

PROCESSO Nº: **06854/2026-9**
ESPÉCIE: **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO**
ENTE: **ESTADO DO CEARÁ**
RESPONSÁVEL: **ELMANO DE FREITAS DA COSTA**
EXERCÍCIO: **2025**

PARECER Nº 3884/2026 – PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do Processo de Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, de responsabilidade do Exmo. Senhor Governador Elmano de Freitas da Costa, relativa ao exercício de 2025, encaminhado a essa Corte de Contas em atenção ao art. 76, I, da Constituição Estadual.

O processo foi autuado e encaminhado ao Relator, Conselheiro Edilberto Pontes, no dia 06/04/2026. Em 15/04/2026, os autos foram encaminhados à Gerência de Contas de Governo, responsável pelo exame técnico das contas.

Submetido o feito à instrução e cumpridas as diligências necessárias ao regular trâmite processual e ao devido processo legal, o setor técnico desta Corte de Contas emitiu os Relatórios de Instrução nº 2281/2026 (inicial) e nº 3369/2026 (final).

Empós, os autos foram remetidos ao Ministério Público de Contas, para emissão de parecer.

Eis o breve relatório. Passa-se a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Considerações iniciais – conjuntura socioeconômica

Inicialmente, destaque-se a competência do Tribunal de Contas do Estado para emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, nos termos do art. 76, I, da Constituição Estadual, e do art. 42 da Lei nº 12.509/1995.

O julgamento das contas, por sua vez, compete à Assembleia Legislativa do Estado, consoante redação do art. 49, X, da Constituição Estadual.

Importa registrar, ainda, que o presente opinativo, referente às contas de governo, não tratará dos atos de gestão tomados individualmente, mas avaliará a atuação governamental como um todo, especialmente a partir da verificação do cumprimento dos planos de governo, das leis orçamentárias e dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A análise ministerial será realizada a partir das conclusões da Gerência de Contas de Governo, muito bem expostas nos Relatórios de Instrução nº 2281/2026 (seq. 36) e nº 3369/2026 (seq. 45), com especial destaque para os pontos que o *Parquet* de Contas entende mais relevantes.

Em 2025, o PIB cearense apresentou um crescimento de 2,87%, enquanto o PIB nacional apresentou um avanço de 2,29%. Da análise dos três setores da economia que compõem o cálculo do PIB, verificou-se que os setores da agropecuária, da indústria e de serviços tiveram um aumento de 2,55%, 1,99% e 3,09%, respectivamente.

O setor de maior representatividade no Produto Interno Bruto (PIB) cearense foi o de Serviços, impulsionado, precipuamente, pelo desempenho favorável do segmento de Outros Serviços, o qual acumulou taxas de crescimento superiores a 15% em todos os trimestres do exercício de 2025, e do grupo de Transportes, Serviços Auxiliares aos Transportes e Correio, que registrou a sua sexta expansão consecutiva.

No tocante ao comércio exterior, cumpre destacar que **a Balança Comercial do Estado do Ceará manteve um baixo desempenho, registrando um saldo negativo de US\$ 449 milhões, com uma redução de 9,7% no valor das importações** em confronto com o ano anterior e uma **expressiva expansão de 55,56% no valor das exportações**.

No mercado de trabalho local, foi registrado um saldo acumulado positivo de 49.184 empregos formais com carteira de trabalho assinada, observando-se, em 2025, nove saldos mensais positivos e três saldos mensais negativos, nos meses de janeiro, março e dezembro.

O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Região Metropolitana de Fortaleza encerrou o ano de 2025 em 4,06%, enquanto o IPCA nacional alcançou o percentual ligeiramente superior de 4,26%. Tais valores encontram-se **abaixo do limite superior da meta de inflação (4,50%) estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional**.

Quanto à arrecadação total das receitas tributárias estaduais, o Estado do Ceará alcançou um valor de R\$ 27.942.394.650,32, representando um acréscimo real de 3,35% em relação ao exercício de 2024.

A unidade técnica apontou, ainda, alguns indicadores relacionados às principais políticas públicas na área da educação, da saúde e da segurança pública, a partir dos quais destacam-se as seguintes observações.

O Gráfico 30 (Execução orçamentária das maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos) do Relatório de Instrução nº 2281/2026 evidencia que o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2025, priorizou as referidas áreas, pois os programas finalísticos que alcançaram as maiores dotações orçamentárias foram: 171 – Atenção à saúde com acesso integral e de qualidade, 196 – Segurança pública fortalecida e integrada à sociedade e 143 – Desenvolvimento do Ensino Médio.

Em atendimento à **Recomendação nº 5**, dirigida à Secretaria de Controle Externo no Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7), a Diretoria Especializada avaliou, no âmbito da presente Prestação de Contas de Governo, a implementação das diretrizes legais e das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento integral de crianças de zero a seis anos fixadas no Plano Estadual da Primeira Infância, nos termos a seguir expostos.

No que tange à área da **Educação**, avaliou-se o desempenho da atuação governamental em face das diretrizes, metas e estratégias consagradas na Lei Estadual nº 17.380/2021, que instituiu o Programa Mais Infância Ceará, e no Plano Estadual da Primeira Infância (2023-2033).

No exercício de 2023, o Estado do Ceará registrou expressivo alcance nas ações de imunização infantil, superando ou tangenciando a meta estadual de alcançar cobertura mínima de 95% para os principais imunizantes da infância. A cobertura vacinal apresentou os seguintes resultados:

- **Vacina BCG: 107,28%**
- **Hepatite B: 95,72%**
- **Vacina Pentavalente: 95,71%**
- **Tríplice Viral (1ª dose): 94,49%**

No âmbito da educação infantil, a taxa de atendimento na etapa pré-escolar (crianças de 4 a 5 anos) atingiu o percentual de **93,78%** em 2024, situando-se acima da média nacional mais recente, que é de **88,96%**.

Por outro lado, no que concerne ao atendimento de crianças de 0 a 3 anos (creches), a cobertura apurada foi de **38,86%**. Constata-se que este indicador permanece aquém da meta de atendimento mínimo de 50% estipulada pelo Plano Nacional de Educação (PNE), demandando ações corretivas por parte dos gestores públicos.

No tocante à rede de proteção social direcionada à primeira infância, os dados revelam que, do universo de 816.812 crianças de 0 a 6 anos residentes no território cearense, **658.118** encontram-se inscritas no Cadastro Único (CadÚnico), das quais **577.453** são beneficiárias diretas do Programa Bolsa Família.

Tais dados estatísticos corroboram a indispensabilidade e a relevância das políticas de transferência de renda para a mitigação das vulnerabilidades sociais, alinhando-se ao objetivo de reduzir a extrema pobreza em 50% até o ano de 2033.

Paralelamente, os indicadores de vigilância nutricional revelaram avanços em relação à média nacional, com o percentual de baixo peso em crianças de 0 a 5 anos fixado em 2,49%, inferior à média brasileira de 3,62%, ao passo que o índice de aleitamento materno exclusivo em crianças de até seis meses atingiu 56,79%.

Sob a ótica da garantia de direitos fundamentais, foram contabilizadas **2.394 notificações de violência** contra crianças de 0 a 4 anos no Ceará no ano de 2023. O dado reforça a necessidade premente de fortalecimento dos mecanismos estaduais de identificação, registro e acompanhamento de situações de vulnerabilidade e abuso.

Ademais, no exercício de 2024, constatou-se que **6,88%** dos registros de nascimento continham exclusivamente a filiação materna. Este cenário aponta para a importância da continuidade e da intensificação das ações governamentais voltadas à promoção da paternidade responsável e à salvaguarda do direito à identidade e à convivência familiar.

Por fim, a taxa de mortalidade infantil no exercício de 2023 fixou-se em **11,7 óbitos para cada mil nascidos vivos**. Ressalte-se que **66,29%** de tais ocorrências foram classificadas como óbitos por causas evitáveis, aspecto que reclama o aperfeiçoamento contínuo das ações de atenção básica à saúde e da assistência materno-infantil na rede pública estadual.

Diante do panorama de execução das metas do Plano Estadual da Primeira Infância, compilado na Tabela 1 do instrutivo inicial (Matriz de Monitoramento: Indicadores da Primeira Infância no Estado do Ceará), a Unidade Técnica consolidou o **Achado nº 1¹**, propositura que ensejou a regular notificação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Ceará, Sr. Elmano de Freitas da Costa, para a apresentação dos esclarecimentos

¹ Achado 1. Verificou-se que parte das metas estabelecidas no Plano Estadual da Primeira Infância não foi alcançada no exercício analisado, evidenciando a necessidade de fortalecimento das ações de planejamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas voltadas à primeira infância, de modo a assegurar a efetiva implementação das estratégias previstas e o alcance dos resultados esperados. - Relacionado ao item 2.1.2.5.1.2 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

pertinentes.

Em sua manifestação de defesa (Processo nº 17552/2026-4), o Governador do Estado do Ceará ressalta que o Plano Estadual da Primeira Infância (PEPI) foi formalmente instituído pelo Decreto Estadual nº 36.768/2025, de 06/08/2025, como um instrumento de planejamento decenal (com horizonte de metas até 2033) e de execução progressiva, estruturada em ciclos sucessivos (2023–2026, 2027–2030 e 2031–2033).

Por ter sido normatizado em meados de 2025, argumenta-se que o exíguo intervalo de tempo até o encerramento do exercício não permite aferir conclusivamente o cumprimento das metas decenais, motivo pelo qual se pactuou a realização do primeiro ciclo estruturado de monitoramento ao final de 2026.

Destaca, ademais, que as ações voltadas à primeira infância já vinham sendo executadas de forma contínua por meio do Programa Mais Infância Ceará e dos planejamentos setoriais.

Por fim, o Governo do Estado aduz que as políticas públicas voltadas à primeira infância estão sendo devidamente planejadas, executadas e monitoradas sob uma perspectiva multissetorial, em estrita observância ao caráter progressivo e decenal do PEPI, ratificando o compromisso com o aperfeiçoamento contínuo das metas estipuladas.

Do exame dos esclarecimentos apresentados (Relatório de Instrução nº 3369/2026), a unidade técnica concluiu pela permanência do achado, certificando que:

13. Considerando que o primeiro ciclo estruturado de monitoramento do PEPI já se encontra em andamento, com a organização dos fluxos de acompanhamento, a qualificação dos indicadores e a articulação entre os órgãos responsáveis, com previsão de conclusão ao final de 2026, a Diretoria de Contas de Governo entende que os **achados nº 1 e 2 encontram-se em fase de implementação**.

Dessa forma, a Diretoria de Contas de Governo sugeriu que, em relação ao Achado 1, seja **recomendado** “Ao Poder Público que fortaleça o monitoramento e a avaliação das metas do Plano Estadual da Primeira Infância, com vistas ao alcance dos resultados previstos”.

Em consonância com a manifestação técnica, este Ministério Público de Contas corrobora a necessidade de expedição da recomendação supramencionada, uma vez que **os esclarecimentos prestados não foram suficientes para sanar o achado em questão**. Ao revés, as justificativas do Governo do Estado ratificam a constatação de que as metas estabelecidas no Plano Estadual da Primeira Infância ainda não foram integralmente

alcançadas, estando, pois, em fase de implementação.

Os resultados obtidos pelo Estado do Ceará no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, indicador utilizado para aferir a qualidade do ensino na rede pública e para estipular metas de aprimoramento, foram objeto da **Recomendação nº 1**² exarada no Parecer nº 146/2025. A referida deliberação foi classificada pela Diretoria Especializada deste Tribunal como "**em fase de implementação**", nos termos que se seguem³:

791. A recomendação, no entanto, é dirigida ao alcance e cumprimento das metas do IDEB. Ao se observar os dados trazidos pelo próprio Governo, verifica-se que o IDEB da rede estadual não avançou no último ciclo, mantendo 4,4 em 2021 e 2023. Assim, embora as ações descritas sejam, em termos de desenho, expressivas, os efeitos ainda não aparecem com a mesma intensidade no indicador de desempenho.

792. Por essa razão, permanece necessário manter o monitoramento, até que as medidas estruturantes adotadas se traduzam na retomada de crescimento do índice.

No início de agosto de 2026, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) divulgou os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) referentes ao exercício de 2025⁴.

Ao examinar os dados da rede estadual de ensino do Ceará, este Ministério Público de Contas verificou que, nos **anos iniciais do Ensino Fundamental**, o indicador manteve-se em **7,7** na comparação entre 2023 e 2025, patamar que superou a meta estabelecida de 5,5.

Nos **anos finais do Ensino Fundamental**, a rede estadual alcançou o índice de **5,7**, registrando avanço significativo em relação a 2023 (5,3) e ultrapassando a meta fixada em 4,8.

Todavia, no tocante ao **Ensino Médio**, embora a rede estadual tenha apresentado melhoria efetiva em relação a 2023 ao atingir o IDEB de **4,5**, o resultado não foi suficiente para alcançar a meta estipulada de 4,8.

Nesse contexto, consoante ressaltou a unidade técnica, embora as medidas adotadas pelo Governo do Estado apresentem potencial de impacto relevante na rede estadual de

² Recomendação nº 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.

³ Tópico 2.6 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

⁴ Disponível em: <<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoibGVjZWZlZS00NmE0LTkwNjUtZjllYjMyNTVhZGY0IiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWMtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>>.

ensino, elas ainda não se converteram no pleno atingimento da meta do IDEB estabelecida para o Ensino Médio.

Ante o exposto, este Ministério Público de Contas concorda com o posicionamento técnico e opina pela manutenção da referida recomendação sob o status de “**em fase de implementação**”, devendo o seu monitoramento prosseguir nos próximos exercícios.

No que concerne à aplicação de recursos públicos na área da Educação, constata-se a subsistência da **Recomendação nº 2⁵** exarada no Parecer Prévio nº 146/2025. A referida deliberação foi classificada pela Unidade Técnica desta Corte de Contas sob o status de “**em fase de implementação**”, nos seguintes termos:

797. A PASF apresentou os valores aplicados em 2025 (cerca de R\$ 49,5 milhões somando as duas subfunções), mas o documento não traz uma comparação ou série histórica (ex: 2020 a 2025) que mostre se esses valores realmente representam a retomada do patamar de investimento cobrado pelo órgão de controle.

798. O uso do argumento jurídico da “reserva do possível” para justificar os investimentos indica que, embora existam recursos aplicados, eles estão limitados pela disponibilidade de caixa. Isso reforça a necessidade de acompanhar de perto para verificar se o nível ideal de investimento foi realmente retomado.

799. A Administração Estadual conseguiu mostrar que os investimentos nas subfunções “Educação Infantil” e “Formação de Recursos Humanos” em 2025 são regulares e existem de fato, inclusive revertendo a falta de empenhos na subfunção 128 em 2024. Porém, não apresentou os dados comparativos necessários para comprovar que atendeu plenamente à recomendação principal: retomar os níveis anteriores de investimento. Por isso, a recomendação deve continuar em monitoramento até que se comprove a estabilização e a recuperação histórica dos valores aplicados nessas áreas.

Diante dos elementos constantes dos autos, **este Ministério Público de Contas manifesta integral concordância com o posicionamento da unidade instrutiva**, por compreender que a alocação pontual de recursos no exercício auditado exige a efetiva demonstração de continuidade e estabilização ao longo do tempo. Assim, opina pela manutenção da presente recomendação, devendo o seu cumprimento prosseguir sob o monitoramento desta Corte de Contas nos próximos exercícios.

⁵ Recomendação nº 2 – Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.

No que diz respeito à **Segurança Pública**, foram analisados dados sobre os Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) e os Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP), divulgados pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS), em relação ao exercício de 2025.

Quanto aos **Crimes Violentos Letais e Intencionais**⁶, a SSPDS divulgou que, no ano de 2025, foram registradas 3.021 vítimas no Estado do Ceará, destacando o mês de outubro com o maior número de vítimas registradas (284) e o mês de abril com o menor número (202). Em comparação ao exercício de 2024, que registrou 3.272 vítimas, o referido indicador (CVLI) apresentou uma **redução de 7,67%**.

Por sua vez, em relação aos **Crimes Violentos Contra o Patrimônio**⁷, a SSPDS divulgou que, no ano de 2025, foram registradas 27.842 ocorrências no Estado do Ceará, tendo o mês de maio com o maior número de ocorrências registradas (2.615) e o mês de dezembro como o de menor número (1.853). O referido indicador criminal (CVP) apresentou uma **diminuição de 21,92%** em relação ao exercício anterior, que registrou 35.657 ocorrências.

A atuação do Governo do Estado com relação à área da Segurança Pública foi objeto da **Recomendação nº 3**⁸ emitida no Parecer Prévio nº 146/2025.

Relativamente aos esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança pública, o Governo Estadual apresentou uma combinação de execução financeira, entregas estruturais e capacitações:

Execução Orçamentária: A gestão destacou uma execução de 99,24% dos recursos disponibilizados no "Programa 196 - Segurança Pública Fortalecida e Integrada à Sociedade" ao longo de 2025.

Infraestrutura, Inteligência e Tecnologia: Foram entregues as novas sedes da Coordenadoria de Inteligência (Coin) em Fortaleza e da Célula da Coordenadoria Integrada de Operações Aéreas (Ciopaer) em Sobral, além da implantação do Centro de Tecnologia Avançada e Monitoramento da Ciops, no Centro Integrado de Segurança Pública (Cisp).

Foco em Grupos Vulneráveis: Evidenciou-se a realização de 46 capacitações profissionais voltadas para o atendimento de grupos vulneráveis, sendo 32 destas em

⁶ Corresponde ao somatório de crimes de homicídio doloso/feminicídio, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio).

⁷ Engloba as ocorrências de todos os tipos de roubo.

⁸ Recomendação nº 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.

parceria com o Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência (PreVio).

Efetivo e Apoio: Nomeação de 70 novos Oficiais (2º Tenente) da Polícia Militar e a reforma e transferência do Hospital e Maternidade José Martiniano de Alencar para a corporação.

No que concerne ao cumprimento da referida deliberação, a Diretoria de Contas de Governo, após a devida análise, classificou a Recomendação nº 3 sob o status de "**atendida**". O posicionamento do corpo técnico fundamentou-se na constatação de que, no decurso do exercício financeiro de 2025, registrou-se expressiva retração nos índices de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e de Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP).

Ademais, restou evidenciado o reforço das políticas públicas por meio de uma otimizada execução orçamentária do programa finalístico de Segurança Pública, o qual registrou o índice de aplicação de **99,24%**, recursos estes destinados prioritariamente à inovação tecnológica, às ações de inteligência e à especialização do efetivo policial.

Observa-se que as iniciativas implementadas pelo Governo do Estado do Ceará na esfera da Segurança Pública mostraram-se parcialmente eficazes em reduzir os índices de criminalidade durante o ano de 2025.

A partir dos dados inseridos no Portal da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará⁹, verifica-se uma redução dos indicadores de CVLI de janeiro a junho de 2025, comparativamente ao mesmo período de 2024. O indicador de CVP, por sua vez, apresentou significativa retração durante todo o exercício de 2025.

Entretanto, não obstante a redução pontual dos referidos indicadores no exercício auditado, o Estado do Ceará ainda vivencia um cenário desafiador no âmbito da segurança pública. Conforme se extrai do Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2026¹⁰, a cidade de Maranguape manteve-se, em 2025, no topo do *ranking* nacional de Mortes Violentas Intencionais (MVI), registrando a taxa de **100,3 ocorrências por 100 mil habitantes**, valor que supera em mais de cinco vezes a média nacional.

No mesmo sentido, o município de Maracanaú ocupou a 3ª posição nacional (80,7 MVI/100 mil hab.) e a cidade de Caucaia figurou na 7ª colocação (66,6 MVI/100 mil hab.). Assim, muito embora tenha ocorrido uma retração de 7,5% na taxa geral de mortes violentas¹¹

⁹ Disponível em: <https://www.supesp.ce.gov.br/painel_dinamico/>. Acesso em 12/06/2026.

¹⁰ Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2026/07/anuario-2026.pdf>> págs. 35/37. Acesso em 23/07/2026.

¹¹ Disponível em: <<https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2026/07/anuario-2026.pdf>> págs. 27/28. Acesso em 23/07/2026.

(passando de 37,5 para 34,7 por 100 mil habitantes), o Estado do Ceará permanece na 3ª posição entre as unidades federativas mais violentas do País.

Ante o exposto, **divergindo pontualmente do entendimento do órgão instrutivo**, que considerou a deliberação atendida, este Ministério Público de Contas entende que a **Recomendação nº 3** deve ser reclassificada sob o status de “**em fase de implementação**”. Por conseguinte, opina-se pela sua **reiteração**, a fim de que o Poder Executivo Estadual intensifique o direcionamento de políticas públicas específicas e concretas aos territórios e segmentos que demandam maior atenção, assegurando a redução sustentável dos indicadores de criminalidade.

Impende ressaltar que, considerando os indicadores relacionados à área da segurança pública, bem como a relevância estratégica desta política pública para o bem-estar da população cearense, a preservação de direitos fundamentais e a estabilidade institucional do Estado, este Ministério Público de Contas propôs, e o Tribunal acolheu, a expedição da **Recomendação nº 1**:

À Secretaria de Controle Externo para que, por ocasião da elaboração do Plano Anual de Fiscalização referente ao exercício de 2026, priorize a realização de auditorias operacionais e/ou fiscalizações nos principais programas governamentais relacionados à segurança pública, notadamente aqueles com maior volume de recursos, impacto social ou complexidade operacional.

Em resposta à Diretoria de Contas de Governo, a SECEX informou que priorizou a inserção de ações estratégicas na área de segurança pública na Matriz de Priorização de Objetos de Fiscalização para o biênio 2026/2027, pautando-se por critérios de volume de recursos, impacto social e complexidade operacional.

Nesse contexto, foram programadas duas relevantes auditorias operacionais: a primeira, voltada ao **Sistema Penitenciário**, com foco na avaliação dos instrumentos de gestão, infraestrutura e soluções tecnológicas, a exemplo do videomonitoramento, para neutralizar a comunicação interna e externa de organizações criminosas; e a segunda, direcionada ao **Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP)**, visando aferir a governança, a regularidade e a efetividade na aplicação das verbas federais de alto impacto, de modo a assegurar o seu devido alinhamento com as diretrizes das políticas nacionais de segurança.

Assim, considerando que a orientação ainda não foi plenamente atendida, este Órgão Ministerial **opina pela reiteração da Recomendação nº 1**, dirigida à Secretaria de Controle

Externo.

2.2. Planejamento e execução orçamentária

Consoante ressaltou a unidade técnica no Relatório de Instrução nº 2281/2026, este tópico teve por objetivo examinar a estrutura do Planejamento de Longo Prazo (PLP) – Ceará 2050 e do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Outrossim, foram avaliados os resultados monitorados pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), o cumprimento dos requisitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) em face da legislação específica, bem como a respectiva execução orçamentária realizada no exercício financeiro de 2025.

2.2.1. Planejamento de Longo Prazo – Ceará 2050

O Planejamento de Longo Prazo (PLP) – Ceará 2050 foi instituído pela Lei Estadual nº 18.709/2024. Este instrumento baliza as políticas públicas estaduais por um período de 24 anos, o equivalente a seis ciclos plurianuais, com o escopo de promover o desenvolvimento sustentável e mitigar as desigualdades sociais e regionais.

A unidade técnica assinalou que o PLP se pauta pelas premissas da participação popular cidadã, da governança pública compartilhada, da transversalidade, da intersetorialidade e do estrito alinhamento aos objetivos de desenvolvimento sustentável.

Outrossim, destacou a convergência do Plano Plurianual 2024-2027 (notadamente por meio de seu Anexo VIII) com os objetivos estratégicos de longo prazo, asseverando a obrigatoriedade de que os diplomas orçamentários subsequentes, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), guardem estrita consonância com as estratégias, metas e indicadores do Ceará 2050 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

2.2.2. Plano Plurianual

Nos termos do art. 165, § 1º, da Constituição Federal, a lei que veicula o plano plurianual deve apresentar, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Os programas são instrumentos de organização da ação governamental que visam a atender demandas sociais, imprimindo concretude às diretrizes, objetivos e metas plasmadas no PPA. Classificam-se em três espécies: finalísticos, administrativos e especiais.

Programas finalísticos, como o nome sugere, são aqueles destinados à geração de bens e serviços (produtos) para a sociedade; administrativos são os voltados à manutenção da máquina administrativa do Estado; especiais são aqueles que não contribuem, diretamente, para a manutenção ou expansão das ações de governo (pagamento da dívida, por exemplo).

No ano de 2025, foram executadas 90,87% das dotações autorizadas, das quais 13,72% foram destinadas a programas administrativos, 25,56% a programas especiais e 60,72% a programas finalísticos. Observa-se que os programas administrativos atingiram um percentual de execução de 97,43%; já os programas finalísticos atingiram 90,05%, enquanto os programas especiais empenharam apenas 89,55% de suas dotações¹².

O Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2025, priorizou as áreas de “Saúde”, “Segurança Pública” e “Educação”, dado que receberam as maiores dotações orçamentárias os seguintes programas finalísticos: 171 – Atenção à saúde com acesso integral e de qualidade, 196 – Segurança Pública fortalecida e integrada à sociedade e 143 – Desenvolvimento do Ensino Médio.

Do exame realizado pela unidade técnica, destaca-se que os programas finalísticos acima mencionados, somados a sete¹³ outros que também foram listados no Gráfico 30, responderam por 77,77% da totalidade de recursos empenhados no exercício de 2025 (R\$ 24.107.509.638,46), enquanto os demais 85 programas finalísticos representaram 22,23% (R\$ 6.891.620.132,80).

No que tange à **execução física dos programas finalísticos vinculados ao Eixo 1**, observa-se que quatro deles executaram 100% da meta programada para o exercício de 2025, quais sejam: o Programa 194 (Promoção do Acesso Gratuito à Justiça), o Programa 191 (Tutela dos Interesses Sociais e Individuais Indisponíveis), o Programa 145 (Normatização e Controle das Políticas Públicas de Educação Básica) e o Programa 134 (Teledifusão Educativa, Cultural e Informativa).

¹² Tabela 4 do Relatório de Instrução nº 2281/2026, elaborada a partir de dados extraídos do Processo nº 10010/2026-0.

¹³ 192 – Excelência no desempenho da prestação jurisdicional; 313 – Mobilidade, trânsito e transporte; 144 – Educação em tempo integral e complementar ao ensino médio; 261 – Infraestrutura e Logística; 342 – Oferta hídrica para múltiplos usos; 241 – Desenvolvimento integral da educação superior; e 197 – Gestão do sistema penitenciário e promoção da ressocialização.

Em contrapartida, conforme retratado no Gráfico 33 do instrutivo inicial, diversos programas registraram baixo nível de execução, destacando-se o 195 – Gestão Integrada de Riscos e Desastres (20%), o **162 – Institucional de Desenvolvimento de Políticas Públicas para a Juventude (12%)**, o 152 – Ceará no Esporte de Rendimento (20%), o 132 – Promoção do Patrimônio Cultural e Memória Cearense (25%), o 101 – Promoção dos Direitos das Pessoas Idosas (29%), o 133 – Promoção e Desenvolvimento da Política de Conhecimento, Formação, Livro e Leitura (21%) e o 160 – Ceará Indígena (22%).

Releva destacar que, no Parecer Prévio nº 146/2025, foram expedidas recomendações ao Poder Executivo do Estado objetivando o reforço de políticas públicas voltadas ao atingimento de metas de cobertura vacinal (Recomendação nº 4) e à convivência com o Semiárido (Recomendação nº 6), as quais estão relacionadas aos programas finalísticos do Eixo 1.

A Diretoria de Contas de Governo, após a devida análise das informações e dados apresentados pela Administração Pública Estadual, classificou a **Recomendação nº 4**¹⁴ sob o status de "**atendida**" (item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026).

O posicionamento do corpo técnico baseou-se na comprovação material de que o Estado implementou políticas proativas eficazes, tais como ações vacinais extramuros no ambiente escolar, instituição do "Dia D" mensal e monitoramento georreferenciado de áreas de risco, além de promover a estruturação da rede por meio da qualificação profissional via Escola de Saúde Pública (ESP/CE), ensejando o aumento expressivo de municípios que atingiram as taxas adequadas de imunização.

Outrossim, no que concerne à **Recomendação nº 6**¹⁵, a unidade técnica classificou-a sob o status de "**atendida**" (item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026), uma vez que o Poder Executivo, por ocasião da revisão do PPA para o biênio 2026-2027, inseriu o tema transversal "Mitigação e Adaptação aos Impactos das Emergências Climáticas", vinculando e obrigando o monitoramento específico dos recursos direcionados ao enfrentamento das secas. Adicionalmente, restou comprovada a elevação da execução financeira da Secretaria do Desenvolvimento Agrário (SDA), que registrou crescimento superior a 40% no exercício de

¹⁴ Recomendação nº 4 – Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para atingimento das metas de cobertura vacinal, visando a universalização das campanhas de imunização e a equidade no acesso aos serviços de saúde.

¹⁵ Recomendação nº 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.

2025.

Diante do robusto nexos causal entre as medidas adotadas e o incremento dos resultados, este Órgão Ministerial corrobora a análise instrutiva quanto às Recomendações nº 4 e nº 6 do Parecer Prévio nº 146/2025.

A avaliação do **desempenho físico das ações inseridas no Eixo 2** demonstrou que concentraram a maior parte de suas entregas na faixa de execução satisfatória (70% a 130%) os programas 262 – Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém (100%), 213 – Desenvolvimento Sustentável do Agronegócio (100%), 271 – Desenvolvimento Sustentável e Inclusivo do Artesanato (83%), 273 – Conexão Trabalho e Renda Ceará (80%), 214 – Fiscalização da Produção Agropecuária (80%), 241 – Desenvolvimento Integral da Educação Superior (73%), 221 – Ceará Científico e Tecnológico (73%) e 231 – Educação Profissional Articulada ao Ensino Médio (72%).

Em sentido oposto, evidenciando severas barreiras operacionais no cumprimento das metas físicas programadas, identificou-se elevada proporção de entregas retidas na faixa de baixa execução (0% a 34,99%), com especial gravidade nos programas de Economia Popular e Solidária e Arranjos Produtivos Locais (75%), Infraestrutura e Logística (75%), Fortalecimento do Setor de Comércio, Serviços e Inovação (60%), Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Pesca e Aquicultura (55%) e Normatização e Controle das Políticas Públicas de Educação Superior (100%).

No âmbito do Eixo 3, despontaram positivamente, com 100% de suas entregas situadas no patamar de desempenho satisfatório (70% a 130%), os programas 341 – Planejamento e Gestão Participativa dos Recursos Hídricos, 334 – Controle e Monitoramento de Recursos Naturais, 333 – Ceará no Clima: Descarbonização e Adaptação com Justiça Climática e 331 – Ceará Consciente por Natureza.

Contudo, em dissonância com tais avanços, o baixo desempenho (0% a 34,99%) imperou nos programas estratégicos de infraestrutura social e hídrica, a saber: 311 – Desenvolvimento do Espaço Urbano, 352 – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário no Meio Rural (18%), **351 – Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana (20%)** e 342 – Oferta Hídrica para Múltiplos Usos (26%).

A defasagem observada nessas áreas conecta-se diretamente à **Recomendação nº 12**¹⁶

¹⁶ Recomendação nº 12 – Ao Poder Executivo a adoção de mecanismos voltados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico, direito social assegurado pela legislação brasileira (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado pelos princípios constitucionais que garantem a dignidade humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225

do Parecer Prévio nº 146/2025, voltada ao incremento orçamentário das políticas de universalização do saneamento básico.

No Relatório de Instrução nº 2281/2026 (item 2.6.1), a unidade técnica classificou a referida deliberação sob o status de **"em fase de implementação"**. Tal conclusão fundamentou-se na existência de lacuna sistêmica, que obsta a comprovação da totalidade do esforço financeiro na área.

A análise técnica evidenciou avanços na atuação do Poder Executivo, notadamente com a implementação de filtros sistêmicos no SIMA para o mapeamento de gargalos e o crescimento nominal de 57% na execução orçamentária fiscal. Esses avanços, contudo, coexistem com uma limitação reconhecida pelo próprio gestor, que compromete o acompanhamento integral da execução orçamentária. Conforme admitido pela gestão, os sistemas Siafe/SIMA não refletem a execução orçamentária dos investimentos realizados pela CAGECE, principal braço executor da política de saneamento, configurando uma significativa “área cega” no monitoramento centralizado.

A partir da análise dos dados consolidados na Tabela 48 (*Despesas executadas em investimentos com recursos próprios – funções relacionadas a direitos sociais*) do Relatório de Instrução nº 2281/2026, constata-se um avanço no nível de execução da Função 147 – Saneamento. Com efeito, no exercício auditado, o índice de aplicação orçamentária na referida função alcançou **19,81%**, demonstrando evolução significativa quando confrontado com os **8,54%** apurados no período anterior.

Contudo, consoante assinalou a unidade técnica, a ausência de consolidação dos dados da CAGECE impossibilita esta Corte de Contas de aferir e fiscalizar a real dimensão do incremento financeiro no setor.

Nesse cenário, este Ministério Público de Contas entende ser imprescindível que a recomendação explicita a necessidade de inclusão dos dados relativos à execução do orçamento de investimentos da CAGECE na área de saneamento básico nos relatórios dos sistemas corporativos do Governo Estadual, no intuito de viabilizar as ações de controle e refletir fidedignamente o montante de recursos aportados nos programas finalísticos voltados à universalização desse serviço.

Dessarte, este *Parquet* Especializado opina pela **reformulação da Recomendação nº 12**, a fim de que passe a vigorar com a seguinte redação:

da CRFB).

Ao Poder Executivo Estadual que adote mecanismos destinados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico, direito social assegurado pela legislação nacional (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado nos princípios constitucionais que garantem a dignidade da pessoa humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225 da CRFB), assegurando a efetiva inclusão dos dados relativos à execução do orçamento de investimentos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) nos relatórios dos sistemas corporativos do Governo do Estado, com o intuito de viabilizar as ações de controle e refletir fidedignamente o montante de recursos aportados na referida política pública.

No exame da presente Prestação de Contas de Governo, constatou-se que **a mensuração das metas físicas de determinadas entregas vinculadas aos programas finalísticos do PPA 2024–2027 ainda carece de adequado dimensionamento** por parte da Administração Pública Estadual. Tal inconsistência resta evidenciada de forma inequívoca ante a execução de metas em patamares superiores a 10.000% do programado para o exercício de 2025, conforme se extrai dos dados estatísticos consolidados na Tabela 5 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

Cumprе ressaltar que essa distorção se reveste de caráter recorrente, haja vista ter sido igualmente identificada na Prestação de Contas de Governo alusiva ao exercício de 2024, oportunidade em que ensejou a expedição da **Recomendação nº 5**¹⁷ no Parecer Prévio nº 146/2025.

No que tange ao estágio de monitoramento desse comando, a Diretoria de Contas de Governo, após debruçar-se sobre as justificativas e os dados do Relatório de Controle Interno (RCI), propôs a classificação da referida deliberação para o status de "**atendida**" (item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026).

Para fundamentar sua conclusão, o corpo técnico ponderou que o Governo do Estado comprovou o cumprimento do comando mediante a implementação de ferramentas sistêmicas de controle no âmbito do SIMA, tais como alertas automáticos e a obrigatoriedade de justificativas direcionadas à correção de desvios no planejamento do PPA.

Destacou-se, outrossim, que as medidas implementadas pela SEPLAG demonstraram eficácia prática no confronto entre os exercícios de 2024 e 2025, elevando o percentual de metas com execução física adequada de 47,1% para 53,3% e reduzindo o contingente de metas subdimensionadas que extrapolavam 130% de execução.

¹⁷ Recomendação nº 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.

Contudo, embora se reconheça a relevância do aprimoramento dos processos de controle interno e o progresso na aproximação do planejamento à realidade alcançada, os dados retratados na mencionada Tabela 5 do instrutivo inicial revelam que a anomalia persiste em níveis alarmantes para determinados bens e serviços, cujas execuções físicas superaram a marca de 10.000% em 2025. A permanência de descompassos dessa magnitude desnatura a higidez do planejamento orçamentário e enfraquece a utilidade do PPA como instrumento eficaz de governança.

Diante desse cenário, este Ministério Público de Contas, **divergindo pontualmente do posicionamento da unidade técnica**, opina no sentido de que a recomendação à Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG) seja **mantida sob monitoramento** (rejeitando-se a baixa por atendimento integral), a fim de compelir a gestão a aperfeiçoar o acompanhamento das metas previstas no Plano Plurianual vigente (2024–2027) e reprimir distorções severas, sejam abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada pela Administração Pública.

Ao proceder ao **exame, ainda que não exaustivo, das metas físico-financeiras** atreladas aos objetivos específicos delineados na LOA 2025, a unidade técnica identificou severas incongruências entre a natureza dos programas, os objetivos específicos e as entregas projetadas em seis iniciativas de programas finalísticos. Dentre as assimetrias detectadas no âmbito físico-financeiro, destacam-se: a realização de metas físicas desprovida de qualquer dispêndio orçamentário; despesas empenhadas sem a correspondente contrapartida em entregas materiais; a execução de metas sem prévia dotação orçamentária ou programação administrativa; e o adimplemento de metas em patamares substancialmente superiores ao planejado sem a devida execução da despesa.

Convém ressaltar que tais distorções foram igualmente identificadas na Prestação de Contas de Governo relativa ao exercício de 2024, oportunidade em que motivaram a expedição da **Recomendação nº 13¹⁸** no Parecer Prévio nº 146/2025. No âmbito do atual monitoramento, formalizado no item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026), a Diretoria de Contas de Governo classificou a referida deliberação sob o status de **"em fase de implementação"**.

A fundamentação do corpo instrutivo evidenciou que o Estado logrou êxito ao comprovar a introdução de mecanismos correccionais nas duas primeiras fases do ciclo do PPA, notadamente mediante a aplicação de filtros sistêmicos no SIMA para compelir os

¹⁸ Recomendação nº 13 – Ao Poder Executivo do Estado para que promova o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e iniciativas constantes do PPA, com vistas a assegurar maior coerência entre a programação orçamentária e a execução física das metas, sobretudo das iniciativas apontadas na Tabela 5 do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

gestores a justificarem entregas com descompasso físico-financeiro. No entanto, a própria manifestação governamental sinaliza que o pilar da avaliação permanece inconcluso.

Ao reportar que a metodologia voltada a aferir a coerência entre a execução orçamentária e a física ainda se encontra em fase de desenvolvimento, com previsão de publicação para o corrente exercício de 2026, o Poder Executivo atesta que a solução sistêmica integral não se achava em pleno funcionamento ao longo do exercício de 2025, legitimando a manutenção do comando sob o monitoramento deste Tribunal.

A partir dos dados extraídos da Tabela 6 do Relatório de Instrução 2281/2026, verifica-se que a iniciativa 351.2 – Ampliar o atendimento do serviço de esgotamento sanitário em áreas urbanas e 142.3 – Garantir a aprendizagem na idade certa, com qualidade e equidade, para os estudantes dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, realizaram a totalidade da meta física programada, porém sem execução de despesas.

Ante o exposto, este MPC, **alinhando-se ao posicionamento técnico, opina no sentido de que a Recomendação nº 13**, expedida no parecer prévio relativo ao exercício de 2024, **permaneça sob monitoramento**, uma vez que se encontra em fase de implementação.

No âmbito das ações de controle destinadas a avaliar o desempenho e a resolutividade da atuação governamental, a Secretaria de Controle Externo (SECEX) empreendeu, no decurso de 2025, auditorias operacionais em eixos estratégicos do PPA. O escopo fiscalizatório concentrou-se em ações vinculadas ao Programa 142 (Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e do Ensino Fundamental com Equidade e Qualidade).

A avaliação do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil - PADIN (Processo nº 13342/2025-0), voltado ao cuidado de crianças vulneráveis de até três anos fora da rede escolar, identificou óbices relevantes, tais como a intempestividade na realização de visitas e reuniões familiares, a insuficiência de dados sobre a infância desassistida e o débil suporte técnico prestado pelo Estado aos entes municipais para a execução das ações.

Paralelamente, a auditoria operacional direcionada à Busca Ativa Escolar na Educação Infantil (Processo nº 18660/2025-5), que abrangeu a estrutura estadual e os municípios de Maranguape, Maracanaú, Pacatuba e Eusébio, apontou a imprecisão de informações por parte das prefeituras acerca da demanda real por vagas, a limitada transparência nas listas de espera de creches e escolas, além do apoio deficitário do Governo do Estado no planejamento local da oferta escolar.

Adicionalmente, a ação de controle voltada à Prevenção e ao Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar (Processo nº 13345/2025-5) evidenciou lacunas na

conformidade e na suficiência das políticas de segurança, destacando-se a inexistência ou ausência de formalização de planos de combate à violência, a falta de diretrizes para a sua elaboração, deficiências no monitoramento das ocorrências e falhas no controle da capacitação dos agentes de segurança.

Sob a ótica deste Órgão Ministerial, a convergência dessas ações fiscalizatórias corrobora o protagonismo do controle externo no acompanhamento rigoroso das metas do PPA 2024–2027, erigindo as auditorias operacionais à condição de instrumentos indispensáveis de governança.

Esse monitoramento não se limita a atestar formalmente a legalidade dos atos, mas cumpre o papel essencial de mapear os avanços, diagnosticar os desafios estruturais e induzir o aperfeiçoamento contínuo da execução governamental em uma área de indiscutível prioridade social como a educação.

2.2.3. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem previsão constitucional no art. 165, inciso II, e deve compreender as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, consoante o § 2º do mesmo dispositivo. Outrossim, desempenha as funções de orientar a elaboração da lei orçamentária anual, de dispor sobre as alterações na legislação tributária e, por fim, de estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Adicionalmente, a LRF também estabeleceu, em seu art. 4º, alguns aspectos a serem tratados no bojo da LDO, dentre os quais se incluem as matérias enumeradas nas alíneas do seu inciso I, a saber: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho; e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Ao analisar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do Ceará para 2025 (Lei Estadual nº 18.973/2024, alterada pela Lei nº 19.600/2025), constatou-se o **atendimento parcial às normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos**, conforme disposto no art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF¹⁹, **destacando-se, todavia, uma evolução em comparação aos**

¹⁹ **Art. 4º** – A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e: **I - disporá também sobre: [...] e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos**

exercícios anteriores.

Tal atendimento parcial se deve ao fato de a LDO, apesar de definir no art. 18 a classificação de algumas das ações orçamentárias em relação à prevalência da despesa, não dispôs sobre o método de custeio a ser utilizado e as normas gerais de controle de custo, capazes de nortear o sistema de controle de custos que está em fase de implementação.

Mais especificamente, a LDO, embora trate sobre o Novo Regime Fiscal instituído pela EC nº 88 de 21/12/2016, não descreveu as normas gerais para efetivar tal controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, em inobservância ao disposto no art. 4º, inciso I, alínea “e”, da LRF.

Esta lacuna regulamentar, por já ter sido objeto de censura por esta Corte de Contas em exercícios pretéritos, motivou a expedição da **Recomendação nº 9²⁰** no bojo do Parecer Prévio nº 146/2025.

Ao efetuar o monitoramento desse comando, a Diretoria de Contas de Governo propôs a manutenção do status da referida deliberação como “**em fase de implementação**” (item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026), uma vez que, embora tenha sido comprovado o esforço de instituir um Grupo de Trabalho dedicado à matéria ao longo do exercício de 2025, o que denota legítima mobilização administrativa, o Estado ainda não indicou objetivamente o método de custeio a ser utilizado, tampouco descreveu as normas de controle de custos exigidas pela legislação de regência.

Corroborando o entendimento técnico, este MPC opina no sentido de que seja **reiterada a referida recomendação**.

No que se refere à elaboração do Anexo de Metas Fiscais (art. 4º, parágrafos 1º e 2º, da LRF) e Anexo de Riscos Fiscais (art. 4º, §3º, da LRF), considerando as alterações ocorridas na LDO, o relatório técnico atestou a correta observância do Manual de Demonstrativos Fiscais – 14ª edição, bem como o equilíbrio entre receita total e despesa total.

Relativamente ao Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, contido no Anexo de Metas Fiscais da LDO, para o exercício de 2025, o órgão técnico apontou que foi estimada renúncia de receitas no total de R\$ 5,17 bilhões. Todavia, as respectivas medidas de compensação não foram especificadas, pois “as receitas de impostos

programas financiados com recursos dos orçamentos;

²⁰ Recomendação nº 9 – À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos do orçamento e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

previstas para o período de 2025 a 2027 estão líquidas da Renúncia de Receitas estimada neste anexo”.

Destacou-se, por fim, que a Região do Sertão dos Inhamuns (0,04%) e do Maciço do Baturité (0,05%) apresentam as menores estimativas de renúncia de receita, enquanto as Regiões da Grande Fortaleza (82,61%), do Sobral (4,37%), de Cariri (4,30%) e do Vale do Jaguaribe (3,90%) respondem pelas maiores estimativas.

Adicionalmente, a unidade técnica informou que a matéria é objeto de análise no Processo nº 28364/2022-8. Deveras, no referido processo de monitoramento, foi prolatado o Acórdão nº 4392/2024, por meio do qual o Pleno Virtual desta Corte de Contas aprovou o Relatório Final de Monitoramento nº 15/2023.

Compulsando os autos do Processo nº 28364/2022-8, verifica-se que a Diretoria de Aprimoramento da Gestão Pública II, por meio do Relatório sobre Plano de Ação nº 03/2026, ressaltou ser necessário, após o advento da reforma tributária aprovada pela Emenda Constitucional (EC) nº 132/2023, o reenvio do plano de ação atualizado pelos entes envolvidos (Sefaz, Seplag, Adece, Sde e CGE), abordando as transições ou impactos previstos e em curso pela nova reforma tributária, no cumprimento das recomendações e determinações.

No contexto do monitoramento da política pública de renúncia de receitas, foi emitida **Recomendação nº 15**²¹ ao Poder Executivo Estadual, no Relatório Prévio nº 146/2025.

Após examinar o RCI – Governo 2025, a Diretoria de Contas de Governo considerou a referida deliberação “**em fase de implementação**”, uma vez que as ações e estudos apresentados cingem-se aos benefícios fiscais relacionados ao Fundo de Desenvolvimento Industrial (FDI), não abrangendo, portanto, as demais modalidades de renúncias de receita estimadas na LDO.

Adicionalmente, a unidade técnica ressaltou que “a avaliação dos impactos das renúncias de receita demanda processo contínuo de aprimoramento metodológico, com definição de indicadores, critérios de mensuração e mecanismos de transparência que possibilitem o acompanhamento periódico da efetividade dos benefícios concedidos”.

Corroborando o entendimento técnico, este MPC opina no sentido de que seja **reiterada a referida recomendação**.

²¹Recomendação nº 15 – Ao Poder Executivo Estadual, estabelecimento de um sistema de avaliação dos impactos da política pública de renúncia de receita, com vistas a mensurar se os benefícios fiscais alcançaram seus objetivos com relação à geração de emprego, atração de investimento e redução das desigualdades.

2.2.4. Lei Orçamentária Anual

No que se refere à lei orçamentária anual, este órgão ministerial destaca, inicialmente, as considerações da unidade técnica sobre a reserva de contingência prevista na LOA 2025.

Nos termos do art. 5º, III, da LRF²², o **projeto da lei orçamentária anual conterá reserva de contingência**, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias. A LRF ainda prevê que essa dotação será destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Dado o exposto, o art. 86 da Lei Estadual nº 18.973/2024 (LDO de 2025) previu que a LOA conteria 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, para atender a passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos classificados, conforme a natureza dos fatores originários, bem como a situações de emergência e calamidades públicas.

Do exame do montante fixado de Reserva de Contingência na LOA de 2025, constatou-se o cumprimento do limite disposto no art. 86 da LDO de 2024. Conforme se extrai das Tabelas 11 e 12 do Relatório de Instrução nº 2281/2026, o limite para fixação da Reserva de Contingência foi de R\$ 358.596.819,36 (1% da RCL no valor de R\$ 35.859.681.936), enquanto o valor inicial fixado na subfunção 999 (Tesouro) foi de R\$ 25.000.000,00 e na subfunção 997 foi de R\$ 331.876.419,00.

Quanto à utilização da reserva de contingência, constatou-se a movimentação de recursos no montante de R\$ 10.000.000,00, ao comparar a dotação inicial e a dotação atualizada da Reserva do RPPS (subfunção 997). Tal recurso foi destinado à abertura de créditos adicionais para suplementar dotações do Fundo Previdenciário PREVID do RPPS (SUPSEC do Estado), destinadas ao pagamento de inativos e pensionistas.

Neste contexto, a unidade técnica ressaltou que esse valor utilizado não está condicionado às regras de utilização da reserva de contingência, previstas no art. 86 da LDO, a qual é constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, da fonte do Tesouro.

²²Art. 5º – O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...] III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: a) (VETADO); b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Relativamente à reserva de contingência destinada às demais ações governamentais (subfunção 999), observa-se que os Decretos nº 36.844, de 11/09/2025, e nº 36.879, de 06/10/2025, anularam crédito orçamentário (previsto como reserva de contingência) no montante de R\$ 20.000.000,00 e R\$ 5.000.000,00, respectivamente, os quais foram destinados para a “Realização de Projetos em Parceria com Instituições Ligadas a Internacionalização da Indústria Cearense”.

Importa destacar que a Lei Estadual nº 19.384/2025, de 07/08/2025, dispôs sobre medidas excepcionais a serem adotadas pelo Estado do Ceará, no intuito de mitigar os efeitos adversos decorrentes do aumento tarifário pelo governo norte-americano, autorizando a concessão de subvenção econômica às empresas exportadoras afetadas. Em 03/09/2025 foi publicado o Decreto nº 36.828/2025, que reconheceu formalmente a situação de emergência decorrente dos impactos econômicos ocasionados pelo referido aumento tarifário.

Ante o exposto, verifica-se que a utilização da reserva de contingência (subfunção 999) se coaduna com as regras previstas no art. 86 da LDO.

Ainda no exame da Lei Orçamentária Anual de 2025 (Lei Estadual nº 19.154/2024), a Diretoria de Contas de Governo apurou um **excesso de arrecadação no montante de R\$ 46.385.159,73**, tendo em vista que, ao final do exercício, registrou-se no Balanço Orçamentário a receita prevista atualizada no valor de R\$ 52.055.621.713,87, enquanto o total arrecadado alcançou a cifra de R\$ 52.102.006.873,60.

De igual modo, confrontando as metas bimestrais de arrecadação, extraídas da Resolução COGERF nº 01/2025, com a arrecadação efetiva de cada bimestre (Tabela 13 do Relatório de Instrução nº 2281/2026), verifica-se que, em todos os bimestres, a arrecadação superou a receita prevista no orçamento.

2.3. Execução Orçamentária

Em 2025, a Receita Bruta Arrecadada pelo estado foi de R\$ 65.430.519.053,79. Deduzindo desse valor o montante R\$ 13.328.512.180,19, alusivo aos recursos destinados ao FUNDEB, às transferências Constitucionais e Legais e às restituições da receita, os quais não ficam disponíveis para utilização nas despesas do Estado, obtém-se a Receita Orçamentária de R\$ 52.102.006.873,60, a ser utilizada para financiar programas e ações que atendem às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Ademais, extrai-se da Tabela 14 do instrutivo inicial que a receita bruta arrecadada foi 1,75% superior à prevista (atualizada) e que a receita orçamentária arrecadada foi 0,09%

superior à prevista (atualizada). Também cabe registrar que a Receita Bruta Arrecadada (sem contabilizar a receita intraorçamentária) teve uma variação positiva, em termos reais, de R\$ 8,05 bilhões em relação ao ano anterior, equivalendo a um **crescimento de 14,92%** em termos percentuais.

Examinando os dados das receitas correntes do SIAFE/CE, observa-se que a arrecadação alcançou a marca de R\$ 54.901.544.081,88, superando a previsão atualizada em R\$ 2.249.937.211,17. As Receitas Tributárias foram as principais responsáveis por esse resultado, respondendo por 51,51% do total, seguidas das Transferências Correntes, que contribuíram com 38,41%.

Relativamente às Receitas Tributárias, que são a principal fonte de recurso do Estado, o valor arrecadado em 2025 alcançou a quantia de R\$ 27.942.394.650,32. Comparando essa arrecadação com a de 2024, percebe-se um aumento real de 11,08%. Vale ressaltar que apenas a receita do ICMS teve um **crescimento real de 3,35%**.

Ao analisar as Receitas de Contribuições, incluindo as receitas intraorçamentárias, constatou-se um montante arrecadado de R\$ 4.128.328.979,37. Esse valor representa um superávit de R\$ 139.544.648,37 em relação à previsão atualizada. O volume predominante dessas receitas provém das **receitas** intraorçamentárias referentes à Contribuição Patronal do Servidor Ativo Civil e Militar.

As **receitas de transferências correntes** constituíram uma parcela substancial da Receita Bruta Corrente, totalizando 38,41% desta. Notavelmente, houve um incremento real de 3,29% em comparação com o exercício precedente. Dentro desse conjunto de receitas, as Transferências Intergovernamentais se sobressaíram, contribuindo com R\$ 20,91 bilhões, o que correspondeu a 99,17% do volume bruto das transferências.

Adicionalmente, dentre os repasses federais, a transferência mais expressiva foi a do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Deveras, a cota-parte destinada ao estado do Ceará alcançou R\$ 14,55 bilhões em 2025, representando 69,00% do valor bruto registrado na rubrica de Transferências Correntes, e exibindo um avanço real de 5,10% comparado ao ano de 2024 (Tabela 19 do Relatório de Instrução nº 2281/2026).

No que tange às receitas de capital, observou-se que, no exercício financeiro de 2025, o montante alcançou R\$ 7.121.603.953,09. Esse valor correspondeu a 11,48% do total da Receita Bruta Arrecadada. Adicionalmente, constatou-se que a principal origem dessas receitas são as Operações de Crédito, as quais responderam por 91,82% do volume global das receitas de capital.

De acordo com a tabela 21 do Relatório de Instrução nº 2281/2026, 53,22% dos recursos decorrentes de operações de crédito captados em 2025 se referem a operações externas, enquanto 46,78% a operações internas.

Outro ponto crucial de análise diz respeito à **execução da despesa orçamentária**, que representa todos os gastos autorizados pelo Poder Legislativo para o financiamento dos serviços públicos e é categorizada em **Despesas Correntes e Despesas de Capital**.

Nessa senda, verificou-se que a despesa autorizada atingiu R\$ 56.187.664.938,47, porém a execução efetiva somou R\$ 51.055.749.658,22. Isso denota um percentual de execução de 90,87% em relação ao valor autorizado, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 5.131.915.280,25.

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2025 (R\$ 51,06 bilhões), 81,58% foram despesas correntes e 18,42% foram despesas de capital. Ao examinar a evolução dessas categorias econômicas de 2024 para 2025, constatou-se um incremento real de 6,69% para as despesas correntes e um avanço de 53,61% para as despesas de capital.

Importa destacar que as Despesas Correntes, que englobam os gastos operacionais para a manutenção dos serviços públicos, obtiveram uma execução de 97,26% do total da despesa atualizada. Em contrapartida, as Despesas de Capital, que compreendem os desembolsos voltados à expansão das atividades estatais e à amortização da dívida pública, alcançaram um percentual de execução de 72,11% em relação à autorização legislativa.

Outro aspecto relevante analisado foi o cumprimento do limite estabelecido pela Lei Orçamentária Anual (LOA) para a abertura de créditos suplementares no decorrer do exercício. Conforme o art. 7º da LOA 2025, o Chefe do Poder Executivo estava autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% do total da despesa fixada.

Após as devidas verificações, constatou-se que o Poder Executivo não excedeu o limite para a abertura de **créditos adicionais suplementares**, tendo utilizado apenas 12,42% desse percentual no exercício de 2025, conforme se extrai da Tabela 23 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

Dentro das **Despesas Correntes**, o grupo de Pessoal e Encargos Sociais totalizou R\$ 23,37 bilhões, correspondendo a 45,77% da despesa orçamentária executada no período. Houve um crescimento real de 5,31% (R\$ 1,18 bilhões) em relação ao ano anterior. Como esperado, o Poder Executivo deteve a maior participação nesses gastos, com 85,25%.

A maior parte dos gastos com pessoal concentrou-se no pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (42,71%) e Aposentadorias (20,32%). Esses valores foram predominantemente alocados nas funções Previdência Social (25,97%), Educação (21,60%) e Segurança Pública (21,26%).

O grupo de **Juros e Encargos da Dívida**, em 2025, somou R\$ 1.094.543.197,09, evidenciando um decréscimo real de R\$ 214,74 milhões em comparação com o exercício anterior.

As **Outras Despesas Correntes**, o segundo grupo mais representativo das Despesas Correntes, atingiram R\$ 17,19 bilhões em 2025, correspondendo a 33,67% do total da despesa orçamentária. Nesse grupo, os recursos destinados a Outros Serviços de Terceiros foram significativos (21,27%), dos quais R\$ 2,358 bilhões foram utilizados em Contratos de Gestão, representando 13,72% dos recursos alocados nesse elemento de despesa.

Sobreleva notar que as "**Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização**", contabilizadas sob o elemento de despesa 34, atingiram o montante de R\$ 952,770 milhões. Referido valor, que deve ser computado no total das despesas com pessoal para fins de verificação do cumprimento do limite previsto no art. 18, §1º da LRF, corresponde a 9,84% do total das Despesas de Pessoal e Encargos Sociais dos órgãos e entidades do Estado. Desse universo empenhado, a função **Saúde** despontou como a principal tomadora de mão de obra, concentrando expressivos 68,96% dos dispêndios, o que equivale a R\$ 657 milhões.

Ocorre que, ao examinar a fidedignidade das informações financeiras, a unidade técnica identificou uma incongruência contábil que mitiga a consistência dos relatórios: o valor de R\$ 952,770 milhões registrado nos dados da execução orçamentária do SIAFE apresenta uma divergência em relação aos R\$ 954,771 milhões informados no Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, constante na Tabela 79 do Balanço Geral de 2025.

Tal inconsistência foi consolidada pela unidade técnica como **Achado nº 3²³**, ensejando a regular notificação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Ceará, Sr. Elmano de Freitas da Costa, para a apresentação dos esclarecimentos pertinentes.

Em sua manifestação, o Governo do Estado do Ceará afasta a existência de divergência contábil, esclarecendo que o montante informado na linha "**Outras Despesas de**

²³Achado 3. O valor das "Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização"(R\$ 952,770 milhões), classificadas no elemento 34, registradas nos dados da execução orçamentária do SIAFE diverge do valor de R\$ 954,771 milhões, apresentado no Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, tabela 79 do Balanço Geral de 2025.

Pessoal Decorrentes de Contrato de Terceirização" abrange não apenas o elemento de despesa 34, mas também as execuções registradas nos elementos 91 e 92 quando vinculadas ao subelemento 34.

A gestão destaca que a regra de mapeamento utilizada (ND: 3.3.XX.34.00 + ND: 3.3.90.91.34 + ND: 3.3.90.92.34) cumpre rigorosamente as diretrizes fixadas no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e nos mapeamentos dos relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal, estipulados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Nesse contexto, o Executivo estadual detalha que o valor consolidado de **R\$ 954.770.897,83** (R\$ 954,77 milhões), constante da Tabela 79 do Balanço Geral de 2025, resultou do empenho de R\$ 952,77 milhões na natureza 339034 acrescido de R\$ 2,00 milhões na natureza 339092 (Despesas de Exercícios Anteriores). Por conseguinte, afirmam que a soma apresentada no Demonstrativo Consolidado reflete com exatidão a execução orçamentária do exercício e atende integralmente às normas contábeis nacionais, restando elidida a apontada inconsistência.

Do exame dos esclarecimentos apresentados (Relatório de Instrução nº 3369/2026), a unidade técnica concluiu pelo atendimento do achado, certificando que:

18. Nesta ocasião, analisando os registros do SIAFE, especificamente a consulta dos Demonstrativos da Despesa por Categoria Econômica, na natureza de despesa 33.90.92.34, verifica-se o valor de R\$ 2.000.182,55, que somado ao valor de R\$ 952.770.715,28 (33.90.34.00), totaliza o montante de R\$ 954.770.897,83, coincidindo com o Demonstrativo Consolidado da Despesa com Pessoal, tabela 79 do Balanço Geral de 2025.

Em consonância com a conclusão apresentada pela unidade técnica desta Corte de Contas, este MPC entende que **os esclarecimentos prestados foram suficientes para afastar a irregularidade apontada no achado em questão.**

No que concerne às despesas com Investimentos, que abrangem a aquisição de softwares, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente e imóveis essenciais à realização de obras, constatou-se que, no exercício de 2025, o volume de recursos alocados totalizou R\$ 4,79 bilhões. Esse montante superou, em termos reais, o valor do ano anterior em 17,03% (equivalente a R\$ 696,52 milhões). Verificou-se, ademais, que a maior parte desses investimentos foi direcionada para as funções Transporte (29,66%), Gestão Ambiental (22,29%) e Educação (14,98%).

As despesas agrupadas em **inversões financeiras** atingiram a quantia de R\$ 334,11 milhões, representando um incremento de 110,89% em relação ao exercício de 2024. De acordo com a Tabela 31 do instrutivo inicial, **o maior volume de recursos foi empenhado no item “Constituição ou aumento de capital de empresas” (R\$ 248.122.369,86)**, o que equivale a 74,26% do total.

Em 2025, o Estado desembolsou R\$ 4,28 bilhões para a amortização da dívida pública, o que correspondeu a 45,55% da despesa de capital e um incremento, em termos reais, de 128,62% em relação a 2024.

A análise da Despesa por Modalidade de Licitação revelou que, do total das despesas empenhadas pelo Estado do Ceará em 2025, 30,09% (R\$ 15,36 bilhões) corresponderam a gastos com compras, obras e serviços sujeitos a licitação, englobando suas diversas modalidades, além de licitações internacionais, sistema de registro de preço e procedimentos de dispensa e inexigibilidade.

Conforme a Tabela 33 do relatório instrutivo inicial, embora o total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) tenha registrado um aumento real de 13,05% em relação a 2024, houve uma redução nas modalidades de Dispensa de Licitação (-47,36%), Pregão Presencial (-26,94%), Licitação Internacional (-26,43%), Pregão (-38,22%), Tomada de Preços (-47,22%), Convite (-88,99%) e Concurso (-36,10%). Em contraste, a modalidade de Regime Diferenciado de Contratação apresentou um aumento expressivo de 183,79%.

No contexto da fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária das despesas, foi emitida a **Recomendação nº 14**²⁴ ao Poder Executivo Estadual, no Relatório Prévio nº 146/2025.

No que se refere ao monitoramento das deliberações expedidas por esta Corte de Contas, a Diretoria de Contas de Governo, em sede de análise inicial, classificou a referida recomendação sob o status de **"em fase de implementação"**, conforme consignado no item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

²⁴Recomendação nº 14 – Ao Poder Executivo Estadual para que adote medidas para aprimorar os procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária das despesas, principalmente em relação às de natureza complexa como as obras públicas, de modo a efetuar a verificação pormenorizada do direito do credor garantindo o registro adequado nos sistemas administrativos e contábeis de todos os fatos em seus respectivos períodos, em conformidade com os princípios da gestão fiscal responsável, notadamente em relação às fases da despesa pública, assegurando a fiel observância dos arts. 58 a 64 da Lei 4.320/1964.

Para lastrear tal entendimento, o corpo instrutivo destacou a adoção de medidas administrativas direcionadas a robustecer o estrito cumprimento das etapas regulamentares que regem a execução da despesa pública. Ademais, ressaltou-se a inclusão de uma ação fiscalizatória específica sobre a matéria no âmbito do Plano Anual de Fiscalizações (PAF) da Secretaria de Controle Externo (SECEX) deste Tribunal.

Por conseguinte, com o fito de assegurar a plena maturação, a perenidade e a efetividade das ações desencadeadas pela Administração Pública, a unidade técnica propõe a reiteração do comando normativo para fins de contínuo acompanhamento.

Corroborando o entendimento técnico, este MPC opina no sentido de que seja **reiterada a referida recomendação**.

Diante de indícios relevantes de descumprimento das fases estabelecidas na Lei Federal nº 4.320/1964 para a execução da despesa pública, este Ministério Público de Contas propôs, e o Tribunal acolheu, a expedição da **Recomendação nº 2**:

À Secretaria de Controle Externo para que realize auditoria nas unidades gestoras estaduais voltadas à apuração de eventual descumprimento da Lei nº 4.320/1964 no exercício de 2024, com ênfase na verificação da observância da ordem legal das fases de execução das despesas públicas, bem como para aferir se tal irregularidade persiste no exercício de 2025.

Em resposta à Diretoria de Contas de Governo, a SECEX informou que, objetivando verificar a regularidade das despesas (Lei nº 4.320/1964), foi incluída na Matriz de Priorização para o biênio 2026/2027 a Auditoria de Conformidade na Gestão da Ordem Cronológica de Pagamentos. Essa ação fiscalizatória avaliará *in loco* a adequação dos mecanismos de controle e a transparência na ordem dos pagamentos públicos, com o propósito de prevenir eventuais favorecimentos indevidos.

Nesse contexto, considerando que a orientação ainda não foi plenamente atendida, o Órgão Ministerial **opina pela reiteração da Recomendação nº 2**, dirigida à Secretaria de Controle Externo.

2.4. Transferências financeiras a entidades públicas e privadas

O relatório técnico apresentou, de forma consolidada, o montante de recursos transferidos pelo Estado do Ceará a entidades públicas e privadas, por meio de contratos de

gestão, termos de parceria, convênios e outros instrumentos congêneres. Ademais, demonstrou-se o montante de recursos repassados em decorrência da execução de Contratos de Parceria Público-Privada (PPP) firmados pelo Estado do Ceará.

No exercício de 2025, consoante se depreende da Tabela 34 do relatório inicial de instrução, foram transferidos pelo Estado o valor total de R\$ 4.891.827.329,86. Desse total, mais da metade foi repassado pela modalidade Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (64,72%).

Ademais, verificou-se, em 2025, um aumento no total de recursos repassados aos Municípios Fundo a Fundo (8,29%), bem como uma redução significativa dos recursos transferidos pelo Estado a Instituições Privadas com Fins Lucrativos (-57,99%) e das Transferências ao Exterior (-67,85%).

Dos dados apontados na tabela acima mencionada, a unidade técnica destacou que o aumento de 5,41% no volume total das transferências financeiras em relação ao exercício de 2024 evidencia expansão moderada dos recursos destinados à execução compartilhada e descentralizada das ações governamentais.

A análise das Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos (Tabela 35 do Relatório de Instrução nº 2281/2026), respaldadas pela Lei Estadual nº 13.553/2014, evidencia que a maior proporção desses repasses foi direcionada a Organizações Sociais (OS), via Contratos de Gestão (75,29%), e a outras Instituições Privadas sem fins lucrativos, por meio de Convênios (18,89%), totalizando 94,18% das transferências.

Ademais, houve um crescimento significativo de recursos nos itens de despesa "Transferências a OSCIPs – Termo de Parceria" (108,71%) e "Termo de Cooperação" (40,38%). Em contrapartida, as rubricas "Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional" (-91,26%) e "Indenizações e Restituições" (-89,95%) registraram **redução**.

No que concerne aos recursos transferidos às Organizações Sociais (OS) no exercício de 2025 por meio de Contratos de Gestão, os quais perfizeram o montante global de R\$ 2.385.604.085,97, a análise técnica evidenciou uma acentuada concentração de repasses em favor do Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH). A referida entidade absorveu 71,88% do total transferido, o que representou a cifra de R\$ 1.714.726.916,72 e um incremento de 13,33% nos aportes recebidos em comparação com o ano anterior.

Como segunda maior beneficiária do volume de recursos públicos transferidos, consolidou-se o Instituto Centro de Ensino Tecnológico (CENTEC), responsável por 10,13%

do total, não obstante tenha registrado uma retração de 2,13% em seu repasse frente ao exercício de 2024.

No mesmo cenário, sobressaíram-se ainda o Instituto Agropolos do Ceará, com uma participação de 7,39% e expansão de 10,05% em suas receitas; o Instituto Dragão do Mar, que concentrou 5,23% das transferências e auferiu um crescimento de 14,41%; e, por fim, o Instituto de Desenvolvimento do Trabalho (IDT), cuja quota correspondeu a 1,25% do volume consolidado, registrando majoração de 6,70% em confronto com o patamar observado no período pretérito.

Considerando o expressivo montante de recursos públicos transferidos às organizações sociais, e tendo em vista que tais transferências **ocorrem de modo rotineiro e crescente no Estado do Ceará**, tal situação foi objeto de questionamentos e recomendações em Pareceres Prévios dos últimos anos.

Nesse contexto, foi emitida **Recomendação nº 26**²⁵ no Parecer Prévio nº 146/2025, destacando a necessidade de realizar um controle rigoroso sobre a seleção de contratados e a execução desses Contratos de Gestão.

No que se refere ao monitoramento das deliberações expedidas por esta Corte de Contas, a Diretoria de Contas de Governo, em sede de análise inicial, classificou a referida recomendação sob o status de "**atendida**", conforme assentado no item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

A conclusão do corpo instrutivo fundamentou-se na constatação de que o Governo do Estado do Ceará, por intermédio da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), implementou um robusto conjunto de medidas estruturantes destinadas a aperfeiçoar os mecanismos de governança, o rito de seleção e a fiscalização dos contratos de gestão celebrados com Organizações Sociais (OS), providências que culminaram no integral adimplemento do comando exarado por esta Corte de Contas.

No plano normativo, destacou a edição da Lei Estadual nº 18.333, de março de 2023, que alterou o artigo 16 da Lei Estadual nº 12.781/1997 para condicionar a contratação dessas entidades ao prévio procedimento de chamamento público, superando o modelo anterior de dispensa licitatória irrestrita e mantendo a exceção somente nas hipóteses de haver uma única organização qualificada, comando este que restou regulamentado mediante a publicação do

²⁵Recomendação nº 26 – 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.

Decreto Estadual nº 36.862, no Diário Oficial do Estado de 26 de setembro de 2025.

Acrescentou ainda que a Administração Pública implementou ferramentas operacionais e sistêmicas concretas de controle, consubstanciadas na elaboração de manuais específicos, no desenvolvimento de uma metodologia de avaliação e na disponibilização do Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG), plataforma virtual da SEPLAG vocacionada à formalização e ao monitoramento dessas parcerias.

Sob a vertente da transparência e da avaliação qualitativa dos serviços, destacou, outrossim, a disponibilização eletrônica, em janeiro de 2025, do Relatório de Escuta Qualificada dos Profissionais da Saúde do ISGH nas unidades hospitalares estaduais. Adicionalmente, com vistas ao fortalecimento institucional, realizou-se, em agosto de 2025, em parceria com a Escola de Gestão Pública (EGP), uma capacitação técnica voltada aos temas de seleção e prestação de contas, a qual contou com a participação efetiva de 58 servidores vinculados a 12 órgãos da Administração Pública.

Por todo o exposto, este Órgão Ministerial **corroborar o entendimento do corpo técnico no sentido de classificar a recomendação como atendida**. Contudo, sopesando a expressiva materialidade dos recursos financeiros transferidos e a estrita essencialidade das atividades finalísticas delegadas ao terceiro setor, ressalta-se a imperiosidade de que o Estado mantenha um monitoramento contínuo, rigoroso e voltado à garantia da efetividade prática das ações orientadas pela SEPLAG.

Com relação às **Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos efetivadas por meio de Convênios**, a Tabela 37 do Relatório de Instrução nº 281/2026 detalha as 20 entidades que foram as maiores receptoras de recursos. Em conjunto, essas instituições angariaram 56,99% do montante total transferido, enquanto os 43,01% restantes foram distribuídos entre 405 outras entidades privadas.

Por seu turno, quanto às **Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos**, destacou-se que, no ano de 2025, **o Governo do Estado do Ceará transferiu a instituições dessa natureza a importância de R\$ 26.548.459,92**, por intermédio dos seguintes órgãos gestores indicados na Tabela 38: Fundo Estadual de Cultura, Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Secretaria da Cultura e Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará.

Destacam-se entre as entidades com maior participação a GODOMAR Indústria e Comércio de Pesca e Exportação Ltda., responsável por 11,06% do total transferido, e a

AINOUZ Produções Cinematográficas Ltda., com participação de 9,42%.

No tocante às Transferências a Municípios, o setor técnico identificou que o Governo do Ceará efetuou repasses totalizando R\$ 733.705.894,21 em 2025. Desse montante, a maior parcela foi realizada por meio dos seguintes itens de despesa: Convênios, Acordos e Ajustes (R\$ 548.174.903,01), Transporte Escolar – Termo de Responsabilidade (R\$ 157.506.497,00) e Transferências Especiais – PCF (R\$ 23.871.700,00), conforme detalhado na Tabela 40 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

Os quadros órgãos/fundos que mais efetuaram transferências voluntárias aos municípios foram: Superintendência de Obras Públicas, Secretaria de Educação, Secretaria das Cidades e Fundo Estadual de Saúde, os quais concentraram 96,42% dos valores repassados.

Ao examinar as Tabelas 41 e 42 do Relatório de Instrução nº 2281/2026, verifica-se que **o Governo do Estado persiste em não empregar o Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) como critério para a distribuição de recursos aos municípios.**

Corroborando essa constatação, dos 20 municípios que mais receberam transferências voluntárias, os quais representam 34,47% do total transferido, apenas 6 apresentavam um IDM Geral abaixo da média (0,5703) para o ano de 2022. Por outro lado, dos 20 municípios menos beneficiados, que somam 1,60% do total transferido, somente 6 possuíam um IDM acima da referida média.

Importa ressaltar que os 5 (cinco) municípios mais beneficiados foram **Itapipoca**, com IDM de 0,6250, que recebeu 3,59% dos recursos; **Maracanaú**, com IDM de 0,5576, que recebeu 3,43%; **Quixeramobim**, com IDM de 0,5737, que recebeu 2,59%; **Caucaia**, com IDM de 0,6611, que recebeu 2,31%; e **Novo Oriente**, com IDM de 0,6487, que recebeu 2,16%.

É imperativo salientar que a questão da ausência de critérios objetivos para a destinação de transferências a municípios tem sido uma constante nas análises de contas de exercícios anteriores, culminando em recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 276/2023, as quais, posteriormente, foram unificadas no Parecer Prévio nº 239/2024 e reiteradas no Parecer Prévio nº 146/2025²⁶.

²⁶Recomendação nº 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.

No Tópico 2.6.1 (Avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao atendimento das deliberações emitidas no Parecer Prévio nº 146/2025), a unidade técnica classificou a **Recomendação 8** sob o status de "**em fase de implementação**".

Para lastrear tal entendimento, o corpo instrutivo destacou que não restou demonstrada a efetiva implementação dos critérios distributivos baseados em indicadores de desenvolvimento humano.

Ressaltou que a Comissão do PASF centrou seus argumentos na diferenciação conceitual entre a formulação de políticas públicas e a celebração de transferências voluntárias, sustentando que os repasses a municípios já se submetem a regramentos específicos e a processos de seleção pautados por parâmetros objetivos, como editais e chamamentos, fiscalizados por meio do Portal Ceará Transparente.

Para lastrear sua defesa, o ente federativo invocou a Lei Estadual nº 16.710/2018, que rege o Modelo de Gestão do Poder Executivo, sob a alegação de que o arranjo institucional cearense traz como premissas basilares a interiorização, a desconcentração espacial e a equidade.

Todavia, conquanto o Estado tenha demonstrado a transparência na execução dos convênios e a vigência de um arcabouço legal genérico que preconiza o desenvolvimento do interior, a manifestação governamental revelou-se evasiva quanto ao núcleo essencial da determinação do Tribunal.

Em vez de colacionar ato normativo superveniente, como nova portaria, decreto ou metodologia que vinculasse a descentralização dos recursos à nota dos municípios mais vulneráveis no exercício de 2025, a Administração Pública limitou-se a reportar a citada lei de 2018 e a presumir a objetividade dos editais, carecendo de evidências de que os critérios distributivos baseados em indicadores de desenvolvimento humano tenham sido efetivamente implementados.

Corroborando o entendimento técnico, este MPC opina no sentido de que seja **reiterada a referida recomendação**.

2.5. Das demonstrações contábeis

A Gerência de Contas de Governo procedeu à análise das principais peças contábeis apresentadas pelo Estado do Ceará, em cumprimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei nº 4.320/64.

Foram examinados os seguintes demonstrativos consolidados: balanço orçamentário, balanço financeiro, balanço patrimonial, demonstração das variações patrimoniais, demonstração dos fluxos de caixa e demonstração das mutações do patrimônio líquido.

Na apreciação do **balanço orçamentário**, sobressai o resultado superavitário de R\$ 1.046.257.215,38, provocado, notadamente, pelo equilíbrio no orçamento corrente, o qual apresentou superávit de R\$ 3.327.455.658,43.

Nos autos da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2024, este Ministério Público de Contas propôs a emissão de recomendação em decorrência do deficit de **R\$ 1.167.928.553,37** verificado no exame do Balanço Orçamentário. À época, constatou-se que o volume de despesas empenhadas superou as receitas realizadas, descompasso este motivado, fundamentalmente, pelo desequilíbrio verificado no orçamento de capital do Estado.

Acatando a sugestão ministerial foi expedida a **Recomendação nº 21**²⁷ no Parecer Prévio nº 146/2025. No que se refere ao monitoramento das deliberações expedidas por esta Corte de Contas, a Diretoria de Contas de Governo, em sede de análise inicial, classificou a referida recomendação com o status de "**atendida**", conforme assentado no item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

Em sede de justificativas, a Comissão do PASF ponderou que o resultado deficitário nessa categoria econômica constitui uma dinâmica comum e sustentável na contabilidade pública, desde que financiado pela poupança corrente ou por operações de crédito, em estrita aderência à "regra de ouro" delineada no artigo 167, inciso III, da Constituição Federal. Sob esse prisma, o ente estatal informou que, embora o superávit corrente de 2024 não tenha sido suficiente para cobrir integralmente o deficit de capital, o Poder Executivo mobilizou R\$ 1,6 bilhão de superavit financeiro acumulado em exercícios anteriores para subsidiar os investimentos em curso.

Para além dessa justificativa, a gestão destacou indicadores estruturais que atestam a higidez de sua saúde financeira, citando a obtenção da nota máxima (Nota A) na Capacidade de Pagamento (CAPAG) calculada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), impulsionada por índices de excelência em liquidez relativa e endividamento, e a atuação concentrada do COGERF e do GTF, órgãos colegiados incumbidos do monitoramento mensal da arrecadação,

²⁷Recomendação nº 21 – Ao Poder Executivo Estadual a estrita observância ao princípio do equilíbrio fiscal, mediante a adoção de estimativas de receita fundamentadas em premissas conservadoras, o monitoramento contínuo da execução orçamentária e financeira e a implementação tempestiva de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que houver risco de frustração de receitas que possa comprometer as metas fiscais estabelecidas.

da deliberação sobre cotas financeiras e da aplicação tempestiva de medidas de limitação de empenho, garantindo o cumprimento das metas fiscais mesmo diante de cenários adversos.

Não obstante o exame do Balanço Orçamentário alusivo ao exercício de 2025 revele uma reversão do panorama deficitário anterior, uma vez que o confronto entre a Receita Realizada de R\$ 52.102.006.873,60 e a Despesa Empenhada de R\$ 51.055.749.658,22 resultou na apuração de um superavit orçamentário de R\$ 1.046.257.215,38, houve uma deterioração significativa nos resultados fiscais do Estado, no período compreendido entre os exercícios financeiros de 2023 a 2025.

Tal cenário é evidenciado, sobretudo, pela expressiva redução do resultado primário e pela alteração da própria meta fiscal ao final do exercício. Com efeito, a Lei nº 18.973, de 5 de agosto de 2024 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2025 – LDO), estabeleceu inicialmente uma meta de resultado primário correspondente a um déficit de R\$ 969.649.000,00. **Entretanto, por meio da Lei nº 19.600, de 17 de dezembro de 2025, já ao final do exercício, a meta foi significativamente reduzida, passando a admitir um déficit de R\$ 2.633.575.000,00. Em vez de adotar as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal para assegurar o cumprimento da meta originalmente fixada, o Estado promoveu sua substancial flexibilização legislativa, adequando-a ao resultado que se projetava ao término do exercício.** Desse modo, embora tenha havido o cumprimento formal da meta fiscal posteriormente revista, a alteração promovida esvaziou a finalidade do mecanismo de estabelecimento de metas fiscais e evidencia que a recomendação sob análise não foi plenamente atendida.

Ante o exposto, **divergindo pontualmente do entendimento do órgão instrutivo**, que considerou a deliberação atendida, este Ministério Público de Contas entende **que a Recomendação nº 21 não foi integralmente cumprida, sendo necessária a sua reformulação**, nos termos dispostos no item 2.7.11 (Dos resultados primário e nominal) do presente parecer.

No que se refere ao **balanço financeiro**, destaca-se o resultado financeiro positivo de R\$ 1.298.935.331,46, o que representa um crescimento de 258,63% no valor resultado financeiro, em relação ao do exercício anterior.

Sobre o tema, cumpre salientar que, no decorrer do exercício de 2025, foram adotadas medidas voltadas ao fortalecimento do equilíbrio financeiro do Estado, dentre as quais se destaca a edição da Resolução COGERF nº 07/2025, que institucionalizou o Calendário

Financeiro e estabeleceu limites de saque no Siafe-CE.

Além disso, foi promulgada a Lei Complementar nº 364/2025, autorizando a reversão do superavit financeiro de fundos vinculados ao Tesouro Estadual.

Nesse contexto, e considerando a superação do resultado financeiro deficitário verificado no exercício anterior, constatou-se o **atendimento da Recomendação nº 22²⁸** constante do Parecer Prévio nº 146/2025.

Do exame comparativo entre as demonstrações contábeis do Estado, identificou-se uma divergência nos valores da receita e da despesa orçamentária registrados no **Balanco Financeiro** e no **Balanco Orçamentário**, materializando um descompasso de **R\$ 4.392.825,00** em ambas as rubricas entre os dois demonstrativos.

De acordo com as notas explicativas analisadas, os repasses de aportes para a cobertura de déficit atuarial destinados ao Fundo de Previdência Parlamentar foram registrados na execução da despesa orçamentária e, simultaneamente, evidenciados no grupo de Transferências Financeiras Concedidas do Balanco Financeiro. Com o propósito de elidir a duplicidade na demonstração dos fluxos financeiros do exercício, o Estado procedeu à exclusão dos respectivos valores dos dispêndios e ingressos orçamentários do Balanco Financeiro, fundamentando o procedimento nas orientações da IPC 06 – Metodologia para Elaboração do Balanco Financeiro.

Contudo, observou-se que o Estado também realiza repasses para a cobertura de insuficiências financeiras do RPPS destinados ao Funaprev, os quais foram contabilizados exclusivamente em Transferências Financeiras Concedidas, sem o trânsito pela execução da despesa e da receita orçamentária, razão pela qual esta última operação não ocasionou divergência entre os balanços.

Diante do tratamento contábil assimétrico conferido a operações de idêntica natureza jurídica de suporte previdenciário, a Unidade Técnica consolidou o **Achado nº 4²⁹**, propositura que ensejou a regular notificação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Ceará, Sr. Elmano de Freitas da Costa, para a apresentação dos esclarecimentos pertinentes.

²⁸Recomendação nº 22 – Ao Poder Executivo Estadual que atente para o resultado deficitário do balanço financeiro, adotando medidas de controle com objetivo de assegurar o equilíbrio da liquidez fiscal.

²⁹Achado 4. Necessidade de esclarecimentos acerca da metodologia de evidenciação dos repasses ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, em razão da adoção de diferentes critérios contábeis, tendo um deles ocasionado divergência entre os valores da receita e da despesa orçamentária, evidenciados no Balanco Orçamentário e no Balanco Financeiro.

Em sua manifestação, o Governo do Estado do Ceará esclarece que o tratamento contábil diferenciado conferido ao Fundo de Previdência Parlamentar (FPP) e ao Regime Próprio de Previdência Social (FUNAPREV) decorre da distinção conceitual e normativa entre déficit atuarial e déficit financeiro, fundamentada na Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 14 e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

No tocante ao FPP, por se tratar de déficit atuarial, focado no financiamento de obrigações futuras e de longo prazo, o repasse efetuado pela Assembleia Legislativa é processado via execução orçamentária intraorçamentária, assegurando o registro da despesa pública no momento da transferência. Em contrapartida, a cobertura do déficit financeiro do FUNAPREV volta-se ao atendimento imediato da folha de pagamento do mês corrente, sendo operacionalizada estritamente sob a ótica patrimonial e financeira (transferências concedidas). Esse procedimento evita a duplicidade de registros orçamentários, haja vista que o próprio FUNAPREV já contabiliza a despesa orçamentária ao realizar os pagamentos aos beneficiários.

Em relação à divergência simétrica de R\$ 4.392.825,00 apontada entre o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro, o Executivo estadual demonstra tratar-se de um ajuste metodológico exigido pela IPC 06 para a consolidação das contas públicas, e não de uma falha de controle. O valor refere-se exatamente aos aportes patronais para o déficit atuarial do FPP, devendo ser deduzido das linhas orçamentárias do Balanço Financeiro para evitar que a mesma operação seja computada duas vezes (como execução orçamentária e como transferência financeira). Essa rotina de eliminação de duplicidades foi formalmente submetida e ratificada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em parecer emitido no exercício de 2026 (Chamado nº CH202607290), confirmando a plena conformidade técnica do procedimento adotado pelo Estado.

Do exame dos esclarecimentos apresentados (Relatório de Instrução nº 3369/2026), a unidade técnica concluiu pelo saneamento achado, certificando que:

26. A justificativa apresentada demonstra que os critérios contábeis adotados na evidenciação dos repasses ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) decorrem de fatos geradores de naturezas distintas. Por essa razão, aplicam-se tratamentos orçamentários e patrimoniais diferenciados, em estrita conformidade com a Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) nº 14 e com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

27. Assim a cobertura do déficit atuarial (FPP) possui natureza de capitalização futura e exige a execução orçamentária no ato da transferência pelo órgão

transferidor (Assembleia Legislativa). Já a cobertura do déficit financeiro (FUNAPREV) destina-se à liquidez da folha do mês corrente, de modo que a despesa orçamentária é reconhecida exclusivamente no próprio RPPS para evitar a indevida duplicidade de despesas no orçamento do Estado.

28. Quanto à divergência de R\$ 4.392.825,00 entre o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro, restou demonstrado que foi seguida a metodologia prevista na IPC 06. Como o Balanço Financeiro consolida contas orçamentárias e patrimoniais, os aportes ao FPP geraram registros simultâneos de Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) e de execução orçamentária; assim, o ajuste realizado decorreu de exclusão para impedir a dupla contagem do mesmo fluxo financeiro no demonstrativo, procedimento formalmente validado e confirmado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

29. Em face do exposto, acolhem-se as razões de justificativa apresentadas, considerando-se sanada a inconsistência constante no Achado nº 04.

Em consonância com a conclusão apresentada pela unidade técnica desta Corte de Contas, este MPC entende que **os esclarecimentos prestados foram suficientes para afastar a irregularidade apontada no achado em questão.**

Em relação ao **balanço patrimonial**, verifica-se a redução do patrimônio líquido negativo no exercício de 2025 em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 43.920.218.588,18 para R\$ 35.904.298.016,34, o que evidencia melhora na situação patrimonial consolidada do Estado.

Referida evolução decorreu, principalmente, da apuração de resultado patrimonial positivo no montante de R\$ 8.063.771.184,54, correspondente à diferença entre as Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) e as Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD), conforme análise da **demonstração das variações patrimoniais**.

Ainda sob o aspecto patrimonial, conforme consignado pelo órgão instrutivo, extrai-se que foi **atendida a Recomendação nº 17**³⁰ constante do Parecer Prévio do exercício anterior, tendo em vista que as notas explicativas passaram a apresentar a composição das Provisões Matemáticas Previdenciárias, as principais premissas atuariais adotadas em sua apuração, bem como os links de acesso aos Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial³¹ e ao Relatório de Avaliação Atuarial³² (fls. 82/87, seq. 3).

³⁰Recomendação nº 17 – A Secretaria da Fazenda, que registre nas notas explicativas do Balanço Geral do Estado a memória de cálculo das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo acompanhada da Avaliação Técnica Atuarial, buscando a transparência e a devida evidenciação das obrigações atuariais do Estado.

³¹Disponível em: <<https://www.cearaprev.ce.gov.br/imprensa/servicos/demonstrativos/>>.

³²Disponível em: <<https://drive.google.com/drive/folders/1lsg72GUR1y7fwKQXjUOIaAdKSpEfCo-S>>.

As notas explicativas evidenciam, ainda, a composição da conta Ajustes de Exercícios Anteriores, bem como apresentam esclarecimentos acerca dos principais registros efetuados no exercício em análise (fls. 89/91, seq. 3), confirmando, assim, o **cumprimento da Recomendação nº 18**³³.

No tocante à **demonstração dos fluxos de caixa**, constata-se que o saldo de caixa e equivalente de caixa final foi de R\$ 10.174.055.437,64, o que representa uma elevação de 14,18% em comparação com o ano anterior.

Quanto à **demonstração das mutações do patrimônio líquido**, evidencia-se que apenas contempla informações relacionadas à Companhia de Habitação do Ceará (COHAB).

Saliente-se que a referida empresa estatal dependente está em processo de extinção, sendo objeto da **Recomendação nº 23**³⁴ do Parecer Prévio relativo às contas de governo de 2024, a qual está **em fase de implantação**.

Em relação aos demonstrativos contábeis das empresas estatais, a Diretoria de Contas de Governo, após examinar os balanços das empresas que receberam do Estado do Ceará recursos a título de constituição ou aumento de capital, teceu considerações sobre as empresas COGERH, CAGECE, CEARAPAR e METROFOR, classificadas pelo Governo do Estado como **estatais não dependentes**.

A unidade técnica consignou que foram realizados aportes destinados à constituição ou ao aumento de capital da COGERH, no montante de R\$ 3.415.079,08, aplicados na aquisição de equipamentos e serviços voltados à fiscalização de recursos hídricos.

Quanto à CAGECE, registrou que os recursos transferidos, no total de R\$ 103.549.317,29, foram destinados à elaboração de projetos, à implantação e otimização de setores hidráulicos, bem como à ampliação do sistema de esgotamento sanitário e à substituição de trecho do interceptor leste.

Ao final, concluiu não haver elementos que evidenciassem situação de dependência dessas empresas em relação ao Estado.

Na apreciação das contas de governo do exercício anterior, este *Parquet* de Contas destacou que a COGERH vem recebendo, de forma recorrente, aportes do Governo do Estado

³³Recomendação nº 18 – A Secretaria da Fazenda, para fins de transparência, e em observância ao disposto na NBC TSP 23 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que promova a adequada evidenciação, em notas explicativas, da composição dos eventos registrados em "Ajustes de Exercícios Anteriores", com indicação da motivação que originou os lançamentos efetuados.

³⁴Recomendação nº 23 – Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.

do Ceará, ao menos desde o exercício de 2020.

Em relação à CAGECE, registrou a realização de expressivos repasses nos exercícios de 2023 (R\$ 38.334.495,70) e de 2024 (R\$ 55.342.736,56), circunstância que também se verificou no exercício de 2025, quando os aportes alcançaram R\$ 103.549.317,29.

Diante desse cenário, considerando a recorrência e a materialidade dos recursos públicos aportados, bem como a possibilidade de tais transferências extrapolarem a finalidade de investimento societário e serem utilizadas para custear despesas das empresas, este Ministério Público de Contas propôs, e o Tribunal acolheu, a expedição da **Recomendação nº 3**:

À Secretaria de Controle Externo para que verifique, em processo específico, se (i) os recursos repassados à COGERH e à CAGECE nos últimos exercícios podem caracterizar dependência dessas estatais em relação ao ente controlador, considerando a recorrência e o montante do repasses e (ii) se os aumentos de capital que justificaram esses repasses implicaram aumento da participação acionária do Estado do Ceará nessas companhias, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em resposta, a Diretoria de Contas de Governo informou que a recomendação supracitada foi submetida à Matriz de Risco da SECEX. No entanto, ressaltou que a análise das estatais continuará sendo monitorada transversalmente pelas trilhas contínuas do Tribunal, podendo integrar escopos de ciclos futuros, em razão de canalização da força de trabalho para ações de maior risco material e social imediato.

De acordo com o art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, caracteriza-se como dependente a estatal 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**.

O dispositivo em questão estabelece uma exceção clara: recursos financeiros destinados ao aumento da participação acionária por parte da entidade controladora não implicam dependência da empresa estatal.

Depreende-se, pois, que **o ente público não está autorizado a realizar investimentos ilimitados em estatais não dependentes, restringindo-se a realizar investimentos destinados ao aumento de participação acionária**.

No exercício de 2025 o Estado do Ceará efetuou repasses da ordem de R\$ 130.549.317,29 à CAGECE, o que representa um **expressivo aumento de 135,88% em**

relação ao exercício anterior, quando o montante repassado foi de R\$ 55.342.736,56.

Tal panorama reforça a relevância da análise sugerida na recomendação direcionada à Secretaria de Controle Externo desse Tribunal de Contas.

Nesse contexto, considerando que a orientação ainda não foi plenamente atendida, o Órgão Ministerial **opina pela reiteração da Recomendação nº 3** dirigida à SECEX.

No tocante à CEARAPAR, a equipe de instrução verificou o repasse de R\$ 12.000.000,00 a título de constituição ou aumento de capital. Contudo, após consulta às explicativas das demonstrações contábeis da referida empresa estatal (fl. 13, seq. 5 do Processo nº 07970/2026-5), constatou que parcela desses recursos foi utilizada para custear despesas operacionais, incluindo gastos com pessoal, atividades gerais e custos dos serviços prestados, em razão da insuficiência de receitas da companhia.

Diante desse cenário, concluiu que os aportes extrapolaram a finalidade de recomposição patrimonial, configurando indicativo de dependência financeira da estatal em relação ao Estado, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, motivo pelo qual ensejou a solicitação de esclarecimentos a respeito (**Achado nº 5**³⁵).

Em sua manifestação de defesa, o Governo do Estado do Ceará destaca que, por intermédio do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal (Cogerf), manterá o acompanhamento contínuo da estruturação institucional da estatal, bem como dos seus projetos e operações financeiras de alta complexidade e elevado potencial de retorno econômico. Esse monitoramento visa fundamentar a adequada classificação da CearaPar como empresa estatal dependente ou não dependente, nos termos da Lei Estadual nº 17.477/2021 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), sem prejuízo da atuação regular dos órgãos de fiscalização e controle.

Do exame dos esclarecimentos apresentados (Relatório de Instrução nº 3369/2026), a unidade técnica manifestou-se pela **permanência do Achado nº 5**, ao evidenciar que os recursos financeiros repassados pelo Estado do Ceará à Cearapar sob a rubrica de aumento de capital foram utilizados para o custeio de despesas operacionais, situação que caracteriza a condição de empresa estatal dependente, nos termos do artigo 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

³⁵Achado nº 5 – Indicativo de dependência da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceara S/A, em (Cearapar), em decorrência de recursos repassados pelo Governo do Estado do Ceará, a título de constituição ou aumento de capital, terem sido utilizados para custeio de despesas operacionais. Esse fato enquadra a entidade como empresa dependente, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000.

O órgão técnico afasta a justificativa do Governo de que o conceito de dependência não poderia ser aplicado automaticamente devido ao recente histórico de criação da estatal (final de 2021), destacando que não há previsão legal ou prazo de carência no ordenamento jurídico para a incidência das regras da LRF.

Ademais, ressalta-se que a própria defesa da CearaPar, tanto em nota técnica quanto nas notas explicativas do Balanço de 2025, admite que a empresa ainda não gera receitas operacionais recorrentes para suportar suas atividades, dependendo dos aportes estaduais para manter sua estrutura física e de pessoal.

Restando comprovado o emprego de recursos de capital no financiamento de despesas correntes, confirma-se a caracterização de dependência da estatal frente ao Tesouro Estadual, ensejando a manutenção da irregularidade apontada.

Dessa forma, a Diretoria de Contas de Governo sugeriu que, em relação ao Achado 5, seja **recomendado** “À Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (SEPLAG/CE), que adote as providências administrativas e orçamentárias necessárias para a inclusão da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. (CearaPar) no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, na Portaria STN nº 589/2001 e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, promovendo a devida consolidação de suas despesas correntes, de pessoal e endividamento nos demonstrativos fiscais estaduais”.

Em consonância com a manifestação técnica, este Ministério Público de Contas corrobora a necessidade de expedição da recomendação supramencionada, uma vez que **os esclarecimentos prestados não foram suficientes para elidir o achado em questão**.

No tocante ao METROFOR, verifica-se o repasse de R\$ 11.991.860,24 a título de constituição ou aumento de capital, destinado à aquisição de ativo imobilizado.

Além disso, a Companhia recebeu subsídio tarifário no montante de R\$ 237.310.243,60, correspondente a 89,14% de sua receita operacional no exercício e a 91,53% da soma dos custos e despesas gerais e administrativas.

A expressiva participação desse subsídio no financiamento das atividades do METROFOR, situação reiteradamente verificada em exercícios anteriores, evidencia a condição de dependência da empresa estatal em relação ao Estado, para os fins do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000³⁶.

³⁶Art. 2º. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: (...) III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com

Sobre o tema, cumpre salientar que a Companhia foi incluída no Orçamento Fiscal do Estado no exercício de 2026, passando a submeter-se às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive no que se refere à apuração dos limites de despesa com pessoal, endividamento e resultado primário, evidenciando o atendimento da **Recomendação nº 16**³⁷ do Parecer Prévio nº 146/2025.

2.6. Da conformidade fiscal, financeira e orçamentária

A análise da conformidade fiscal, financeira e orçamentária compreende a verificação do cumprimento, por parte do Estado do Ceará, dos limites mínimos estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, especialmente no que se refere à aplicação de recursos nas áreas de saúde, educação, investimentos públicos e no fomento às atividades de pesquisa científica, tecnológica e de estímulo ao setor produtivo.

Ademais, avalia-se o atendimento aos parâmetros fixados pela Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), bem como o cumprimento das metas fiscais constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

2.6.1. Da aferição dos limites dos gastos na educação

Nos termos do art. 212 da Constituição Federal, os Estados e os Municípios estão obrigados a aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, incluídas as transferências constitucionais e legais e excluídas as parcelas repassadas aos Municípios por determinação constitucional, em ações de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

A Lei nº 9.394/96, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, em seus arts. 70 e 71, delimita, respectivamente, as despesas que devem ser consideradas como vinculadas à MDE e aquelas que não se enquadram nesse conceito para fins de cumprimento do dispositivo constitucional supracitado.

Com base nessas diretrizes, a unidade técnica, a partir da análise das informações apresentadas no SIAFE/CE e no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e

pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária

³⁷Recomendação nº 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.

Desenvolvimento do Ensino (publicado no Portal da Transparência), quantificou a base de cálculo⁴⁰ sobre a qual incidiria o percentual de 25%, chegando a um montante de R\$ 35.038.770.342,31.

Consequentemente, para atender ao limite constitucional, as despesas efetuadas com educação deveriam totalizar, no mínimo, R\$ 8.759.692.585,58.

Nesse contexto, o órgão técnico verificou que o **mandamento constitucional foi regularmente cumprido**, tendo o Estado do Ceará aplicado, em educação, o montante de R\$ 8.819.222.192,66, correspondente a **25,17%** da base de cálculo considerada, conforme se depreende da Tabela 74 do instrutivo inicial.

Oportunamente, a unidade técnica destacou que há divergência entre o percentual das receitas resultantes de impostos aplicadas em manutenção e desenvolvimento do ensino divulgado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (25,17%) e à quele publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE (25,25%).

No que se refere à **aplicação dos recursos do FUNDEB**, tem-se que o Estado do Ceará empregou 86,36% dos recursos recebidos do fundo para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, **atendendo ao limite mínimo de 70%, insculpido no art. 212-A, inciso XI, da Constituição Federal**.

2.6.2. Da aferição dos limites dos gastos na saúde

A Constituição Federal, em seu art. 198, §2º, inciso II, c/c §3º, inciso I, estabelece que os Estados deverão aplicar, anualmente, um percentual mínimo da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 155 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, I, "a", e II, da CFRB, em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), tendo a Lei Complementar Federal nº 141/2012 quantificado esse percentual em 12%.

O art. 3º da referida Lei Complementar elenca quais despesas devem ser consideradas como de ação e serviços públicos de saúde, enquanto o art. 4º lista as despesas a serem excluídas de tal categoria.

Com base nessas diretrizes, a unidade técnica quantificou a base de cálculo sobre a qual incidiria o percentual de 12%, chegando a um montante de R\$ 35.038.770.342,31.

Nesse sentido, o órgão técnico verificou que o **mandamento constitucional foi**

⁴⁰Total da Receita Líquida de Impostos.

regularmente cumprido, tendo o Estado do Ceará aplicado, em saúde, o montante de R\$ 5.636.732.176,64, ou seja, **16,09%** da base de cálculo considerada. Vale ressaltar que o referido percentual é diferente do apresentado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde publicado no Portal da Transparência e ao publicado no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS (16,03%).

Quanto aos consórcios públicos de saúde, a unidade técnica constatou que o Poder Executivo, em cumprimento ao disposto no artigo 11 da Portaria STN nº 274/2016, apresentou as informações relativas à execução da despesa com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) nos referidos entes dos quais participa.

Com efeito, o Poder Executivo promoveu a publicação das informações no Demonstrativo das Receitas e Despesas das Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), apresentando os valores referentes à execução orçamentária de cada consórcio público, cujo montante totalizou R\$ 82.798.997,60, que corresponde a uma redução de 8,59% em relação ao apurado no exercício anterior.

2.6.3. Da aplicação de recursos com investimentos

A Constituição do Estado do Ceará, em seu art. 205, § 2º, determina que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve fixar uma meta anual de investimentos financiados com recursos oriundos da arrecadação tributária estadual.

A LDO do exercício financeiro em exame (Lei nº 18.973/2024), em seu art. 97, definiu que essa meta corresponderia à média dos valores empenhados, nos **últimos oito**⁴¹ **exercícios anteriores** à vigência da norma, nos grupos de despesa 4 – Investimentos e 5 – Investimentos Financeiras, utilizando-se das fontes 500 (Recursos Ordinários) e 761 (Recursos do Fundo de Combate à Pobreza).

Em consulta ao sistema SIAFE/CE, a unidade técnica apurou que o Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2025, aplicou recursos em investimentos no valor total de R\$ 1.560.784.042,32, **cumprindo o mínimo constitucional/fiscal**, uma vez que o valor superou a média apurada para o período de 2017 a 2024, que foi de R\$ 1.378.386.582,94.

Prosseguindo, o art. 210 da Constituição do Estado do Ceará estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deverá definir o montante dos investimentos do setor público estadual a serem realizados no interior do Estado.

⁴¹ Alteração promovida no art. 97 da LDO pela Lei nº 19.117/2024.

Em cumprimento a esse preceito constitucional, o art. 98 da LDO de 2025 fixou como meta anual o percentual mínimo de **40%** (quarenta por cento) do total empenhado nos grupos de despesa 4 – Investimentos e 5 – Inversões Financeiras, excluindo-se, para fins de apuração do referido percentual, os valores correspondentes à Região 15 – Estado do Ceará da base de cálculo.

A partir da análise do Demonstrativo dos Investimentos por Região de Planejamento (Tabela 82 do instrutivo inicial), o órgão técnico apurou como base de cálculo o valor de R\$ 4.706.941.578,67.

Considerando que os investimentos do setor público estadual realizados no interior do Estado totalizaram R\$ 2.747.542.320,27, constata-se o atingimento do percentual de **58,37%** da base de cálculo correspondente, superando o limite mínimo de 40% previsto na LDO, em conformidade com o disposto no art. 210 da Constituição Estadual.

2.6.4. Da aplicação de recursos com fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica (FUNCAP) e com o financiamento do setor produtivo.

Segundo o art. 258 da Constituição do Estado do Ceará, incumbe ao Estado do Ceará manter Fundação de Amparo à Pesquisa (FUNCAP), destinada ao **fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica**, devendo-lhe ser assegurada o repasse de, no mínimo, 2% da receita tributária líquida estadual, desconsideradas as deduções referentes ao FUNDEB.

Ademais, na hipótese de a FUNCAP não executar a dotação mínima prevista no referido dispositivo, serão computadas, para fins de cumprimento do percentual constitucional, as despesas alocadas na função "Ciência e Tecnologia" do Orçamento Geral do Estado (§2º do art. 258 da Constituição do Estado do Ceará).

Conforme dados do SIAFE/CE, a dotação atualizada da FUNCAP em 2025 foi de R\$ 174.693.341,57, correspondente a **1,04%** da receita tributária líquida, percentual inferior ao mínimo constitucional, enquanto a execução das despesas da fundação totalizou R\$ 156.493.265,35, equivalente a **0,93%** da receita tributária líquida.

No entanto, ao se considerar os gastos totais com a função “Ciência e Tecnologia”, no valor de R\$ 669.002.577,23 (**3,97%**), observa-se o **cumprimento do limite estabelecido pelo art. 258 da Constituição Estadual**.

No que se refere ao **financiamento ao setor produtivo**, verifica-se o **cumprimento**

do disposto no parágrafo único do art. 209 da Constituição do Estado do Ceará⁴², uma vez que, do total de créditos concedidos pelo Programa de Microcrédito Produtivo (R\$ 60.488.358,00), 3% (R\$ 1.814.650,74) foram destinados a pessoas com deficiência e 45% (R\$ 27.219.761,10) a mulheres chefes de família, **superando o percentual mínimo de 10%** (R\$ 6.048.835,80) previsto no referido dispositivo.

Outrossim, do total de créditos concedidos, 44,37% (R\$ 26.835.795,00) foram aplicados em municípios do interior do Estado, em **observância ao art. 3º da Emenda Constitucional nº 107/2021**, que estabelece a aplicação mínima de 20% dos recursos em ações de fomento promovidas nessas regiões.

2.6.5. Da aplicação de recursos em despesas de capital do ensino superior.

O art. 224 da Constituição do Estado do Ceará impõe ao Poder Executivo a obrigação de vincular, mensalmente, no mínimo um quinto (20%) dos recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), definidos pelo art. 212 da Constituição Federal, à execução de despesas de capital no sistema de ensino superior público estadual, resguardada a proporcionalidade histórica de repasses às universidades estaduais.

No exercício em apreço, a base de cálculo da MDE perfez o montante de R\$ 8.819.222.192,66, o que vincularia a aplicação de um piso de R\$ 1.763.844.438,53 especificamente em despesas de capital.

Contudo, embora o dispêndio total na subfunção Ensino Superior tenha alcançado R\$ 1.017.314.259,40, a parcela direcionada estritamente a essa categoria de despesa pública computou apenas R\$ 117.611.944,35, evidenciando que o limite mínimo de investimento sob análise não foi atingido.

Diante do descumprimento da vinculação constitucional, a Unidade Técnica consolidou o **Achado nº 6**⁴³, propositura que ensejou a regular notificação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Ceará, Sr. Elmano de Freitas da Costa, para a apresentação

⁴²Art. 209. O Estado aportará recursos para constituição e manutenção de fundo destinado ao fomento e ao incremento de microempreendedorismo, inclusive mediante a disponibilização de crédito popular, objetivando a geração de novas oportunidades de empregos e renda para a população. Parágrafo único. 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.

⁴³Achado 6. Descumprimento do art. 224 da Constituição Estadual, o qual disciplina que o Governo Estadual aplicará, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará.

dos esclarecimentos pertinentes.

Em sua manifestação, o Governo do Estado do Ceará reforça o cumprimento anual do limite constitucional mínimo de 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT) na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Poder Executivo fundamenta a distribuição dos seus recursos nas diretrizes das Constituições Federal e Estadual, concentrando esforços prioritários no Ensino Médio, cuja execução orçamentária alcançou R\$ 4,88 bilhões em 2025, impulsionada pela expansão do ensino em tempo integral, da rede profissionalizante e da infraestrutura escolar, sem prejuízo do apoio técnico ao Ensino Fundamental municipal, o qual contribuiu para alcançar os primeiros lugares do país no Ideb 2023 e liderar a participação no Enem.

No tocante à aferição do percentual aplicado no Ensino Superior, o Estado suscita uma aparente antinomia na própria Constituição Estadual (Art. 224), a qual vincula o mínimo constitucional a despesas de capital no *caput*, mas autoriza a sua destinação ao custeio e pessoal no parágrafo único, como forma de resguardar a autonomia financeira das universidades. Pondera, ainda, que o achado do órgão técnico considerou a aplicação efetiva global em MDE, e não a base do mínimo constitucionalmente exigido, razão pela qual propõe o alinhamento de entendimento entre o Governo e a Corte de Contas para a padronização da metodologia de cálculo dessa aplicação mínima.

Do exame dos esclarecimentos apresentados (Relatório de Instrução nº 3369/2026), a unidade técnica concluiu pela permanência do achado, certificando o crescimento de **22,06%** nos gastos globais com Ensino Superior (alcançando **R\$ 1.017.314.259,40**), de **20,94%** na execução orçamentária direta das universidades estaduais (somando **R\$ 896.181.494,32**) e de **23,53%** nas despesas de capital aplicadas na referida subfunção (atingindo **R\$ 117.611.994,35**).

Ademais, a unidade técnica acatou a pretensão do Governo do Estado para adotar como parâmetro de apuração a base do mínimo constitucionalmente exigido (25%), em substituição ao percentual efetivamente aplicado em MDE (25,17%).

Contudo, a auditoria concluiu que, mesmo efetuando o recálculo com base no critério do mínimo constitucional (base de R\$ 8.759.692.585,58), o montante alocado em despesas de capital no Ensino Superior (**R\$ 117.611.944,35**) permanece substancialmente inferior ao patamar mínimo exigido pela norma constitucional (**R\$ 1.751.938.517,12**, correspondente a um quinto da MDE), ensejando a manutenção da inconsistência apontada.

Dessa forma, a Diretoria de Contas de Governo sugeriu que seja **recomendado** “Ao

Poder Executivo que adote medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento da meta de aplicação das despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, conforme disposto no artigo 224 da Constituição Estadual do Ceará”.

Inicialmente, observa-se que a matéria possui caráter novo no âmbito das contas de governo do Estado do Ceará. Não se identifica, nas análises das prestações de contas dos exercícios anteriores, especificamente nos Processos nº 07448/2025-7, referente ao exercício de 2024, nº 07566/2024-6, referente ao exercício de 2023, e nº 00444/2023-7, referente ao exercício de 2022, exame específico acerca do cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual, sobretudo quanto à interpretação conjunta de seu *caput* e parágrafo único.

O art. 224 da Constituição Estadual estabelece que o Governo Estadual aplicará, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará.

O parágrafo único do referido dispositivo, por sua vez, autoriza as universidades públicas estaduais, com a finalidade de assegurar a autonomia da gestão financeira, a transferir e utilizar, na medida de suas necessidades, os recursos estabelecidos no artigo em determinadas despesas correntes, admitindo também a movimentação em sentido inverso.

A leitura isolada do *caput* poderia levar à conclusão de que o cumprimento do dispositivo depende exclusivamente da realização de despesas de capital em montante correspondente a, no mínimo, um quinto da parcela referida no art. 212 da Constituição Federal. Essa interpretação, contudo, não considera a autorização expressamente prevista no parágrafo único.

A análise deve considerar conjuntamente as duas disposições, conferindo eficácia a ambas. Nesse ponto, também deve ser considerado o art. 219 da Constituição Estadual, que assegura às universidades estaduais autonomia didático-científica, administrativa, financeira e patrimonial.

A autorização prevista no parágrafo único do art. 224 está diretamente relacionada a essa autonomia, ao permitir que as universidades ajustem a utilização dos recursos às suas necessidades de gestão.

Assim, a melhor interpretação do art. 224 é aquela segundo a qual as despesas de capital constituem a destinação prevista no *caput* para os recursos vinculados ao ensino superior, permanecendo o Estado obrigado a assegurar o montante constitucionalmente estabelecido. Ao mesmo tempo, as universidades podem, no exercício de sua autonomia financeira, remanejar os recursos para as despesas correntes expressamente indicadas no

parágrafo único, quando houver necessidade e observados os limites constitucionais.

A partir dessa compreensão, a aferição do cumprimento do art. 224 nas contas de governo não deve considerar apenas as despesas de capital executadas. A análise deve abranger o montante constitucionalmente devido, o montante efetivamente destinado às universidades públicas estaduais, as despesas de capital realizadas e os valores eventualmente remanejados para despesas de custeio, verificando-se, neste último caso, o fundamento no parágrafo único e a relação das despesas com as necessidades das universidades.

Quanto à base de cálculo, o MPC concorda com a metodologia apresentada pela defesa e acolhida pela Unidade Técnica. Como o art. 224 faz referência à parcela prevista no art. 212 da Constituição Federal, mostra-se pertinente utilizar como referência o percentual mínimo constitucional de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, e não o valor efetivamente aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino quando superior ao mínimo constitucional.

Considerando a base de R\$ 8.759.692.585,58, correspondente ao mínimo constitucional de 25%, o montante de um quinto alcança **R\$ 1.751.938.517,12**. Mesmo com a adoção dessa metodologia, as despesas de capital classificadas na subfunção Ensino Superior totalizaram apenas **R\$ 117.611.944,35**, valor significativamente inferior ao parâmetro constitucional. A insuficiência também permanece quando considerado o conjunto das despesas realizadas na subfunção Ensino Superior, que alcançaram **R\$ 1.017.314.259,40**.

Portanto, mesmo considerando a totalidade dos recursos aplicados no ensino superior, e não apenas as despesas de capital, não seria alcançado o montante correspondente a um quinto da base de cálculo.

A conclusão quanto ao não atingimento do parâmetro constitucional, contudo, deve considerar as circunstâncias específicas do caso. A matéria não foi objeto de apreciação específica nas contas de governo dos exercícios anteriores, inexistindo orientação consolidada no âmbito desta Corte de Contas sobre a forma de aferição do art. 224 e sobre a relação entre seu *caput* e parágrafo único.

A redação constitucional apresenta questão interpretativa relevante, pois o *caput* estabelece a aplicação em despesas de capital, enquanto o parágrafo único permite a utilização dos recursos em determinadas despesas correntes, de acordo com as necessidades das universidades, além de prever a movimentação em sentido inverso. A interpretação do dispositivo também deve ser compatibilizada com a autonomia financeira assegurada pelo art. 219 da Constituição Estadual.

Nesse contexto, embora se reconheça que o montante das despesas de capital ficou abaixo do parâmetro previsto no art. 224, entende este Ministério Público de Contas que, no presente exercício, a gravidade do descumprimento da regra constitucional deve ser relevada, considerando o caráter novo da matéria, a inexistência de análise específica nos exercícios anteriores e as divergências interpretativas decorrentes da redação constitucional.

A situação recomenda a adoção de orientação para os exercícios seguintes, permitindo ao Poder Executivo e às universidades estaduais estabelecerem parâmetros claros para o cumprimento e a fiscalização da norma. A providência também possibilita a adoção das medidas orçamentárias e financeiras necessárias.

A orientação encontra respaldo no art. 23 da LINDB, segundo o qual a decisão que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado deve prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente.

Diante do exposto, este Ministério Público de Contas acompanha a **Recomendação** proposta pela equipe técnica, no sentido de que o Poder Executivo adote medidas destinadas a viabilizar o cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual, de acordo com os parâmetros apresentados neste parecer.

2.7. Da Gestão Fiscal

O tópico em análise versa sobre a compatibilidade entre as contas do Governo Estadual e os ditames trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em deferência aos princípios do equilíbrio, do planejamento e da transparência na administração do orçamento público.

2.7.1. Da receita corrente líquida

Conforme o art. 2º, inciso IV, da Lei Complementar 101/2000, a Receita Corrente Líquida (RCL) compreende o somatório das receitas correntes arrecadadas pelo ente federativo, deduzidas, no caso dos Estados: (i) as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; (ii) a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social; e (iii) as receitas provenientes de compensação previdenciária.

A quantificação da RCL se afigura relevante por constituir um dos principais

parâmetros eleitos pela Constituição Federal e pela LRF para averiguação de desempenho na gestão fiscal, na medida em que serve de base de cálculo, por exemplo, para a fixação de limites máximos para gastos com pessoal, contratação de operações de crédito e endividamento público.

De acordo com o Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), a RCL do Estado do Ceará, no exercício de 2025, totalizou R\$ 39.618.216.873,59, representando uma variação positiva, em termos nominais, de **8,95%** em relação ao exercício anterior.

2.7.2. Da despesa com pessoal

Nos termos do art. 20, II, “c”, da Lei da Responsabilidade Fiscal, o limite máximo para gastos com pessoal, no âmbito do Executivo estadual, é de 49% da Receita Corrente Líquida.

Por sua vez, o § 4º do artigo em questão dispõe que esse percentual deve ser reduzido em 0,4%, nos Estados onde houver Tribunal de Contas dos Municípios. No caso do Estado do Ceará, mesmo com a extinção do Tribunal de Contas dos Municípios, deve ser mantida a redução de 0,4%, pelas razões expostas no julgamento do processo nº 05301/2017-6.

Nesse cenário, tem-se que o percentual máximo aplicável ao Estado do Ceará é de 48,60% da RCL, assim também previsto no art. 72, inciso I, da LDO⁴⁴ (Lei nº 18.973/2024) para o exercício em exame.

Destaque-se que o limite de alerta é de 43,74% da RCL (art. 59, § 1º, inciso II, da LRF), ao passo que o limite prudencial é de 46,17% da RCL (art. 22, parágrafo único, da LC 101/2000).

Verifica-se que, segundo dados constantes do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Poder Executivo, o total de **despesas com pessoal no âmbito do Poder Executivo** cearense, incluindo os gastos de mesma natureza relacionados aos consórcios públicos de saúde, correspondeu a **40,92% da RCL, o que atendeu, portanto, aos preceitos estatuídos na LRF.**

⁴⁴Art. 72. Para os fins do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, e na Emenda Constitucional n.º 92, de 16 de agosto de 2017, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL: I – no Poder Executivo: 48,6 % (quarenta e oito vírgula seis por cento);

2.7.3. Das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdências dos servidores

A partir da edição da Lei Complementar nº 123/2013, que dispõe sobre o Sistema Único de Previdência Social dos servidores públicos estaduais – SUPSEC, o Estado passou a contar com três “planos previdenciários” principais: Plano de Custeio Financeiro, Plano de Custeio Previdenciário e Plano de Custeio Militar.

Conforme apuração técnica, o PREVID (Plano de Custeio Previdenciário), apresentou um resultado positivo de R\$ 650.979.496,10, decorrente da diferença entre as receitas (R\$ 1.411.590.711,10) e as despesas (R\$ 760.611.215,00).

Esse resultado superavitário é esperado, uma vez que o referido plano previdenciário é composto, em sua quase totalidade, por servidores que ingressaram no serviço público a partir de 2014 e que, em sua maioria, ainda não fazem jus ao recebimento de qualquer benefício previdenciário. Isso faz com que as despesas desse plano permaneçam reduzidas.

O PREVMILITAR, fundo responsável pela operacionalização do Plano de Custeio Militar, apresentou resultado negativo no exercício no valor de R\$ 478.273.779,18. Constatase, pois, um expressivo aumento do déficit em relação ao exercício anterior, cujo valor foi de R\$ 30.727.052,08.

Por sua vez, o FUNAPREV (Plano de Custeio Financeiro), responsável pelo financiamento dos benefícios previdenciários devidos aos segurados ativos que ingressaram até o final de 2013, bem como aos segurados inativos civis e pensionistas que já se encontravam em gozo de benefício nessa data, apresentou um déficit financeiro de R\$ 1.413.948.911,43.

Verificou-se que, para a cobertura da insuficiência do Plano Financeiro, o Estado do Ceará realizou aporte no montante de R\$ 1.277.279.042,62, o que representa um aumento de 19,05% em relação ao exercício anterior.

A análise contida no Anexo 10 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao último bimestre revela que o plano previdenciário em questão apresenta uma tendência de agravamento do resultado financeiro negativo até o exercício de 2036⁴⁵.

Esse cenário projeta um incremento progressivo na necessidade de aportes extraordinários por parte do Estado do Ceará com o objetivo de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial dos respectivos planos de custeio.

⁴⁵ Tabela 85 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

Nesse contexto, foi emitida a **Recomendação nº 27**⁴⁶ no Parecer Prévio nº 146/2025, destacando a necessidade de medidas para assegurar o devido equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema.

No que se refere ao monitoramento das deliberações expedidas por esta Corte de Contas, a Diretoria de Contas de Governo, em sede de análise inicial, classificou a referida recomendação sob o status de "**atendida**", conforme assentado no item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

Do exame dos esclarecimentos prestados, a unidade técnica concluiu que o Poder Executivo demonstrou a existência de um esforço contínuo voltado ao saneamento do regime próprio de previdência, com reflexos positivos na redução estrutural do impacto financeiro sobre o erário estadual.

Assinalou que os dados técnicos evidenciam a retração, em termos históricos, do indicador percentual da Receita Corrente Líquida (RCL) comprometido com o custeio da insuficiência financeira previdenciária, reduzindo-se de 8,73%, em 2017, para 4,50% no exercício de 2025. Acrescentou que, embora tenha sido observada uma oscilação residual em relação ao ano anterior (quando o índice computou 4,05%), a trajetória de desaceleração no ritmo de crescimento do déficit atuarial restou devidamente comprovada, decorrendo, primordialmente, das alterações introduzidas pela Lei Complementar Estadual nº 210/2019, que reformulou os critérios de elegibilidade e a sistemática de cálculo dos benefícios à luz das projeções atuariais.

Adicionalmente, apontou a efetiva implementação de um robusto conjunto de medidas de ordem legal, estrutural e tecnológica destinadas a resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema. Dentre as ações implementadas, destacou a instituição da Cearaprev e da CE-Prevcom, a implantação do Sistema de Gestão Previdenciária (SGPREV), a revisão da segregação da massa de segurados, a readequação das regras de pensão e a alteração das alíquotas de contribuição ordinária e dos militares, promovendo o alinhamento normativo do ente federativo com as diretrizes da Emenda Constitucional nº 103/2019.

O fortalecimento do controle previdenciário consolidou-se também com a criação do Conselho Estadual de Políticas de Previdência Social (CEPPS), do Conselho Fiscal e da Central de Processamento Previdenciário.

⁴⁶Recomendação nº 27 – 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.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas **acompanha o posicionamento da unidade técnica quanto ao cumprimento da referida recomendação.**

Ressalta, contudo, que, diante da persistência da projeção de evolução do déficit previdenciário nos próximos exercícios, a matéria deve **permanecer sob o acompanhamento desta Corte de Contas, mediante seus diversos instrumentos de fiscalização**, a fim de possibilitar o monitoramento da evolução do cenário atuarial e das medidas adotadas para seu enfrentamento.

2.7.4. Da disponibilidade de caixa e restos a pagar do Poder Executivo

O Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, nos termos do MDF, tem como função dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa.

Conforme o Demonstrativo referente ao 3º quadrimestre de 2025, o Estado do Ceará apresentou uma disponibilidade caixa bruta de R\$ 7.524.665.964,85, ao passo que as obrigações financeiras (restos a pagar das despesas liquidadas e não pagas; restos a pagar das despesas empenhadas e não liquidadas de exercícios anteriores; demais obrigações financeiras) totalizaram R\$ 408.990.547,80.

A diferença apontada representa uma disponibilidade de caixa líquida, antes da inscrição de restos a pagar não processados, de R\$ 6.727.218.464,21, o que demonstra a existência de recursos para honrar a inscrição de restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício, no total de R\$ 1.845.824.755,88.

Relevante destacar que a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados foi de R\$ 4.881.393.708,33, representando um aumento de 9,97% em relação ao montante apresentado no exercício anterior (R\$ 4.438.672.560,92).

2.7.5. Das parcerias público-privadas

De acordo com o art. 28 da Lei nº 11.079/2004, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não podem destinar mais de 5% da receita corrente líquida a despesas provenientes de contratos de Parceria Público-Privada (PPP), sob pena de não receber garantias federais e transferências voluntárias da União.

Analisando o Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas, verifica-se que as despesas totais realizadas com contratos de PPP atingiram R\$ 91.491.556,98, o que

corresponde a **0,23%** da Receita Corrente Líquida no exercício analisado, **confirmando**, assim, o **atendimento ao limite legal estabelecido**.

2.7.6. Da alienação de ativos e aplicação dos recursos

Nos termos do art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), é vedada a utilização da receita de capital proveniente da alienação de bens e direitos que compõem o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, exceto quando destinar-se, 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 auferiu R\$ 42.527,89 com alienação de bens e efetuou despesas de capital no valor de R\$ 7.837.059,58.

Considerando o saldo financeiro do exercício anterior (R\$ 19.195.964,74), o valor pago (R\$ 7.837.059,58) e as receitas provenientes de alienação de ativos (R\$ 42.527,89), verifica-se que o saldo financeiro a ser aplicado ao final do exercício foi de R\$ 11.401.433,05, evidenciando o **cumprimento da regra fiscal mencionada**.

2.7.7. Da dívida consolidada

A Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício em análise (Lei nº 18.973/2024) fixou metas de R\$ 22.413.255.000,00 e R\$ 17.218.275.000,00 para a dívida pública consolidada e a dívida consolidada líquida, respectivamente.

Conforme demonstrado no Anexo 16 do Balanço Geral, a dívida consolidada pública alcançou R\$ 19.769.020.293,28, o que representa um crescimento de 4,30% em relação ao saldo do exercício anterior.

Importante ressaltar que, apesar desse crescimento, **o Estado cumpriu a meta fiscal estabelecida pela LDO**, visto que o saldo da dívida permaneceu abaixo do limite estipulado. Ademais, verifica-se uma redução contínua na relação entre dívida consolidada e receita corrente líquida nos últimos três anos, alcançando 49,97% no exercício de 2025, conforme o Gráfico 54 do Relatório de Instrução Inicial nº 2281/2026.

Prosseguindo, a dívida consolidada líquida atingiu R\$ 11.968.573.704,41, o que representa **30,25%** da receita corrente líquida, **mantendo-se**, portanto, **abaixo do limite de 200% da RCL previsto para os Estados pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal**.

2.7.8. Das operações de crédito

Na análise do Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal (RGF), constata-se que as **operações de crédito internas e externas** efetuadas pelo Estado corresponderam a **9,54%** da receita corrente líquida ajustada, **atendendo**, assim, ao **limite máximo de 16% estabelecido pelo art. 7º, inciso I, da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal**.

Ademais, conforme dados extraídos do Anexo 9 do RGF, verifica-se que o Estado do Ceará **observou o disposto no art. 167, inciso III, da Constituição Federal**⁴⁷, uma vez que as receitas provenientes de operações de crédito não superaram as despesas de capital líquidas (despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais).

2.7.9. Do limite da relação entre despesas correntes e receitas correntes

Nos termos do art. 167-A da Constituição Federal, uma vez apurado que, no período de doze meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes ultrapassa o percentual de 95% (noventa e cinco por cento), no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, é facultado aos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública do respectivo ente, enquanto perdurar tal situação, aplicar o mecanismo de ajuste fiscal, mediante a vedação de diversas medidas relacionadas a aumento de despesas.

Com base nos dados constantes do balanço orçamentário (RREO do 6º bimestre de 2025) e extraídos do SIAFE/CE, apurou-se que, no período de doze meses compreendido entre janeiro e dezembro de 2025, a relação entre o total das despesas correntes (R\$ 41.652.947.262,08) e das receitas correntes (R\$ 44.980.402.920,51) alcançou o percentual de **92,60%**, **situando-se, portanto, abaixo do limite constitucional de 95%**.

2.7.10. Das garantias e contragarantias

Conforme art. 40 da Lei de Responsabilidade Fiscal, qualquer operação de crédito garantida por ente federado deve ser acompanhada de contragarantia de valor igual ou superior à garantia concedida, assegurando a cobertura integral das obrigações assumidas.

Complementando o tema, o art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece que as garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida.

⁴⁷Tabela 88 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias referente ao 3º quadrimestre de 2025 indica que o total de garantias concedidas pelo Estado atingiu R\$ 110.997.357,08, correspondendo a **0,28%** da receita corrente líquida, **cumprindo**, portanto, o **limite fixado pelo Senado Federal**.

2.7.11. Dos resultados primário e nominal

A Lei Estadual nº 18.973/2024, de 05 de agosto de 2024 (LDO de 2025), fixou a meta fiscal para um déficit primário no montante de R\$ 969.649.000,00. Posteriormente, a Lei Estadual nº 19.600/2025, de 17 de dezembro de 2025, alterou a meta do resultado primário para um déficit de R\$ 2.633.575.000,00.

A análise do Anexo 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) revela que o Estado do Ceará atingiu, no exercício de 2025, um déficit primário de R\$ 1.233.685.041,68, e um superávit nominal de R\$ 34.141.089,63, demonstrando o cumprimento das referidas metas fiscais.

Dessa forma, este MPC, alinhando-se ao posicionamento técnico, conclui pela regularidade das contas do governo no que se refere a este quesito.

Contudo, é imprescindível destacar que, no período compreendido entre os exercícios financeiros de 2023 a 2025, verifica-se uma deterioração significativa nos resultados fiscais do Estado. Tal cenário é evidenciado, sobretudo, pela expressiva redução do resultado primário, apesar do registro de superávit nominal no exercício em análise.

A evolução do resultado primário demonstra a necessidade de maior atenção à condução da política fiscal, com vistas à preservação do equilíbrio das contas públicas e ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Ademais, evidencia-se que o Poder Executivo propôs, ao final do exercício de 2025, a aprovação de nova lei para alterar a meta de resultado primário. A aludida meta foi cumprida apenas em termos formais, exclusivamente em razão da modificação promovida às vésperas do encerramento do exercício, momento em que a execução fiscal já se encontrava bastante distante do parâmetro originalmente fixado, prática que contraria o espírito de planejamento e previsibilidade que orienta a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante disso, este Ministério Público de Contas opina no sentido de que seja **recomendado** ao Poder Executivo Estadual a adoção de medidas destinadas ao monitoramento do resultado primário, mediante o acompanhamento contínuo da execução

orçamentária e financeira e a adequada compatibilização entre receitas e despesas.

Recomenda-se, ainda, que sejam adotadas tempestivamente as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que identificado risco de comprometimento das metas fiscais ao longo do exercício, bem como que eventual alteração da meta fiscal seja acompanhada de **justificativa devidamente fundamentada quanto às razões que a tornaram necessária**.

2.7.12. Do novo regime fiscal

O Estado do Ceará editou a Emenda Constitucional nº 88/2016, instituindo o Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado.

O objetivo da inovação legislativa foi criar um mecanismo que travasse o crescimento real das despesas primárias correntes, criando um teto para os gastos públicos.

Nesse sentido, foram fixados limites individualizados para as despesas primárias correntes dos Poderes Executivo e Judiciário, da Assembleia Legislativa, do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

Para o exercício de 2025, estabeleceu-se que o “teto de gastos” corresponderia à despesa primária corrente paga no exercício de 2016 (incluídos os restos a pagar pagos, com algumas deduções), corrigida sucessivamente pelos seguintes índices: 7,00% em 2017, 12,99% em 2018, 4,39% em 2019, 12,65% em 2020, 2,13% em 2021, 14,62% em 2022, 16,19% em 2023, 10,83% em 2024 e 8,58% em 2025.

Para a análise dos presentes autos, importa a análise do cumprimento da meta do Poder Executivo, único dos Poderes e órgãos cuja gestão compete ao Governador do Estado.

Nos autos do processo nº 04355/2017-2, foram homologados os critérios para aferição da base de cálculo do limite estabelecido pelo Novo Regime Fiscal, nos termos da Resolução nº 0569/2018.

No exercício de 2025, promulgou-se a EC nº 130/2025, por meio da qual o Novo Regime Fiscal foi prorrogado por mais cinco exercícios e as despesas relativas à Segurança Pública (Função 06) foram excluídas daquelas sujeitas ao teto de gastos nos exercícios de 2025 e 2026.

Nesse contexto, apurou-se, para o exercício de 2025, o limite de R\$ 14.739.717.216,85 para fins de observância ao novo regime fiscal. Considerando uma execução de R\$ 13,095 bilhões em despesas contempladas pelos critérios de aferição da EC nº 88/2016, equivalentes

a 88,84% do referido limite, constata-se o cumprimento das regras do teto de gastos no período analisado.

2.8. Transparência na Administração Pública

A análise do órgão técnico quanto à transparência na administração pública abrangeu os seguintes tópicos: gestão fiscal, disponibilização de informações do setor público, publicação de dados de consórcios públicos dos quais o Estado faz parte, possibilidade de acesso a dados abertos, apresentação da execução do Plano Plurianual e, por fim, a avaliação do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP).

Relativamente à Transparência na Gestão Fiscal, verificou-se que o portal da Transparência do Estado do Ceará, no exercício de 2025, **atendeu às exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Decreto Federal nº 10.540/2020**, conforme demonstrado na Tabela 93 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

Outrossim, constatou-se a **publicação, no prazo legal, dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e dos Relatórios de Gestão Fiscal** do exercício em análise, e sua disponibilização no Portal da Transparência do Estado e no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda.

No que tange à observância da **transparência nos termos da Lei de Acesso à Informação** (Lei Federal nº 12.527/2011), foi elaborada a Tabela 96, inserida no Relatório de Instrução nº 2281/2026 pela Diretoria de Contas de Governo. A análise das exigências previstas no art. 8º, § 1º, incisos I a VI, e § 3º, incisos I, II e VIII da referida norma legal revelou o **atendimento integral de todos os dispositivos examinados**.

Quanto à **disponibilização de informações em formato de dados abertos**, a unidade técnica constatou, no Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, a disponibilização de arquivos nos formatos CSV e XLSX, abrangendo diversos temas, tais como: execução orçamentária e financeira, dados contábeis, informações relativas a servidores públicos, obras rodoviárias e edificações, diárias, contratos e convênios, entre outros.

Adicionalmente, observou-se um **acréscimo na quantidade de recursos disponibilizadas**. Não obstante, identificou-se que a maior parte desses dados permanece concentrada em três órgãos específicos: Secretaria da Fazenda, Secretaria do Planejamento e Gestão e Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, havendo carência de informações relativas a áreas essenciais como saúde, educação, segurança pública e demais órgãos ou

secretarias. Ressaltou-se, ainda, a existência de vários recursos apresentando **dados desatualizados**.

Cumprе registrar que, no exercício anterior, foram expedidas recomendações ao Governo Estadual no sentido de aprimorar o sistema de disponibilização de dados abertos. No item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026, a Diretoria de Contas de Governo considerou a **Recomendação nº 28⁴⁸** e a **Recomendação nº 29⁴⁹** como “**em fase de implementação**”, em face do estágio atual das medidas administrativas adotadas pelo Governo do Estado.

O Estado do Ceará informou que as diretrizes para sanar tais lacunas encontram-se consolidadas no Plano de Dados Abertos (PDA) para o biênio 2025-2026, respaldadas pela publicação da Política de Dados Abertos. Adicionalmente, a gestão destacou a previsão de capacitações específicas sobre o tema e o crescimento expressivo no volume de acessos à página de dados abertos no exercício de 2025 em comparação com o período anterior.

No que concerne à governança da transparência ativa, a Diretoria Especializada destacou que, malgrado tenha ocorrido um incremento quantitativo na oferta de recursos de dados abertos, persiste uma carência de informações estruturadas relativas a áreas finalísticas e prioritárias da atuação estatal, além de bases de dados desatualizadas ou ausentes no que se refere a outros órgãos e secretarias.

Corroborando o entendimento técnico, este MPC opina no sentido de que sejam **reiteradas as referidas recomendações**.

Em relação à **transparência dos Consórcios Públicos de Saúde**, conforme os parâmetros estabelecidos pela Portaria STN nº 274, de 13 de maio de 2016, a unidade técnica elaborou a Tabela 98, da qual se destaca **um aumento no número de consórcios que atingiram 100% de cumprimento quanto à divulgação dos demonstrativos analisados**, passando de sete, no exercício anterior, para oito⁵⁰.

Em comparação ao exercício de 2024, com exceção do Demonstrativo da

⁴⁸Ao 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.

⁴⁹Ao 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.

⁵⁰Consórcios Públicos de Saúde de Brejo Santo, Crato, Itapipoca, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Quixadá, Russas e Sobral.

Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, destacou-se o aumento percentual na divulgação dos demonstrativos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e de demais documentos, conforme registrado na Tabela 99 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

A unidade técnica também registrou que as transferências efetuadas aos consórcios públicos foram divulgadas no Portal da Transparência do Estado, com identificação detalhada dos respectivos credores.

Relativamente à **transparência na execução do Plano Plurianual (PPA)**, a unidade técnica informou que, ao consultar o portal eletrônico da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), não localizou o Relatório de Acompanhamento da Execução do PPA referente ao exercício de 2025.

A ausência do referido documento foi consolidada no **Achado nº 7⁵¹**, ensejando a regular notificação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Ceará, Sr. Elmano de Freitas da Costa, para a apresentação dos esclarecimentos pertinentes.

Em sede de esclarecimentos, o Governo do Estado do Ceará informa que os Relatórios de Monitoramento do Plano Plurianual (PPA) referentes ao encerramento do exercício de 2025, em suas modalidades Sintética e Analítica, foram disponibilizados no portal da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag) em 27 de março de 2026.

O Poder Executivo ressalta o estrito cumprimento do prazo regulamentar fixado pela Portaria nº 214/2024, que prevê a publicação em até 90 dias após o término de cada ciclo quadrimestral de monitoramento. Ademais, destaca que a própria unidade técnica desta Corte de Contas, no parágrafo 780 do Relatório de Instrução nº 2281/2026, reconheceu e atestou a efetiva disponibilidade de todos os relatórios analíticos e sintéticos em formato PDF no site institucional do órgão.

Em sua análise técnica, o órgão instrutivo concluiu pelo **atendimento do Achado nº 7**, ao constatar que o Governo do Estado do Ceará comprovou a adoção das medidas necessárias para assegurar a transparência e a efetiva disponibilização dos relatórios de monitoramento do Plano Plurianual (PPA).

A auditoria verificou que os relatórios sintéticos e analíticos atinentes aos ciclos de 2016–2019, 2020–2023 e do PPA 2024–2027 (incluindo o exercício de 2025) encontram-se devidamente atualizados no portal institucional da Secretaria do Planejamento e Gestão

⁵¹ Achado 7. Ausência de disponibilização dos Relatórios de Acompanhamento da execução do PPA referentes ao exercício de 2025 na página oficial da SEPLAG.

(Seplag), acompanhados do link oficial para consulta pública.

Ademais, ressaltou-se o fortalecimento da transparência e da previsibilidade do processo com a edição da Portaria nº 210/2024, que fixou o prazo de até 90 dias após o encerramento de cada quadrimestre para a publicação dos documentos no portal, aliada à divulgação de cronograma específico com as datas de inserção e previsão de publicação dos relatórios.

Em consonância com a conclusão apresentada pela unidade técnica desta Corte de Contas, este MPC entende que **os esclarecimentos prestados foram suficientes para afastar a irregularidade apontada no achado em questão.**

Importa registrar que, no Parecer Prévio nº 146/2025, expediu-se a **Recomendação nº 32** ao Governo do Estado para que disponibilizasse o Relatório de Acompanhamento do PPA referente ao exercício de 2024 na página eletrônica da SEPLAG.

No item 2.6.1 do Relatório de Instrução nº 2281/2026, a Diretoria de Contas de Governo considerou tal recomendação como “**atendida**”, por entender que o Estado cumpriu a deliberação ao editar a Portaria nº 210/2024, que institucionalizou a transparência ao criar um fluxo obrigatório com prazos definidos para todos os relatórios do ciclo do PPA 2024-2027, e ao criar uma seção específica no site, separando relatórios sintéticos e analíticos.

Em consulta realizada ao sítio eletrônico da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG⁵²), este Órgão Ministerial constatou que os Relatórios Sintético e Analítico de Acompanhamento do Plano Plurianual (PPA), relativos ao exercício de 2024, foram devidamente disponibilizados.

Ante o exposto, este Órgão Ministerial adere integralmente ao posicionamento técnico.

Quanto ao **monitoramento e à avaliação do PPA**, a Diretoria de Contas de Governo informou que todos os Relatórios Sintéticos e o Relatório Analítico de Monitoramento do exercício de 2025 estão disponíveis em formato PDF. Todavia, constatou-se que as informações disponibilizadas no Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, especificamente nas abas Avaliando e Revisando, estão desatualizadas.

Tal inconsistência foi consolidada no **Achado nº 8**⁵³, ensejando a regular notificação do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Ceará, Sr. Elmano de Freitas da Costa, para a apresentação dos esclarecimentos pertinentes.

⁵² Disponível em: <<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/>>.

⁵³ Achado 8. Informações de monitoramento e avaliação do PPA disponibilizadas no Portal Ceará Transparente encontram-se desatualizadas, comprometendo a transparência e o acompanhamento da execução do Plano.

Em sua manifestação de defesa, o Governo do Estado do Ceará esclarece que a página de Participação Cidadã do Portal Ceará Transparente era utilizada como instrumento de escuta e interlocução popular durante a elaboração do Plano Plurianual (PPA). Contudo, com o intuito de aperfeiçoar essa rotina, a Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag) desenvolveu, no último ciclo de planejamento, uma plataforma própria e dedicada à participação social, denominada **Ceará Participativo**⁵⁴.

Nesse contexto, o Executivo estadual ressalta que a página original constante do Ceará Transparente foi devidamente atualizada para redirecionar os usuários à nova ferramenta institucional, garantindo o acesso e o direcionamento adequado da sociedade ao canal oficial de participação cidadã.

Do exame dos esclarecimentos apresentados (Relatório de Instrução nº 3369/2026), a unidade técnica concluiu pela saneamento do achado, certificando que:

56. A plataforma digital **Ceará Participativo**, inaugurada pelo Poder Executivo Estadual, constitui mais uma ferramenta do Governo do Ceará voltada ao fortalecimento da participação cidadã.

57. Em nova consulta ao Ceará Participativo, verificou-se que o ambiente foi devidamente atualizado, de modo a assegurar o direcionamento dos usuários para a plataforma institucional atualmente adotada pela Seplag, garantindo o acesso aos relatórios sintéticos e analíticos de monitoramento. Diante disso, conclui-se que o **achado nº 8 foi atendido**.

Em consonância com a conclusão apresentada pela unidade técnica desta Corte de Contas, este MPC entende que **os esclarecimentos prestados foram suficientes para afastar a irregularidade apontada no achado em questão**.

No que se refere ao **Programa Nacional de Transparência Pública (PNT)**, conforme dados do Radar da Transparência Pública⁵⁵, o Governo do Estado do Ceará alcançou o **índice de 100%**, obtendo a **classificação “Diamante”**, que representa o **nível mais elevado de transparência adotado pelo programa**.

Em atendimento à **Recomendação nº 4**, dirigida à Secretaria de Controle Externo no Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7), a Diretoria Especializada avaliou, no âmbito da presente Prestação de Contas de Governo, a efetividade da Ouvidoria como instrumento de avaliação das políticas públicas na perspectiva do cidadão e incentivo ao

⁵⁴ Disponível em: <www.cearaparticipativo.ce.gov.br>. Acesso em 30/06/2026.

⁵⁵ Disponível em: <<https://radardatransparencia.atricon.org.br/>>. Acesso em 30/06/2026.

controle social.

Nesse contexto, o instrutivo inicial evidencia que **o Estado do Ceará possui uma estrutura de Ouvidoria madura e em conformidade com as principais diretrizes legais**, bem como dispõe de canais de acesso diversificados (presencial e eletrônico), o que garante a participação cidadã. Além disso, destaca a existência de norma própria e de instrumentos de transparência essenciais (Carta de Serviços, Relatório Anual e pesquisas de satisfação), evidenciando o compromisso da gestão com a prestação de contas e a melhoria contínua dos serviços.

2.9. Cumprimento das recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 146/2025

Por fim, passa-se ao exame do estágio de cumprimento das recomendações dirigidas ao Governo do Estado do Ceará que não foram abordadas no corpo principal deste parecer ministerial.

Quanto à **Recomendação nº 10**, atinente à disponibilização de indicadores sobre a situação da Dívida Ativa, tais como taxas de prescrição e índices de efetividade na cobrança e nos parcelamentos, a Comissão do PASF informou a realização de avanços operacionais e sistêmicos.

Entre as medidas, destacou o aprimoramento dos Portais do Contribuinte e da Dívida Ativa, o desenvolvimento do Portal das Origens para o exercício de 2026, a execução do contrato para implantação do Novo Sistema da Dívida Ativa, a utilização de painel de *Business Intelligence* e a contratação de empresa especializada para consolidação de dados dos devedores.

Contudo, a unidade técnica registrou que o acesso aos relatórios e aos indicadores gerenciais permanece restrito à Procuradoria-Geral do Estado e a usuários autorizados, ensejando a manutenção do status **em fase de implementação**. Em consonância com a instrução, este MPC ratifica que a deliberação deve seguir sob monitoramento.

No tocante à **Recomendação nº 11**, voltada ao incremento contínuo das ações de cobrança de créditos tributários e ao combate à evasão e à sonegação fiscal, o Executivo estadual salientou a atuação do CIRA, que viabilizou a recuperação de mais de R\$ 34 milhões em 2025 e deflagrou a Operação Raio X, além da entrada em funcionamento da célula de inteligência da PRODAT, do lançamento do Refis 2025 e da celebração de parcerias com entidades como a JUCEC, o IEPTB-CE (para protesto extrajudicial), a Dataprev, o Banco Central e a CDL/SPC Brasil.

Não obstante os progressos demonstrados, a auditoria observou a necessidade de aferição contínua do impacto das medidas por meio de evidências quantitativas confrontadas com o saldo total da dívida ativa, mantendo o status de **em fase de implementação**. Este Órgão Ministerial adere integralmente ao posicionamento técnico.

No âmbito da **Recomendação nº 20**, referente à reavaliação dos bens móveis e imóveis estaduais para adequação às normas contábeis aplicadas ao setor público, a gestão noticiou a atualização da base cadastral do Sistema de Gestão de Bens Imóveis (SGBI), a integração SGBI-SIAFE, o Termo de Ajustamento de Gestão firmado junto ao TCE/CE e o uso do SGBM para parametrização de vidas úteis e taxas de depreciação.

Constatando o desenvolvimento contínuo dessas rotinas, a unidade técnica manteve o status da deliberação **em fase de implementação**, devendo seguir sob monitoramento. Este Órgão Ministerial adere integralmente ao posicionamento técnico.

Com relação à **Recomendação nº 24**, que trata da exigência de contragarantias em operações de crédito garantidas pelo Estado, especificamente no contrato firmado entre a CAGECE e o BID, a gestão informou a tramitação de processo administrativo envolvendo a SEPLAG, a SEFAZ e a PGE para a emissão da Declaração de Contas e posterior finalização do Contrato de Contragarantia, a ser firmado entre a CAGECE e o Governo do Estado do Ceará. Diante da pendência do trâmite formal interno, a unidade técnica concluiu pelo status **em fase de implementação**, entendimento ratificado pelo MPC.

Quanto à **Recomendação nº 25**, atinente à contabilização dos consórcios públicos em conformidade com as diretrizes da STN e do MCASP, o Estado relatou a inviabilidade do cumprimento do cronograma originário e a necessidade de reestruturar o fluxo operacional envolvendo a SEFAZ, a CGE, a SEPLAG e a SESA. Informou-se que a contabilização nas contas de controle do SIAFE dá-se no exercício de 2026, comprometendo-se os órgãos a efetivar o detalhamento orçamentário dos repasses na Lei Orçamentária Anual pertinente ao exercício de 2027. Destarte, a auditoria considerou a recomendação **em fase de implementação**.

Por sua vez, a **Recomendação nº 30** requereu a ampla transparência e a divulgação de planos de ação referentes a obras públicas paralisadas ou com baixíssima execução. Os esclarecimentos destacaram a estruturação do Comitê de Monitoramento de Obras Paralisadas (CMOP/SOP) para balizar critérios técnicos, bem como a apresentação de empreendimentos de edificações no portal Ceará Transparente. A análise técnica, contudo, revelou inconsistências no sistema, como divergências cadastrais entre os painéis gerais e o

detalhamento do contrato (a exemplo do SACC nº 1280840), falta de atualização e menor nível de detalhamento nas obras rodoviárias (a exemplo do contrato da Rodovia CE-350, sem medição física desde 2022, mas indicado como em execução normal) e ausência de filtros para obras de baixíssima execução.

Por tais razões, o corpo instrutivo atestou o status de **em fase de implementação**, destacando a necessidade de automação de alertas e correção dos dados públicos, posição com a qual este MPC concorda integralmente.

Em relação à **Recomendação nº 31**, sobre a otimização da gestão hospitalar no âmbito dos contratos com o ISGH, a gestão estadual comprovou avanços significativos em cinco dos seis eixos monitorados, destacando creditações ONA Nível 3, uso do prontuário eletrônico ARS VITAE, gestão PEPS de medicamentos e regras formais para resíduos de saúde e transporte de pacientes.

Todavia, a unidade técnica ponderou que o controle primário de assiduidade profissional (como ponto biométrico automatizado) permanece dependente de validações secundárias, além de registrar que a expansão do modelo de avaliação à rede ambulatorial está prevista apenas para 2026, mantendo o status **em fase de implementação**. O MPC corrobora o entendimento técnico, destacando a necessidade de manutenção do acompanhamento até a superação dessas fragilidades.

Por fim, no tocante à **Recomendação nº 33**⁵⁶, voltada a conferir transparência aos dados sobre terceirização, informou-se a disponibilização de **parte** das informações no portal Ceará Transparente e reafirmou-se o compromisso de aprimorar continuamente a qualidade, a abrangência e a sistematização dos dados publicados.

O setor técnico confirmou a disponibilização parcial das informações e classificou a presente recomendação sob o status de **“em fase de implementação”**.

A Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, ao dispor sobre as normas gerais de consolidação das Contas Públicas, estabelece que as despesas com terceirização estão atreladas à mão de obra alocada em substituição a servidores e empregados públicos, em consonância com o disposto no art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Do exame da presente Prestação de Contas de Governo, verifica-se que os valores empenhados no **Elemento de Despesa 34 (Despesa de Pessoal decorrente de Contratos de Terceirização)** alcançaram o montante de **R\$ 952.770.715,28**, o que equivale a 9,84% do

⁵⁶Recomendação nº 33 – À atual gestão do Governo do Estado que apresente estudo em relação a terceirização e inclua nos portais da transparência os dados físicos e financeiros referentes a essa matéria.

total da despesa com pessoal e encargos sociais dos órgãos e entidades indicados na Tabela 29 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

Não obstante se evidencie uma redução nos dispêndios estaduais com o Elemento de Despesa 34 em 2025, em comparação ao exercício de 2024, no qual o valor empenhado alcançou R\$ 1,017 bilhão (12,20% do total da despesa com pessoal e encargos), os montantes alocados nessa rubrica permanecem expressivos.

Na situação sob análise, embora o Executivo estadual afirme ter adotado providências para fortalecer a transparência das contratações, os próprios esclarecimentos reconhecem que apenas parte dos dados foi efetivamente disponibilizada no portal oficial.

Ante a relevância da matéria e o elevado volume de recursos públicos envolvidos em contratos de terceirização, este Órgão Ministerial entende ser imprescindível assegurar a transparência ativa e **integral** dos dados, devendo a recomendação explicitar pontualmente quais informações devem figurar nos canais de transparência pública.

Assim, **este Parquet Especializado opina pela reformulação da Recomendação nº 33, a fim de que passe a vigorar com a seguinte redação:**

Ao Poder Executivo que inclua nos portais da transparência os dados físicos e financeiros referentes a todos os contratos de terceirização, indicando pelo menos, sem prejuízo de outras informações, o nome do colaborador terceirizado, o órgão em que atua, a função exercida, o salário percebido e a carga horária cumprida.

3. PARECER

Considerando os elementos constantes dos autos, sobretudo os apontamentos contidos nos relatórios instrutivos elaborados pela Diretoria de Contas de Governo, o Ministério Público de Contas **opina** no sentido de que o Parecer Prévio dessa Corte de Contas seja pela **aprovação com ressalvas** das contas de governo do exercício de 2025, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95 c/c art. 268 do Regimento Interno do TCE/CE.

Ademais, o órgão ministerial **reproduz** as recomendações formuladas pelo órgão técnico, **reitera** as recomendações ainda não devidamente atendidas pelo Governo do Estado, conforme apresentado ao longo deste parecer, bem como **propõe** a expedição das seguintes recomendações:

1) Ao Poder Executivo Estadual que adote mecanismos destinados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao

saneamento básico, direito social assegurado pela legislação nacional (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado nos princípios constitucionais que garantem a dignidade da pessoa humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225 da CRFB), **assegurando a efetiva inclusão dos dados relativos à execução do orçamento de investimentos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) nos relatórios dos sistemas corporativos do Governo do Estado, com o intuito de viabilizar as ações de controle e refletir fidedignamente o montante de recursos aportados na referida política pública.**

2) Ao Poder Executivo Estadual que adote medidas destinadas ao monitoramento do resultado primário, mediante o acompanhamento contínuo da execução orçamentária e financeira e a adequada compatibilização entre receitas e despesas.

3) Ao Poder Executivo Estadual que adote tempestivamente as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que identificado risco de comprometimento das metas fiscais ao longo do exercício, bem como que eventual alteração da meta fiscal seja acompanhada de **justificativa devidamente fundamentada quanto às razões que a tornaram necessária.**

4) Ao Poder Executivo que inclua nos portais da transparência os dados físicos e financeiros referentes a todos os contratos de terceirização, indicando pelo menos, sem prejuízo de outras informações, o nome do colaborador terceirizado, o órgão em que atua, a função exercida, o salário percebido e a carga horária cumprida.

Por fim, o Ministério Público de Contas **opina** no sentido de que sejam **reiteradas** as seguintes **recomendações à Secretaria de Controle Externo:**

1) Priorize a realização das auditorias operacionais já programadas sobre o Sistema Penitenciário e o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com foco na avaliação da gestão, infraestrutura, soluções tecnológicas e governança, bem como na regularidade e efetividade da aplicação dos recursos, em alinhamento às diretrizes das políticas nacionais de segurança.

2) Priorize a realização da auditoria de conformidade na gestão da ordem cronológica de pagamentos, que avaliará *in loco* a adequação dos mecanismos de controle e a transparência na ordem dos pagamentos públicos, com o propósito de prevenir eventuais favorecimentos indevidos.

3) Verifique, em processo específico, se os recursos repassados à COGERH e à CAGECE nos últimos exercícios podem caracterizar dependência dessas estatais em relação

ao ente controlador, considerando a recorrência e o montante dos repasses, e se os aumentos de capital que justificaram esses repasses implicaram aumento da participação acionária do Estado do Ceará nessas companhias, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o parecer.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

José Aécio Vasconcelos Filho
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas