

ESPÉCIE: Prestação de Contas de Governo
DOCUMENTO: Relatório de Instrução nº 3369/2026
FASE: Final
PROCESSO Nº: 06854/2026-9
ENTE: Estado do Ceará
RESPONSÁVEL: Sr. Elmano de Freitas da Costa
EXERCÍCIO: 2025

EMENTA: Exame Final das Contas de Governo do Estado do Ceará referente ao exercício de 2025.

1. INTRODUÇÃO

1. A Prestação de Contas de Governo, exercício de 2025, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado do Ceará, Elmano de Freitas da Costa, teve a avaliação inicial consubstanciada no Relatório de Instrução nº 2281/2026.
2. Empossado, por meio do Despacho Singular nº 6254/2026, o Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima, Relator do processo, concedeu prazo ao Responsável para apresentar esclarecimentos/documentos pertinentes ao Relatório de Instrução nº 2281/2026, os quais, foram ofertados por meio do Processo nº 17552/2026-4.
3. A Diretoria de Contas de Governo, instada a se manifestar nesta oportunidade, informou os fatos a seguir expostos, constando a consolidação dos achados, as recomendações pertinentes a sugestão de encaminhamento.

2. EXAME TÉCNICO

4. O quadro 7, no item 3 do Relatório de Instrução nº 2281/2026, consolidou os achados observados pela unidade técnica decorrente da análise inicial da Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício de 2025.
5. Ademais, em análise preliminar, das 33 recomendações expedidas por esta Corte de Contas (Parecer Prévio nº 146/2025), 12 foram consideradas “Atendidas” e 21 foram consideradas “Em fase de implementação”, onde foi verificada adoções de medidas, porém ainda não satisfatórias, conforme consolidado no quadro 6 do tópico 2.6.2 da instrução inicial.
6. Frisa-se que foram apresentados esclarecimentos sobre os achados apontados no quadro 21 no item 3 do Relatório de Instrução nº 2281/2026.

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

2.1. REEXAME DOS ACHADOS APONTADOS NO EXAME INICIAL

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

Quadro 1 – Consolidação dos achados

ACHADOS	ITEM
CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA	
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.	2.1.2.5.1.2
2. Verifica-se a necessidade de manutenção e aprimoramento das ações de saúde materno-infantil, com vistas à redução da taxa de mortalidade de crianças menores de um ano de idade.	2.1.2.6
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
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.	2.2.6.2.2.3
ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	
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 Balanço Orçamentário e no Balanço Financeiro.	2.3.2
5. Indicativo de dependência da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará 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.	2.3.7
CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	
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.	2.4.6
TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL	
7. Ausência de disponibilização dos Relatórios de Acompanhamento da Execução do PPA referentes ao exercício de 2025 na página oficial da Seplag.	2.5.5.1
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.	2.5.5.2

9. A seguir, demonstra-se a análise da manifestação apresentada para cada achado relacionado

no quadro acima.

2.1.1. Conjuntura Socioeconômica

Situação encontrada

10. No Relatório de Instrução nº 2281/2026 (item nº 2.1.2.5.1.2 e 2.1.2.6), foi demonstrado o seguinte achado:

1. Verificou-se que parte das metas estabelecidas no Plano Estadual 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.
2. Verifica-se a necessidade de manutenção e aprimoramento das ações de saúde materno-infantil, com vistas à redução da taxa de mortalidade de crianças menores de um ano de idade.

Esclarecimentos encaminhados

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

Considerando que o objeto do Achado nº. 2, mortalidade infantil, é um dos indicadores objeto também do Achado nº. 1, a manifestação se dará em conjunto. Inicialmente, cabe destacar que o Plano Estadual da Primeira Infância – PEPI foi instituído pelo Decreto Estadual nº 36.768, de 06 de agosto de 2025, como instrumento de planejamento de longo prazo, com vigência decenal e horizonte de alcance de suas metas até 2033.

Sua matriz estratégica distribui as ações em ciclos sucessivos — 2023 – 2026, 2027–2030 e 2031–2033 —, o que pressupõe implementação progressiva, monitoramento periódico e ajustes metodológicos ao longo de sua vigência. O próprio Plano prevê a instituição e a consolidação de uma sistemática de monitoramento, mediante governança intersetorial, definição de indicadores e organização de fluxos de acompanhamento.

Nesse sentido, os indicadores relativos ao exercício de 2025 devem ser analisados considerando o estágio inicial de implementação do Plano. O reduzido intervalo entre sua instituição formal e o encerramento do exercício não permite aferir, de forma conclusiva, o cumprimento de metas estabelecidas para o período decenal, especialmente quando parte dos resultados depende da consolidação de dados, da observação de séries históricas e da atuação articulada entre órgãos estaduais e municípios.

Por essa razão, optou-se por realizar o primeiro ciclo estruturado de monitoramento do PEPI ao final de 2026, o qual já se encontra em andamento, com a organização dos fluxos de acompanhamento, a qualificação dos indicadores e a articulação entre os órgãos responsáveis.

Ressalte-se que as ações voltadas à primeira infância já vinham sendo desenvolvidas pelo Governo do Estado antes mesmo da instituição formal do



PEPI, orientadas pelo Plano de Governo, pelo planejamento estratégico Política Estadual da Primeira Infância, pelo Programa Mais Infância Ceará pelos planejamentos setoriais dos órgãos envolvidos.

Com relação às metas e aos indicadores constantes da matriz elaborada pelo Tribunal (item 2.1.2.5.1.2), cabe destacar que no ano de 2025 foram executadas diversas ações diretamente relacionadas à sua consecução. Com efeito, ao longo de 2025, foram mantidas ações nas áreas de saúde maternoinfantil, educação infantil, proteção social, segurança alimentar, prevenção das violências, registro civil, inclusão produtiva e apoio às famílias com crianças na primeira infância. Essas iniciativas encontram-se sistematizadas em relatório publicado na página da Secretaria da Proteção Social e demonstram a continuidade e o fortalecimento da agenda estadual da primeira infância.

Dessa forma, considerando que o referido achado trata de temática cujas políticas públicas são executadas de forma multisetorial pelo Governo do Estado, passamos a demonstrar as ações tomadas abordando macro temas transversais:

I) Proteção Social

No que se refere à proteção social, destaca-se a continuidade das ações destinadas às famílias beneficiárias do Cartão Mais Infância Ceará, iniciativa estruturante da Política Estadual da Primeira Infância voltada às famílias com crianças de zero a seis anos em situação de maior vulnerabilidade. Em relação à extrema pobreza infantil, o acompanhamento deverá considerar a atualização dos estudos e das fontes oficiais utilizadas pelo Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará – IPECE, conforme já registrado no relatório de monitoramento do Eixo 3, de modo a assegurar a utilização de informações atualizadas e metodologicamente adequadas.

Vale informar que o indicador de extrema pobreza infantil utilizado na matriz do Tribunal — número de crianças incluídas no Cadastro Único e beneficiárias de transferência de renda — não equivale, por si só, à taxa de extrema pobreza da população infantil. Trata-se de indicador de cobertura ou atendimento da proteção social, não de mensuração direta da incidência de extrema pobreza.

O dado mais recente apresentado no relatório de monitoramento baseia-se no Informe nº 268/2025 do IPECE, elaborado a partir da PNAD Contínua 2024 do IBGE. Conforme o estudo, a taxa de extrema pobreza infantil no Ceará alcançou 10,6%, inferior à referência de 12% inicialmente prevista para 2025 e o menor patamar desde 2012. O resultado corresponde a uma redução de 4,9 pontos percentuais em relação a 2023 e a uma queda de 31,6% entre 2023 e 2024, com aproximadamente 59,17 mil crianças deixando a situação de extrema pobreza nos dois últimos anos analisados.

II) Educação,

No que se refere às metas relacionadas à educação infantil, inicialmente, deve-se considerar tanto o seu horizonte decenal quanto o pacto interfederativo que orienta a política educacional. A oferta e a operacionalização de creches e pré-escolas competem prioritariamente aos municípios, cabendo ao Governo do Estado atuar de forma complementar, por meio de apoio técnico, pedagógico, financeiro, formação de profissionais, ampliação da infraestrutura e indução de políticas.

Cabe ressaltar também que os dados constantes no Relatório de Instrução, que embasam o achado, utilizam como referências informações do exercício de 2024, encontrando-se, portanto, desatualizados diante dos indicadores mais recentes disponíveis e das ações implementadas no último ciclo orçamentário. O Governo do Estado, por meio da Seduc toma como referência os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)

Continua Educação 2025, divulgada pelo IBGE, que revelam avanços expressivos no Estado do Ceará, tais como:

a) Taxa de escolarização (4 e 5 anos — pré-escola): 98,9% — percentual que evidencia progresso substancial rumo à universalização do atendimento, superando o índice de 93,78% registrado em 2024 e constante no relatório TCE; e

b) Taxa de escolarização (0 a 3 anos — creche): 40,2% — superando o percentual de 38,86% registrado em 2024, embora ainda demandando esforços contínuos para ampliação da cobertura.

No que se refere ao contexto demográfico e desafios estruturais, ressalte-se que o Ceará mantém um contingente expressivo e contínuo de crianças na faixa etária da Educação Infantil, sem tendência de redução significativa da demanda entre as crianças de 4 e 5 anos. Esse cenário impõe que o planejamento educacional considere a expansão do atendimento, especialmente na pré-escola, haja vista a tendência de aumento relevante do número de crianças nessa faixa etária nos próximos anos, o que exige manutenção constante dos investimentos em infraestrutura e custeio.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB — Lei nº 9.394/1996) define a Educação Infantil como a primeira etapa da educação básica, tendo como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até cinco anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade (Art. 29). Nos termos do Art. 11, inciso V, da LDB, é incumbência dos Municípios a oferta da Educação Infantil, que pode ocorrer por meio de dois tipos de instituições: Creches, ou entidades equivalentes, para crianças de até três anos de idade; e Pré-escolas, para crianças de quatro a cinco anos de idade (Art. 30, incisos I e II).

Embora os municípios sejam os principais ofertantes da Educação Infantil, o Plano Nacional de Educação — PNE (2014-2024) estabeleceu que as estratégias para o alcance das metas deveriam contemplar ações de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É nesse espírito de regime de colaboração que o Estado do Ceará, por meio da Seduc, atua de forma subsidiária e fomentadora.

Nesse sentido, o PEPI (2023-2033) estabelece as seguintes metas no âmbito da educação, sob responsabilidade direta da atuação da Seduc junto aos municípios: Meta 1: Apoiar os municípios para a universalização da oferta de pré-escola para crianças de 4 e 5 anos.

Meta 2: Apoiar os municípios na ampliação da oferta de creches para, no mínimo, 50% das crianças de zero a três anos, de acordo com a demanda.

No cumprimento dessas metas, o Governo do Ceará vem, desde 2024, construindo e entregando Centros de Educação Infantil (CEIs) aos municípios.

Até o momento, já foram entregues 44 CEIs, encontrando-se previstas mais 35 unidades para entrega, totalizando 79 novos equipamentos de educação infantil em todo o estado nessa gestão. Vale ressaltar que o plano ainda está em vigência. Assim, informamos ainda que se encontra em fase de elaboração o novo Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2026-2036, o qual contemplará expressamente a continuidade e o fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e Municípios para o alcance de metas ainda mais ambiciosas na Educação Infantil, a saber:

- i) universalização da oferta de pré-escola para crianças de 4 e 5 anos;
- ii) ampliação da oferta de creches para 60% das crianças de zero a três anos, superando o patamar mínimo de 50% previsto no PEPI original.

Diante do exposto, no que se refere à educação, o Governo do Estado, por meio da Seduc, reafirma seu compromisso com a primeira infância e com o



fortalecimento contínuo das políticas públicas voltadas à Educação Infantil Estado do Ceará, atuando em regime de colaboração com os 184 municípios cearenses, por meio de apoio técnico, formação de profissionais e investimentos em infraestrutura.

III) Saúde

No que se refere à saúde, a exemplo do que acontece na área de educação, ações relacionadas à Atenção Primária à Saúde (imunização, nutrição e redução da mortalidade infantil) envolvem responsabilidades compartilhadas entre estado e municípios. O Governo do Estado reafirma seu compromisso com essas agendas mediante apoio técnico, coordenação regional, qualificação dos serviços e busca permanente por melhorias, cabendo às secretarias setoriais competentes apresentar as informações técnicas específicas.

Considerando políticas de saúde relacionadas à Atenção Primária à Saúde, Atenção Especializada e à Vigilância Epidemiológica, as ações desenvolvidas ao longo de 2025 e até o presente momento evidenciam uma estratégia estadual abrangente para enfrentamento da mortalidade infantil, estruturada no fortalecimento da vigilância do óbito, da qualificação da atenção materno-infantil, da regionalização da Rede de Atenção à Saúde e da educação permanente dos profissionais. Em conjunto, essas iniciativas contribuirão para aprimorar a qualidade da assistência ao pré-natal, parto, nascimento e cuidado neonatal, fortalecendo a prevenção dos óbitos evitáveis e a melhoria contínua dos indicadores de saúde materno-infantil no Estado do Ceará.

Considerando a análise dos resultados apresentados e a necessidade de aceleração na redução da mortalidade infantil e qualificar a assistência à Primeira Infância, informa-se que o Governo do Estado, por meio da Secretaria da Saúde - Sesa, por meio de atuação integrada entre suas Secretarias Executivas e áreas técnicas, a qual possui uma coordenação específica da Atenção Primária à Saúde - COAPS, vem desenvolvendo e implementando, de forma articulada e intersetorial, em conjunto de ações estruturantes voltadas ao fortalecimento da linha de cuidado materno-infantil, dentre as quais destacam-se:

- 1) Implantação da Planificação da Atenção à Saúde, fortalecendo a organização da Rede de Atenção Materno-Infantil, a coordenação do cuidado pela Atenção Primária à Saúde (APS) e a integração entre os diferentes pontos de atenção;
- 2) Capacitação dos profissionais da Atenção Primária para utilização da Estratificação de Risco Gestacional, qualificando a identificação precoce das gestantes de maior vulnerabilidade e o encaminhamento oportuno para os serviços de referência;
- 3) Elaboração e implantação da Nota Técnica Estadual de Estratificação de Risco da Criança, com processo de treinamento em todas as regiões de saúde, padronizando a classificação de risco e o acompanhamento das crianças conforme suas necessidades de cuidado;
- 4) Monitoramento sistemático do Painel de Estratificação de Risco Gestacional, permitindo acompanhar a cobertura da estratificação, apoiar a gestão regional e municipal e subsidiar intervenções oportunas junto aos municípios;
- 5) Desenvolvimento do Curso de Qualificação do Pré-Natal na Atenção Primária à Saúde, em parceria com instituições de ensino, visando fortalecer as competências das equipes de saúde na assistência pré-natal, na identificação precoce de fatores de risco e na prevenção de agravos maternos e infantis;
- 6) Capacitação de enfermeiros da APS para inserção do Implante subdérmico, ampliando o acesso aos métodos contraceptivos de longa duração, especialmente para adolescentes e mulheres em situação de maior vulnerabilidade, contribuindo para a prevenção da gravidez não planejada e da gravidez na adolescência;

Assinado Eletronicamente pelo sistema e-TCE - Renata Aguilar Sa Faot - 11/08/2026 15:45:11.
Clea Sabino de Matos Brito Bessa - 11/08/2026 16:09:45
Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - JOSE EDMAR FIRMINO DE FARIAS FILHO - 11/08/2026 14:37:57
PAULO EDUARDO JUVENCIO NERI - 11/08/2026 14:38:51
VANESSA ARAUJO DE GOMES SALGUEIRO - 11/08/2026 17:50:08
PARA VALIDAR ASSINATURAS DIGITAIS ACESSAR: <https://sigintecforasscuratce.com.br> E INSERIR O CODIGO 80448126093C20706001

- 7) Fortalecimento do monitoramento dos indicadores materno-infantis, acompanhamento periódico das regiões de saúde e municípios, análise dos óbitos maternos e infantis, apoio institucional e definição de estratégias voltadas à qualificação da assistência;
- 8) Apoio à implantação da Rede Alyne e das estratégias nacionais voltadas à redução da morbimortalidade materna e infantil, incluindo a implementação dos 10 Passos para Redução da Mortalidade Materna, com forte integração entre Atenção Primária e a Atenção Especializada;
- 9) Incentivo à qualificação do acompanhamento do crescimento e desenvolvimento infantil, da puericultura, da imunização, da promoção do aleitamento materno e da busca ativa de gestantes, puérperas e crianças com acompanhamento inadequado;
- 10) Publicação do Boletim Epidemiológico da Mortalidade Infantil e Fetal, fortalecendo a implementação de ações preventivas para reduzir a ocorrência de novos óbitos por causas evitáveis;
- 11) Publicação da Nota Técnica Vigilância dos Óbitos Prioritários: Mulher em Idade Fértil, Materno, Infantil, Fetal e Mal Definidos, que fortaleceu a investigação epidemiológica dos óbitos. A padronização dos fluxos de investigação, aliada ao fortalecimento dos Comitês de Prevenção dos Óbitos, possibilitou maior identificação das circunstâncias e fatores determinantes dos óbitos evitáveis, subsidiando intervenções oportunas nos serviços de saúde e contribuindo para o aprimoramento contínuo da assistência materno-infantil; No que se refere à Atenção Especializada e às Redes de Atenção à Saúde, seguem abaixo as ações realizadas no exercício de 2025, com vista à redução da mortalidade materna, infantil e fetal:
- 1) Republicação da Nota Técnica de Estratificação do Risco Gestacional e realização das Oficinas de Estratificação nas regiões de saúde;
- 2) Articulação e participação das Oficinas do Projeto De Braços Abertos, no âmbito da Atenção Especializada, com vista a integração da Atenção Primária e Ambulatorial Especializada, com enfoque na Atenção Materno-Infantil;
- 3) Monitoramento e avaliação dos hospitais certificados na Iniciativa Hospital Amigo da Criança, com ampliação de mais 02 instituições: Hospital e Maternidade Dra. Zilda Arns Neumann e Hospital Distrital Gonzaga Mota José Walter (aguardando publicação de Portaria pelo Ministério da Saúde);
- 4) Realização do I Fórum de Saúde Perinatal no Ceará: Desafios e Possibilidades promovido pelo Comitê de Prevenção de Mortalidade Materna, Infantil e Fetal;
- 5) Realização do Agosto Dourado com o tema "Priorize a Amamentação: Crie Sistemas de Apoio Sustentáveis" para profissionais da Atenção Primária à Saúde, Atenção hospitalar e Bancos de Leite Humano;
- 6) Processos formativos através de Oficinas de Qualificação dos Comitês Regionais de Prevenção da Mortalidade Materna, Infantil e Fetal, demonstrando investimento contínuo na educação permanente e qualificação dos profissionais e gestores, promovendo maior capacidade técnica para investigação, análise e prevenção dos óbitos evitáveis;
- 7) Fortalecimento da governança regional por meio das assessorias às Regiões de Saúde para adequações do PAR Regional, reuniões sistemáticas com o Ministério da Saúde e acompanhamento contínuo das ações estratégicas, como QualiNEO e Monitoramento Neonatal-IFF;
- 8) Ampliação dos leitos obstétricos e de Cuidados Neonatais no Hospital Universitário do Ceará (HUC);
- 9) Reestruturação do Comitê Estadual de Incentivo ao Aleitamento Materno e Rede de Bancos de Leite Humano do Ceará;

ACHADOS	RECOMENDAÇÃO
CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA	
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.	Ao Poder Público que fortaleça monitoramento e a avaliação das metas do Plano Estadual da Primeira Infância, com vistas ao alcance dos resultados previstos.
Verifica-se a necessidade de manutenção e aprimoramento das ações de saúde materno-infantil, com vistas à redução da taxa de mortalidade de crianças menores de um ano de idade.	Ao Poder Público que aprimore as ações de saúde materno-infantil, visando à redução da mortalidade de crianças menores de um ano de idade.

2.1.2. Execução Orçamentária

Situação encontrada

15. No Relatório de Instrução nº 2281/2026 (item nº 2.2.6.2.2.3.2), foi demonstrado o seguinte achado:

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.

Esclarecimentos encaminhados

16. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, o interessado encaminhou os seguintes esclarecimentos:

Sobre o teor do referido achado, a Comissão entende não se tratar de divergência, considerando que o valor classificado no elemento 34 compõe o valor consolidado de “Outras Despesas de Pessoal Decorrente de Contrato de Terceirização”, bem como execuções nos elementos 91 e 92 quando vinculadas ao subelemento 34, conforme prevê o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF e os respectivos mapeamentos dos relatórios da Lei Responsabilidade Fiscal, da Secretaria Tesouro Nacional, órgão central de contabilidade do país.

Dessa forma, a linha do demonstrativo “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização” possui o mapeamento com as seguintes naturezas “ND: 3.3.XX.34.00 + ND: 3.3.90.91.34 + ND: 3.3.90.92.34”.

Assim, percebe-se que além do elemento de despesa 34, possui na regra de mapeamento da linha os elementos 91 e 92 vinculados ao “subelemento” 34, conforme figura abaixo.



20. No Relatório de Instrução nº 2281/2026 (item nº 2.3.2 e 2.3.7), foi demonstrado o seguinte achado:

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

Esclarecimentos encaminhados

21. Em resposta, o interessado, por meio dos documentos acostados aos autos, inicialmente esclarece a diferença entre Déficit Atuarial e Déficit Financeiro:

O **déficit atuarial** ocorre quando o valor projetado das obrigações futuras de um plano de previdência (como o pagamento de aposentadorias e pensões) é maior do que a soma dos recursos atuais do fundo com as contribuições e receitas futuras esperadas. O período de projeção atuarial nos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) é de 75 anos

O **déficit financeiro** (também chamado de insuficiência financeira) é o descompasso imediato entre as receitas (contribuições) e as despesas (pagamento de aposentadorias e pensões) de um RPPS em um único exercício (ano) ou mês. Representa a falta de liquidez no curto prazo para honrar os compromissos correntes:

Por serem fatos distintos, são adotados tratamentos contábeis, orçamentário e patrimoniais também distintos: o **Fundo de Previdência Parlamentar (FPP)**, com déficit atuarial projetado a ser coberto, e o **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS/FUNAPREV)**, com déficit financeiro imediato. Essa distinção é fundamentada estritamente nas diretrizes da **Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) 14 e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**

Para contextualizar a adequação dos procedimentos adotados pelo Estado, cumpre destacar a diferenciação normativa entre déficit financeiro e déficit atuarial (IPC 14, item 197):

*"O RPPS pode apresentar déficits correspondentes às insuficiências imediatas (**déficit financeiro**) ou projetadas (**déficit atuarial**) para o pagamento de benefícios previdenciários. Os déficits são considerados financeiros quando correspondem a insuficiências financeiras presentes para o pagamento dos benefícios previdenciários de cada mês, no exercício atual, e os déficits atuariais quando representam valores necessários ao equilíbrio futuro do regime, projetados no futuro e analisados a valor presente."*

22. Em seguida apresenta a contabilização realizada em cada evento e esclarece que:

A. Fundo de Previdência Parlamentar (FPP) – Cobertura de Déficit Atuarial
Natureza do Repasse: Os aportes realizados ao FPP destinam-se à cobertura de



insuficiências financeiras projetadas para o futuro (déficit atuarial), com base em estudos atuariais específicos e autorizados por legislação correlata - LOA 2026.

Procedimento Contábil: Como o recurso transferido não se destina ao pagamento de despesas previdenciárias do mês corrente, a despesa correspondente só se materializará anos à frente. Diante disso, conforme determina o item 207 da Instrução Normativa 14, o ente transferidor executa a despesa orçamentária.

(...)

Ou seja, o recurso para cobertura do déficit atuarial, executado por meio da modalidade intraorçamentária, visto que se destina a órgão do orçamento da seguridade social do Estado. O responsável pela execução da despesa é a Assembleia Legislativa e o beneficiário o FPP.

(...)

B. RPPS/FUNAPREV – Cobertura de Déficit Financeiro

Natureza do Repasse: Trata-se de repasses mensais destinados a cobrir a insuficiência financeira imediata (déficit apurado no mês corrente) verificada no FUNAPREV.

Assim, o FUNAPREV, ao pagar os segurados mediante execução orçamentária com fontes de recursos do Tesouro Estadual, registrará em termos patrimoniais.

(...)

Procedimento Contábil: Sob a ótica patrimonial, a transferência é operacionalizada estritamente sob a rubrica de Transferências Financeiras Concedidas / Recebidas (contas patrimoniais).

Justificativa: O procedimento atende ao disposto na página 462 do MCASP, que veda a duplicidade de registros do mesmo gasto:

(...)

Análise da execução orçamentária na transferência de recursos: FPP vs. FUNAPREV

(...)

No caso do FPP: Os recursos recebidos não se destinam ao custeio das despesas previdenciárias do mês corrente, pois a despesa que eles irão financiar só se concretizará no futuro. O recurso recebido com a finalidade de cobertura de déficit atuarial será capitalizado para pagamentos futuros. O pagamento das despesas previdenciárias do mês atual já é coberto pelas receitas do próprio período ou por recursos aplicados disponíveis. Como não há execução orçamentária desses recursos para cobertura de déficit atuarial na ponta (como despesa do mês), a norma estabelece que a execução orçamentária ocorra no ato da transferência pelo ente transferidor, no caso em questão a Assembleia Legislativa. Caso contrário, o ente não registraria nenhuma despesa orçamentária no período.

No caso do Funaprev: A transferência financeira recebida é registrada apenas em contas patrimoniais. Isso ocorre porque a execução orçamentária da despesa

Assinado Eletronicamente pelo sistema e-TCE - Renata Aguiar Sa Faot - 11/08/2026 15:45:11.
Clea Sabino de Matos Brito Bessa - 11/08/2026 16:09:45.
Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - JOSE EDMAR FIRMINO DE FARIAS FILHO - 11/08/2026 14:37:57.
PAULO EDUARDO JUVENCIO NERI - 11/08/2026 14:38:51.
VANESSA ARAUJO DE SOES SALGUEIRO - 12/08/2026 07:50:08.
PARA VALIDAR ASSINATURA DIGITAL ACESSAR: <https://validador.assinatura.tce.ce.gov.br/EINSISTENCIA/ODIGO/E80441E12C4093CE70F60529D8E232EB>

previdenciária no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) já realiza no mesmo período da transferência de recursos.

Conclusão 1)

Em suma, a Assembleia Legislativa registra uma despesa orçamentária previdenciária ao transferir recursos para o FPP (cobertura do déficit atuarial), enquanto no FUNAPREV a despesa orçamentária de folha é computada no momento do pagamento efetivo aos beneficiários, concomitante ao recebimento da transferência financeira para cobertura do déficit financeiro.

23. Sobre a divergência verificada entre o Balanço Orçamentário e no Balanço Financeiro informou que:

A referida divergência decorre das regras de composição de cada demonstrativo contábil estabelecidas pela IPC 06 (Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro):

O Balanço Orçamentário utiliza exclusivamente contas de Natureza da Informação Orçamentária (Classes 5 e 6).

O Balanço Financeiro consolida informações de natureza orçamentária, patrimonial e de controle (Classes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 do PCASP).

Devido a essa multiplicidade de classes de contas no Balanço Financeiro, determinadas transações podem gerar registros simultâneos em linhas distintas do demonstrativo, criando uma aparente duplicidade de informações se não houver ajustes de exclusão.

O Caso Concreto: Aportes ao FPP

A divergência de R\$ 4.392.825,00 refere-se exatamente aos aportes patronais para a cobertura do déficit atuarial realizados entre a Assembleia Legislativa (CG 010001) e o Fundo de Previdência Parlamentar (UG 010101).

Durante a execução da despesa, o sistema contábil gerou os seguintes registros:

- Nota de Liquidação (ex: 2025NL006580): Gerou a Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) na conta 3.5.1.3.2.02.02 (Recursos para Cobertura de Déficit Atuarial), classificada pela IPC 06 na linha de "Transferências Concedidas para Aportes de recursos para o RPPS";

- Ordem Bancária (ex: 2025OB011158): Gerou saldo na conta 6.2.2.1.3.04.01 (Crédito Empenhado Liquidado Pago), classificada pela IPC 06 no grupo "Despesa Orçamentária".

Caso ambos os registros fossem mantidos de forma cumulativa, o mesmo montante seria computado duas vezes no Balanço Financeiro: uma vez como receita orçamentária e outra como transferência financeira concedida.

24. Diante do ajuste realizado, foi apresentada consulta realizada à STN na qual foi confirmada “a correção do procedimento adotado pelo Estado”.

25. Por fim, na justificativa apresentada é concluído que:

Conclusão 2)

A aparente divergência entre o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro constitui uma inconsistência contábil ou falha de controle. Trata-se do exato cumprimento da norma técnica de consolidação de contas públicas (IPC 06), validada e cancelada pelo órgão regulador federal (STN), com o intuito exclusivo de impedir a duplicidade de informações no Balanço Financeiro do Estado do Ceará.

Análise e Conclusão da Unidade Técnica

26. A justificativa apresentada demonstra que os critérios contábeis adotados na evidenciamento 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 06 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 exerce influência na 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.

2.1.3.2. Empresas Dependentes Sob A Ótica Da Lei De Responsabilidade Fiscal

Situação encontrada

30. No Relatório de Instrução nº 2281/2026, foi demonstrado o seguinte achado:

5. Indicativo de dependência da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S/A, em (Cearapar), em decorrência de recursos repassados pelo

Governo do Estado do Ceará, a título de constituição ou aumento de capital, tendo 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.

Esclarecimentos encaminhados

31. Em resposta, o interessado, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminhou os seguintes esclarecimentos:

Sobre o referido achado, a Comissão Gestora Intersetorial para Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades no Âmbito das Contas Anuais de Governo corrobora com o inteiro teor da Nota Técnica elaborada pela Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S/A – Cearapar, a qual segue com o Anexo II.

Nesse sentido, o Governo do Estado, por meio do Comitê de Gestão de Resultados e Gestão Fiscal – Cogefr, continuará efetuando monitoramento sobre o processo de estruturação institucional da Companhia, assim como dos projetos de elevada complexidade técnicas e operações financeiras por ela conduzidos, de elevado potencial de retorno econômico ao Estado, para, conforme prevê o art. 2º da Lei Estadual nº. 17.477/2021, classificar a Cearapar como dependente ou permanecendo como não dependente, nos termos do inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, sem prejuízo da atuação dos órgãos de fiscalização.

32. Na nota técnica emitida pela Cearapar apresenta argumentos relativos ao achado (ANEXOS AOS ESCLARECIMENTOS - 40719/2026 - 20/07/2026 - 017552/2026):

(...)

III - O Sistema Estadual de Gestão de Ativos e o papel institucional da Cearapar

(...)

A instituição do Sistema Estadual de Gestão de Ativos, por meio da Lei Complementar nº 296, representou uma importante inovação administrativa ao estabelecer um modelo integrado de governança patrimonial, destinado à racionalização da administração dos ativos públicos, à maximização de seu potencial econômico e à diversificação das fontes de receitas do Estado.

Nesse contexto, a CearaPar foi concebida como o principal instrumento operacional do Sistema, incumbindo-lhe desenvolver mecanismos modernos de estruturação financeira, gestão patrimonial, modelagem de projetos, captação de investimentos e implementação de novos negócios públicos.

(...)

Importa destacar que, embora autorizada pela Lei Estadual nº 16.698/2018, a Cearapar somente foi efetivamente constituída no final de 2021, encontrando-se, desde então, em processo contínuo de estruturação institucional. Esse processo foi significativamente ampliado pelas sucessivas alterações legislativas

promovidas nos anos de 2023, 2024 e 2026, que expandiram substancialmente suas competências e responsabilidades.

Cada nova atribuição legal exigiu investimentos adicionais em pessoal especializado, tecnologia, sistemas de governança (...) e estrutura administrativa(...).

Vale destacar que muitos dos dispêndios realizados pela Cearapar, embora não sejam registrados na contabilidade com investimentos, por força das normas contábeis aplicáveis, são na sua essência, “investimentos” na estrutura institucional e operacional da companhia.

(...)

IV - Natureza dos aportes de capital

Os recursos destinados pelo Estado à CearaPar possuem natureza de aporte de capital, voltados ao fortalecimento patrimonial da empresa e à implantação de sua capacidade operacional.

Empresas públicas e sociedades de economia mista que executam projetos estruturantes normalmente atravessam um período inicial de maturação, durante o qual os investimentos precedem a geração de receitas operacionais recorrentes.

Nesse estágio, é esperado que parte dos recursos aportados seja utilizada para suportar dispêndios indispensáveis ao funcionamento da estrutura administrativa e ao desenvolvimento dos projetos estratégicos atribuídos legalmente à companhia.

(...)

VI - Da interpretação sistemática da Lei de Responsabilidade Fiscal

A conclusão constante do Relatório de Instrução deve ser interpretada à luz do contexto jurídico e institucional que fundamenta a criação e a atuação da CearaPar.

O conceito de empresa estatal dependente previsto no art. 2.º, inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000 não pode ser aplicado de forma automática ou exclusivamente a partir da constatação de que aportes de capital contribuíram, em determinado exercício, para suportar despesas necessárias ao funcionamento da Companhia.

Tal interpretação desconsidera que a CearaPar se encontra em fase de consolidação institucional, executando projetos estruturantes de elevada complexidade técnica e econômica, cuja maturação demanda investimentos prévios antes da geração de receitas operacionais recorrentes.

A doutrina especializada em finanças públicas e governança das empresas estatais reconhece que sociedades constituídas para desenvolver projetos estruturantes ou implementar políticas públicas apresentam, naturalmente, um período de maturação institucional, durante o qual a realização de aportes patrimoniais constitui instrumento legítimo de fortalecimento da capacidade operacional da entidade.

Assinado Eletronicamente pelo sistema e-TCE - Renata Aguiar Sa Faot - 11/08/2026 15:45:11.
Cléa Sabino de Matos Brito Bessa - 11/08/2026 16:09:45.
Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - JOSE EDMAR FIRMINO DE FARIAS FILHO - 11/08/2026 14:37:57.
PAULO EDUARDO JUVENCIO NERI - 11/08/2026 14:38:51.
VANESSA ARAUJO DE GÓES SAGUEIRO - 12/08/2026 07:50:08.
PARA VALIDAR AÇÃO ASSINADA POR(S) DIGITEIS E-CESSE <https://validador.assinatura.tce.ce.gov.br/ENGINHA/CC/DIIGO/E8044BE2C4093C767040059D8E239914>

No caso da CearaPar, os recursos aportados destinam-se precisamente à implantação da infraestrutura administrativa, tecnológica, financeira e operacional necessária ao funcionamento do Sistema Estadual de Gestão Ativos, concebido para produzir benefícios permanentes à gestão fiscal e patrimonial do Estado.

A utilização de parcela desses recursos para custear investimentos indispensáveis ao desenvolvimento de suas atividades institucionais não desnatura a finalidade do aporte nem permite concluir, isoladamente, pela caracterização de dependência financeira, especialmente quando tais dispêndios estão diretamente relacionadas à implementação das competências legalmente atribuídas à Companhia.

(...)

VII - Conclusão

Assim, entende-se que a análise das Contas de Governo deve considerar o contexto normativo, institucional e estratégico que envolve a atuação da CearaPar, avaliando os aportes de capital como investimentos públicos voltados à implementação de políticas estruturantes de longo prazo, e não apenas sob a ótica restrita da execução orçamentária do exercício.

Para tanto, importa destacar que o **processo de implantação, estruturação e consolidação deverá se concretizar à medida que sejam promovidas alterações na legislação**, que estão sendo elaboradas, **de modo a permitir que a CearaPar tenha receitas recorrentes**, e não somente de "taxas de sucesso", **para suportar a sua estrutura física e de pessoal e as atividades que desempenha em prol de sua missão institucional, e pelas quais atualmente não recebe remuneração.** (nosso grifo)

Análise e Conclusão da Unidade Técnica

33. Na nota técnica apresentada consta que “os recursos destinados pelo Estado à CearaPar possuem natureza de aporte de capital, voltados ao fortalecimento patrimonial da empresa à implantação de sua capacidade operacional”, entretanto, como os recursos recebidos foram utilizados não apenas para despesas de capital, mas também para cobertura de despesas operacionais, verifica-se a inclusão do conceito de empresa dependente, conforme definido pela LRF.

34. Ademais, sabendo que a Cearapar foi constituída no final de 2021, nas justificativas é citado que “o conceito de empresa estatal dependente previsto no art. 2.º, inciso III, da Lei Complementar n.º 101/2000 não pode ser aplicado de forma automática”, entretanto, não se verifica no ordenamento jurídico a definição de um prazo para a implementação do conceito definido pela LRF.

35. Acrescenta-se que na nota técnica é reconhecida a dependência ao registrar que:

a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital sistema de ensino superior público do Estado do Ceará.

Esclarecimentos encaminhados

39. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, o interessado encaminhou seguintes esclarecimentos:

Inicialmente, cabe registrar que o Estado do Ceará vem cumprindo anualmente índice de aplicação mínima de 25% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT) na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme pode ser verificado no Gráfico abaixo. [...]

Ainda sobre o assunto, referenciando o art. 211, §§ 2º e 3º da Constituição Federal de 1988, depreende-se que os entes federais atuarão em colaboração na distribuição dos sistemas de ensino, de forma que os municípios atuarão no ensino fundamental e educação infantil e os estados atuarão prioritariamente no ensino médio. Fato este corroborado pela nossa Constituição Estadual, em seu artigo 228, § 1º assim disposto: [...]

A tabela a seguir demonstra a evolução dos gastos pelas subfunções ligadas à educação (ensino fundamental, médio, profissional e superior). [...]

A alocação de recursos pelo Estado, considerando as subfunções que traduzem o sistema de ensino, tem observado, no período acima, um crescimento acentuado na subfunção Ensino Médio, conforme a competência que lhe é atribuída pelo art. 228, §1º. Além disso, a subfunção Ensino Superior também apresentou uma evolução significativa em todo o período analisado, com crescimento de 2024 em relação à 2025 superior ao crescimento observado de 2023 para 2024.

Como reflexo dos investimentos efetuados pelo Estado, no ensino fundamental, por meio de programas de apoio aos municípios, o Estado vem contribuindo para a obtenção de resultados marcantes, possuindo a melhor rede pública do Brasil nos anos iniciais do Ensino Fundamental (Ideb 2023) e acima da média do país nos anos finais. Para o ensino médio, o Governo do Ceará vem investindo fortemente na expansão do ensino em tempo integral e profissionalizante, oferecendo ensino médio integrado a cursos técnicos com estrutura de excelência, além da valorização dos profissionais e na infraestrutura escolar. Os resultados recentes apontam para recordes históricos de aprovação de estudantes da rede pública no ensino superior, com o Ceará liderando a participação nacional de concluintes do Ensino Médio no Enem. Já no ensino superior, o crescimento da execução ano a ano reflete o aumento no investimento que vem realizando principalmente na expansão e melhoria na estrutura das universidades estaduais.

Já a execução orçamentária efetuada diretamente pelas três universidades estaduais, nos exercícios de 2023, 2024 e 2025, apresentou os seguintes números: [...]

A Tabela 05 apresenta a evolução das despesas empenhadas pelas três universidades estaduais: Universidade Estadual do Ceará (UECE), Universidade Vale do Acaraú (UVA) e Universidade Regional do Cariri (URCA) nos exercícios de 2023 a 2025, considerando todas as despesas executadas e todas as fontes de

Assinado Eletronicamente pelo sistema e-TCE - Renata Aguiar Sa Faot - 11/08/2026 15:45:11.
Clea Sabino de Matos Brito Bessa - 11/08/2026 16:09:45.
Assinado Digitalmente pelo sistema e-TCE - JOSE EDMAR FIRMINO DE FARIAS FILHO - 11/08/2026 14:37:57.
PAULO EDUARDO JUVENCIO NERI - 11/08/2026 14:38:51.
VANESSA ARAUJO DE GOES SALGUEIRO - 12/08/2026 07:58:08.
PARA VALIDAR ASSINATURAS DIGITAIS ACESSAR: <https://validarassinatura.tce.ce.gov.br> E INSERIR O CÓDIGO: 4093C7B01A9126208E232B

recursos. O valor total empenhado passou de R\$ 668.445.824,96, em 2023, para R\$ 741.019.929,98, em 2024, alcançando R\$ 896.181.494,32, em 2025, o que representa crescimento acumulado de aproximadamente 34,07% no período.

No que se refere especificamente quanto à metodologia aplicada para aferição dos valores aplicados em Educação Superior, é importante destacar que há uma contradição no próprio texto constitucional. Enquanto o caput do artigo 244 trata, em seu bojo, conforme transcrito abaixo, a exigência de aplicação em despesas de capital, o parágrafo único trata da possibilidade das universidades executarem com material de consumo, serviços de terceiros e encargos, serviços pessoais e outros custeios, ou seja, despesas que são tipicamente correntes. [...]

Além disso, o artigo 224 da Constituição Estadual estabelece o mínimo a ser aplicado em sistema de Ensino Superior, tendo como referência o art. 212 da Constituição Federal. A aplicação mínima estabelecida pelo art. 212 da Constituição Federal na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) corresponde a 25% da Receita Corrente Líquida de Impostos.

Ao analisar o item 2.4.6 que deu origem ao Achado ora abordado, percebe-se que foi utilizado como referência o valor efetivamente aplicado em MDE e não o mínimo exigido constitucionalmente, conforme prevê o texto constitucional.

Diante do que foi exposto, se faz imprescindível um alinhamento prévio e entendimento entre o Poder Executivo e essa Corte de Contas para definição de metodologia de cálculo para aferição do valor mínimo e efetivamente aplicado no Ensino Superior.

Análise e Conclusão da Unidade Técnica

40. Nos esclarecimentos ofertados, destacou-se o cumprimento nos últimos anos do limite mínimo de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o art. 212 da Constituição Federal de 1988, sendo ressaltada as competências do Estado do Ceará em relação ao ensino médio, considerando as disposições constitucionais.

41. Em relação aos gastos com ensino superior (R\$ 1.017.314.259,40), verificou-se um aumento de 22,06% em comparação com o ano anterior (R\$ 833.440.679,76). Considerando a execução orçamentária das Universidades Estaduais (R\$ 896.181.494,32), verificou-se um aumento de 20,94% em comparação com o ano anterior (R\$ 741.019.929,98).

42. Quanto aos gastos com ensino superior classificados como despesas de capital (R\$ 117.611.994,35), constatou-se um aumento de 23,53% em relação ao ano anterior (R\$ 95.208.744,39).

43. Por fim, apontou-se a utilização como referência na apuração do valor efetivamente aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino (25,17%), e não do mínimo exigido constitucionalmente (25%), sendo acatado este critério.

44. Entretanto, mesmo considerando tal parâmetro no recálculo (R\$ 8.759.692.585,58 / 5 = R\$ 1.751.938.517,12), constata-se que o montante de gastos com ensino superior classificados como despesas de capital (R\$ 117.611.944,35) permanece inferior ao montante previsto de acordo com as disposições constitucionais (R\$ 8.759.692.585,58 / 5 = R\$ 1.751.938.517,12).

45. Desse modo, conclui-se pela permanência do achado com a seguinte recomendação:

Quadro 4 – Relação dos achados / recomendações

ACHADO	RECOMENDAÇÃO
CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA	
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.	Ao Poder Executivo que adote medidas com 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.

2.1.5. Transparência na Administração Pública Estadual

2.1.5.1. Transparência na Execução do PPA

2.1.5.1.1. Acompanhamento do PPA

Situação encontrada

46. No Relatório de Instrução nº 2281/2026 (item nº 2.5.5.1), foi demonstrado o seguinte achado:

7. Ausência de disponibilização dos Relatórios de Acompanhamento da Execução do PPA referentes ao exercício de 2025 na página oficial da Seplag.

Esclarecimentos encaminhados

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

Os Relatórios de Monitoramento do PPA relativos ao fechamento do ano de 2025, tanto os Sintéticos, que são gerados automaticamente pelo Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), quanto os Analíticos, que passam por tratamento de informações e produção de texto de análise, foram disponibilizados no site da Seplag no dia 27 de março de 2026, respeitando o prazo para publicação estabelecido na Portaria Nº 214/2024 (DOECE de 28 de maio de 2024), que é de 90 dias contados do encerramento de cada ciclo quadrimestral de monitoramento do Plano. A consulta aos relatórios, incluindo sua data de disponibilização, pode ser feita pelo seguinte endereço eletrônico: <https://www.ce.gov.br/seplag/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-relatorios-de-monitoramento/>.



Vale ressaltar que no parágrafo 780 do Relatório de Instrução nº 2281/2026 TCE é mencionado que os referidos relatórios de monitoramento do PPA foram encontrados no site da Seplag, conforme segue descrito: “Ao realizar a consulta ao sistema de Relatórios de Monitoramento e Avaliação referente ao exercício de 2025, verificou-se que todos os Relatórios Sintéticos de Monitoramento, bem como o Relatório Analítico de Monitoramento, encontram-se disponíveis em formato PDF”.

Análise e Conclusão da Unidade Técnica

48. Os Relatórios de Acompanhamento do PPA referentes aos ciclos 2016–2019 e 2020–2023 encontram-se disponibilizados na página oficial da Seplag.
49. Os Relatórios de Monitoramento do PPA, relativos ao exercício de 2025, tanto os sintéticos, gerados automaticamente pelo Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA), quanto os analíticos, elaborados a partir do tratamento das informações e da produção de análises, encontram-se atualizados no portal institucional, com prazos de publicação devidamente normatizados.
50. O Governo informou o link direto para a página da Seplag (<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/menu-plano-plurianual/ppa-2024-2027-relatorios-de-monitoramento/>) onde os relatórios sintéticos e analíticos de monitoramento do PPA 2024–2027 estão disponíveis para consulta pública.
51. Com o objetivo de assegurar a transparência contínua das informações, foi editada a Portaria nº 210/2024, publicada no Diário Oficial do Estado em 28/05/2024, estabelecendo que os relatórios do PPA sejam disponibilizados no portal da Seplag em até 90 dias após o encerramento do ciclo de consolidação de cada quadrimestre.
52. Além disso, a Seplag disponibilizou em seu portal um cronograma contendo as datas de inserção e a previsão de publicação dos relatórios de monitoramento, conferindo maior previsibilidade e transparência ao processo.
53. Diante das informações apresentadas, conclui-se que o Estado comprovou a adoção das medidas necessárias para assegurar a disponibilização dos relatórios de monitoramento do PPA. Assim, **considera-se atendido o achado nº 7.**

2.1.5.1.2. Monitoramento e Avaliação do PPA

54. No Relatório de Instrução nº 2281/2026 (item nº 2.5.5.2), foi demonstrado o seguinte achado:

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

Esclarecimentos encaminhados

55. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, o interessado encaminhou seguintes esclarecimentos:

Sobre o referido Achado, a Comissão informa que a página de Participação Cidadã do Portal Ceará Transparente era utilizada como instrumento de interlocução entre a Administração Pública e a sociedade, viabilizando participação popular nas diversas etapas do processo de elaboração do Plano Plurianual (PPA). Com vistas ao aperfeiçoamento desse processo, a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) desenvolveu, no último ciclo de planejamento, uma plataforma própria destinada à realização das atividades de participação social referente ao PPA, plataforma Ceará Participativo (www.cearaparticipativo.ce.gov.br).

Nesse contexto, a página no Ceará Transparente foi devidamente atualizada, de modo a assegurar o direcionamento dos usuários à plataforma institucional atualmente adotada pela Seplag, garantindo o acesso ao canal oficial de participação cidadã.

Evidências:

<https://www.cearaparticipativo.ce.gov.br/>

<https://cearatransparente.ce.gov.br/ppa?locale=pt-BR>

Análise e Conclusão da Unidade Técnica

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**.

3. CONCLUSÃO

58. O presente tópico tem como objetivo reunir as recomendações decorrentes da análise realizada ao longo do presente Relatório e do Relatório de Instrução nº 2281/2026, que, na perspectiva da Diretoria de Contas de Governo, ainda persistem, de forma a subsidiar a elaboração do Parecer Prévio sobre as Contas do Governador – exercício de 2025.

59. As recomendações propostas, alicerçam-se na função constitucional deste Tribunal de Contas é de assegurar a observância aos princípios da legalidade, eficiência, legitimidade e

economicidade na gestão pública. Além disso, estão alinhados com os princípios e normas fiscais e contábeis.

60. No quadro seguinte, consolidou-se as recomendações advindas de exercícios anteriores, ainda pendentes de ações/medidas governamentais (Quadro 6 do Relatório de Instrução nº 2281/2026), e as novas recomendações sugeridas resultantes da análise da prestação de contas do exercício de 2025 (apresentadas no quadro 1 desta Instrução).

Quadro 5 – Recomendações consolidadas

RECOMENDAÇÕES
1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.
2. Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta a regular a aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Educação Infantil”, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
3. Ao Poder Público que fortaleça o monitoramento e a avaliação das metas do Plano Estadual da Primeira Infância, com vistas ao alcance dos resultados previstos.
4. Ao Poder Público que aprimore as ações de saúde materno-infantil, visando à redução da mortalidade de crianças menores de um ano de idade.
5. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.
6. À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos.
7. À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
8. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.
9. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.
10. 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 da CRFB). (acato sugestão MPC).
11. 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. (acato sugestão MPC).

12. 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 (autoria deste Relator).
13. 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. (autoria deste Relator).
14. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF e às diretrizes e padrões disposto na NB/TSP 34 – Custos no Setor Público. (acato sugestão SECEX – redação reformulada).
15. À SEPLAG que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
16. 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. 1º, 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.
17. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
18. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.
19. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 10 Contabilização de Consórcios Públicos.
20. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.
21. Ao Governo do Estado que aprimore o sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.
22. Ao Poder Executivo Estadual, que comunique o seguimento ou a paralisação de suas obras que se encontram paralisadas ou com baixíssima execução, divulgando um plano de ação para os anos seguintes, como forma de prestação de contas, de modo a possibilitar os controles administrativo e social e a transparência.
23. Ao Poder Público Estadual, em atendimento ao interesse público e à cidadania, que busque a otimização da qualidade de atendimentos dos usuários das unidades de saúde geridas pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) quanto à qualidade de atendimento ao usuário; quanto ao controle da presença de médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde; quanto às condições de armazenamento e dispensação de medicamentos; quanto as condições físicas do local (acessibilidade,

limpeza, conforto, sinalização, segurança) e de equipamentos; ao descarte de resíduos de serviços saúde; e quanto ao serviço de transporte de pacientes.

24. 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..

25. Ao Poder Executivo que adote medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento da meta 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.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

61. Com base no exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, encaminha o feito ao juízo deliberatório desta Corte de Contas, opinando no sentido de que seja sugerida ao Poder Legislativo do Estado do Ceará a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação Anual das Contas do Governo do Estado, exercício de 2025, responsabilidade do Excelentíssimo Governador do Estado do Ceará, Elmano de Freitas da Costa, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Estadual e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio das suas unidades técnicas.

Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará. Fortaleza, 11 de agosto de 2026.

Assina(m) este documento:

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

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

Cléa Sabino de Matos Brito
Bessa
(elaboração)
Analista de Controle Externo
Mat. 0974-5

Renata Aguiar Sá Faot
(elaboração)
Analista de Controle Externo
Mat. 1667-9

José Edmar Firmino de Farias Filho (Supervisão)
Diretor de Contas de Governo
Mat. 1652-6