dos montantes descritos acima, o órgão técnico salientou que estes não contemplam as operações intraorçamentárias, que somaram R\$ 2.290.661.222,00, no exercício.

Com relação ao montante fixado de Reserva de Contingência, na LOA do exercício 2023, inicialmente, ressaltou-se que o limite para a fixação da Reserva de Contingência atingiu o montante de R\$ 294.875.567,12, que representa justamente o percentual de 1% sobre o valor da Receita Corrente Líquida, conforme definido no artigo 84, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO.

Considerando que o valor da fixação dessa reserva na Subfunção “999”, que teve como fonte os recursos do Tesouro, correspondeu a quantia de R\$ 25.000.000,00, constatou-se o cumprimento do limite estabelecido no art.84 da LDO.

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

A respeito das metas bimestrais de arrecadação, à programação financeira e ao cronograma de execução mensal (art. 51 da LDO 2023), o Poder Executivo elaborou a Resolução COGERF Nº 01/2023, a qual contempla as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso por Poder e Órgão.

Ciente de que a previsão da meta bimestral de arrecadação, verificada na Resolução COGERF n 01/2023, considera a receita inicialmente prevista na Lei Orçamentária Anual, o órgão técnico realizou a confrontação desses valores com a arrecadação efetiva em cada bimestre, evidenciada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária publicados pelo Governo do Estado do Ceará:

Tabela 2.3 Receita prevista na LOA e receita efetivamente arrecadada por bimestre

| Período | Metas Bimestrais de arrecadação* Previsão LOA (A) | Arrecadação Bimestral** RREO (B) | % B/A |
|--------------|--|-------------------------------------|---------------|
| 1º Bimestre | 5.841.201 | 5.631.793 | 96,41% |
| 2º Bimestre | 5.298.222 | 5.254.726 | 99,18% |
| 3º Bimestre | 8.483.609 | 6.611.887 | 77,94% |
| 4º Bimestre | 5.328.690 | 5.470.626 | 102,66% |
| 5º Bimestre | 5.327.606 | 6.524.727 | 122,47% |
| 6º Bimestre | 7.221.318 | 7.894.346 | 109,32% |
| TOTAL | 37.500.646 | 37.388.106 | 99,70% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo – SECEX/TCE-CE.

Da análise dos dados dispostos na tabela acima, verificou-se que houve insuficiência de arrecadação ao final do exercício de 2023, visto que ao longo do exercício e com base nos dados dos RREOs publicados e na consolidação realizada no Balanço Orçamentário, a receita prevista atualizada atingiu o montante de R\$ 39.578.193.024,81, ao passo que a receita efetivamente arrecadada atingiu o montante de R\$ 37.388.106.255,17, apurando-se, portanto, uma insuficiência de arrecadação na ordem de R\$ 2.190.086.769,64.

2.3.2. Execução Orçamentária

Sobre esse tópico, importa destacar que as informações utilizadas no relatório técnico e balizadoras da análise ora realizada, foram extraídas das peças contábeis integrantes do Balanço Geral do Estado, da base de dados gerada no Sistema de Gestão Governamental por Resultados (SIAFE/CE), da Síntese do Balanço Geral, do Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais do Governo, dos Relatórios elaborados pela Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará e pela Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, dos Relatórios Gerenciais originários do SIAFE/CE e de demais relatórios disponibilizados por organismos públicos como a STN.

Na consolidação da execução orçamentária foram considerados os dados da Administração Direta, Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes, fornecidos pela SEFAZ, constantes no Anexo 10 do Balanço Geral do Estado e na base de dados do SIAFE/CE.

2.3.2.1. Receita Arrecadada e Orçamentária

De acordo com a instrução técnica, a receita bruta arrecadada pelo Estado, em 2023, foi o montante de R\$ 48.132.743.074,12. Desse montante, o valor de R\$ 10.744.636.818,95 corresponde a deduções da receita bruta (recursos destinados ao FUNDEB), não ficando para o Estado para a utilização em suas despesas. Assim, retirando da receita bruta arrecadada o montante correspondente às deduções legais, obteve-se a receita orçamentária no valor de R\$

37.388.106.255,17, que corresponde à fonte de recursos utilizados pelo Estado em programas e ações cuja finalidade precípua é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Ressaltou-se ainda que a receita orçamentária engloba as receitas intraorçamentárias correntes no valor de R\$ 2.007.949.641,10, as quais representaram 4,17% da receita bruta. Tais operações não representam novas entradas de recursos nos cofres públicos do ente, mas apenas movimentações de receitas entre os órgãos e demais entidades da Administração Pública integrantes do orçamento fiscal e do orçamento da seguridade social do mesmo ente federativo.

Quanto à Receita Bruta Arrecadada, o órgão técnico informou que é composta pelas Receitas Correntes e de Capital, as quais totalizaram R\$ 44,43 bilhões e R\$ 1,69 bilhão no exercício de 2023, respectivamente e que, em relação ao exercício passado (2022), houve uma variação positiva, em termos reais, de R\$ 1,24 bilhões, o que correspondeu a um crescimento de 2,77% em termos percentuais.

2.3.2.1.1. Receitas Correntes

De acordo com os dados oriundos do SIAFE/CE, verificou-se que as receitas correntes apresentaram uma arrecadação na ordem de R\$ 44.430.859.947,97, superior em R\$ 2.878.853.026,00 à previsão atualizada para o exercício em análise.

As origens de Receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da Receita Corrente foram as Receitas Tributárias e as Transferências Correntes, com percentuais de 46,85% e 36,10%, respectivamente.

A Receita tributária arrecadada totalizou o montante de R\$ 22.267.522.704,65, apresentando uma diminuição real no percentual de 1,16% em relação ao montante arrecadado no exercício anterior (2022).

A arrecadação do ICMS também apresentou uma diminuição real de 4,81% em relação ao valor arrecadado no exercício anterior (2022).

Apesar da diminuição observada no valor arrecadado, é importante salientar que a arrecadação do ICMS cearense permaneceu como a 13º maior arrecadação do Brasil e a 3º dentre os estados da Região Nordeste.

No tocante às transferências correntes, as principais receitas são as provenientes da participação estadual na receita da União – FPE e os recursos oriundos do FUNDEB.

O órgão técnico destacou que houve um decréscimo real de 15,79% das transferências em relação ao ano anterior (2022), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 2.4 - Evolução das receitas de transferências correntes (R\$ 1,00)

| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 2022 | 2023 | Diferença |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Transferências Intergovernamentais | 17.110.697.311,11 | 14.771.482.080,93 | -2.339.215.230,18 |
| Transferências. de Instituições Privadas | 2.815.193,65 | 391.566,75 | -2.423.626,90 |
| Transferências de Pessoas | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Transferências de Convênios | 85.529.669,87 | 82.246.665,84 | -3.283.004,03 |
| Total | 17.199.042.174,63 | 14.854.120.313,52 | -2.344.921.861,11 |

Fonte: SIAFE/CE

Nota: Fator de correção IPCA.

A transferência relativa ao FPE, cuja cota parte repassada ao Estado, expressa em valor bruto, atingiu o montante de R\$ 11,4 bilhões no exercício em análise, equivalendo a 76,81% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes.

Na tabela a seguir, demonstra-se o comportamento dos recursos financeiros, em valores brutos, recebidos a título de transferências correntes:

Tabela 2.5 - Evolução das receitas de transferências correntes (R\$ 1,00)

| TRANSFERÊNCIAS CORRENTES | 2022 | 2023 | Diferença |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Transferências Intergovernamentais | 17.110.697.311,11 | 14.771.482.080,93 | -2.339.215.230,18 |
| Transferências. de Instituições Privadas | 2.815.193,65 | 391.566,75 | -2.423.626,90 |
| Transferências de Pessoas | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Transferência. de Convênios | 85.529.669,87 | 82.246.665,84 | -3.283.004,03 |
| Total | 17.199.042.174,63 | 14.854.120.313,52 | -2.344.921.861,11 |

Dentre essas receitas, destaque para as Transferências Intergovernamentais (R\$ 11,4 bilhões) que representaram 99,44% do total bruto de transferências correntes. Desse valor, a transferência mais relevante foi a relativa ao FPE, cuja cota parte repassada ao Estado do Ceará, em valor bruto, atingiu o montante de R\$ 11,4 bilhões, o que equivale a 76,81% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes em 2023.

De acordo com os dados extraídos dos boletins mensais publicados no site da STN, o repasse do FPE apresentou acréscimo real de 1,49% se comparado ao ano anterior (2022).

2.3.2.1.2. Receitas de Capital

No relatório técnico, foi informado que, em 2023, as receitas de capital totalizaram R\$ 1.693.933.485,05 milhões, correspondendo a 3,52% da Receita Bruta Arrecadada.

As receitas de Operações de Crédito são as fontes de maior representatividade dentre as receitas de capital, representando 77,88% do total das referidas receitas, tendo apresentado um acréscimo real significativo de 112,46%, em relação à arrecadação verificada em 2022.

No exercício em análise, verificou-se que, dos recursos oriundos das operações de créditos 30,40% referem-se a operações externas e 69,60% a operações internas.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é o responsável por 67,43%, R\$ 270,387 milhões, de toda a receita de operação de crédito externa, conforme dados extraídos do Balanço Geral do Estado 2023.

Com relação ao Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), destacou-se o Projeto São José III – 2ª Fase e Segurança Hídrica (IPF), no valor de R\$ 75,823 milhões.

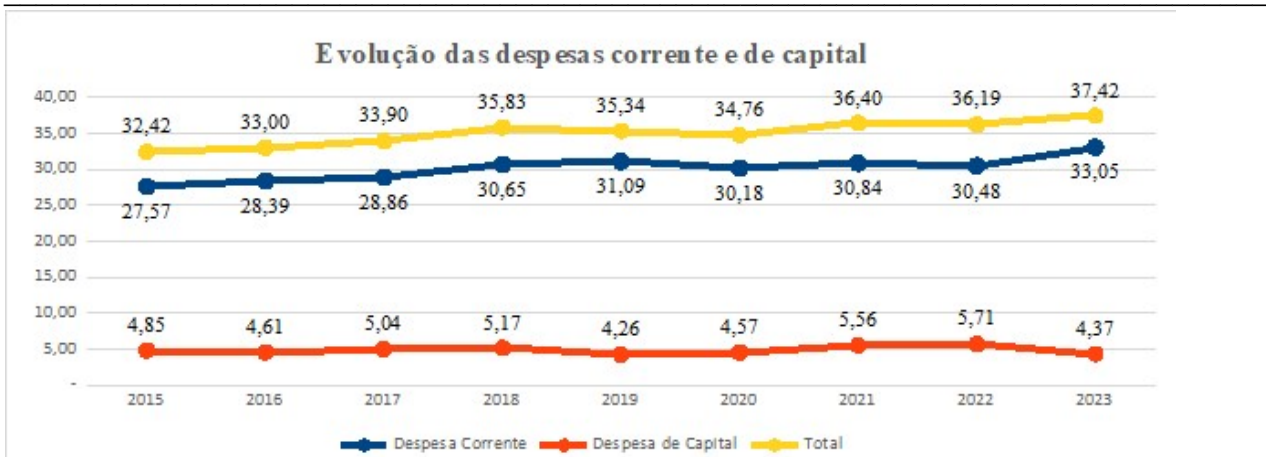
2.3.2.2. Execução da Despesa Orçamentária

Com relação à execução da despesa, a Diretoria de Contas de Governo informou que houve uma economia orçamentária nas despesas no montante de R\$ 8.555.282.007,08, visto que a Despesa Autorizada (R\$ 45.978.922.364,01) foi maior que a despesa executada (R\$ 37.423.640.356,93).

Do total da despesa executada pelo Estado em 2023 (37,42 bilhões), destacou-se que 88,32% foram despesas correntes e 11,68% se referem as despesas de capital, as quais totalizaram os montantes de R\$ 33,05 bilhões e 4,37 bilhões, respectivamente.

As despesas correntes, destinadas aos gastos de natureza operacional relativos à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, atingiram a execução de 93,12% do total da despesa atualizada, enquanto as despesas de capital, destinadas à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, atingiram o percentual de execução de 41,80% da despesa autorizada.

A evolução, em valores atualizados, da despesa orçamentária realizada, entre os exercícios de 2015 a 2023, foi representada na forma do gráfico reproduzido a seguir:



Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo/ Secex – TCE/CE.

2.3.2.2.1. Análise do percentual de alteração de Orçamento

De acordo com a instrução técnica, o art.7º da Lei Orçamentária Anual 2023 (Lei nº 18.275) autorizou o Chefe do Poder Executivo a abrir créditos suplementares até o limite de 32% (trinta e dois por cento) do total da despesa fixada na LOA.

De acordo com os critérios estabelecidos na LOA 2023, na LDO 2023 e no Manual do Orçamento da SEPLAG de 2023, e considerando as informações enviadas pela SEPLAG, seguem abaixo os dados relativos a abertura dos créditos adicionais:

Tabela 2.6 - Limite de abertura de créditos suplementares de 2023 (R\$ 1,00)

| | |
|--|--------------------------|
| Despesa fixada na LOA (I)(1) | 36.472.896.251,00 |
| Limite de 32% para abertura de créditos suplementares(II) = (I)*0,32(2) | 11.671.326.800,32 |
| Suplementações | 12.679.041.790,70 |
| Deduções | 9.198.051.816,92 |
| Inciso I - Convênios e Operações de Crédito | 382.018.645,05 |
| Inciso III - Serviço da Dívida | 1.357.103.343,06 |
| Inciso IV - Despesas de Pessoal | 1.596.649.075,62 |
| Inciso V - Recursos de precatórios do FUNDEF | 1.393.648.894,96 |
| Inciso VI - Superávit Financeiro | 4.468.631.858,23 |
| Crédito especial | 228.156.932,78 |
| Crédito extraordinário | - |
| Abertura de Créditos Suplementares (III)(3) | 3.480.989.973,78 |
| Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I) | 9,54% |

***100**

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo/ Secex – TCE/CE.

Considerando os dados apresentados, verificou-se que o Poder Executivo não ultrapassou o limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual de 2023, de 32% para a abertura de créditos adicionais suplementares, tendo em vista ter aberto o percentual de 9,54%.

2.3.2.2.2. Despesas Correntes

A **despesa com Pessoal e Encargos Sociais** atingiu o montante de R\$ 20 bilhões, o que corresponde a 53,55% da despesa orçamentária executada no período, e um crescimento real de 13,15% (R\$ 2,32 bilhões) em relação ao ano anterior. Nas despesas sob análise, o Poder Executivo participa com 86,26%, conforme demonstra a tabela abaixo:

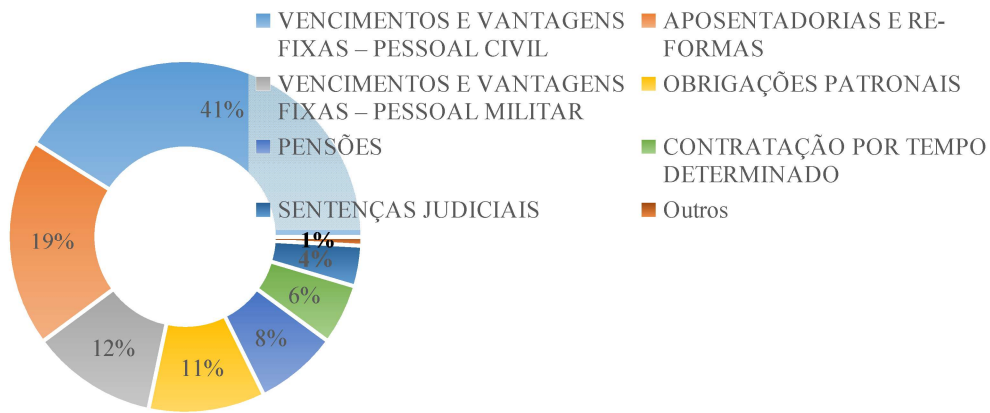
Tabela 2.7 – Despesas Empenhadas por Poder (R\$ 1,00)

| Poder | Valor Empenhado | % Participação |
|--------------------|--------------------------|----------------|
| Executivo | 17.284.983.636,93 | 86,26% |
| Judiciário | 1.323.490.579,53 | 6,60% |
| Legislativo | 695.524.810,99 | 3,47% |
| Ministério público | 513.760.348,74 | 2,56% |
| Defensoria pública | 221.070.485,22 | 1,10% |
| Total | 20.038.829.861,41 | 100,00% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo/ Secex – TCE/CE.

Nas despesas com pessoal e encargos sociais, observou-se que a maioria dos gastos se referem ao pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Militar, com o percentual de 41,07% e Aposentadorias, com percentual de 19,08% conforme evidenciado no gráfico abaixo:

Composição das Despesas com Pessoal e Encargos quanto a Natureza da Despesa



Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo/Secex –TCE/CE.

Na segregação da despesa com pessoal em funções, observou-se que a maior concentração dos gastos de pessoal está na função Previdência Social (24,94%), seguida de Segurança Pública (24,59%) e Educação (20,51%).

Com relação às **despesas com Juros e Encargos da Dívida**, a Diretoria de Contas de Governo informou que, no exercício de 2023, atingiram o montante de R\$ 1.198.321.544,36, demonstrando um acréscimo real de R\$ 303,4 milhões em relação ao exercício anterior (2022).

Quanto ao grupo de despesa **Outras Despesas Correntes**, o órgão instrutivo destacou que é o segundo mais representativo e se refere basicamente a despesas correntes variadas, não classificáveis nos demais grupos da despesa.

No exercício de 2023, esse grupo de despesa atingiu o montante de R\$ 11,81 bilhões e o percentual de 31,57% do total da despesa orçamentária.

Dentre as despesas em comento, tiveram maior representatividade: Outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (20,69%), Contratos de Gestão (13,79%) e Locação de mão-de-obra (11,10%).

A Diretoria de Contas destacou o grande volume de recursos destinados aos Contratos de Gestão, que atingiu o montante de R\$ 1,63 bilhões de reais, representando 13,79% dos recursos alocados no elemento Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica.

Com relação as Transferências Constitucionais, destacou-se que das receitas tributárias arrecadadas pelos Estados, deverá ser repassado aos municípios, os percentuais de 50% e 25%, respectivamente, da arrecadação do IPVA e ICMS, bem como 25% das transferências da União referentes à Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI – Exportação) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE).

Considerando a receita líquida dos tributos supramencionados, apurou-se os valores devidos, demonstrados na tabela abaixo, comparando-os com os valores de repasses constitucionais empenhados no sistema de Contabilidade do Estado (SIAFE/CE), evidenciados na coluna Repasse Realizado.

Tabela 2.8 – Receita Líquida e Repasses Constitucional (R\$ 1,00)

| Tributo | Receita Líquida (A) | % Constitucional Devido (B) | Repasso Constitucional Devido (B) | Repasso Realizado | Diferença |
|------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------|-----------|
| ICMS | 16.409.750.900,43 | 0,25 | 4.102.437.725,11 | 4.102.437.636,78 | 88,33 |
| IPVA | 1.880.923.970,42 | 0,5 | 940.461.985,21 | 940.464.425,22 | -2.440,01 |
| IPI | | | | | |
| Exportação | 55.454.118,98 | 0,25 | 13.863.529,75 | 13.863.529,75 | -0,01 |
| CIDE | 5.397.836,55 | 0,25 | 1.349.459,14 | 1.349.459,14 | 0,00 |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo/Secex –TCE/CE.

Dos dados apresentados na tabela acima, é importante destacar que na análise técnica, foram constatadas diferenças irrelevantes tendo em vista arredondamentos entre os valores dos repasses devidos e realizados quanto ao ICMS e IPVA.

No que concerne as **Despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados**, a Diretoria de Contas destacou que, de acordo com a Portaria STN/SOF nº 163, de 04 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas, as despesas com terceirização, classificadas no elemento 34 – Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização, são consideradas substituição de servidores e empregados públicos.

O montante total do elemento 34, em 2023, foi de R\$ 899,9 milhões, que equivale a 11,04% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos citados órgãos/entidades. Ademais, é importante observar que 65,01% (R\$ 585 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento foram alocados na função Saúde.

Com relação às despesas com terceirização de mão de obra, vale destacar que foram objeto de duas recomendações (nº 07 e 28) no Parecer Prévio nº 276/2023, no qual foram apreciadas as contas do Governador do exercício passado (2022).

Analisando o atendimento a essas recomendações, o órgão técnico, no Relatório de Instrução nº 2903/2024, concluiu que estas não foram atendidas e, na ocasião, sugeriu que fossem unificadas e reformuladas para a seguinte redação: *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.*

No parecer do Ministério Público especial também foi ressaltada a necessidade de renovação da recomendação proposta no exercício anterior, em termos similares ao proposto pelo órgão técnico.

Considerando a relevância do tema, acolho a proposta do órgão técnico, de renovar a recomendação relativa aos contratos de terceirização de mão de obra, nos novos termos propostos no Relatório de Instrução nº 2903/2024.

2.3.2.2.3. Despesas de Capital

De acordo com o Relatório Técnico, as Despesas de Capital atingiram, no exercício de 2023, a importância de R\$ 4,37 bilhões de reais, representando 11,68% da despesa orçamentária total, havendo um decréscimo real de 19,92% em relação ao ano anterior (2022).

Os **Investimentos**, no exercício de 2023, atingiram o montante de 2,8 bilhões, inferior, em termos reais, em 31,82% (R\$ 1,29 bilhão) ao montante registrado no ano anterior (2022).

No exercício sob análise, destacou-se que dos investimentos realizados pelo Estado, o maior volume foi direcionado para as funções Transporte (35,13%), Educação (15,15%) e Urbanismo (11,58%).

Na função transporte foram investidos R\$ 968 milhões, sendo 24,90% inferior aos investimentos de 2022 e 20,98% inferior ao de 2021. Quanto à função Educação, foram aplicados em investimentos R\$ 417 milhões, sendo 36,69% inferior aos investimentos de 2022 e 47,08% inferior ao de 2021. Com relação à função urbanismo, os investimentos registrados em 2023 totalizaram R\$ 319 milhões, sendo 44,70% inferior aos investimentos de 2022 e 55,31% inferior ao de 2021.

Com relação as despesas com investimentos, de acordo com os dados apresentados no relatório técnico, entendo que houve uma queda significativa em relação aos valores observados no exercício anterior (2022).

Ressalto que o valor dos investimentos na função Educação continua numa trajetória decrescente, visto que em 2023, foi registrado novo decréscimo (36,69%) em relação aos valores relativos ao exercício passado (2022), que já tinham sofrido um decréscimo considerável (123%) em relação ao valor registrado em 2021.

Tal fato contraria o disposto na Recomendação nº 14, constante no Parecer Prévio nº 276/2023, como bem pontuou o órgão técnico e ministerial em seus arrazoados, motivo pelo qual opto por renovar a recomendação.

No que concerne às **Inversões Financeiras**, destacou-se que esse grupo da despesa atingiu o montante de R\$ 120 milhões em 2023, que, em relação ao ano anterior, apresentou um decréscimo real de 26,40%.

Abaixo segue a composição das inversões financeiras, informada a partir dos dados do SIAFE:

Tabela 2.9 – Despesas Executada Inversão Financeira

| Inversões Financeiras | Executado | % |
|--|-----------------------|----------------|
| Concessão de empréstimos e financiamentos | 71.867.831,73 | 59,88% |
| Constituição ou aumento de capital de empresas | 45.085.350,77 | 37,57% |
| Aquisição de produtos para revenda | 3.064.214,80 | 2,55% |
| Contribuição a entidades fechadas de previdência | 0,00 | 0,00% |
| Contribuições | 0,00 | 0,00% |
| Aquisição de imóveis | 0,00 | 0,00% |
| Total | 120.017.397,30 | 100,00% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo/Secex –TCE/CE.

Com relação a **Amortização da Dívida Pública** em 2023, destacou-se que o Estado despendeu de R\$ 1,5 bilhão, representando 34,22% da despesa de capital. Em relação ao exercício anterior, verificou-se um decréscimo, em termos reais, de 0,73%.

Do valor amortizado da dívida pública em 2023, 52,37% (R\$ 783,5 milhões) corresponde a dívida interna, 42,71% (R\$ 639 milhões) a dívida externa e 0,79% (R\$ 11,7 milhões) a parcelamentos.

Na tabela elaborada a partir da base de dados da execução orçamentária oriunda do SIAFE, constante no Relatório Técnico, observou-se que as três fontes de recursos mais utilizadas na execução de despesas em 2023 foram: 500 – recursos não vinculados de impostos (R\$ 23.074.948.073,38), 801 – recursos vinculados ao RPPS – fundo em repartição (plano financeiro) (R\$ 2.391.346.655,77) e 540 – transferências do FUNDEB – impostos e transferências de

impostos (R\$ 2.021.872.692,12). Juntas, estas correspondem a 73,45% da despesa realizada em 2023.

Na **Análise da Despesa por Modalidade de Licitação**, a Diretoria de Contas destacou que, do total das despesas empenhadas em 2023 pelo Estado do Ceará, 29,73%, (R\$ 11,1 bilhões), correspondem a gastos com compras, obras e serviços passíveis de licitação, sob as suas diversas modalidades, bem como licitações internacionais, sistema de registro de preço e procedimentos de dispensas e inexigibilidades de licitações.

Em comparação com o exercício anterior (2022), verificou-se um decréscimo real de 8,37% no total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade).

No que concerne as **Transferências Financeiras a Entidades Públicas e Privadas e Parceria Público-Privada (PPP)**, a Diretoria de Contas apresentou, de forma consolidada, o volume dos recursos transferidos pelo Estado do Ceará a Entidades Públicas e Privadas para executar programas de governo em parceria. Essa parceria é formalizada por meio de contratos de gestão, termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres. E ainda o montante repassado, decorrente de Contrato de Parceria Público-Privada, firmado pelo Estado do Ceará.

A tabela a seguir, elaborada a partir dados do SIAFE-CE, apresenta o montante de recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas e a Parceria Público-Privada-PPP nos exercícios de 2022 e 2023, por modalidade:

Tabela 2.10 – Recursos Transferidos pelo Estado à Entidades Privadas e PPP

| Descrição | 2022* | 2023 | Var % | Part.%** |
|--|-------------------------|-------------------------|---------------|----------------|
| Instituições Privadas sem Fins Lucrativos | 1.830.087.775,11 | 1.972.531.277,40 | 7,78% | 57,80% |
| Municípios | 774.541.608,80 | 616.496.966,22 | -20,40% | 18,06% |
| Municípios - Fundo a Fundo | 719.312.532,12 | 592.100.815,24 | -17,69% | 17,35% |
| Consórcios Públicos | 131.536.272,75 | 138.915.691,82 | 5,61% | 4,07% |
| Execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP | 60.363.464,26 | 74.959.408,64 | 24,18% | 2,20% |
| Instituições Privadas com Fins Lucrativos | 47.543.549,55 | 17.299.163,77 | -63,61% | 0,51% |
| Transferências a Estados e ao Distrito Federal | 525.033,93 | 427.016,40 | -18,67% | 0,01% |
| Transferências ao Exterior | 1.719.384,12 | - | - | - |
| Total | 3.565.629.620,65 | 3.412.730.339,49 | -4,29% | 100,00% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo/Secex –TCE/CE.

Dos dados apresentados acima, destaque para as transferências realizadas pelas Instituições sem fins lucrativos, as quais representaram mais da metade (57,80%) do total transferido no exercício.

Em relação ao exercício anterior (2022), observou-se uma diminuição considerável no valor total dos recursos transferidos pelo Estado às Instituições Privadas com Fins Lucrativos, na ordem de 63,61%. Foram observadas também reduções nas transferências aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal e aos Municípios Fundo a Fundo, nos percentuais de 20,40%, 18,67% e 17,69%, respectivamente.

Destacou-se ainda que, o valor transferido de R\$ 74.959.408,64, para execução de Contrato de Parceria Público-Privada – PPP, foi para a empresa Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão S/A, referente à concessão administrativa para implantação, gestão, operação e manutenção das unidades Vapt Vupt de atendimento ao cidadão.

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

O Relatório Técnico constatou que o maior volume de recursos transferidos em 2023, destinou-se as Organizações Sociais, no montante de R\$ 1.609.369.431,85, através dos Contratos de Gestão, o que corresponde a 81,59% do total repassado no exercício (R\$ 1.972.531.277,40).

Em segundo lugar, ficaram as transferências para outras Instituições Privadas sem fins lucrativos (R\$ 254.498.274,41), realizadas por meio de convênios, correspondente a 12,90% do total repassado. Juntas, essas duas modalidades representaram 94,49% das transferências realizadas.

Em uma análise comparativa entre os anos de 2022 e 2023, examinando as Transferências a Organizações Sociais – Contrato de Gestão, que foi o item de despesa mais representativo em 2023, foi observado um aumento de 4,98% no repasse às Organizações Sociais.

Especificamente, no tocante as **Transferências a Organizações Sociais – Contrato de Gestão**, verificou-se que a maior parte do montante transferido (72,31%) foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve um aumento nos recursos na ordem de 4,40% em comparação ao ano anterior (2022).

Sobre os contratos de gestão, destaco que o assunto já foi objeto de reiteradas recomendações por parte desta Corte de Contas, especialmente em razão das vultosas quantias envolvidas. Inclusive, neste exercício de 2023, foi observado novo aumento de 4,98% nas despesas com os referidos contratos.

Por esse motivo, o órgão ministerial, em seu parecer, sugeriu a renovação da Recomendação nº 29 do Parecer Prévio nº 276/2023, especialmente para fins de monitoramento das referidas despesas.

Considerando a relevância do tema e a importância do monitoramento desses valores, corroboro com o entendimento do órgão ministerial e, nesta ocasião, renovo a recomendação supracitada.

No que concerne às **Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios**, de acordo com os dados do SIAFE, é importante destacar que a Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e DH; Secretaria do Desenvolvimento Agrário; Fundo Estadual de Assistência; Fundo Estadual de Saúde e Fundo Estadual para Criança e Adolescência foram os principais órgãos/fundos repassadores de recursos por meio de convênios. Juntos, foram responsáveis por 91,32% dos recursos transferidos no exercício sob análise.

Quanto às **Transferências as Instituições Privadas com Fins Lucrativos**, o Relatório Técnico informou que, durante o ano de 2023, o Governo do Estado do Ceará transferiu às instituições privadas com fins lucrativos a importância de R\$ 17.299.163,77, através dos seguintes órgãos gestores:

Tabela 2.11 – Recursos Transferidos pelo Estado a Entidades Privadas com fins Lucrativos

| Órgão gestor | Valor (R\$) |
|--|----------------------|
| Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Est. do Ceara | 7.736.994,17 |
| Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho | 5.007.288,00 |
| Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico | 4.259.881,60 |
| Fundo Estadual de Cultura | 150.000,00 |
| Secretaria da Cultura | 145.000,00 |
| Total | 17.299.163,77 |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo – Secex/ TCE-CE.

De acordo com os dados extraídos do Siafe-CE, observou-se que os maiores recebedores desses recursos foram a Societe Air France, o Sindicato das Empresas de Transportes

de Passageiros do Estado do Ceará e a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos, concentrando 53,09% do montante transferido no exercício de 2023.

Sobre as **Transferências a municípios**, o Relatório Técnico destacou que se referem a recursos financeiros repassados pelo Estado aos Municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às duas esferas de governo.

Durante o exercício de 2023, o Estado transferiu R\$ 616.496.966,22 aos municípios. Os cinco órgãos/fundos que mais repassaram recursos aos municípios como transferências voluntárias foram a Superintendência de Obras Públicas, a Secretaria de Educação, a Secretaria das Cidades e o Fundo Estadual de Saúde, que juntas, concentraram 96,33% dos valores repassados.

Os municípios que mais receberam transferências voluntárias do Governo do Estado foram Sobral (4,66%), Caucaia (3,71%), Itapipoca (3,23%), Granja (3,16%) e Acaraú (2,87%).

Dentre os 20 municípios que mais foram beneficiados com as transferências, destacou-se que apenas os municípios de Icapuí e Icó, possuem valores baixos do Índice de Desenvolvimento Municipal – IDM de, respectivamente, 0,00 e 8,56. O município de Barbalha, que ocupou a última posição dentre os referidos municípios, foi o que apresentou a melhor condição de desenvolvimento social (IDM- IG4 100,00).

Dessa forma, o órgão técnico concluiu que o Governo do Estado **ainda não** utiliza o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como ferramenta para a elaboração das políticas públicas no Estado do Ceará, especialmente para definir a transferência de recursos, contrariando o disposto nas Recomendações n°s 06 e 27 do Parecer Prévio n° 276/2023.

Ressalto que, no tópico específico quanto a análise das recomendações emitidas no Parecer Prévio n° 276/2023, o órgão técnico sugeriu a renovação e unificação das recomendações supracitadas para este exercício de 2023, nos seguintes termos: À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos.

O órgão ministerial corroborou com a sugestão do órgão técnico e também sugeriu a renovação da recomendação nos novos termos propostos.

Diante do exposto, acolho a sugestão de renovação e reformulação das recomendações nº 06 e 27 do Parecer Prévio nº 276/2023.

2.3.3. Execução Orçamentária dos Investimentos com ênfase nos Direitos Sociais.

Na instrução técnica, destacou-se que, no exercício de 2023, as despesas com investimento do Poder Executivo totalizaram o montante de R\$ 2.676.681.940,13, correspondendo a um percentual de execução de 49,98% em relação ao valor autorizado pela legislação orçamentária.

Verificou-se que o percentual de execução foi menor em comparação ao exercício anterior (2022), no qual foram executadas 60,68% das despesas autorizadas. O valor empenhado foi 28,76% menor em comparação ao exercício anterior (R\$ 3.757.291.583,33).

Analisando as fontes de recursos utilizadas para as despesas executadas com investimento, observou-se que, em relação aos recursos próprios, tanto os percentuais de execução quanto os de participação em relação ao total de gasto diminuíram em relação ao exercício anterior (2022).

Ainda com relação às despesas de investimentos com recursos próprios (R\$ 1.706.501.382,11), analisando a composição dos gastos por função, o órgão instrutivo observou, segundo dados coletados no SIAFE, que as que tiveram maior percentual de execução em 2023 foram as seguintes: 08 – Assistência Social (92,77%), 12 – Educação (92,43%), 14- Direitos da Cidadania (92,01%), 15 – Urbanismo (91,28%), 20 – Agricultura (89,61%), 24 – Comunicações (87,80%) e 21 – Organização Agrária (87,54%). Por outro lado, das 23 (vinte e três) funções, 8 (oito) apresentaram nível de execução abaixo do percentual total (63,59%): 19 – Ciência de Tecnologia (36,68%); 04 – Administração (38,91%); 11- Trabalho (31,98%); 17- Saneamento (5,92%); 22 – Indústria (0,05%); 25 – Energia (4,82%); 28 – Encargos Sociais (0%) e 03 – Essencial à Justiça (0,00%).

Ressaltou-se ainda que as despesas executadas com recursos próprios referentes às funções Segurança Pública, Saúde, Educação e Transporte diminuíram tanto em valor autorizado quanto em percentual de execução em relação ao ano anterior (2022).

Quanto à utilização da fonte de recursos operações de crédito, destaca-se que o valor empenhado (R\$ 385.636.052,53) diminuiu 18,10% em relação ao exercício anterior, sendo que tal montante foi composto de recursos oriundos de operações de créditos externas (89,33%) e internas (10,67%).

3. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Inicialmente, existiam na Contabilidade Pública 4 (quatro) demonstrações contábeis que estavam disciplinadas na Lei nº 4.320/1964, são elas: Balanço Orçamentário (BO), Balanço Financeiro (BF), Balanço Patrimonial (BP) e Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP).

Sobre o tema, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) publicou a Resolução nº 1.133/2008, aprovando a NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, tendo adicionado duas demonstrações àquelas disciplinadas pela Lei nº 4320/64 (Demonstração do Fluxo de Caixa e Demonstração do Resultado Econômico). Posteriormente, houve a publicação da Resolução CFC nº 1.437/2013, promovendo novas mudanças, tais como: exclusão da Demonstração do Resultado Econômico, além de incluir a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido e as Notas Explicativas.

Dessa forma, atualmente existem as seguintes demonstrações contábeis aplicadas ao setor público:

- Balanço Orçamentário;
- Balanço Financeiro;
- Balanço Patrimonial;
- Demonstração das Variações Patrimoniais;
- Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e
- Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

Essas demonstrações contábeis assumem papel fundamental por representarem importantes saídas de informações geradas pela Contabilidade Governamental, uma vez que sintetizam os resultados consolidados da gestão orçamentária, financeira, econômica e patrimonial do setor público, propiciando a imprescindível transparência quanto a essas informações, em conformidade com as disposições constantes da Lei nº 4.320/64, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e das orientações emanadas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Passaremos a analisar os principais achados de cada um desses demonstrativos.

3.1 Balanço Orçamentário

Conforme disciplinado na Lei nº 4.320/64, o Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas, em confronto com as realizadas. Em sua estrutura, deve evidenciar as receitas e as despesas orçamentárias por categoria econômica, confrontar o orçamento inicial e as suas alterações com a execução, demonstrar o resultado orçamentário e discriminar as receitas por fonte (origem) e as despesas por grupo de natureza.

Na análise do Balanço Orçamentário do exercício de 2023, verificou-se que as Receitas Realizadas e as Despesas Empenhadas foram R\$ 37.388.106.255,17 e R\$ 37.423.640.356,93, respectivamente, resultando em um déficit orçamentário de R\$ 35.534.101,76.

O resultado da execução do orçamento corrente, obtido a partir da diferença entre as receitas e despesas correntes executadas, correspondeu a um Superávit do Orçamento corrente de R\$ 2.643.986.297,59. Os principais motivos para esse superávit foram o excesso de arrecadação de Tributos, que excedeu a previsão em praticamente 1 bilhão de reais, a Receita Patrimonial que ensejou um excesso de arrecadação de 242 milhões de reais, bem como a execução a menor realizada em “Pessoal e Encargos Sociais” e “Juros e Encargos da Dívida”, que caracterizou uma economia na despesa. Todos esses valores somados totalizaram quase 1,4 bilhão de economia para o Estado.

Já o resultado da execução do orçamento de capital, fruto do confronto entre receitas e despesas de capital, registrou déficit de R\$ 2.679.520.399,35.

Em relação à execução das receitas, verifica-se que o estado arrecadou 94,47% das receitas previstas. Quanto à execução da despesa, dos R\$ 44.716.011.035,01 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo foram executados R\$ 37.423.640.356,93, demonstrando uma execução na ordem de 83,69% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 7.292.370.678,08.

No Balanço Orçamentário, quando houver déficit de capital, significará a ocorrência de capitalização de recursos, pois parte do superávit corrente estará financiando as despesas de capital. Essa foi a situação encontrada em 2023, no balanço em análise, e demonstra que o Estado está utilizando recursos de Tributos, por exemplo, para financiar os investimentos realizados.

Quando houver superávit de capital, significará que há receitas de capital financiando despesas correntes e normalmente se diz que esta é uma situação de descapitalização. Ou seja, o Estado estaria se desfazendo dos seus bens ou mesmo adquirindo Operações de Crédito para financiar as despesas correntes (por exemplo: pagamento de pessoal ou juros da dívida, por exemplo). Ênfase que esse caso não ocorreu no exercício de 2023.

Quanto aos restos a pagar inscritos no exercício, verificou-se um montante de R\$ 1.149.899.224,26 de não processados (Despesa empenhada, mas não liquidada), enquanto os processados (Despesa liquidada, mas não paga) corresponderam a R\$ 295.488.548,81. Destaca-se que os valores dos restos a pagar inscritos (Processados e não Processados) conferem com os apresentados no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante.

Analisando as Operações de Crédito e a Amortização da Dívida, percebe-se que houve a contratação de novos empréstimos (Operações de Crédito) no valor de R\$ 1.319.241.942,17. O pagamento da dívida totalizou R\$ 1.496.296.586,03. Dessa forma, no exercício de 2023, foi evidenciada redução no endividamento do Estado no valor de R\$ 177.054.643,86.

Com relação ao cumprimento da regra de ouro das finanças públicas, o art. 167, inciso III, da Constituição federal, veda a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Tal princípio, denominado Regra de Ouro das finanças públicas, visa a coibir o endividamento do Estado para custear despesas correntes.

Ainda com base no Balanço Orçamentário, pode-se constatar que as operações de créditos obtidas no exercício (1.319.241.942,17) foram inferiores ao total das despesas de capital (4.372.518.024,40), logo houve respeito a regra de ouro. Fazendo uma análise mais detalhada, percebe-se que o financiamento obtido pelo Estado foi cerca de 47,86% do total investido pelo Estado.

3.2 Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentária bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e os que se transferem para o exercício seguinte.

Analisando este balanço encontramos que o Resultado Financeiro do Exercício ficou positivo em R\$ 686.070.821,96. Esse valor é calculado pela diferença entre o saldo final do caixa menos o seu saldo inicial. Podemos afirmar que o Estado encerrou o exercício de 2023 com o total de recursos financeiros superior ao que possuía no início do mesmo exercício.

Também é possível mensurar a variação ocorrida nos restos a pagar. Com base no BF identificamos que foi inscrito o montante de R\$ 1.445.387.773,07 (processados mais os não processados), enquanto houve o pagamento do total de R\$ 1.126.568.940,08. Como o total inscrito foi superior ao pago, conclui-se que houve o incremento de R\$ 318.818.832,99 em restos a pagar ao final do exercício financeiro de 2023.

Uma impropriedade formal identificada pela Unidade Técnica foi a utilização da conta agrupada “Outras Destinações de Recursos”, com percentual superior a 10%.

Sabe-se que o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP 9ª Edição) recomenda “que as vinculações agrupadas nas linhas Outras Destinações de Recursos não ultrapassem 10% do total da receita ou despesa orçamentária”, indicando assim, que a partir desse

percentual, esse agregado de contas passa a ter materialidade, sendo necessária sua apresentação separadamente.

| | | |
|--|--------------------------|----------------|
| Receita Orçamentária | 37.388.106.255,17 | 100,00% |
| Ordinária | 24.181.946.962,46 | 64,68% |
| Vinculada | 13.206.159.292,71 | 35,32% |
| Recursos Vinculados à Educação | 4.116.706.353,31 | 11,01% |
| Recursos Vinculados à Saúde | 1.196.258.655,57 | 3,20% |
| Recursos Vinculados à Previdência Social - | 3.663.223.424,46 | 9,80% |
| Recursos Vinculados à Assistência Social | 42.922.764,55 | 0,11% |
| Outras Destinações de Recursos | 4.187.048.094,82 | 11,20% |

Fonte: Balanço Geral do Estado do Ceará - Exercício 2023

O Governador do Estado apresentou esclarecimentos sobre esse tópico informando que o Estado do Ceará registra o compromisso de apresentar a composição de “Outras Destinações de Recursos” em Nota Explicativa ao Balanço Geral do Estado de 2024.

A Diretoria de Contas de Governo constatou que houve a disponibilização dos valores que compõem a receita vinculada, “Outras Destinações de Recursos”, estando em consonância com a orientação do Manual de Contabilidade aplicada ao setor Público.

Dessa forma, o item foi satisfatoriamente esclarecido.

3.3 Balanço Patrimonial

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

O Balanço Patrimonial do Estado do Ceará apresentou ativo de R\$ 71.210.855.451,15, composto por ativo circulante de R\$ 20.259.292.016,22 e ativo não circulante de R\$ 50.951.563.434,93.

O passivo do Estado do Ceará, no exercício de 2023, atingiu o montante de R\$ 22.280.243.134,37, com passivo circulante no total de R\$ 4.529.137.936,32, e não circulante no valor de R\$ 17.751.105.198,05.

Do cotejo entre os valores dos Ativos e Passivos, evidenciados no Balanço Patrimonial, apurou-se patrimônio líquido no montante de R\$ 48.930.612.316,78, indicando crescimento de 8,72% em relação ao do exercício anterior.

Percebe-se que apenas o Subgrupo Caixas e Equivalentes de Caixa, com saldo de R\$ 9.723.585.125,56, possui valor suficiente para quitar todas as dívidas de curto prazo do Estado, classificadas no Passivo Circulante, que totalizara R\$ 4.529.137.936,32. Com base nesses valores, pode-se afirmar que houve Superávit Financeiro do Estado, em 2023.

3.3.1 Ativo

Conforme apontado pela Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo (SECEX), merece destaque que na conta Investimentos (R\$ 6.315.910.720,00), pode-se observar que 79,43% do seu valor refere-se as Participações em Sociedades Controladas, sendo que a CAGECE representa 51,99% desse valor, enquanto o METROFOR 18,08%.

Segundo o artigo 39 da Lei Federal nº 4.320/64, as importâncias referentes a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não cobrados ou não recolhidos no exercício de origem, constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição, sendo que os créditos relativos a tributos são representados pela Dívida Ativa Tributária. Os demais créditos correspondem à Dívida Ativa Não Tributária.

Sobre o saldo da dívida ativa, observa-se que ao se somar os valores registrados no ativo circulante e não circulante e deduzir do ajuste de perdas, o Estado apresenta uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 12,44 bilhões, aumentando em 16,84% comparado com o exercício anterior.

Sobre esse crédito a receber, foi registrado em Nota Explicativa (BP04) do Balanço Patrimonial que a Procuradoria-Geral do Estado vem adotando medidas que objetivaram otimizar a arrecadação desses créditos, tais como a atuação conjunta com o Ministério Público Estadual, a Secretaria da Fazenda Estadual e a Polícia Civil, por meio do Comitê de Recuperação de Ativos, a contratação de empresa especializada em combate à fraude tributária, bem como, outras ações previstas para 2024.

O TCE-CE deve continuar monitorando a efetividade dessas ações adotadas pelo Estado, visando incrementar a arrecadação, principalmente, da dívida ativa tributária, que representa 94,68% do total da dívida ativa. Em razão disso, a recomendação proposta no Parecer Prévio nº 276/2023 das contas do exercício anterior acerca desse tema será reiterada, nos termos a seguir, e estará expressa no capítulo específico deste voto que trata das recomendações realizadas em exercícios anteriores.

Recomendação: Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.

3.3.2 Passivo

Conforme já exposto neste Voto, o Passivo Circulante apresentou crescimento de 23,02% em relação ao exercício anterior, alcançando o montante de R\$ 4.529.137.936,00. Os “Empréstimos e financiamentos a curto prazo” e os “Fornecedores e contas a pagar a curto prazo” representaram 39,75% e 10,87%, respectivamente, desse total.

Cerca de 72,92% do total registrado em “Fornecedores e contas a pagar a curto prazo” são referentes a Precatórios.

3.3.3 Patrimônio Líquido

O Ativo Financeiro do Estado ao final do exercício de 2023 foi de R\$ 11.150.921.084,93, registrando um aumento de 5,84% em relação ao exercício anterior. O Passivo Financeiro, por sua vez, totalizou o montante de R\$ 3.485.480.983,51, resultando no aumento de 15,53%. Confrontando-se ativo e passivo financeiros, verifica-se que o Estado apresentou um Superávit Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial de R\$ 7.665.440.101,42, sendo 1,96% maior que o apurado em 2022.

Importante destacar que o Superávit Financeiro é uma das fontes de recursos para abertura dos créditos adicionais.

O saldo patrimonial que representa a situação patrimonial líquida do Estado, equivalendo à soma dos superávits financeiro e patrimonial, no exercício de 2023, atingiu o valor de R\$ 47.684.543.406,01, superior 9,76% em relação ao exercício anterior.

3.4 Demonstrativo das Variações Patrimoniais

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 104, determina que a demonstração das variações patrimoniais (DVP) evidenciará as alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.

A DPV apenas registra as variações patrimoniais quantitativas (aumentativas ou diminutivas), não registrando as qualitativas.

Em 2023, o total das Variações Patrimoniais Aumentativas foi de R\$ 86.532.512.581,48, já o total das Variações Patrimoniais Diminutivas alcançou R\$ 81.909.072.185,28. Com base nesses dados, obteve-se Superávit Patrimonial de R\$ 4.623.440.396,20.

Conforme pontuado pela Diretoria de Contas de Governo, o Superávit Patrimonial deve ser igual à variação do Patrimônio Líquido de um exercício para outro, entretanto, o patrimônio líquido variou positivamente R\$ 4.264.695.920,99, dessa forma, divergindo do Resultado patrimonial apurado.

Essa diferença decorreu de movimentações verificadas apenas no patrimônio líquido do Estado, referentes a variação da conta “Reserva de Reavaliação” (R\$ 213.854.178,87), a valores registrados nesse exercício como “Ajustes de Exercícios Anteriores”, no grupo de Superávit ou Déficit Acumulado (R\$ -592.194.808,57), e da variação verificada na conta “Ajustes de Exercícios Anteriores” do grupo “Lucros e Prejuízos Acumulados” (R\$ 19.596.153,49), visto que no exercício em análise, diferente do ocorrido em exercícios anteriores, o saldo anterior dessa conta não foi transferido para “Lucros ou Prejuízos Acumulados de Exercícios Anteriores”, conforme registrado nas notas explicativas BP 18.

Como tal divergência foi registrada nos demonstrativos contábeis, especificamente nas Notas Explicativas, não farei recomendação sobre o tema.

3.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa

O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) estabelece que a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) deve evidenciar as alterações de caixa e equivalentes de caixa, verificadas no exercício de referência, as classificando, de acordo com as atividades da entidade, em fluxos operacionais, de investimento e de financiamento.

A informação dos fluxos de caixa permite aos usuários avaliar como a entidade do setor público obteve recursos para financiar suas atividades e a maneira como os recursos de caixa foram utilizados. Tais informações são úteis para fornecer aos usuários das demonstrações contábeis informações para prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

Ainda segundo o manual, tem-se que:

Atividades de financiamento são aquelas que resultam em mudanças no tamanho e na composição do capital próprio e no endividamento da entidade, ex: ingressos e desembolsos relacionados com a ação pública, juros pagos ou recebidos, etc.

Atividades de investimento são as referentes à aquisição e à venda de ativos de longo prazo e de outros investimentos não incluídos em equivalentes de caixa.

Atividades operacionais são as atividades da entidade que não as de investimento e de financiamento. Temos como exemplos os recursos relacionados à captação e à amortização de empréstimos e financiamentos, Integralização de capital social (empresas dependentes).

A DFC é composta por quatro quadros:

- Quadro Principal;
- Quadro de Transferências Recebidas e Concedidas;
- Quadro de Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função;
- Quadro de Juros e Encargos da Dívida.

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.

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.

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.

3.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP - 10ª Edição), a Demonstração das Mutações no Patrimônio Líquido (DMPL) demonstrará a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um período.

A DMPL é obrigatória para as empresas estatais dependentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação.

Considerando que o demonstrativo consolidado contempla apenas as informações da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB), por se tratar de empresa enquadrada como estatal dependente, constituída sob a forma de sociedade anônima, verifica-se que ocorreu um decréscimo no patrimônio líquido dessa companhia, que passou do saldo negativo de R\$298.638.432 para R\$ 312.675.295.

Ademais, a unidade técnica destacou que o processo de extinção da COHAB é objeto de reiterada Recomendação, de modo que, tendo sido analisada no Tópico específico da Avaliação das Ações Governamentais quanto ao Atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 276/2023, a referida unidade de instrução, após a análise dos esclarecimentos apresentados, observou que, conquanto tenham sido realizadas algumas medidas visando a concretização da respectiva extinção, o correspondente processo ainda encontra-se em andamento, motivo pelo qual concluiu que a referida recomendação encontrava-se “em fase de implementação” e, por conseguinte, restava reiterá-la para fins de acompanhamento de sua implantação. Desse modo, votarei pela manutenção da recomendação, nos termos a seguir:

Recomendação: Ao Poder Executivo Estadual, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.

3.7 Empresas Dependentes sob a Ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal

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

Sobre o tema, a Resolução do Senado Federal nº 43/2001 apresentou a seguinte definição:

Art. 2º Considera-se, para os fins desta Resolução, as seguintes definições:

(...)

II -empresa estatal dependente: empresa controlada pelo Estado, pelo Distrito Federal ou pelo Município, que tenha, no exercício anterior, recebido recursos financeiros de seu controlador, destinados ao pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária, e tenha, no exercício corrente, autorização orçamentária para recebimento de recursos financeiros com idêntica finalidade;

Já a empresa estatal não dependente é aquela cuja maioria do capital social com direito a voto pertence ao Estado do Ceará, mas não depende dos recursos estaduais para o financiamento das suas despesas.

Analisando a Lei Orçamentária Anual, constata-se que estão incluídas no Orçamento Fiscal, e consequentemente enquadradas como dependentes, as seguintes empresas: Companhia de

Habitação do Ceará (COHAB); Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (EMATERCE) e Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (ETICE).

Em relação às empresas contempladas no Orçamento de Investimentos, classificadas pelo Estado do Ceará como estatais não dependentes, estão nove empresas, são elas: Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará S/A (ADECE); Centrais de Abastecimento do Ceará S/A (CEASA); Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR); Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE); Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (CIPP) S/A (antiga Cearáportos); Companhia de Gás do Ceará (CEGÁS); Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (COGERH); Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará (ZPE) e Companhia de Participação de Ativos do Ceará (CEARAPAR).

A Unidade Técnica informou que dentre os valores empenhados pelo Estado, para fins de constituição ou aumento de capital de empresa, consta a soma de R\$ 38.334.495,70, destinada à Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE), que foi utilizada na manutenção da rede de abastecimento. Verificou-se ainda a soma de R\$ 3.350.355,07 repassada para a COGERH a título de constituição ou aumento de capital, a qual foi utilizada na aquisição de bens.

Como houve aumento de capital tanto no caso da CAGECE quanto no da COGERH, não houve indicativo de dependência dessas duas empresas em relação ao Estado do Ceará.

A Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (METROFOR) também recebeu repasse do Estado do Ceará no valor de R\$ 4.400.000,00, para aumento de capital, que foi utilizado na aquisição de ativo imobilizado.

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 representa 86,52% do total da Receita Operacional Líquida auferida no período, que totalizou R\$ 224.210.387,68.

Apenas para se ter uma magnitude da importância desse subsídio tarifário repassado pelo Estado, o total das Receitas de Transporte Ferroviário em 2023 foi de R\$ 30.825.220,05, ou seja, o montante dos subsídios foi mais de 6 vezes maior que as receitas arrecadadas com tarifas.

Com relação as despesas, houve o dispêndio de R\$ 172.694.788,24 com os custos dos serviços além de R\$ 41.321.676,08 com despesas gerais e administrativas.

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.

Sobre o tema, o MPE destacou no seu Parecer que:

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.

Diante do opinativo ministerial, tenho a considerar que a conduta merece ressalvas e requer a devida atenção por parte do jurisdicionado, razão pela qual ratifico a recomendação lançada em conta de governo pretérita, deixando, no azo, de acolher a propositura ministerial, alusiva a expedição de determinação, mantendo-se, assim, a uniformidade de atuação desta Corte de Contas nos processos de contas de governo, dos quais emanadas recomendações em situações desse jaez. Além disso, farei recomendação à SECEX para que avalie a inclusão no próximo PAT (Plano Anual de Trabalho) de processo específico, objetivando oportunizar a análise da classificação do METROFOR, que hoje figura como empresa estatal não dependente.

Por isso, ratifico a recomendação realizada nos exercícios anteriores, no sentido de que a SEPLAG inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR) por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

4. CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

O objetivo deste capítulo é verificar se o Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2023, atendeu aos limites estabelecidos na Constituição Federal, na Constituição do Estado, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), bem como o atingimento das metas fiscais constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Os dezessete temas avaliados neste capítulo são:

1. Limites dos Gastos na Educação;
2. Limites dos Gastos na Saúde;
3. Aplicação de Recursos com Investimentos;
4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP);
5. Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo;
6. Receita Corrente Líquida – RCL;
7. Despesa com Pessoal;
8. Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores;
9. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo;
10. Parcerias Público-Privadas;
11. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos;
12. Dívida Consolidada;
13. Operações de Crédito;
14. Limite da Relação entre Despesas Correntes e Receitas Correntes;
15. Garantias e Contragarantias de Valores;
16. Resultados Primário e Nominal e
17. Novo Regime Fiscal.

Conforme destacado pela Diretoria de Contas de Governo, as análises realizadas utilizaram como base o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2023, respectivamente, além da base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará (Siafe-CE) e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado.

4.1. Limites dos Gastos na Educação

A educação é um direito social previsto no art. 6º da Constituição Federal de 1988 (CF/88), sendo proporcionada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Neste item será

verificado o cumprimento da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e a aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

4.1.1. Aplicação de Recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A CF/88 dispõe em seu art. 212 que o Estado deve aplicar anualmente na manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios.

A Lei Federal nº 9394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em seu art. 73, estabelece que os órgãos fiscalizadores examinarão, prioritariamente, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Também por isso, o TCE-CE é o órgão competente para desempenhar tal análise.

O total da receita líquida de impostos, em 2023, alcançou R\$ 28.011.016.180,59. Como a CF/88 estabelece que o Estado deve aplicar anualmente 25% desse valor no objeto, ora sob exame, o limite mínimo foi de R\$ 7.002.754.045,15 durante o exercício.

Considerando as despesas empenhadas para fins da MDE, constata-se o valor de R\$ 7.252.184.768,21, correspondente ao percentual de 25,89% da receita líquida de impostos e transferências, o que evidencia o atendimento ao limite em análise.

Conforme pontuado pela Diretoria de Contas de Governo, tal percentual foi divergente do divulgado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, 25,77% (publicado no Portal da Transparência) e do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), 26,01%.

Uma das causas dessa divergência, ocorreu em virtude de que na apuração das despesas empenhadas, foi deduzido o montante de R\$ 95.502.572,12, correspondente às despesas não consideradas como ações típicas de MDE com base no art. 71 da Lei nº 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e no Acórdão TCE nº 546/2018, destacando-se as despesas com fornecimento de alimentação (R\$ 81.259.103,26), que representaram 85,09% do total subtraído. Apesar disso dessa divergência, houve o atendimento ao limite de 25%.

4.1.2. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

O FUNDEB é um fundo de natureza contábil cujos recursos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação, incluindo

sua remuneração, tendo sido instituído por determinação da Emenda Constitucional nº 108, de 2020, sendo regulado pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Pelo menos 70% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, a partir dos dados do último censo escolar. Seus recursos podem ser aplicados na educação básica como um todo: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação especial e educação de jovens e adultos, sendo que os Estados atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio; e os Municípios, no ensino fundamental e infantil, conforme estabelecido no art. 211, § 2º e 3º, da Constituição Federal. Pelo menos 70% desses recursos devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Conforme explorado no Relatório da Diretoria de Contas de Governo, o Estado do Ceará contribuiu com a importância de R\$ 5.163.302.431,77 para o FUNDEB, enquanto recebeu o montante de R\$ 1.950.577.448,65. Dessa forma, o Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB, apurado pela diferença entre as receitas recebidas referentes às Transferências do fundo (Impostos e Transferências de Impostos) e o total destinado, resultou em uma perda financeira de R\$ 3.212.724.983,12.

Com relação a aplicação mínima de 70% dos recursos anuais do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, verifica-se que o total de recursos recebidos do Fundo totalizou 2.738.879.087,00, enquanto o total das Despesas Empenhadas do FUNDEB com Profissionais da Educação Básica alcançou 2.314.496.872,48.

Neste contexto, a partir da base de dados do Siafe-CE e Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apurou-se que o Estado do Ceará aplicou 84,51% dos recursos destinados ao FUNDEB na remuneração de profissionais do magistério da Educação, superando, portanto, o limite mínimo constitucional de 70%.

4.2. Limites dos Gastos na Saúde

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

Em 2023, o Estado do Ceará aplicou o montante de R\$ 4.605.340.102,00 em despesas com ações e serviços públicos de saúde, correspondente a 16,44% da receita líquida de impostos utilizada para apuração, sendo verificado o cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Comparando esses dados com o exercício de 2022, percebe-se que o Estado aplicou, no presente exercício, cerca de R\$ 77 milhões de reais a mais na saúde, contudo o percentual do gasto em 2022 foi superior (16,98%). Tal fato se justifica em virtude do total da receita líquida de impostos, que é utilizada com base de cálculo, ter incrementado mais de R\$ 1,3 Bilhão de reais em 2023. Ou seja, o incremento da arrecadação de impostos foi superior ao aumento de gasto com saúde.

Ademais, ressaltou que o resultado encontrado foi igual ao evidenciado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde publicado no Portal da Transparência, porém divergente do publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), 16,62%.

Quanto aos Consórcios Públicos de Saúde, o Órgão Técnico informou, com base no RREO do 6º bimestre de 2023, um total empenhado de R\$ 91.658.869,95, referente às despesas executadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e incluídas para fins de cálculo do percentual de aplicação em saúde.

4.3. Aplicação de Recursos com Investimentos

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

Para o exercício de 2023, o art. 95 da LDO estabeleceu que a meta anual de investimentos para o exercício seria a média dos valores empenhados nos grupos de natureza da despesa “4 – Investimentos” e “5 – Inversões Financeiras”, nas fontes “00 – Recursos Ordinários” e “10 – FECOP”, nos últimos 4 (quatro) exercícios anteriores à vigência da referida Lei.

Após, houve a publicação da Lei nº 18.656/2023, alterando a LDO, tendo adicionado as fontes “500 - Recursos Não Vinculados de Impostos” e “761 Recursos Vinculados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza”, para efeito de verificação do cumprimento da meta anual de investimentos.

A média dos valores empenhados em investimentos no período de 2019 a 2022 foi de R\$ 1.539.863.740,11, já o total empenhado no exercício de 2023 foi de R\$ 1.665.918.253,16, o que demonstra o cumprimento da meta.

Com relação aos investimentos do setor público estadual no interior do Estado, a Emenda à Constituição do Estado do Ceará, nº 122/2023, alterou a redação do art. 210, dispondo que a LDO estabelecerá o valor dos investimentos do setor público estadual no interior. Esse valor foi fixado em 40%, nos termos do art. 95-A da LDO.

Apurou-se que o total das despesas empenhadas para investimento no interior do Estado do Ceará foi de R\$ 1.212.367.246,45, que representa 43,79% do total empenhado para investimentos no Estado, R\$ 1.665.918.253,16.

Quando analisamos o valor executado em 2023 em comparação com o valor executado no exercício anterior (R\$ 1.736.600.377,03), houve uma redução de 30,19%.

Apesar desse decréscimo, o Estado do Ceará atendeu ao percentual estabelecido na LDO.

4.4. Aplicação de Recursos com Fomento das Atividades de Pesquisa Científica e Tecnologia (FUNCAP)

O art. 258 da Constituição Estadual dispõe que:

Art. 258. O Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atribuindo-lhe a dotação mínima correspondente a 2% (dois por cento) da receita tributária.

§ 1.º A dotação prevista neste artigo será calculada sobre a renda obtida por meio de impostos e transferência em duodécimos, mediante a aprovação, pelo órgão central de planejamento e gestão do Estado, de projetos ou ações a serem executados com os recursos transferidos.

§ 2.º Caso a Funcap não execute a dotação mínima prevista no caput deste artigo, serão considerados, para sua implementação, os gastos com a função ‘Ciência e Tecnologia’ do Orçamento Geral do Estado.

A Diretoria de Contas de Governo identificou a existência da dotação atualizada da FUNCAP no valor de R\$ 169.647.651,90, em 2023, caracterizando percentual inferior aos 2%, em relação à receita tributária líquida, definido no *caput do art. 258*, acima transcrito.

Como a dotação atribuída à FUNCAP não atendeu ao mínimo constitucional, passo a verificar o total de gastos com a função “Ciência e Tecnologia”, conforme determina o § 2.º, do

art. 258, da Constituição Estadual. Pode-se constatar que o total do gasto com essa função totalizou R\$ 192.276.778,27, representando 1,44% da receita tributária líquida.

Desse modo, o limite constitucional analisado neste item não foi atendido, razão pela qual mantenho a recomendação já realizada em exercícios anteriores.

4.5. Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo

O Parágrafo Único do art. 209 da Constituição Estadual do Ceará, alterado pela Emenda Constitucional (EC) nº 107/2021, estabeleceu que “os recursos aportados para o fundo de constituição e manutenção para o fomento e o incremento do microempreendedorismo no Estado do Ceará obrigatoriamente serão destinados no importe de até 10% (dez por cento) aos microempreendedores com deficiência, bem como às mulheres microempreendedoras chefes de família”.

Essa mesma EC definiu que 20% dos recursos destinados ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo devem ser aplicados em municípios do interior do Estado.

De acordo com os dados disponibilizados no Siafe-CE, a Diretoria de Contas de Governo verificou que no exercício de 2023 o programa “362 –Empreendedorismo e Arranjos Produtivos Locais” foi operacionalizado por meio do fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo, tendo sido empenhados e pagos, os valores de R\$ 28.637.272,81.

Quanto à concessão de créditos realizada pelo Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará, considerando os dados apresentados no Balanço Geral, o montante total no exercício correspondeu a R\$ 43.508.085,01, dos quais R\$ 19.427.560,08 (44,65%) foram destinados a municípios do interior do Estado do Ceará, montante acima do percentual de 20% definido pela EC nº 107/2021.

Ademais, foram destinados R\$ 870.161,72 (2% do total concedido, R\$ 43.508.085,01) às pessoas com deficiência, bem como R\$ 24.364.528,04 (56% do total concedido) às mulheres chefes de família, cuja soma resulta em um montante superior ao percentual de 10% estabelecido no art. 209 da Constituição Estadual (R\$ 4.350.808,50).

Dessa forma, verifica-se o atendimento do referido mandamento constitucional.

4.6. Receita Corrente Líquida – RCL

O Art.2º, inciso IV, da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) conceitua a Receita Corrente Líquida (RCL) como o somatório das receitas correntes arrecadadas, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação

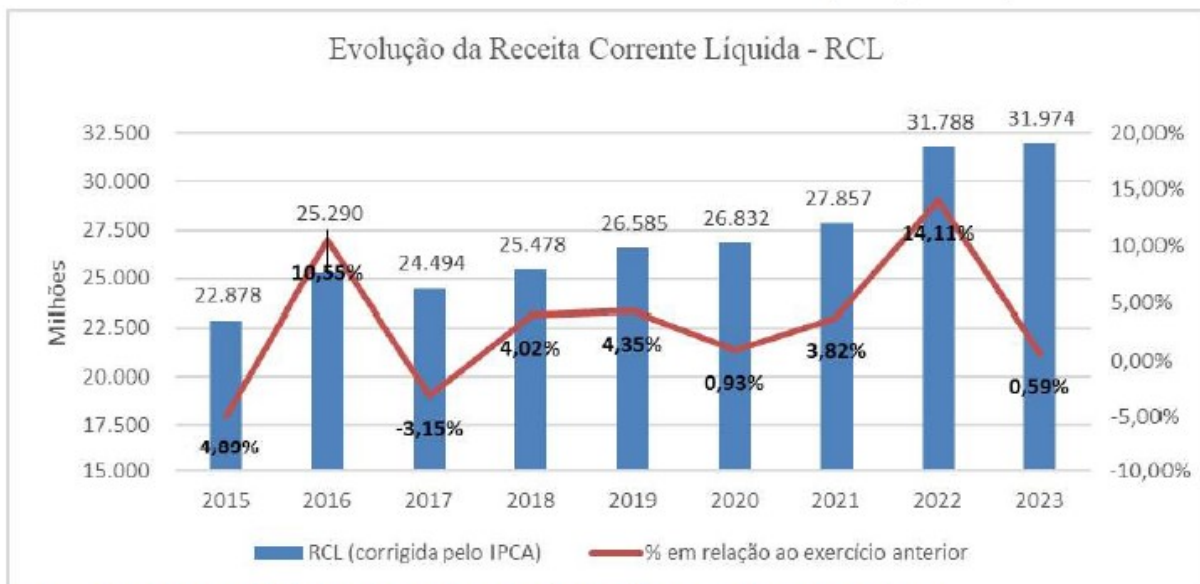
constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária. Ademais, foi definido, como critério de apuração, o somatório das receitas arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

Conforme bem pontuado pela Diretoria de Contas de Governo, 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. Dessa forma, percebe-se a importância da RCL, sendo base de cálculo para diversos indicadores de finanças públicas.

De acordo com o que observou a Diretoria de Contas de Governo no Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO), a RCL do Estado, no exercício de 2023, foi de R\$ 31.973.785.169,88, igual ao montante apurado pela Diretoria, a partir dos dados extraídos do Siafe-CE.

Segue gráfico elaborado pela Unidade Técnica da SECEX, representando a evolução da RCL do Estado do Ceará, no período de 2015 a 2023, com valores corrigidos pela inflação (IPCA).

Gráfico 4.1: Evolução da RCL (2015-2023)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre – Anos 2015 a 2023

Percebe-se que o Estado do Ceará vem aumentando anualmente, de forma real, sua RCL, com exceção do exercício de 2017, que houve contração de 3,15%, quando comparado com o exercício anterior.

Tal fato demonstra que o Estado vem aumentando de forma real seus recursos arrecadados, tendo, portanto, maior força de investimento para realizar suas políticas públicas.

4.7. Despesa com Pessoal

A LRF, em seu Art. 18, dispôs que se entende por despesa total com pessoal o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

Para o exercício de 2023, de acordo com o exposto no Relatório de Controle Interno, houve o incremento das despesas com pessoal em virtude da inclusão das despesas com pessoal das Organizações Sociais e do Abono de Permanência, aumento dos cargos comissionados devido a criação de novas Secretarias e ainda o reajuste dos servidores em abril/2023 no percentual de 3,00%, e em agosto de 2023 no percentual de 2,80%.

Assim, quanto ao cumprimento dos limites da despesa total com pessoal previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, constata-se que o Poder Executivo atingiu o percentual de 44,74% da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo, portanto, dos limites máximo (48,60%) e prudencial (46,17%), porém acima do limite de alerta (43,74%).

Este Tribunal encaminhou Ofício Circular nº 08/2024, publicado no DOE de 05/03/2024, emitindo alerta ao Governo do Estado do Ceará em razão do montante das despesas com pessoal ter atingido 90% do limite legal no 3º quadrimestre de 2023, conforme determina a LRF.

Abaixo segue a evolução do percentual da despesa total com pessoal do Poder Executivo do Estado do Ceará, nos últimos cinco exercícios.

Tabela 4.1: Consolidação RGFs – Poder Executivo

| Trimestre | Poder Executivo | |
|-----------|-------------------|------------|
| | Despesa Pessoal | % (DP/RCL) |
| 2019.01 | 8.254.756.144,73 | 41,71% |
| 2019.02 | 8.517.911.491,19 | 41,36% |
| 2019.03 | 8.689.988.993,61 | 41,64% |
| 2020.01 | 8.750.791.137,60 | 41,86% |
| 2020.02 | 8.764.903.039,35 | 41,23% |
| 2020.03 | 8.876.096.988,47 | 40,55% |
| 2021.01 | 9.063.329.897,92 | 39,37% |
| 2021.02 | 9.385.809.161,37 | 39,20% |
| 2021.03 | 9.775.706.189,74 | 39,01% |
| 2022.01 | 11.345.638.209,36 | 42,41% |
| 2022.02 | 12.061.763.138,55 | 41,69% |
| 2022.03 | 12.973.958.990,16 | 42,83% |
| 2023.01 | 13.442.513.848,02 | 43,97% |
| 2023.02 | 13.627.351.234,35 | 43,91% |
| 2023.03 | 14.260.946.217,11 | 44,73% |

Fonte: RGFs do Poder Executivo publicados no Portal da Transparência do Estado do Ceará.

Com base na Tabela 4.1, evidencia-se que houve expressivo aumento da despesa total com pessoal no terceiro quadrimestre de 2023, devendo o Estado do Ceará permanecer alerta para evitar que o limite prudencial (46,17%) seja ultrapassado, obrigando o Gestor Estadual a adotar as medidas elencadas no parágrafo único do art. 22, da LRF, são elas:

Lei Complementar nº 101/2000

(...) Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no [inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição](#) e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Em razão da importância do tema, acompanharei a sugestão realizada pelo MPE, no sentido de RECOMENDAR 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.

4.8. Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

Sobre a matéria, o Órgão Instrutivo informou, a partir das receitas e despesas apresentadas no Fundo em Repartição (Plano Financeiro), que engloba as contas do FUNAPREV, um resultado negativo, em 2023, de R\$ 982.316.563,18, e ainda que, para cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, o Estado do Ceará aportou recursos no montante de R\$ 936.011.370,83.

Segue gráfico apresentado pela Diretoria de Contas de Governo, representando os aportes realizados pelo Estado para equilibrar o déficit do Plano Financeiro, no período de 2021 a 2023.

Gráfico 4.2: Aportes realizados pelo Estado para cobertura da insuficiência financeira da previdência.



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

Percebe-se que apesar de os recursos transferidos pelo Estado estarem em tendência de retração no período analisado, ainda são aportes representativos, de cerca de R\$ 1 Bilhão de reais.

Quanto ao PREVMILITAR (Sistema de Proteção Social dos Militares), as receitas e despesas corresponderam respectivamente a R\$ 674.037.679,96 e R\$ 1.044.216.742,50, resultando em um déficit de R\$ 370.179.062,54. Quando comparado com o déficit apurado em 2022, de R\$ 334.046.315,58, constata-se que houve um aumento de 10,82% no déficit da PREVMILITAR.

Sobre o Fundo estruturado em regime de Capitalização (PREVID), apresentou um superávit de R\$ 22.449.739,95, decorrente de receitas e despesas correspondentes a R\$ 597.828.972,63 e R\$ 575.379.232,68, respectivamente. Destaca-se que o resultado foi inferior ao do exercício anterior, que obteve um superávit de R\$ 284.477.831,56.

No que se refere à administração do RPPS (Regime Próprio de Previdência Social), a Unidade Técnica evidenciou que as receitas e despesas corresponderam a R\$ 40.650.079,88 e R\$ 26.027.608,56, respectivamente, resultando em um superávit de R\$ 14.622.471,32, 483,98% superior em comparação com o resultado (superávit) referente ao exercício anterior (R\$ 2.503.950,56).

Quanto ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e das Pensões e Inativos Militares, o Manual de Demonstrativos Fiscais preceitua que este deverá conter informações sobre a projeção, ao longo de 75 (setenta e cinco) anos, das receitas e despesas previdenciárias, do resultado previdenciário e do saldo financeiro de cada exercício, integrando o RREO referente ao último bimestre de cada exercício.

Com base nesse demonstrativo, percebe-se que o Resultado Previdenciário deficitário do Fundo de Repartição (FUNAPREV) possui tendência de alta até o exercício de 2035, quando alcançará um déficit de quase R\$ 4 Bilhões de reais. Posteriormente, o déficit anual se estabiliza e começa a regredir discretamente.

Analisando esse mesmo demonstrativo, pode-se verificar que o PREVMILITAR possui comportamento semelhante. Seu déficit anual cresce até o exercício de 2063, quando alcança R\$ 1,7 Bilhão de reais, permanecendo estável nesse patamar.

Dessa forma, de acordo com o RREO publicado pelo Estado do Ceará, especificamente o seu Anexo 10, fica demonstrado a necessidade de aumento de aportes por parte do Estado para manter o equilíbrio financeiro tanto do FUNAPREV quanto do PREVMILITAR.

Sobre o assunto, a Procuradoria-Geral do Ministério Público especial junto ao TCE-CE (MPe) emitiu Parecer posicionando-se da seguinte forma:

(...)

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 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.

226. Nessa senda, considerando a frequente necessidade de aportes financeiros do Estado para suprir os deficit previdenciários e a projeção de tendência crescente de resultado negativo até 2035, e em que pese a unidade de instrução ter considerado “atendidas” as Recomendações nos 34 e 35 do Parecer Prévio nº 276/2023, este MPC compreende que revela-se indispensável que seja reforçada a expedição de RECOMENDAÇÃO ao Poder Executivo para que continue envidando esforços na adoção de medidas eficazes que visem garantir o devido equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema, evitando a tendência de crescentes resultados negativos e o aumento dos aportes financeiros do Tesouro nos próximos exercícios, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.

Apesar de compreender as ponderações lançadas pela Unidade Técnica, pela baixa das recomendações 34 e 35, constante no Parecer Prévio nº 276/2023, acompanharei a sugestão ministerial e farei a recomendação sugerida, uma vez que a tendência do déficit previdenciário é crescente, chegando ao percentual, em 2035, de 12,4% da RCL apurada em 2023. Ou seja, cerca de 12,4% de toda receita corrente líquida do Estado do Ceará seria utilizada para cobrir o déficit previdenciário do exercício.

Recomendação: Ao Poder Executivo para que continue envidando esforços na adoção de medidas eficazes que visem garantir o devido equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema, evitando a tendência de crescentes resultados negativos e o aumento dos aportes financeiros do Tesouro nos próximos exercícios, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.

4.9. Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar do Poder Executivo

A LRF, no seu art. 50, inciso I, estabelece que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar (Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal) visa dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

A Unidade Técnica, ao analisar esse Demonstrativo, relativo ao 3º quadrimestre de 2023, verificou que o Poder Executivo apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 7.594.514.518,92 e obrigações financeiras na ordem de R\$ 721.583.828,84, resultando em uma disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 6.872.930.690,08.

Considerando os restos a pagar não processados 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.

Em relação ao Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS), foi verificada uma disponibilidade de caixa líquida do RPPS na ordem de R\$ 260.637.371,49. Com relação ao RPPS houve o atendimento ao art. 43, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que determinou que as disponibilidades de caixa do RPPS fiquem depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente.

4.10. Parcerias Público-Privadas (PPP)

Nos termos do art. 28 da Lei nº 11.079/2004, a “União não poderá conceder garantia e realizar transferência voluntária aos Estados, Distrito Federal e Municípios se a soma das despesas de caráter continuado derivadas do conjunto das parcerias já contratadas por esses entes tiver excedido, no ano anterior, a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida do exercício ou se as despesas anuais dos contratos vigentes nos 10 (dez) anos subsequentes excederem a 5% (cinco por cento) da receita corrente líquida projetada para os respectivos exercícios”.

O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas objetiva tornar transparente o cumprimento do limite das despesas com parcerias público-privadas. De acordo com a referida lei, os Estados não podem ultrapassar o percentual de 5% da Receita Corrente Líquida com despesas derivadas de contratos com PPP.

No exercício em análise, com base nos dados do demonstrativo e nos dados do Siafe-CE, verificou-se um total de despesas executadas com contratos de PPP de R\$ 74.959.408,64, considerando o Programa VAPT VUPT de Atendimento Integrado ao Cidadão. Tal montante correspondeu a 0,23% da RCL no período analisado, respeitando o limite legal.

4.11. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos

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

De acordo com o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO), o Estado do Ceará auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 10.368.726,73.

Houve pagamento de despesas a partir das Fontes de Recursos “755 – Recursos de Alienação de Bens/Ativos – Adm. Direta” e “756 - Recursos de Alienação de Bens/Ativos – Adm. Indireta” no total de R\$ 223.570,85.

Assim, considerando a suficiência do saldo em relação ao montante aplicado de R\$ 223.570,85, constata-se o atendimento à LRF.

4.12. Dívida Consolidada

Segundo o art. 29 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Dívida Pública Consolidada ou Fundada compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses. Além disso, os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites, conforme disciplinado no art. 30, § 7º, da mesma lei.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2023 estabeleceu os montantes de R\$ 20.523.387.000,00 e R\$ 17.635.788.000,00 para as metas de Dívida Pública Consolidada e Dívida Consolidada Líquida, respectivamente.

Já a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece que a Dívida Consolidada Líquida DCL compreende a dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e os demais haveres financeiros. Além disso, a referida resolução fixa o limite de endividamento para os Estados em 200% da RCL.

De acordo com a análise técnica, a dívida consolidada interna e externa do Estado do Ceará atingiu o montante de R\$ 16.956.179.098,93, considerando o total de precatórios, o que significa uma redução de R\$ 612.716.641,20, equivalente a 3,49%, em relação ao exercício anterior. Dessa forma, o Estado atendeu ao estabelecido na LDO.

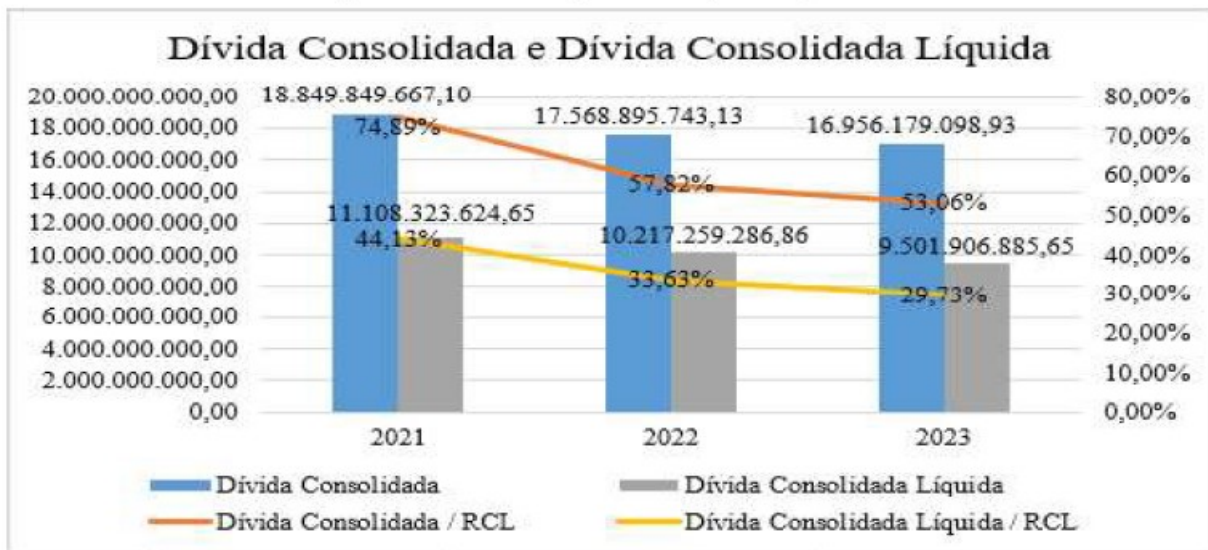
Já em comparação com a Receita Corrente Líquida, a Dívida Consolidada correspondeu a 53,06%.

No exercício analisado, verificou-se o cumprimento do limite estabelecido na resolução do Senado, visto que a Dívida Consolidada Líquida apresentou um montante de R\$ 9.501.906.885,65, correspondendo a 29,73% da RCL.

Ainda de acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, o Passivo Atuarial alcançou o montante de R\$ 58.555.618.809,98, representando uma diminuição de aproximadamente 35,36% em relação ao exercício anterior.

O Gráfico abaixo, apresentado pela Diretoria de Contas de Governo, exibe que no período analisado (2021-2023), tanto a Dívida Consolidada quanto a Dívida Consolidada Líquida vêm decrescendo continuamente, demonstrando que o Estado vem quitando seu estoque de dívidas.

Gráfico 4.3: Evolução da Dívida Consolidada e Dívida Consolidada Líquida (2021-2023)



Fonte: Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal) – Anos 2021 a 2023

4.13. Operações de Crédito

4.13.1. Limites das Operações de Crédito

O art. 29, III, da LRF conceitua que operação de crédito é o compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços,

arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

No que concerne às operações de crédito internas e externas, no exercício de 2023, foi verificado que o montante das referidas operações realizadas pelo Tesouro Estadual correspondeu a R\$ 1.233.446.243,80, o que representou 3,86% da Receita Corrente Líquida, ficando, portanto, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal (16% da RCL).

Ademais, é relevante mencionar ainda que não houve realização em 2023 de operações de crédito por antecipação da receita (ARO), não havendo, portanto, infração ao limite estabelecido no art. 10 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que estabelece que o saldo devedor das operações de crédito por antecipação da receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% da RCL.

4.13.2. Operações de Crédito Nulas ou Vedadas

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

A Diretoria de Contas de Governo não identificou, em 2023, a realização, por parte do Poder Executivo, de operações de crédito que pudessem ser consideradas nulas ou vedadas pela LRF.

4.13.3. Limite das Receitas de Operações de Crédito em Relação às Despesas de Capital (Art.167, III, Da CF/88) – Regra De Ouro

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

No caso, não houve descumprimento, pelo Estado do Ceará, da regra de ouro, na previsão e execução orçamentária do exercício de 2023, uma vez que as receitas de operações de crédito (R\$ 1.319.241.942,17) não foram superiores as despesas de capital líquidas (despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais a contribuintes, no valor de R\$ 4.322.178.118,65).

4.14. Limite da Relação Entre Despesas Correntes e Receitas Correntes (Art. 167-A, da CF/88)

O art. 167-A, da Constituição Federal de 1988, dispôs que, no período de 12 (doze) meses, se a relação entre despesas correntes e receitas correntes superar 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do ente, enquanto permanecer a situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal de vedação de diversas medidas referentes às despesas.

De acordo com o Relatório da Diretoria de Contas de Governo da SECEX, que foi elaborado com base nos dados informados nos Balanços Orçamentários divulgados no RREO (Relatório Resumindo de Execução Orçamentária) do 6º bimestre de 2023, apurou-se que, considerando o período de 12 meses (janeiro de 2023 a dezembro de 2023), e, seguindo as orientações da Nota Técnica da STN (57145/2022/ME), a relação entre o total de despesas correntes (R\$ 33.051.122.332,53) e receitas correntes (R\$ 35.695.108.630,12) foi de 92,59%, abaixo, portanto, do limite de 95%, estabelecido na Constituição Federal.

4.15. Garantias e Contragarantias de Valores

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, garantia é o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida pelo ente da Federação por ocasião da realização de operações de crédito por suas estatais não dependentes ou por outros entes da federação.

Para a concessão de garantias, o art. 40 da LRF determina que sejam exigidas contragarantias em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida para abranger o ressarcimento integral dos custos financeiros decorrentes da cobertura de eventual inadimplemento.

O Órgão Técnico relatou que o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de valores, referente ao 3º quadrimestre de 2023, evidenciou que o total de garantias concedidas pelo Estado no exercício de 2023 foi de R\$ 145.179.906,61, correspondendo a 0,45% da RCL, abaixo do limite fixado pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, de 22% da RCL, atendendo, pois, o limite estabelecido.

4.16. Resultados Primário e Nominal

O Resultado Primário, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais, é obtido a partir da comparação entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam

efetivamente a dívida estatal, podendo ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.

Superávits primários, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

A meta de resultado primário estabelecida pela Lei nº 18.159, de 15/07/2022 (LDO de 2023), foi um déficit de R\$ 153.612.000,00. Posteriormente, a Lei nº 18.656, de 27/12/2023, alterou a meta para um déficit de R\$ 1.649.000.000,00.

Analisando os dados de 2023, verifica-se que o Estado do Ceará teve um total de R\$ 31.873.794.081,42 de Receitas Primárias e R\$ 31.371.053.910,43 de Despesas Primárias. Logo obteve um superávit primário de R\$ 502.740.170,99, sendo constatado o cumprimento da referida meta, que era um déficit de R\$ 1.649.000.000,00.

Merece ser ressaltado que o Estado também atingiria a meta estabelecida inicialmente na LDO de 2023, que era de um déficit de R\$ 153.612.000,00.

A principal causa do superávit alcançado, em 2023, foi o excesso de arrecadação de quase R\$ 2 Bilhões de reais nas Receitas Primárias.

Sabe-se que o Resultado Nominal é a diferença entre as receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e as despesas totais (inclusive despesas com juros), em determinado período.

A meta inicial do resultado nominal estipulada pela LDO foi um déficit de R\$ 640.363.000,00. Posteriormente, a Lei nº 18.656, de 27/12/2023 alterou a meta para um déficit de R\$ 829.159.000,00.

Analisando os dados de 2023, verifica-se que o Estado do Ceará teve um total de R\$ 32.901.452.143,97 de Receita Nominal e R\$ 32.836.520.757,97 de Despesa Nominal. Logo obteve um superávit Nominal de R\$ 64.931.386,00, sendo constatado o cumprimento da referida meta, que era um déficit de R\$ 829.159.000,00.

4.17. Novo Regime Fiscal

O Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará foi instituído pela Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, com prazo de vigência de 10 (dez) exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as

despesas primárias correntes dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como para as do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

O Pleno do TCE-CE, por meio da Resolução nº 569/2018, homologou os critérios de aferição da base de cálculo do limite imposto pelo Novo Regime Fiscal.

Segundo apontado pelo Órgão Técnico deste Tribunal, o Poder Executivo deu pleno cumprimento ao teto constitucional de gastos, uma vez que o valor do teto de gastos do Novo Limite Fiscal para o Poder Executivo, em 2023, foi de R\$ 16.370.995.547,79, e houve um gasto total de R\$ 13.112.892.365,86, considerando as Despesas Primárias Correntes mais os Restos a Pagar, tendo sido utilizado 80,10% desse limite.

Entretanto em comparação com o Balanço Geral de exercícios anteriores não se identificou o cálculo realizado pelo Poder Executivo, nem a indicação dos instrumentos de acompanhamento deste limite.

Nos esclarecimentos apresentados, pelo Sr. Governador do Estado do Ceará, foi enfatizado apenas que o Limite do Teto de Gastos para o Poder Executivo, em 2023, foi respeitado.

Não obstante, o achado não foi a extrapolação do limite, ora analisado, mas a “ausência de divulgação do cálculo do teto de gastos levando em consideração o novo regime fiscal”. Essa informação é útil para a sociedade pois permite visualizar, com maior facilidade, a metodologia utilizada nesse cálculo e a sua composição.

Em razão disso, acompanho a recomendação sugerida pela Unidade Técnica, a seguir indicada:

Recomendação: Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar a demonstração dos cálculos do teto de gastos determinados pelo Processo nº 04355/2017-2, homologados pela Resolução nº 0569/2018, de acordo com a EC nº 88/2016, da Constituição do Estado do Ceará.

5. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

A gestão transparente dos recursos públicos funciona em consonância com o direito fundamental à informação e milita em favor do controle, em suas mais diversas formas, sobre as ações governamentais.

Com base nos dados dispostos no relatório técnico, no qual foi analisado o cumprimento legal dos diversos aspectos referentes à transparência no exercício de 2023, passo ao exame da transparência na gestão pública estadual no exercício 2023.

5.1. Transparência na Gestão Fiscal

A transparência é disposta na LRF como um pressuposto da responsabilidade na gestão fiscal. Nesse contexto, tanto a referida lei quanto o Decreto Federal nº 10.540/2020 estabeleceram uma série de instrumentos e providências necessários a sua concretização.

Na tabela abaixo, consta detalhada a verificação do cumprimento dos dispositivos legais no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, de acordo com as exigências previstas nos normativos supracitados, quais sejam, LRF e o Decreto Federal nº 10.540/2020.

Quadro 5.1 – Atendimento aos requisitos de Transparência Pública

| Lei de Responsabilidade Fiscal | | |
|---------------------------------------|--|--------------------|
| Dispositivo | Descrição | Atendimento |
| Art. 48 | Ampla divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. | Sim |
| Art. 48, § 1º, I | Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. | Sim |
| Art. 48, § 1º, II | Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público. | Sim |
| Art. 52 | Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada bimestre do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. | Sim |
| Art. 55, § 2º | Publicação em até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal. | Sim |

Decreto nº 10.540/2020

| Dispositivo | Descrição | Atendimento |
|--------------------|---|--------------------|
| Art. 8º, I, a | Dados referentes ao empenho, à liquidação e ao pagamento. | Sim |
| Art. 8º, I, b | Número do correspondente processo que instruir a execução | Sim |

| | | |
|----------------|--|-----|
| | orçamentária da despesa, quando for o caso. | |
| Art. 8º, I, c | Classificação orçamentária, com a especificação da unidade orçamentária, da função, da subfunção, da natureza da despesa, do programa e da ação e da fonte dos recursos que financiou o gasto. | Sim |
| Art. 8º, I, d | Dados e as informações referentes aos desembolsos independentes da execução orçamentária. | Sim |
| Art. 8º, I, e | Beneficiário do pagamento. | Sim |
| Art. 8º, I, f | Relação dos convênios realizados, com o número do processo correspondente, o nome e identificação por CPF ou CNPJ do conveniente, o objeto e o valor. | Sim |
| Art. 8º, I, g | Procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do respectivo processo. | Sim |
| Art. 8º, I, h | Descrição do bem ou serviço adquirido, quando for o caso. | Sim |
| Art. 8º, II, a | Previsão da receita na lei orçamentária anual. | Sim |
| Art. 8º, II, b | Lançamento da receita, resguardado o sigilo fiscal na forma da legislação, quando for o caso. | Sim |
| Art. 8º, II, c | Arrecadação da receita, inclusive de recursos extraordinários. | Sim |
| Art. 8º, II, d | Recolhimento da receita. | Sim |
| Art. 8º, II, e | Classificação orçamentária, com a especificação da natureza da receita e da fonte de recursos. | Sim |

Fonte: Portal da Transparência do Estado do Ceará. Disponível em: <https://cearatransparente.ce.gov.br/>. Acesso em: 26/04/2024

Em linhas gerais, o órgão técnico concluiu que o Poder Executivo do Estado do Ceará cumpriu todas as exigências previstas na LRF e no Decreto Federal nº 10.540/2020, especificamente quanto aos requisitos de transparência.

No que concerne às publicações do RREO e RGF, verificou-se que os referidos relatórios do Poder Executivo também foram publicados no portal da transparência do Poder Executivo do Estado do Ceará, bem como no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda (SEFAZ-CE).

Em seu parecer, o órgão ministerial ressaltou que o RREO do 6º bimestre e o RGF do 3º quadrimestre de 2023 foram republicados na data de 01/04/2024.

Ressaltou-se ainda que o procedimento de republicação tem sido objeto de recomendações por parte desta Corte de Contas desde as Contas de Governo referente ao exercício de 2016, não havendo amparo legal para a republicação dos referidos relatórios.

Esse assunto foi objeto da recomendação nº 43 do Parecer Prévio 276/2023 e foi considerada “em fase de implementação” pelo órgão, quando da análise das recomendações realizadas no Relatório de Instrução nº 1945/2024, especificamente no tópico relativo à análise do atendimento das recomendações emitidas no Parecer Prévio supracitado.

Por esse motivo, o órgão ministerial propôs que a recomendação seja reiterada mais uma vez neste exercício.

Pelo exposto, considerando que não houve o saneamento desse ponto no exercício em análise, conforme foi observado pelos órgãos técnicos e ministerial desta Corte de Contas, renovo a recomendação nº 43 do Parecer Prévio nº 276/2023.

5.2. Transparência conforme a Lei de Acesso à Informação (LAI)

A Lei Federal nº 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação, veio regulamentar o direito à informação previsto constitucionalmente (inciso XXXIII do art. 5º; inciso II do §3º do art. 37; e §2º do art. 216).

Em pesquisa ao Portal da Transparência do Estado, o órgão técnico certificou o cumprimento dos requisitos de transparência previstos na LAI, conforme se observa na tabela abaixo:

Quadro 5.2 – Atendimento aos requisitos de Transparência - LAI

| Lei de Acesso à Informação | | |
|----------------------------|---|-------------|
| Dispositivo | Descrição | Atendimento |
| Art. 8º, § 1º, I | Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, II | Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, III | Registros das despesas. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, IV | Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, V | Dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades. | Sim |
| Art. 8º, § 1º, VI | Respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. | Sim |
| Art. 8º, § 3º, I | Ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão. | Sim |
| Art. 8º, § 3º, II | Gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações. | Sim |
| Art. 8º, § 3º, VIII | Adoção das medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência. | Sim |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1945/2024 – Diretoria de Contas de Governo – Secex TCE/CE

5.3. Disponibilização de Informações em Dados Abertos

O relatório técnico destacou que, de acordo com a Controladoria Geral da União (CGU), dados abertos são “dados que podem ser livremente acessados, utilizados, modificados e compartilhados por qualquer pessoa, estando sujeito a, no máximo, exigências que visem preservar sua proveniência e abertura. Como praticamente todo dado governamental é público, exceto aqueles que contenham conteúdo sigiloso protegido por lei, é fundamental que o governo implemente políticas para disponibilizá-lo de modo útil e seguro”.

Analisando os dados disponibilizados no Portal da Transparência do Poder Executivo, o órgão técnico verificou a disponibilização de um conjunto de dados em arquivos nos formatos CSV e XLSX sobre diversos temas: execução orçamentária e financeira, dados contábeis, informações dos servidores, dados de obras rodoviárias e edificações, contratos e convênios entre outros. Também foi ressaltado que foi disponibilizada uma API (Interface de Programação de Aplicativos) permitindo o acesso direto a dados e informações governamentais de forma estruturada e padronizada.

Em comparação com a análise realizada no exercício anterior, verificou-se um aumento na quantidade de recursos disponibilizados, entretanto a maior parte continua sendo procedente da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão, ainda havendo uma carência de dados referentes a temas prioritários na atuação estatal como saúde, segurança e educação ou provenientes de outros Órgãos ou Secretarias.

Observou-se ainda que vários recursos continuam apresentando dados desatualizados, sendo divulgados apenas registros de períodos anteriores, por exemplo: Ação de Governo, Contábil (saldos e conta), Fonte de Recurso, Natureza da Receita, Produto, Programa de Governo e Unidade Gestora.

Diante do exposto, o órgão ministerial, em sua análise, sugeriu que fossem reiteradas as recomendações nº 38 e 40 do Parecer Prévio nº 276/2023, alusivo às contas do exercício anterior (2022).

Ressaltou-se ainda que, na análise do órgão instrutivo, realizada em tópico específico, as referidas recomendações foram consideradas como “em fase de implementação”, restando, portanto, medidas pendentes para o saneamento total das falhas verificadas.

Dessa forma, entendo que é oportuno renovar as recomendações nº 38 e 40, conforme foi proposto na instrução técnica das contas desse exercício.

5.4. Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde

A Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabelece, para fins de transparência na gestão fiscal, que o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico de acesso público, a vários documentos, dentre outros, o orçamento do consórcio público, o contrato de rateio, as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação e aos demonstrativos fiscais do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Os documentos deverão ser disponibilizados na Internet, publicando-se na imprensa oficial de cada ente da Federação consorciado a indicação do local em que poderão ser obtidos os textos integrais a qualquer tempo.

Da análise dos dados do exercício, o órgão instrutivo destacou o seguinte:

- a) Os Consórcios Públicos de Saúde de Juazeiro do Norte e Limoeiro do Norte atingiram 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados;
- b) O portal do Consórcio Público de Saúde de Maracanaú estava indisponível para acesso; e
- c) Apenas 8 (oito) Consórcios Públicos divulgaram o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, documento que integra o RGF.

Importa destacar que, em comparação com o exercício anterior (2022), todos os percentuais de divulgação dos demonstrativos do RREO e RGF e dos documentos aumentaram ou permaneceram estáveis em relação ao exercício anterior, com exceção do Demonstrativo de Caixa e dos Restos a Pagar.

Sobre a transparência dos dados dos consórcios públicos de saúde, o órgão ministerial reiterou seu posicionamento adotado em exercícios anteriores, quanto a responsabilidade pelas omissões ou distorções de informações, no sentido de que, as falhas relativas à transparência dos consórcios públicos devem ser imputáveis aos presidentes das entidades nas correspondentes prestações de contas de gestão.

Na ocasião, sugeriu-se a renovação da recomendação nº 39 do Parecer Prévio nº 276/2023, em razão de a análise técnica ter considerado a referida recomendação “em fase de implementação”, o que significa que ainda existem pendências sobre o tema.

Por esse motivo, coaduno com a sugestão do órgão ministerial e renovo a recomendação nº 39 do Parecer Prévio nº 276/2023.

5.5. Transparência na Execução do PPA

A Lei de Revisão do Plano Plurianual 2020-2023, para o período de 2022-2023, determinou que Plano Plurianual será monitorado quadrimestralmente para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores e as realizações dos programas.

5.5.1 Acompanhamento do PPA

A Consulta de Acompanhamento do PPA 2020-2023 é realizada através do portal da Seplag. Esse acompanhamento tem como objetivo registrar o andamento da execução física e financeira das entregas de todas as iniciativas dos programas de governo, gerando relatórios com informações sobre a execução física e financeira agrupadas por eixos, temas estratégicos e programas, além dos indicadores de desempenho.

Ao realizar a consulta no sistema de Acompanhamento do PPA, o órgão técnico verificou que o Relatório de Acompanhamento da Execução do PPA, período de janeiro a dezembro de 2023, está disponível em formato PDF.

5.5.2 Monitoramento e Avaliação do PPA

O Relatório Técnico destacou que o monitoramento do PPA 2020-2023 pode ser consultado tanto pelo portal da Seplag, como pela participação cidadã no portal da transparência do governo do Estado do Ceará.

Ao realizar a consulta no sistema de Relatórios de Monitoramento e Avaliação, o órgão técnico verificou que todos os Relatórios Sintéticos de Monitoramento referente ao exercício de 2023 estavam disponíveis em formato PDF.

Entretanto, observou-se que o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2023, não está na mesma estrutura com os dois tópicos, conforme segue: I. Panorama do PPA 2020-2023, apresentando a visão geral e a execução orçamentária; e II. Monitoramento da Ação de Governo, apresentando monitoramento dos programas por Eixo.

Destacou-se ainda que as informações do referido relatório não foram apresentadas em linguagem de fácil compreensão, dificultando o controle social da administração pública realizado pelos cidadãos.

Instado a manifestar-se sobre os fatos apontados, o Governo do Estado encaminhou os seguintes esclarecimentos:

Achado nº 5

A fim de atender ao prazo de 90 dias para divulgação das informações relativas ao monitoramento quadrimestral do PPA, a Seplag passou a disponibilizar, a partir do ciclo referente ao período janeiro a dezembro de 2023, o relatório sintético gerado diretamente do próprio Sima. O modelo anterior do relatório também será disponibilizado no site da Seplag. Entretanto, isto demanda um tempo maior para sua produção, uma vez que envolve o tratamento e consolidação de informações de forma minuciosa, com produção de elementos gráficos, e que, por isso, termina por ser publicado de forma tardia no site.

No Relatório Final de Instrução nº 2903/2024, analisando os esclarecimentos apresentados, o órgão técnico informou que em nova consulta realizada na página da Seplag referente ao Relatório Sintético de Monitoramento do período de janeiro a dezembro de 2023, verificou-se que até o presente momento a Seplag ainda não disponibilizou o modelo anterior do Relatório em sua página eletrônica, motivo pelo qual considerou o achado não esclarecido.

Na ocasião, foi proposta nova recomendação nos seguintes termos: “*Ao Poder Público que apresente o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro, na mesma estrutura dos demais relatórios com linguagem de fácil compreensão para fortalecer o controle social conforme as diretrizes da Lei de Acesso à Informação*”, a qual acolho na íntegra como parte integrante desse voto.

Com relação ao portal da transparência do Governo do Estado, o órgão técnico destacou que, em 2023, verificou-se que não foi divulgada nenhuma ação pelo Governo do Estado do Ceará no projeto Participação Cidadã (PPA).

O Governo do Estado pronunciou-se sobre o fato nos seguintes termos:

Achado nº 6

O processo participativo foi realizado, em 2023, para promover a participação cidadã na elaboração do PPA 2024-2027. Todas as informações, relativas a esse processo, incluindo a metodologia utilizada e os resultados obtidos, estão dispostas na plataforma digital Ceará Participativo, desenvolvida diretamente pela Seplag e disponibilizada no ambiente virtual cearaparticipativo.ce.gov.br, amplamente divulgado à época pelo governo.

Para resolver a questão relatada no achado nº 06, o acesso para o Ceará Participativo será incluído no ambiente da Participação Cidadã, disposto na página eletrônica da Controladoria Geral do Estado – CGE, de forma que por este meio também se tenha

acesso às informações relativas à participação cidadã realizada, em 2023, no planejamento governamental.

No Relatório Final de Instrução nº 2903/2024, analisando os esclarecimentos apresentados, o órgão técnico concluiu que o achado restou esclarecido, pois constatou que durante o ano de 2023 foi realizado o processo participativo para promover a participação cidadã na elaboração do PPA 2024-2027. As informações sobre esse processo foram disponibilizadas na plataforma digital Ceará Participativo (cearaparticipativo.ce.gov.br), desenvolvida diretamente pela SEPLAG.

Ademais, verificou-se que o acesso para o Ceará Participativo também foi incluído no ambiente da Participação Cidadã, disposto na página eletrônica da Controladoria Geral do Estado – CGE.

5.6. Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP

De acordo com o Relatório do Levantamento dos Portais do PNTP (Ciclo 2023), o objetivo principal do programa é ampliar a transparência da administração pública, contribuindo para a prevenção da prática de irregularidades e o fortalecimento da participação democrática no País.

A fiscalização ocorreu nos portais da transparência e sítios eletrônicos dos Poderes Executivos e Legislativos Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, além dos Poderes Judiciários, dos Ministérios Públicos, das Defensorias Públicas e dos Tribunais de Contas relativamente ao ano de 2023.

O índice de transparência do Governo do Estado do Ceará em 2023 foi de 95,35%, tendo alcançado um nível de transparência “Diamante”, a maior classificação conforme a metodologia utilizada no programa. Ressalta-se também que tal resultado foi superior em comparação com o exercício anterior (81,04%).

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

Este capítulo tem como objetivo principal analisar as ações adotadas pela Administração Pública Estadual, com vistas ao atendimento das recomendações formuladas em Pareceres Prévios de exercícios anteriores, que ainda se encontram pendentes de implementação.

As recomendações pendentes foram classificadas em quatro *status*, são eles:

- Atendida: Ações adotadas atingiram o objetivo;
- Em fase de implementação: Foram adotadas medidas, porém ainda não satisfatórias para o atingimento do objetivo;
- Não atendida: Ausência de ações ou não efetividade dessas ações para o atingimento do objetivo; e
- Reformulada: São recomendações que tiveram sua redação modificada, com objetivo de ter maior eficiência nas ações do Estado.

Com base na análise inicial realizada pela Diretoria de Contas de Governo, verifica-se que das 54 recomendações expedidas por esta Corte de Contas em exercícios anteriores, 18 (dezoito) foram consideradas “Atendidas” e 36 (trinta e seis) se encontravam pendentes de ações governamentais, dentre elas: 25 foram consideradas “Em fase de implementação” e outras 11 com o status “Não Atendidas”.

Após a apresentação dos esclarecimentos para as onze recomendações com o status “Não Atendidas”, a Unidade Técnica emitiu o Relatório de Instrução nº 2903/2024, tendo concluído que cinco recomendações (nº 2, 15, 24, 25 e 47) permanecem com a situação de “Não Atendida”. Outras duas recomendações (nº 5 e 16) passaram para o status “Em fase de implementação”, enquanto quatro precisaram ter suas redações reformuladas (nº 6, 7, 27 e 28) sendo agrupadas em apenas duas.

Frisa-se que recomendações de números 6 e 27, serão unificadas por serem similares, indicada como “Reformulada1”, e, pela mesma razão, as de 7 e 28, indicada como “Reformulada2”. Logo, de acordo com a sugestão da unidade técnica, serão reiteradas 34 (trinta e quatro recomendações) advindas de exercícios anteriores.

No quadro abaixo, segue relação de todas as recomendações realizadas anteriormente com seus respectivos status, após a análise dos esclarecimentos apresentados.

Quadro 6.1 – Análise das Recomendações de Exercício Anteriores

| Recomendações de Exercícios Anteriores (Parecer Prévio nº 276/2023) | Situação |
|---|--------------------------|
| 1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino. | Em fase de implementação |
| 2. Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas. | Não atendida |
| 3. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para seguimentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade. | Em fase de implementação |
| 4. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada. | Em fase de implementação |
| 5. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas. | Em fase de implementação |
| 6. À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos. | Reformulada1 |
| 7. À todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de monitoramento das despesas com terceirização de mão de obra, de forma transparente, sistemática e permanente, se abstendo de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), bem como avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88. | Reformulada2 |
| 8. À Secretaria do Planejamento e Gestão que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal. | Em fase de implementação |
| 9. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF. | Em fase de implementação |
| 10. À Secretaria da Fazenda que especifique nos instrumentos de planejamento (LDO/LOA) quais parâmetros foram utilizados para se apurar a renúncia de | Atendida |

| | |
|---|--------------------------|
| receita neles identificada, e assim, garantir a demonstração com transparência desses valores, possibilitando um controle social, bem como a permanente revisão dos critérios utilizados. | |
| 11. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros. | Em fase de implementação |
| 12. Ao Poder Executivo que, ao divulgar os valores repassados a título de transferências aos municípios, apresente a memória de cálculo dos montantes, evidenciando em notas explicativas os fatos que ensejarem as divergências entre os valores devidos a repassar e os montantes efetivamente repassados. | Atendida |
| 13. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal. | Em fase de implementação |
| 14. Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável (123%) e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante direito. | Em fase de implementação |
| 15. Ao Poder Executivo Estadual que busque, ao máximo, aumentar os valores autorizados para a função Educação e, ainda, que se empenhe em tentar realizar a execução integral das despesas de investimento relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado. | Não atendida |
| 16. À Secretaria da Fazenda, na ocorrência de atualizações de valores e demais alterações relacionadas a concessão de subsídios tarifários, tratada na lei nº 17.505 de 27/05/2021, que sejam registrados nas notas explicativas 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 (Reformulada). | Em fase de implementação |
| 17. À Secretaria do Planejamento e Gestão que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado. | Em fase de implementação |
| 18. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB. | Em fase de implementação |
| 19. À Secretaria da Fazenda, que registre em nota explicativa, os valores pendente de reclassificação, registrados na conta de "Receita a Classificar, indicando o prazo médio de reclassificação desses valores a fim de zelar pela transparência e o exercício do controle. | Atendida |
| 20. À Secretaria da Fazenda, que acrescente nas notas explicativas, mais um nível de detalhamento, dos subgrupos que compõem o Balanço Patrimonial a fim de zelar pela transparência e o exercício do controle. | Atendida |

| | |
|---|---------------------------------|
| <p>21. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.</p> | <p>Em fase de implementação</p> |
| <p>22. A SEFAZ que disponibilize no S2GPR (ou sistema que a substitua) um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.</p> | <p>Atendida</p> |
| <p>23. Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.</p> | <p>Atendida</p> |
| <p>24. Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.</p> | <p>Não atendida</p> |
| <p>25. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 10 Contabilização de Consórcios Públicos.</p> | <p>Não atendida</p> |
| <p>26. Ao Governo do Estado, que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional insculpido no art. 210 da Constituição Estadual, que tem por objetivo alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.</p> | <p>Atendida</p> |
| <p>27. À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos.</p> | <p>Reformulada1</p> |
| <p>28. À todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de monitoramento das despesas com terceirização de mão de obra, de forma transparente, sistemática e permanente, se abstendo de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), bem como avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.</p> | <p>Reformulada2</p> |
| <p>29. Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, este MPC entende necessário RECOMENDAR, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas.</p> | <p>Em fase de implementação</p> |
| <p>30. Ao Poder Executivo que adote medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento da meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado, conforme disposto</p> | <p>Atendida</p> |

| | |
|--|--------------------------|
| no artigo 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará. | |
| 31. Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar no Demonstrativo da Despesa com Pessoal nota explicativa contendo as disposições em relação ao limite máximo da despesa com pessoal definido no Acórdão TCE nº 0115/2018 bem como divulgar de forma adequada os montantes referentes às Organizações Sociais e Outras Entidades. | Atendida |
| 32. Ao Poder Executivo que adote medidas para publicar o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores, componente do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, em conformidade com as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais. | Atendida |
| 33. Ao Poder Executivo que realize a verificação das memórias de cálculos para fins de integridade dos registros advindos da mesma fonte nos mais diversos demonstrativos e sistemas, zelando pela transparência e o exercício do controle. | Atendida |
| 34. Considerando o déficit previdenciário do Plano de Custeio Financeiro, que sejam adotadas medidas suficientes ao desejado equilíbrio orçamentário e atuarial, para extinção, quando possível, da utilização de recursos do tesouro estadual para suportar as atividades e obrigações do Órgão Previdenciário. | Atendida |
| 35. Ao Poder Executivo do Estado do Ceará que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, de acordo com critérios e diretrizes que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República. | Atendida |
| 36. À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das Iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023. | Atendida |
| 37. À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações. | Atendida |
| 38. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos. | Em fase de implementação |
| 39. Ao Governo do Estado, que exija o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde. | Em fase de implementação |
| 40. No que diz respeito à transparência na Administração Pública Estadual, sugerimos a expedição de RECOMENDAÇÃO no sentido do aprimoramento do sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras. | Em fase de implementação |
| 41. Quanto à transparência na execução do Plano Plurianual (PPA), necessário RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à atualização dos dados e sua divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e o | Atendida |

| | |
|---|--------------------------|
| monitoramento, bem como o controle social, sobre a execução do Plano, em atendimento a comando que consta dele próprio. | |
| 42. À SEPLAG que disponibilize o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro de 2022 na sua página eletrônica. | Atendida |
| 43. À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente. | Em fase de implementação |
| 44. RECOMENDAR que o Estado envide esforços para disponibilização dos relatórios de acompanhamento e de monitoramento e avaliação do PPA no mesmo prazo de encaminhamento destes à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado, ou seja, até 90 dias após o término do quadrimestre correspondente, conforme art. 14, § 7º da Lei nº 17.160/2019. | Atendida |
| 45. 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. | Em fase de implementação |
| 46. 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. | Em fase de implementação |
| 47. À Secretaria do Planejamento e Gestão que inclua no Orçamento Fiscal do Estado, em observância o disposto na Portaria STN nº 589/2001, a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal. | Não atendida |
| 48. 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. | Em fase de implementação |
| 49. 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. | Em fase de implementação |
| 50. 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. | Em fase de implementação |
| 51. 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 | Em fase de implementação |

| | |
|---|--------------------------|
| como um todo. | |
| 52. 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. | Em fase de implementação |
| 53. Ao Poder Executivo Estadual, que realize, estratégica e continuamente, a avaliação de suas políticas públicas, divulgando os resultados por elas alcançados, de modo a possibilitar o controle administrativo e social e assim atender o art. 37, § 16 da Constituição da República. | Em fase de implementação |
| 54. Ao Poder Executivo Estadual, que comunique o seguimento ou a paralisação de suas obras que se encontram paralisadas ou com baixíssima execução, divulgando um plano de ação para os anos que seguem, como forma de prestação de contas, de modo a possibilitar os controles administrativo e social e a transparência. | Em fase de implementação |

Fonte: Relatório de Instrução nº 2903/2024 e Quadro 13 do Relatório de Instrução nº 1945/2024

7. CONSOLIDAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES COM AS REALIZADAS, POR OCASIÃO DA ANÁLISE DAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2023

Após exame técnico empreendido neste processo de controle, constata-se, em síntese, que das 54 (cinquenta e quatro) recomendações advindas de exercícios anteriores, 18 (dezoito) foram “Atendidas”, 27 (vinte e sete) se encontram “Em fase de implementação”, 5 (cinco) foram identificadas como “Não atendidas” e 2 (duas) tiveram sua redação incorporadas a outras já existentes, sendo ainda acrescidas 2 (duas) sugeridas pela SECEX, outras 3 (três) sugeridas pelo Ministério Público especial e 1 (uma) de minha autoria.

Ressalta-se que as recomendações de nºs 45, 46, 48, 49, 50, 51 e 52, que tratam do tema de renúncia de receitas no âmbito do Estado e que foram consideradas como “em fase de implementação” pelo órgão técnico, não serão reiteradas nesta oportunidade, em razão da lavratura do Acórdão nº 4392/2024, prolatado nos autos do processo de monitoramento nº 28364/2022-8, julgado na Sessão do Pleno Virtual de 24/06/2024 a 28/06/2024, contendo determinações e recomendações sobre o referido tema que serão acompanhadas pela Secretaria de Controle Externo deste Tribunal.

Quanto à Declaração de Voto da Conselheira Soraia Victor, destaco que foi realizada uma recomendação sobre o expressivo volume de recursos repassados por Contrato de Gestão sem a respectiva melhora dos serviços de saúde prestados. Em razão disso, acompanho a recomendação sugerida, pela eminente Conselheira, abaixo transcrita:

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.

Dessa forma, no quadro seguinte, estão consolidadas as vinte e sete recomendações advindas de exercícios anteriores, ainda pendentes de ações/medidas governamentais, as cinco novas recomendações sugeridas, resultantes da análise da prestação de contas do exercício de 2023, que são as de nº 06, 24, 25, 26 e 31, além da recomendação que fiz à SECEX referente ao METROFOR (de nº 33) e, também, a recomendação proposta pela Conselheira Soraia Victor, acima aludida.

Quadro 7.1 – Recomendações do Parecer Prévio de 2023

CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.
2. Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
3. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.
4. Ao Poder Executivo Estadual, que realize, estratégica e continuamente, a avaliação de suas políticas públicas, divulgando os resultados por elas alcançados, de modo a possibilitar o controle administrativo e social e assim atender o art. 37, § 16 da Constituição da República

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

5. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.
6. Ao Poder Executivo que adote os mecanismos para aumentar o cumprimento da projeção orçamentária dos programas finalísticos e respectivas iniciativas relacionadas às políticas públicas voltadas para a convivência com o Semiárido, de forma a minimizar impactos ambientais, sociais e produtivos ocasionados pelas secas no Estado. (Nova recomendação proposta pelo Mpe, acolhida).
7. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.
8. À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos.
9. 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.
10. À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
11. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
12. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.
13. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados

quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.

14. Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável 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.

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

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

17. 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 (**Reformulada**).

18. À SEPLAG que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.

19. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.

CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

20. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

21. Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

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

23. Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, 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.

24. Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar a demonstração dos cálculos do teto de gastos determinados pelo Processo nº 04355/2017-2, homologados pela Resolução nº 0569/2018 de acordo com a EC nº 88/2016 da Constituição do Estado do Ceará. (Nova recomendação proposta pela SECEX, acolhida)

25. Ao Governo do Estado que 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. (Nova recomendação proposta pelo Mpe, acolhida)

26. Ao Poder Executivo para que continue envidando esforços na adoção de medidas eficazes que visem garantir o devido equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema, evitando a tendência de crescentes resultados negativos e o aumento dos aportes financeiros do Tesouro nos próximos exercícios, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República. (Nova recomendação proposta pelo Mpe, acolhida)

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

27. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.

28. Ao Governo do Estado, que exija o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.

29. Ao Governo do Estado que aprimore o sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.

30. 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.

31. Ao Governo do Estado que apresente o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro, na mesma estrutura dos demais relatórios com linguagem de fácil compreensão para fortalecer o controle social conforme as diretrizes da Lei de Acesso à Informação. (Nova recomendação proposta pela Secex e acolhida).

OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

32. Ao Poder Executivo Estadual, que comunique o seguimento ou a paralisação de suas obras que se encontram paralisadas ou com baixíssima execução, divulgando um plano de ação para os anos seguintes, como forma de prestação de contas, de modo a possibilitar os controles administrativo e social e a transparência.

RECOMENDAÇÃO PARA A SECEX

33. À SECEX que avalie a instauração de processo específico, objetivando oportunizar a análise da classificação do METROFOR com estatal dependente, que hoje figura como empresa estatal não dependente.

RECOMENDAÇÃO SUGERIDA NA SESSÃO

34. 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.

CONCLUSÃO

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

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

CONSIDERANDO os esclarecimentos prestados pelo Exmo. Sr. Governador após o exame da Diretoria de Contas de Governo, sendo devidamente atendidos os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa (art. 5º, inciso LV, da CF/88);

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

CONSIDERANDO o Parecer da Procuradora-Geral do Ministério Público especial junto a este Tribunal de Contas, que opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas, corroborando as recomendações da Diretoria de Contas de Governo, e sugerindo a inclusão de mais recomendações e uma determinação;

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

Em vista de todo o exposto, uma vez que as falhas apuradas ao longo da instrução processual não prejudicaram o contexto geral das presentes contas, **VOTO** no sentido de:

1. **emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício financeiro de 2023, de responsabilidade do Sr. **ELMANO DE FREITAS DA COSTA**, com as **recomendações** constantes a seguir, no item 3 da parte dispositiva deste voto;

2. por conseguinte, **SUBMETER** o feito ao julgamento político da Assembleia

Legislativa do Estado do Ceará;

3. **RECOMENDAR**, à atual gestão do Governo do Estado:

Recomendações do Parecer Prévio de 2023

CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.
2. Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
3. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.
4. Ao Poder Executivo Estadual, que realize, estratégica e continuamente, a avaliação de suas políticas públicas, divulgando os resultados por elas alcançados, de modo a possibilitar o controle administrativo e social e assim atender o art. 37, § 16 da Constituição da República

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

5. À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.
6. Ao Poder Executivo que adote os mecanismos para aumentar o cumprimento da projeção orçamentária dos programas finalísticos e respectivas iniciativas relacionadas às políticas públicas voltadas para a convivência com o Semiárido, de forma a minimizar impactos ambientais, sociais e produtivos ocasionados pelas secas no Estado. **(Nova recomendação proposta pelo Mpe, acolhida).**
7. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.
8. À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos.
9. 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.
10. À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
11. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.
12. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de

prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.

13. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.

14. Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável 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.

ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

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

17. 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 **(Reformulada)**.

18. À SEPLAG que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.

19. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.

CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

20. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

21. Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

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

23. Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, 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.

24. Ao Poder Executivo que, para fins de transparência, adote medidas para evidenciar a demonstração

dos cálculos do teto de gastos determinados pelo Processo nº 04355/2017-2, homologados pela Resolução nº 0569/2018 de acordo com a EC nº 88/2016 da Constituição do Estado do Ceará. **(Nova recomendação proposta pela SECEX, acolhida)**

25 Ao Governo do Estado que 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. **(Nova recomendação proposta pelo Mpe, acolhida)**

26. Ao Poder Executivo para que continue envidando esforços na adoção de medidas eficazes que visem garantir o devido equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema, evitando a tendência de crescentes resultados negativos e o aumento dos aportes financeiros do Tesouro nos próximos exercícios, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República. **(Nova recomendação proposta pelo Mpe, acolhida)**

TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

27. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.

28. Ao Governo do Estado, que exija o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.

29. Ao Governo do Estado que aprimore o sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.

30. 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.

31. Ao Governo do Estado que apresente o Relatório Sintético de Monitoramento da Base Programática, referente ao período de janeiro a dezembro, na mesma estrutura dos demais relatórios com linguagem de fácil compreensão para fortalecer o controle social conforme as diretrizes da Lei de Acesso à Informação. **(Nova recomendação proposta pela Secex e acolhida)**

OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

32. Ao Poder Executivo Estadual, que comunique o seguimento ou a paralisação de suas obras que se encontram paralisadas ou com baixíssima execução, divulgando um plano de ação para os anos seguintes, como forma de prestação de contas, de modo a possibilitar os controles administrativo e social e a transparência.

RECOMENDAÇÃO SUGERIDA NA SESSÃO

33. 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.

4. **RECOMENDAR**, à SECEX que avalie a inclusão no próximo PAT (Plano Anual de Trabalho) de processo específico, objetivando oportunizar a análise da classificação do METROFOR com estatal dependente, que hoje figura como empresa estatal não dependente;

5. **COMUNICAR** o Responsável e os demais interessados acerca deste parecer prévio.

É como voto.

Sala de Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em Fortaleza, de 2024.
Fortaleza, 27 de agosto de 2024.

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
Conselheiro Relator