

**PARECER Nº 2261/2025 – PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS**PROCESSO Nº: **07448/2025-7**ESPÉCIE: **CONTAS DE GOVERNO**ENTIDADE: **GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ****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 2024, encaminhado a essa Corte de Contas em atenção ao art. 76, I, da Constituição Estadual.

O processo foi autuado e encaminhado ao Relator, Conselheiro Ernesto Saboia, no dia 04/04/2025. Na mesma data, 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 1859/2025 (inicial) e nº 2649/2025 (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 econômica e indicadores sociais**

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 1859/2025 (seq. 32) e

nº 2649/2025 (seq. 47), com especial destaque para os pontos que o *Parquet* de Contas entendeu mais relevantes.

Em 2024, o PIB cearense apresentou um crescimento significativo de 6,49%, enquanto o PIB nacional apresentou um avanço de 3,40%. 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 25,16%, 10,65% e 4,28%, respectivamente.

O setor de maior representatividade no PIB cearense foi o de serviços, influenciado precipuamente pelo bom desempenho das atividades de Serviços Prestados às Famílias e Associativos (+9,39%); Comércio e Serviços de Manutenção e Reparação de Veículos Automotores (+7,65%); Transporte, Armazenagem e Correios (+5,19%); Serviços Financeiros (+4,28%); e Serviços de Alojamento e Alimentação (+3,89%).

Destaque-se que a **Balança Comercial cearense obteve baixo desempenho, apresentando um saldo negativo de US\$ 1,51 bilhão, com a redução no valor das exportações e das importações em 27,79% e 5,64%**, respectivamente, em relação ao ano anterior.

No mercado de trabalho local, foi registrado um saldo acumulado positivo de 56.231 empregos formais com carteira de trabalho assinada, observando-se, em 2024, onze saldos mensais positivos e apenas um saldo mensal negativo, no mês de dezembro.

**O Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) da Região Metropolitana de Fortaleza encerrou o ano de 2024 em 4,92%**, enquanto o IPCA nacional alcançou o percentual ligeiramente inferior de 4,83%. Tais valores encontram-se **acima do intervalo de tolerância (4,5%) da meta (3%) estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional**.

Quanto à arrecadação total das receitas tributárias estaduais, o Estado do Ceará alcançou um valor de R\$ 25.930.558.359,65, representando um acréscimo real de 11,08% em relação ao exercício de 2023.

Diante do exposto, verifica-se que a economia cearense apresenta sinais de crescimento, apesar da pressão exercida pela inflação.

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 21 (Execução orçamentária das maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos) do Relatório de Instrução nº 1859/2025 evidencia que o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2024, 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 relação à **educação**, o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) é o indicador utilizado para avaliar a qualidade do ensino nas escolas públicas e estabelecer metas para sua melhoria.

Segundo informado pelo setor técnico, os dados mais recentes sobre o IDEB são referentes ao exercício de 2023, atualizados até 14/08/2024 pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Em 2023, o Estado do Ceará apresentou, para a rede de ensino estadual, um resultado melhor do IDEB relativo aos anos iniciais do Ensino Fundamental, em comparação ao ano de 2021. Todavia, permaneceu com a mesma nota em relação aos anos finais do Ensino Fundamental (5,3) e ao 3º ano do Ensino Médio (4,4).

De acordo com o Ranking de Competitividade dos Estados<sup>1</sup>, o Estado do Ceará encerrou o ano de 2024 na 2ª posição em âmbito nacional, subindo duas posições em relação ao exercício anterior no pilar “Educação”, que engloba 7 (sete) indicadores, quais sejam, “ENEM”, “Taxa de Frequência Líquida do Ensino Fundamental”, “Taxa de Atendimento do Ensino Infantil”, “IDEB”, “Taxa de Frequência Líquida do Ensino Médio”, “Avaliação da Educação” e “Índice de Oportunidade da Educação”.

Especificamente em relação ao IDEB, o Estado do Ceará ficou em 4º lugar em âmbito nacional, de acordo com o Ranking de Competitividade dos Estados, em 2024.

Importa ressaltar que os resultados alcançados no IDEB foram objeto de Recomendação<sup>2</sup> emitida no Parecer Prévio nº 276/2023 e reiterada no Parecer Prévio nº 239/2024, a qual foi considerada “**parcialmente atendida**” pela Diretoria Especializada, nos seguintes termos<sup>3</sup>:

684. Em 2024, o estado do Ceará obteve o melhor resultado do Ideb do Ensino Fundamental (anos iniciais) em relação aos anos anteriores para rede de ensino estadual.

685. Em relação aos anos finais do Ensino Fundamental e ao 3º ano do Ensino Médio, o Ceará obteve um crescimento e depois permaneceu com mesma nota para os anos finais do Ensino Fundamental (5,3) e o 3º ano do Ensino Médio (4,4) quando comparado com o ano de 2021 na rede de ensino estadual.

686. Destaca-se que os dados mais recentes acerca do IDEB são referentes ao exercício de 2023, atualizados pelo INEP em 14/08/2024.

687. Diante disso, esta Diretoria entende pela houve uma melhora para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Para os anos finais e ensino médio o Estado do Ceará manteve sua nota em 2023 sem melhoria na rede de ensino público estadual. Logo, conclui que esta recomendação foi parcialmente atendida.

Ante o exposto, este MPC, alinhando-se ao posicionamento técnico, opina no sentido de que seja **reiterada a Recomendação 1**, expedida no parecer prévio relativo ao exercício de 2023.

Quanto à área da **saúde**, destacou-se que o Governo do Estado do Ceará publicou o Boletim Epidemiológico de vacinação da população indígena (Nº 01 19/04/2024)

<sup>1</sup> <https://rankingdecompetitividade.org.br/analise?pillar=educacao&indicator=nota-do-pilar&year=2024> Acesso em 03.06.2025.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Tópico 2.6 do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

para divulgar os resultados preliminares de coberturas vacinais do período de janeiro a dezembro de 2023 no território estadual cearense.

A título informativo, restou evidenciado o sucesso da imunização da população indígena, em comparação à cobertura vacinal da população em geral, que não alcançou a meta estabelecida em nenhum dos imunizantes.

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 2024.

Quanto aos **Crimes Violentos Letais e Intencionais**<sup>4</sup>, a SSPDS divulgou que, no ano de 2024, foram registradas 3.272 vítimas no Estado do Ceará, destacando o mês de abril com o maior número de vítimas registradas (320) e o mês de setembro com o menor número (231). Em comparação ao exercício de 2023, que registrou 2.970 vítimas, o referido indicador (CVLI) apresentou um **aumento de 10,17%**.

Por sua vez, em relação aos **Crimes Violentos Contra o Patrimônio**<sup>5</sup>, a SSPDS divulgou que, no ano de 2024, foram registradas 35.657 ocorrências no Estado do Ceará, tendo o mês de março com o maior número de ocorrências registradas (3.524) e o mês de dezembro como o de menor número (2.260). O referido indicador criminal (CVP) apresentou uma **diminuição de 16,3%** em relação ao exercício anterior, que registrou 42.607 ocorrências.

A atuação do Governo do Estado com relação à área da Segurança Pública foi objeto de Recomendação<sup>6</sup> emitida no Parecer Prévio nº 276/2023 e reiterada no Parecer Prévio 239/2024, alusivo às contas do exercício anterior.

Relativamente aos esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, o Relatório da Comissão do PASF<sup>7</sup> assinala que as ações realizadas pela Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social são baseadas em análises e estudos realizados pela Superintendência de Pesquisa Estratégia de Segurança Pública do Estado do Ceará (SUPESP).

O relatório acrescenta ainda que, durante o exercício de 2024, o Governo do Estado lançou o Programa Ceará Contra o Crime para reforçar a segurança do Estado, destacando a adoção das seguintes medidas:

- Implantação do Programa Moto Segura;
- Implementação de reconhecimento facial integrado às câmeras de videomonitoramento;
- Abertura de concursos para 2.600 novos profissionais de segurança;
- Criação de 17 bases do Raio, contemplando municípios com mais de 25 mil habitantes;

<sup>4</sup> Corresponde ao somatório de crimes de homicídio doloso/feminicídio, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio).

<sup>5</sup> Engloba as ocorrências de todos os tipos de roubo.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Plano de Ação para Sanar Fragilidades.

- Implantação de Núcleo da PEFOCE na Serra da Ibiapaba;
- Implantação de 12 novas delegacias em 11 municípios;
- Instalação de nova unidade prisional de regime semiaberto;
- Modernização e melhorias de 77 unidades de segurança;
- Modernização da perícia forense;
- Aquisição de 1.515 novas viaturas;
- Aquisição de 52.281 novos equipamentos (pistola, coletes balísticos, drones, submetralhadoras, dentre outros);
- Implantação de unidade da Polícia Civil em 5 municípios;
- Atendimento a 6.570 crianças/adolescentes por meio de ações realizadas pela Delegacia de Proteção à Criança e Adolescentes e pela Polícia Militar;
- Oferta de capacitações;
- Formação de 1.708 novos profissionais para a Segurança Pública;
- Entrega de 8 unidades móveis;
- Estruturação de 36 unidades da Polícia Militar;
- Implantação do sistema de videomonitoramento em Caririáçu;
- Implantação da Companhia do Raio em Caririáçu;
- Revitalização das estruturas físicas nas Delegacias de Defesa da Mulher em Caucaia e Sobral;
- Capacitação de 4.512 profissionais da segurança pública em diversos cursos;
- Manutenção das atividades das Delegacias Polos Plantonistas da Polícia Civil com atendimento 24h;
- Implantação das Unidades Regionais da CIOPS em Brejo Santo e Aracati;
- Estruturação das unidades da Polícia Militar;
- Aumento da frota de veículos/motos no sistema de segurança pública, com
- Aquisição de 188 veículos, 101 motos e locação de 147 veículos para as vinculadas da Segurança Pública;
- Atendimento a 9.081 pessoas entre profissionais da segurança pública e seus dependentes.

Após examinar o Relatório da Comissão do PASF, a Diretoria de Contas de Governo considerou a **Recomendação 3** como “**não atendida**”, dado que o indicador relativo à taxa de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) apresentou um aumento de 10,17% em relação ao ano de 2023 no Estado do Ceará.

Em resposta às considerações da unidade técnica (Processo nº 15447/2025-1), o Governo do Estado Ceará pugnou pela alteração do status da recomendação, de “não atendida” para “em fase de implementação”, tendo em vista que, a partir da implantação do Programa Ceará Contra o Crime no segundo semestre de 2024, houve notória diminuição nos indicadores de criminalidade (CVP e CVLI) no primeiro quadrimestre de 2025.

Em exame final (Relatório de Instrução nº 2649/2025), a Diretoria de Contas de Governo, após nova consulta ao Painel Dinâmico da SUPESP-CE, constatou que houve diminuição nos índices com a implantação do referido programa no segundo semestre de 2024. Dessa forma, a unidade técnica concordou em alterar o status da recomendação para “Em fase de implementação”.

Observa-se que as iniciativas implementadas pelo Governo do Estado do Ceará na esfera da Segurança Pública mostraram-se insuficientes para mitigar os índices de criminalidade no ano de 2024, tendo em vista que, apesar da redução no indicador de Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP), observou-se um incremento nas taxas de Crimes

Violentos Letais e Intencionais (CVLI), em relação ao exercício de 2023.

Em reforço argumentativo, cumpre ressaltar que **o Estado do Ceará, no ano de 2024, apresentou a maior taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes do Brasil (34,42)**, enquanto a taxa registrada em âmbito nacional foi de **16,64**, de acordo com os dados do Mapa da Segurança Pública 2025 (ano-base 2024)<sup>8</sup>, divulgado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Quanto aos **crimes de lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio)**, o **Mapa da Segurança Pública de 2025 evidencia um crescimento de 9,09% e 70,83%, respectivamente**, comparando os exercícios de 2023 e 2024.

Nos esclarecimentos adicionais, o Governo do Estado aponta uma redução dos indicadores de CVLI e CVP de janeiro a maio de 2025, comparativamente ao mesmo período de 2024. Tal informação pode ser confirmada a partir dos dados inseridos no Portal da Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Estado do Ceará<sup>9</sup>.

Entretanto, apesar da melhora de alguns indicadores no presente exercício, o Estado do Ceará ainda vivencia um cenário preocupante no âmbito da Segurança Pública, razão por que o Governo do Estado deve persistir na alocação de recursos e na implementação de estratégias para assegurar a ordem pública e a segurança dos cidadãos, direito fundamental previsto na Constituição Federal de 1988.

Ante o exposto, este MPC compreende ser imperioso **reiterar a recomendação** para que o Poder Executivo do Estado continue a reforçar 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.

Ademais, 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, o *Parquet* de Contas sugere que seja **recomendado** à Secretaria de Controle Externo 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.

## 2.2 Planejamento e execução orçamentária

O capítulo 2 do Relatório de Instrução nº 1859/2025 teve o objetivo de estabelecer um cotejo entre o planejamento traçado nas três leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e o que foi efetivamente cumprido no decorrer do exercício financeiro, por meio da comparação entre a execução física e a execução orçamentária dos programas.

<sup>8</sup> <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/dados-nacionais-de-seguranca-publica-mapa/mapa-de-seguranca-publica-2025.pdf> Acesso em 12/06/2025.

<sup>9</sup> [https://www.supesp.ce.gov.br/painel\\_dinamico/](https://www.supesp.ce.gov.br/painel_dinamico/) Acesso em 27/06/2025.

### 2.2.1 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 2024, foram executadas 85,10% das dotações autorizadas, das quais 15,10% foram destinadas a programas administrativos, 22,36% a programas especiais e 62,54% a programas finalísticos. Observa-se que os programas administrativos atingiram um percentual de execução de 97,18%, seguido pelos programas finalísticos (88,42%), enquanto os programas especiais empenharam apenas 71,56% de suas dotações.

Conforme já exposto, o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2024, priorizou as áreas de “Saúde”, “Segurança” 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 cinco<sup>10</sup> outros que também foram listados no Gráfico 21, responderam por 69,50% da totalidade de recursos empenhados em 2024 (R\$ 18.827.025.556,29), enquanto os demais 85 programas finalísticos representaram 30,50% (R\$ 8.263.128.852,96).

Com relação aos programas finalísticos por Eixo Governamental, aquele que apresentou maior representatividade nas execuções orçamentárias do Governo do Estado do Ceará em 2024 foi o Eixo 1 – O Ceará que Cuida, Educa e Valoriza as Pessoas (96,23%<sup>11</sup> do total planejado), no qual estão concentrados os principais temas estratégicos do PPA 2024-2027, tais como, saúde, educação e segurança pública.

Por outro lado, a execução orçamentária do Eixo 3 – O Ceará que Preserva, Convive e Zela pelo Território, atingiu apenas 55,62%, em virtude da baixa execução do programa 351 – Abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana (4,75%).

Extrai-se do Gráfico 26 do instrutivo inicial que a execução física do

<sup>10</sup> Excelência no desempenho da prestação jurisdicional; Infraestrutura e Logística; Educação em tempo integral e complementar ao ensino médio; Mobilidade, trânsito e transporte; e Abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana.

<sup>11</sup> Que corresponde ao montante de R\$ 20.080.845.391,88.

Programa Finalístico 351 – Abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana alcançou um percentual de apenas 21%.

O valor autorizado dos gastos com investimentos em 2024 para a Função 17 – Saneamento remonta à quantia de R\$ 532.384.105,92, todavia foram efetivamente empenhados apenas R\$ 45.490.286,62. Evidencia-se, pois, que o total de despesas realizadas com recursos próprios na referida função corresponde a um percentual de execução de apenas 8,54%.

Dados obtidos pelo IBGE<sup>12</sup> no Censo de 2022 revelam que apenas 41,17% dos domicílios cearenses tinham esgotamento sanitário, considerando-se a categoria “Rede geral, pluvial ou fossa ligada à rede”. Desse total, 38,25% representam os domicílios com rede geral ou pluvial e 2,92% referem-se aos municípios com fossa séptica ou fossa filtro ligada à rede.

Outrossim, os referidos dados evidenciam que apenas 79,21% dos domicílios cearenses possuem ligação à rede geral de distribuição de água e a utilizam como principal forma de abastecimento, enquanto 4,72% dos domicílios utilizam principalmente outra forma e 16,07% não possuem ligação com a rede geral.

É relevante registrar ainda os recentes dados divulgados no *Ranking do Saneamento 2025*<sup>13</sup>, elaborado pelo Instituto Trata Brasil, que analisou os indicadores de acesso a água tratada, coleta e tratamento de esgoto nos 100 municípios mais populosos do país. Dentre os municípios cearenses avaliados, Fortaleza obteve a 62ª colocação, Caucaia figurou na 79ª posição e Juazeiro do Norte ficou em 85º lugar, demonstrando desempenho insatisfatório frente à média nacional. Tal diagnóstico evidencia a urgência de maior atenção orçamentária e administrativa à política pública de saneamento básico no Estado.

Diante do exposto, faz-se oportuno **recomendar** 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).

A efetivação do direito ao saneamento básico, além de configurar obrigação legal do Estado, representa condição indispensável para o desenvolvimento humano, o combate às desigualdades regionais e a promoção da justiça social, devendo ser tratada como prioridade na alocação dos recursos públicos. Ademais, o descumprimento das metas estabelecidas no novo marco legal do saneamento pode ensejar responsabilização administrativa de agentes públicos, dada a sua natureza de norma cogente e vinculante, em consonância com os deveres constitucionais de planejamento, eficiência e efetividade na gestão pública.

Quanto à execução física dos programas finalísticos por Eixo

<sup>12</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/pesquisa/10102/122229> Acesso em 04/06/2025.

<sup>13</sup> [https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2025/07/Versao-Final-de-Estudo-da-GO-Associados-Ranking-do-Saneamento-de-2025\\_Rio-Corrigido-V3.pdf](https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2025/07/Versao-Final-de-Estudo-da-GO-Associados-Ranking-do-Saneamento-de-2025_Rio-Corrigido-V3.pdf) Acesso em 16/07/2025

Governamental, cumpre destacar que os três principais programas finalísticos do Eixo 1 (O Ceará que Cuida, Educa e Valoriza as Pessoas) executaram mais de 100% da meta programada para 2024. Todavia, o programa 160 – Ceará Indígena apresentou execução física de apenas 32%.

Em relação ao Eixo 2 (O Ceará que Inova, Produz e Trabalha), verifica-se que, dos 21 programas de governo, 06 executaram acima de 100% da meta programada para 2024, destacando-se o programa 261 – Infraestrutura e Logística, que recebeu a maior dotação atualizada do Eixo, todavia executou apenas 34% da meta física programada.

No Eixo 3 (O Ceará que Preserva, Convive e Zela pelo Território), 03 programas finalísticos executaram mais de 100% da meta programada. Repise-se que o Programa 351 – Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário e Drenagem Urbana, listado no Gráfico 21 como uma das maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos, executou apenas 21%<sup>14</sup> da meta física programada.

Relativamente ao Eixo 4 (O Ceará que Participa, Planeja e Alcança Resultados), destacaram-se na execução das metas estabelecidas para o ano de 2024 os seguintes programas: 432 – Controle Externo da Administração Pública Estadual e Municipal (213%) e 438 – Controle Interno Governamental (113%).

Vale ressaltar, por fim, que **não foram executadas as metas físicas estabelecidas para dois programas finalísticos de governo, quais sejam, o Programa 273 – Conexão Trabalho e Renda Ceará (Eixo 2) e o Programa 333 – Ceará no Clima: Descarbonizando e se adaptando com Justiça Climática (Eixo 3).**

No exame realizado pelo setor técnico, verificou-se que a meta física de alguns programas de governo não está sendo dimensionada adequadamente pela Administração Pública Estadual para determinados bens ou serviços. Isso é evidenciado pela execução de metas acima de 10.000% da programada no Plano Plurianual 2024-2027 para o exercício de 2024.

Tal inconsistência foi objeto da **Recomendação 5**,<sup>15</sup> emitida no Parecer Prévio nº 276/2023 e reiterada no Parecer Prévio 239/2024, alusivos às contas dos exercícios anteriores.

Após a análise do Relatório da Comissão do PASF, a Diretoria de Contas de Governo classificou a recomendação como “**não atendida**” (conforme item 2.6 do Relatório de Instrução nº 1859/2025), tendo em vista o aumento das entregas com execução superior a 1.000% durante a implementação do PPA 2024-2027 no exercício de 2024.

Com efeito, os dados inseridos na Tabela 4 do instrutivo inicial evidenciam que, para determinados bens ou serviços, foram executadas metas acima de 10.000% da programada no PPA 2024-2027 para o exercício de 2024. Assim, este MPC opina no sentido de que seja **reiterada a referida recomendação**.

<sup>14</sup> Gráfico 26 do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

<sup>15</sup> 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.

Ao proceder à análise, ainda que não exaustiva, das metas físico-financeiras do PPA 2024-2027, a unidade técnica identificou incongruências entre a natureza dos programas, os objetivos específicos e as entregas previstas em oito iniciativas dos programas finalísticos. Dentre as inconsistências observadas, destacam-se: metas realizadas sem qualquer dispêndio orçamentário; despesas empenhadas sem a correspondente realização de metas; metas executadas sem previsão orçamentária; metas cumpridas sem programação prévia; metas realizadas em patamar superior ao programado, porém com baixa execução de despesas.

No ensejo, destacou que a iniciativa 261.1 – Assegurar infraestrutura e logística adequada, diversificada e competitiva, que compõe o Programa 261 – INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA, embora tenha utilizado quase a totalidade dos recursos orçamentários, executou apenas 2,79% da meta física programada.

Desse modo, este *Parquet* de Conta propõe que seja expedida **recomendação** 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.

## 2.2.2 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 2024 (Lei Estadual nº 18.430/2023, alterada pela Lei nº 18.657/2023), 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 LRF<sup>16</sup>, **destacando-se, todavia, uma evolução em comparação aos exercícios anteriores.**

<sup>16</sup> 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 programas financiados com recursos dos orçamentos;**

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.

Tal omissão, inclusive, já havia sido mencionada em exercícios anteriores, sendo objeto de Recomendação<sup>17</sup> emitida no Parecer Prévio nº 276/2023 e reiterada no Parecer Prévio nº 239/2024.

Após examinar o Relatório da Comissão do PASF, a Diretoria de Contas de Governo considerou a **Recomendação 10** como “**em fase de implementação**” (item 2.6 do Relatório de Instrução nº 1859/2025), uma vez que foram observadas ações capazes de auxiliar na efetivação da orientação desta Corte de Contas, todavia não se vislumbrou a indicação do método de custeio a ser utilizado e a descrição das normas relativas ao controle de custos. Assim, 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 2024, o órgão técnico apontou que foi estimada renúncia de receitas no total de R\$ 4,87 bilhões. Todavia, as respectivas medidas de compensação não foram especificadas, pois “as receitas de impostos previstas para o período de 2024 a 2026 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 (84,28%), do Cariri (3,67%), de Sobral (3,65%) e do Vale do Jaguaribe (3,51%) 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, bem como deliberou o que segue:

2. **DETERMINAR** aos atuais dirigentes máximos da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ e da Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG, a **apresentação, em 90 dias, de PLANO DE AÇÃO** (modelo

<sup>17</sup> Recomendação nº 10 – À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

em anexo) contemplando as medidas, os respectivos responsáveis e cronograma, necessários para dar resolutividade (implementações) as determinações pendentes abaixo relacionadas:

#### 2.1. À Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ:

- a) **Determinação nº 1:** que proceda o levantamento e a identificação das renúncias de receitas vigentes, conforme hipóteses previstas no art. 14, §1º da LRF, com seus prazos de vigência e término;
- b) **Determinação nº 2:** o aprimoramento do processo de contabilização dos registros contábeis oriundos de renúncias de receitas não decorrentes de programas;
- c) **Determinação nº 5:** que as proposições que tratem de renúncias de receitas, concessão ou ampliação de benefícios tributários, devem estar acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro, em cumprimento ao caput do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- d) **Determinação nº 6:** que as dívidas ativas oriundas de renúncia de receitas não decorrentes de programas sejam contabilizadas em rubrica específica das demais dívidas ativas tributárias.

#### 2.2. À Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará – SEPLAG:

- a) **Determinação nº 1:** que o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia da Receita, inclusive o Demonstrativo Regionalizado, na LOA e LDO, contemple todas as renúncias de receitas, conforme hipóteses previstas no art. 14, §1º, da LRF (achado 2).

3. **RECOMENDAR** aos atuais dirigentes dos órgãos abaixo relacionados a apresentação **no PLANO DE AÇÃO acima proposto**, as medidas, com os respectivos responsáveis e cronograma, necessários para dar resolutividade as **recomendações** abaixo grafadas:

#### 3.1. À Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará – SEFAZ:

- a) **Recomendação nº 1:** que seja definido o modelo de Sistema de Referência Tributária e que seja realizado o processo de classificação dos tipos de renúncias de receitas, conforme hipóteses previstas no art. 14, §1º da LRF;
- b) **Recomendação nº 2:** que seja elaborado um tratamento metodológico adequado para os incentivos fiscais, conforme hipóteses previstas no art. 14, §1º da LRF, com a finalidade de se obter estimativas agregadas das renúncias fiscais referentes ao ICMS, IPVA e ITCD tanto pela natureza jurídica do benefício, como pela sua finalidade;
- c) **Recomendação nº 4:** que sejam elaboradas informações, a partir de fontes de dados provenientes de declarações, processos, cadastros, documentos de arrecadação e relatórios estatísticos; a fim de identificar os montantes efetivos dos fatos geradores desonerados de forma que subsidie o processo de estimação das renúncias de receitas para os anos subsequentes;
- d) **Recomendação nº 5:** havendo inadimplência dos valores a receber, decorrentes de renúncia de receita tributária relacionada ao FDI, reverter o saldo da respectiva conta retificadora, registrando a contrapartida em variação patrimonial e, em sequência, o registro destes valores a receber na dívida ativa de forma tempestiva;
- f) **Recomendação nº 10:** que implemente, em sua página eletrônica e no Portal da Transparência do governo do Estado do Ceará, informações e demonstrativos, incluindo os resultados das estimativas e valores efetivos, sobre a renúncia de receitas, conforme hipóteses previstas no art. 14, §1º da LRF, de forma detalhada e explicativa.

#### 3.2. À Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – CGE:

- a) **Recomendação nº 7:** que realize auditoria de conformidade ou operacional no processo de concessão e expansão dos benefícios fiscais;
- b) **Recomendação nº 8:** que se realize um acompanhamento e monitoramento dos controles internos com o objetivo de verificar os atos relativos à gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial relacionados aos processos de concessão de renúncias de receita decorrentes do Programa do FDI (programáticos) e de outras renúncias de receitas (não programáticos), conforme hipóteses previstas no art. 14, §1º da LRF, praticados pelo governo do Estado do Ceará;
- c) **Recomendação nº 9:** que auxilie no processo de transparência dos dados de benefícios fiscais, conforme hipóteses previstas no art. 14, §1º da LRF.

### 3.3. À Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Trabalho do Estado do Ceará – SEDET e à Agência de Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará – ADECE:

- a) **Recomendação nº 11:** que os resultados das estimativas e dos valores efetivos das renúncias fiscais provenientes do Programa do FDI sejam publicados em seu sítio eletrônico.

Compulsando os autos, este MPC constatou que o Processo nº 28364/2022-8 encontra-se na Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II para fins de verificação do atendimento às deliberações desta Corte de Contas.

## 2.2.3 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 2024.

Nos termos do art. 5º, III, da LRF<sup>18</sup>, o projeto da lei orçamentária anual conterà 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 18.430/2023 (LDO de 2024) 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 2024, constatou-se o cumprimento do limite disposto no art. 86 da LDO de 2024. Conforme se extrai das Tabelas 9 e 10 do Relatório de Instrução nº 1859/2025, o limite para fixação da

<sup>18</sup> Art. 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 - conterà 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.

Reserva de Contingência foi de R\$ 328.882.598,52 (1% da RCL no valor de R\$ 32.888.259.852,00), enquanto o valor fixado na LOA na subfunção “999” (Tesouro) foi de R\$ 25.000.000,00.

Quanto à utilização da reserva de contingência, constatou-se uma movimentação de recursos no montante de R\$ 235.584.473,43, ao comparar a dotação inicial e a dotação atualizada da Reserva do RPPS. Tal recurso foi destinado à abertura de créditos adicionais para suplementar dotações do Fundo Previdenciário PREVID do RPPS (SUPSEC do Estado) e do Fundo de Previdência Parlamentar (Assembleia Legislativa), destinadas ao pagamento de inativos e pensionistas.

Ademais, a partir da Tabela 8 do Relatório de Instrução nº 1859/2025, observa-se que o Decreto nº 36.293, de 30/10/2024, anulou crédito orçamentário (previsto como reserva de contingência) no montante de R\$ 20.000.000,00, para suplementar as ações de acesso ao direito à saúde aos usuários do SUS e de acesso à terapia nutricional dos usuários do SUS, todas decorrentes de demandas judiciais, o que se coaduna com as regras previstas no art. 86 da LDO.

Ainda no exame da Lei Orçamentária Anual, a Diretoria de Contas de Governo evidenciou uma **insuficiência de arrecadação no montante de R\$ 2.274.839.072,21**, tendo em vista que, ao final do exercício, registrou-se no Balanço Orçamentário a receita prevista atualizada no valor de R\$ 44.422.256.077,07, enquanto o total arrecadado alcançou a cifra de R\$ 42.147.417.004,86.

No entanto, confrontando as metas bimestrais de arrecadação, extraídas da Resolução COGERF nº 01/2024, com a arrecadação efetiva de cada bimestre, verifica-se que, à exceção do primeiro, a arrecadação superou a receita prevista no orçamento nos demais bimestres.

### 2.3 Execução Orçamentária

Em 2024, a **Receita Bruta Arrecadada** pelo estado foi de R\$ 54.470.999.744,54. Deduzindo desse valor o montante R\$ 12.323.582.739,68, 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\$ 42.147.417.004,86, a ser utilizada para financiar programas e ações que atendem às necessidades públicas e demandas da sociedade.

Ademais, extrai-se do Gráfico 28 do instrutivo inicial que a receita bruta arrecadada foi 1,40% inferior à prevista (atualizada) e que a receita orçamentária arrecadada foi 5,12% inferior 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\$ 3,41 bilhões em relação ao ano anterior, equivalendo a um **crescimento de 6,59%** em termos percentuais.

Examinando os dados das **receitas correntes** do SIAFE/CE, observa-se que a arrecadação alcançou a marca de R\$ 50.436.587.450,58, superando a previsão atualizada

em R\$ 3.052.346.528,20. As **Receitas Tributárias** foram as principais responsáveis por esse resultado, respondendo por 52,03% do total, seguidas das **Transferências Correntes**, que contribuíram com 38,82%.

Relativamente às Receitas Tributárias, que são a principal fonte de recurso do Estado, o valor arrecadado em 2024 alcançou a quantia de **R\$ 25.930.558.359,65**. Comparando essa arrecadação com a de 2023, percebe-se um **aumento real de 11,08%**. Vale ressaltar que apenas a receita do **ICMS** teve um **crescimento real de 13%**.

Ao analisar as **Receitas de Contribuições**, incluindo as receitas intraorçamentárias, constatou-se um montante arrecadado de R\$ 3.767.418.381,40. Esse valor representa um **superávit** de R\$ 316.824.251,71 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 38,82% desta. Notavelmente, houve um **incremento real** de 25,73% em comparação com o exercício precedente. Dentro desse conjunto de receitas, as **Transferências Intergovernamentais** se sobressaíram, contribuindo com R\$ 18,09 bilhões, o que correspondeu a 92,40% 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\$ 13,28 bilhões em 2024, representando 67,81% do valor bruto registrado na rubrica de Transferências Correntes, e exibindo um **avanço real** de 11,01% comparado ao ano de 2023.

No que tange às **receitas de capital**, observou-se que, no exercício financeiro de 2024, o montante alcançou R\$ 1.325.484.075,57. Esse valor correspondeu a 2,43% do total da **Receita Bruta Arrecadada**. Adicionalmente, constatou-se que a principal origem dessas receitas são as **Operações de Crédito**, as quais responderam por 71,52% do volume global das receitas de capital.

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\$ 49.553.707.976,95, porém a execução efetiva somou R\$ 43.315.345.558,23. Isso denota um percentual de execução de 87,41% em relação ao valor autorizado, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 6.238.362.418,72.

Do total da despesa orçamentária realizada pelo Estado em 2024 (R\$ 43,32 bilhões), 86,45% foram despesas correntes e 13,55% foram despesas de capital. Ao examinar a evolução dessas categorias econômicas de 2023 para 2024, constatou-se um incremento real de 8,07% para as despesas correntes e um avanço de 28,08% 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 96,42% do to-

tal 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 55,91% 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 2024, o Chefe do Poder Executivo estava autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 28% do total da despesa fixada.

Após as devidas verificações, constatou-se que o Poder Executivo não excedeu o limite estabelecido na LOA de 2024 para a abertura de **créditos adicionais suplementares**, tendo utilizado apenas 12% desse percentual no exercício de 2024, conforme se extrai da Tabela 20 do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

Dentro das **Despesas Correntes**, o grupo de Pessoal e Encargos Sociais totalizou R\$ 21,28 bilhões, correspondendo a 49,14% da despesa orçamentária executada no período. Houve um crescimento real de 1,32% (R\$ 276,56 milhões) em relação ao ano anterior. Como esperado, o Poder Executivo deteve a maior participação nesses gastos, com 85,56%.

A maior parte dos gastos com pessoal concentrou-se no pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil (42,76%) e Aposentadorias (19,38%). Esses valores foram predominantemente alocados nas funções Previdência Social (33,34%), Educação (30,77%) e Segurança Pública (27,87%)<sup>19</sup>.

O grupo de **Juros e Encargos da Dívida**, em 2024, somou R\$ 1.255.737.010,08, evidenciando um **decréscimo real de R\$ 479,04 milhões** em comparação com o exercício anterior.

As **Outras Despesas Correntes**, o segundo grupo mais representativo das Despesas Correntes, atingiram R\$ 14,91 bilhões em 2024, correspondendo a 34,41% do total da despesa orçamentária. Nesse grupo, os recursos destinados a **Outros Serviços de Terceiros** foram significativos (19,80%), dos quais R\$ 2,036 bilhões foram utilizados em **Contratos de Gestão**, representando 13,66% dos recursos alocados nesse elemento de despesa.

É relevante notar que as "Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização", classificadas no elemento 34 – Despesa de Pessoal de Contratos de Terceirização, foram de R\$ 1,017 bilhão. Tal 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, equivale a 12,20% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos órgãos/entidades do Estado, e 67,77% (R\$ 689 milhões) dessas despesas empenhadas foram alocadas na função Saúde.

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 2024, o volume de recursos alocados totalizou R\$ 3,92 bilhões. Esse montante superou, em **termos reais**, o valor do ano anterior em 35,75% (equivalente a R\$ 1,032 bi-

<sup>19</sup> Embora conste no instrutivo inicial (parágrafo 281) que o percentual de participação da função Segurança Pública nos gastos de pessoal e encargos foi de 20,90%, o Gráfico 33 deste relatório aponta um percentual de 27,87%.

lhão). Verificou-se, ademais, que a maior parte desses investimentos foi direcionada para as funções **Transporte (31,78%), Gestão Ambiental (13,42%) e Educação (13,39%)**.

Em relação às despesas com investimentos, foram emitidas no Parecer Prévio nº 276/2023 duas Recomendações<sup>20</sup>, as quais foram reiteradas no Parecer Prévio 239/2024 porque a situação se repetiu no exercício de 2023.

Cumprе ressaltar que, no Tópico 2.6 – Avaliação das Ações Governamentais do Relatório de Instrução nº 1859/2025, a Diretoria de Contas de Governo considerou **atendidas as Recomendações 14 e 15**, dado que tanto o valor autorizado dos investimentos em funções relacionadas a direitos sociais (inclusive a função Educação) como o percentual de execução aumentaram em relação ao exercício anterior.

Em 2024, o Estado desembolsou R\$ 1,8 bilhão para a **amortização da dívida pública**, o que correspondeu a 30,60% da despesa de capital e um **incremento, em termos reais, de 14,54%** em relação a 2023. D

A análise da **Despesa por Modalidade de Licitação** revelou que, do total das despesas empenhadas pelo Estado do Ceará em 2024, 30,10% (R\$ 13,03 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 30 do relatório instrutivo inicial, embora o total de despesas licitáveis ou passíveis de contratação direta (dispensa ou inexigibilidade) tenha registrado um **aumento real de 10,42%** em relação a 2023, houve uma **redução nas modalidades** de Pregão Presencial (-9,59%), Pregão (-59,74%), Convite (-72,18%) e Registro de Preço (-43,19%). Em contraste, a modalidade de **Licitação Internacional** apresentou um **aumento expressivo de 331,83%**.

Por fim, da análise de dados obtidos junto ao SIAFE-CE, a Diretoria de Contas de Governo constatou uma significativa **concentração de liquidações ocorrendo em prazos muito curtos após o empenho**. Extrai-se da Tabela 31 do Relatório de Instrução nº 1859/2025 que **20,68%** do total das **liquidações foram efetuadas na mesma data do empenho** e **50,56%** das despesas foram **liquidadas no período de até 5 dias após o empenho**.

Ademais, observou-se um excesso de liquidações rápidas no final do exercício de 2024<sup>21</sup>, o que, embora favoreça a uma diminuição na inscrição em Restos a Pagar Não Processados, pode comprometer a rigorosa verificação da despesa exigida na liquidação.

<sup>20</sup> Recomendação nº 14 – Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável (123%) e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante direito.

Recomendação nº 15 – Ao Poder Executivo Estadual que busque, ao máximo, aumentar os valores autorizados para a função Educação e, ainda, que se empenhe em tentar realizar a execução integral das despesas de investimento relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado.

<sup>21</sup> Tabela 32 (Quantidade e montante das liquidações por mês) do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

Relativamente ao grupo de natureza da despesa, verifica-se que a maior quantidade de liquidações no mesmo dia ou em até 5 dias ocorreu nos grupos “Pessoal e Encargos Sociais” e “Outras Despesas Correntes”<sup>22</sup>.

Sabe-se que as despesas de pessoal, por possuírem rotinas mais padronizadas e previsíveis de liquidação, permitem tempo de liquidação menor. Todavia, despesas mais complexas, tais como despesas de investimentos ou outros serviços de terceiros exigem uma análise mais rigorosa da documentação relativa à liquidação, o que, em regra, leva tempo maior.

A Tabela 34 do Relatório de Instrução nº 1859/2025 detalha os grupos “Investimentos” e “Outras Despesas Correntes” por elemento de despesa, evidenciando as variações nos tempos de liquidação. **Dois elementos de despesa destacam-se pelo número relevante de liquidações rápidas em 2024, quais sejam “Contrato de Gestão” e “Obras e Instalações”.**

Quanto às despesas liquidadas na mesma data do empenho, verifica-se que 871 estão relacionadas ao elemento “Contrato de Gestão” e 201 ao elemento “Obras e Instalações”. Por sua vez, no intervalo de até cinco dias entre o empenho e a liquidação, identificam-se 1.895 despesas relativas a Contrato de Gestão e 1.727 a Obras e Instalações.

Assim, a referida constatação foi considerada um **achado (nº 1<sup>23</sup>)** pela unidade técnica, o que motivou a solicitação de esclarecimentos acerca dos procedimentos adotados para garantir a completa verificação e conformidade legal, no intuito de mitigar os riscos associados e assegurar a aderência aos princípios da gestão fiscal responsável.

Em resposta, o Governo do Estado esclareceu que passou a utilizar o Sistema Integrado de Administração Financeira a partir de 1º/01/2022, o qual integra os processos orçamentários, financeiros e contábeis, bem como registra em tempo real e de forma individualizada todas as informações relativas à execução orçamentária e financeira das Unidades Gestoras.

Adicionalmente, informou que o modelo de execução orçamentária adotado impõe a existência de crédito orçamentário e de disponibilidade de limites financeiros para a execução das despesas. Os saldos financeiros diários de todos os órgãos, autarquias, fundos e fundações são conciliados e movimentados em tempo real por meio do sistema.

Afirmou ainda que os empenhos são realizados estritamente dentro dos limites autorizados, sendo os pagamentos condicionados a regular liquidação, com a verificação documental da entrega do bem ou serviço, em conformidade com a Lei nº 4.320/1964.

<sup>22</sup> Tabela 33 (Quantidade e montante das liquidações por grupo de natureza da despesa) do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

<sup>23</sup> Achado 1. A análise da execução orçamentária na base de dados do Siafe-CE revelou uma alta frequência e volume financeiro de liquidações ocorrendo em tempos extremamente reduzidos após o empenho (no mesmo dia ou em poucos dias), notadamente para despesas de natureza complexa como 'Contrato de Gestão' e 'Obras e Instalações'. Considerando que a fase de liquidação (Art. 63 da Lei nº 4.320/1964) exige a verificação pormenorizada do direito do credor, este padrão de celeridade observado nessas categorias de despesa demanda manifestação acerca dos procedimentos adotados para garantir a completa verificação e conformidade legal, visando mitigar riscos associados e assegurar a aderência aos princípios da gestão fiscal responsável.

Assim, enfatizou que a execução da despesa segue os ritos legais de empenho, liquidação e pagamento e que o acompanhamento físico das ações é feito de forma contínua, garantindo a regularidade da execução.

Relativamente aos Contratos de Gestão, firmados com Organizações Sociais nos termos da Lei nº 9.637/1998, o Governo do Estado afirmou que os repasses ocorrem de acordo com o plano de aplicação previamente aprovado, sendo compatíveis com liquidações rápidas. A fiscalização é realizada por Comissão de Avaliação, nos moldes da Lei Estadual nº 12.781/1997, com avaliações trimestrais e relatórios conclusivos encaminhados às autoridades competentes.

As despesas classificadas no elemento “Obras e Instalações” abrangem desde atividades complexas, como obras civis, até serviços mais simples, como instalação de equipamentos para central de ar-condicionado. Mesmo aquelas de menor complexidade são objeto de fiscalização e requerem documentação comprobatória para sua liquidação.

Por fim, o Governo do Estado do Ceará reafirmou seu compromisso com a gestão fiscal responsável, a transparência na aplicação dos recursos públicos e a melhoria contínua da governança administrativa, acrescentando que os dados sobre contratos, empenhos e liquidações estão integralmente registrados em sistemas auditáveis e sujeitos ao controle interno e externo.

Do exame dos esclarecimentos apresentados (Relatório de Instrução nº 2649/2025), a unidade técnica concluiu pela permanência do achado, certificando que:

15. Entende-se que o procedimento de fiscalização das etapas finalizadas de uma obra, a depender dos critérios de aferição e das especificidades do produto ou resultado a ser entregue, demandariam maior período entre a reserva da dotação (empenho) e a verificação do direito do credor (liquidação), principalmente as obras de maior complexidade técnica conforme informado pelo interessado.

16. Ressalta-se que mesmo possuindo uma estrutura técnica de fiscalização, o acompanhamento e a avaliação devem prezar não somente pela tempestividade, mas sobretudo a qualidade da entrega e o registro nos sistemas administrativos e contábeis de todos os fatos em seus respectivos períodos com o objetivo de garantir a consonância entre a execução física e a execução orçamentária da despesa.

Dessa forma, a Diretoria de Contas de Governo sugeriu que seja **recomendado** “Ao Poder Executivo 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”.

Em consonância com a conclusão apresentada pela unidade técnica desta Corte de Contas, este MPC entende que **os esclarecimentos prestados não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas no achado em questão**, conforme se expõe a seguir.

A execução da despesa pública está regulamentada pela Lei nº 4.320/1964,

que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro aplicáveis à elaboração e ao controle dos orçamentos públicos. Nos termos dos artigos 58 a 64 do referido diploma legal, a ordem correta dos atos que compõem o ciclo da despesa pública deve observar, sucessivamente, as fases de empenho, liquidação e pagamento.

A inversão dessa ordem legal compromete sua legitimidade, caracterizando infração às normas de direito financeiro e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, notadamente os da legalidade, do planejamento, do controle e da eficiência. Tal irregularidade pode ensejar a responsabilização do agente público envolvido, bem como a rejeição das contas pelo respectivo Tribunal de Contas.

Ressalte-se, por oportuno, que a Lei nº 4.320/1964 admite, em caráter excepcional, a realização do empenho após a despesa, nas hipóteses de urgência ou imprevisibilidade, conforme previsto em seu art. 60. Todavia, tais exceções exigem justificativa formal e regularização imediata, **não se aplicando às despesas ordinárias relativas à execução de obras públicas, cujo processamento deve observar o rito regular e preventivo.**

No tocante às despesas com obras públicas, cujo pagamento ocorre por etapas, com base em medições sucessivas, o procedimento adequado a ser observado compreende as seguintes fases:

1. Emissão de **empenho prévio**, podendo ser global, por estimativa ou por parcela, conforme a natureza do contrato e a sistemática adotada;
2. Execução da **etapa contratual** pela empresa responsável;
3. Realização de **fiscalização técnica** e medição dos serviços executados;
4. **Liquidação da despesa**, com base na documentação comprobatória pertinente (boletins de medição, nota fiscal, relatório técnico, entre outros);
5. **Pagamento**, observada a ordem cronológica estabelecida na legislação aplicável.

Embora o Governo do Estado do Ceará tenha reiterado que a execução das despesas observa os ritos legais e reafirmado seu compromisso com uma gestão fiscal responsável, os elementos consolidados pela unidade técnica no Achado 1 evidenciam indícios relevantes de descumprimento das fases estabelecidas para a execução da despesa pública, conforme previsto na Lei Federal nº 4.320/1964.

Destaca-se, nesse contexto, que as liquidações realizadas na mesma data do empenho ou em prazo de até cinco dias subsequentes correspondem a 85,53% do valor total liquidado. Ademais, conforme já exposto, dois elementos de despesa concentram, de forma significativa, liquidações processadas de forma célere no exercício de 2024: “Contrato de Gestão” e “Obras e Instalações”.

A título **ilustrativo**, este Ministério Público de Contas apresenta, na tabela abaixo, empenhos que sugerem a ocorrência de inversão nas fases de execução da despesa pública por parte do Governo do Estado no exercício de 2024:

Obs.: Dados extraídos do Portal Ceará Transparente, conforme comprovante anexado ao presente opinativo.

NÚMERO DO EMPENHO	DESCRIÇÃO	SECRETARIA/ÓRGÃO	EMIÇÃO	VALOR EMPENHADO FINAL	PAGAMENTO	VALOR TOTAL PAGO
2024NE003419	VALOR PARCIAL QUE SE EMPENHA REFERENTE AOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO/CONSERVAÇÃO DA MALHA VIÁRIA E AERoviÁRIA DO DISTRITO OPERACIONAL DE CRATO/CE, 48ª MEDIÇÃO PARCIAL, CONFORME CONTRATO Nº 061/2020, RELATIVO AO PERÍODO DE 21/08/2024 A 20/09/2024.	SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS	30/10/24	R\$ 816.800,00	13/11/24	R\$ 806.783,77
					10/12/24	R\$ 10.016,23
2024NE003445	VALOR QUE SE EMPENHA REFERENTE AOS SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA E M PRÉDIOS PÚBLICOS - SOP - SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS - MANUTENÇÃO NO PRÉDIO DO BATALHÃO DA PM NO MUNICÍPIO DE ICÓ/CE, 1ª MEDIÇÃO PARCIAL, CONFORME CONTRATO Nº 0064/2023, RELATIVO AO PERÍODO DE 21.08.2024 A 20.09.2024.	SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS	05/11/24	R\$ 32.530,46	11/11/24	R\$ 30.741,28
					10/12/24	R\$ 1.789,18
2024NE000428	VALOR RESTANTE QUE SE EMPENHA REFERENTE A RECUPERAÇÃO FUNCIONAL EM RODOVIAS SOB A JURISDIÇÃO DA SOP, DIVIDIDO EM LOTES, NAS ÁREAS DE ABRANGÊNCIA DOS SEGUINTES DISTRITOS OPERACIONAIS: DISTRITO OPERACIONAL DE SANTA QUITÉRIA (LOTE V), 6ª MEDIÇÃO PARCIAL, CONF ORME CONTRATO Nº 0113/2023, RELATIVO AO PERÍODO DE 21/01/2024 A 20/02/2024.	SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS PÚBLICAS	20/03/24	R\$ 1.000.000,00	21/03/24	R\$ 992.906,30
					05/04/24	R\$ 7.093,70
2024NE002679	REFERE-SE AO PAGAMENTO DA 27ª E 28ª MEDIÇÃO DO CONTRATO 051/CIDADES/2023 PERÍODO 01/06/2024 A 30/06/2024 - ACORDO DE EMPRÉSTIMO Nº 9006-BR. ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA/IPECE Nº 007/2019.	SECRETARIA DAS CIDADES	18/09/24	R\$ 163.775,14	23/09/24	R\$ 163.775,14
2024NE000672	PAGAMENTO DA 15ª MEDIÇÃO DO CONTRATO Nº 29/2022, QUE TEM COMO OBJETO A OBRA DE DUPLICAÇÃO DA RODOVIA CE-085, NO TRECHO: ENTR. CE-163 (GUALDRAPAS)- ENTR. CE-168 (BARRENTO), COM EXTENSÃO DE 26,2 KM, REFERENTE AO PERÍODO MEDIDO DE 21/04/2024 A 20/05/2024.	SECRETARIA DE TURISMO	04/07/24	R\$ 1.781.353,77	12/07/24	R\$ 1.781.353,77
2024NE001565	VR DESPESA REF A 18ª MEDIÇÃO DO CONTRATO 056/2022, CUJO OBJETO É A CONSTRUÇÃO DE UM CEI NO MUNICÍPIO DE CRATEUS.	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	19/02/24	R\$ 75.661,30	01/03/24	R\$ 75.661,30
2024NE032492	VR DESPESA REF A 7ª MEDICAO DO CONTRATO 04/2024, CUJO OBJETO É A CONSTRUÇÃO DE UMA EEM TIPO II - PAULO AYRTON DE ARAÚJO, NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA/CE	SECRETARIA DA EDUCAÇÃO	14/11/24	R\$ 575.814,85	21/11/24	R\$ 575.814,85

Extrai-se da tabela acima que os empenhos nº 2024NE003419, 2024NE003445, 2024NE000428, 2024NE002679 e 2024NE000672 foram **emitidos posteriormente à realização das respectivas medições** das etapas da obra contratada. Tal procedimento configura evidente afronta ao disposto no art. 60 da Lei nº 4.320/1964, que veda expressamente a realização de despesa sem o devido empenho prévio.

Relativamente aos empenhos nº 2024NE001565 e 2024NE032492, verifica-se que, embora destinados ao pagamento de medições de obra pública, foi observado um intervalo de tempo reduzido entre a data de sua emissão e o início dos pagamentos correspondentes. Tal circunstância revela-se incompatível com a adequada observância da fase de liquidação da despesa, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964, que exige a verificação rigorosa do direito do credor com base em documentação idônea - que comprove a efetiva execução do objeto contratual.

Ante o exposto, este MPC propõe que seja expedida **recomendação** ao Poder Executivo para que adote as providências operacionais necessárias para impedir a inversão da ordem de execução das despesas públicas, assegurando a fiel observância dos arts. 58 a 64 da Lei 4.320/1964, de modo a garantir a conformidade dos atos administrativos com os princípios da gestão fiscal responsável, da legalidade, do planejamento, do controle e da eficiência.

Outrossim, este *Parquet* de Contas entende ser necessário expedir **recomendação** à Secretaria de Controle Externo para que realize auditoria específica voltada

à apuração do 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.

#### 2.4. Transferências a entidades públicas e privadas

O relatório técnico tratou também do 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.

No exercício de 2024, consoante se depreende da Tabela 35 do relatório inicial de instrução, foram transferidos às aludidas pessoas jurídicas o total de R\$ 4.454.535.298,66. Desse total, mais da metade foi repassado pela modalidade Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos (59,43%).

Ademais, verificou-se, em 2024, um significativo aumento no total de recursos transferidos pelo Estado a Instituições Privadas com Fins Lucrativos (234%), bem como uma redução no valor total de recursos repassados aos Municípios Fundo a Fundo (-0,81%).

Dos dados apontados na tabela acima mencionada, a unidade técnica destacou que o valor de R\$ 85.539.836,91, transferido pelo Estado para execução de Contratos de Parceria Público-Privada, foi destinado para a empresa Ceará Serviço de Atendimento ao Cidadão S/A, referente à concessão administrativa para implantação, gestão, operação e manutenção das unidades Vapt Vupt de atendimento ao cidadão.

A análise das **Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos** (Tabela 36 do Relatório de Instrução nº 1859/2025), 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 (77,99%)**, e a outras **Instituições Privadas sem fins lucrativos**, por meio de **Convênios (14,96%)**, totalizando 92,95% das transferências.

Ademais, houve um **crescimento significativo** de recursos nos itens de despesa "Contrato de Patrocínio" (4.641,20%) e "Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional" (458,00%).

Do montante total transferido às Organizações Sociais (OS) em 2024 via Contratos de Gestão (R\$ 2.064.453.944,75), o **Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar** recebeu 70,29% (R\$ 1.451.186.353,50), o que representou um **incremento de 18,95%** nos recursos em comparação com o ano anterior.

As Organizações Sociais são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, prestadoras de atividades de interesse público e que, por terem preenchido os requisitos previstos na Lei nº 9.637/98, recebem da Administração Pública tal qualificação.

Nos termos do voto do Ministro Luiz Fux (ADI 1923/2015):

(...) a **qualificação** consiste em uma etapa inicial, embrionária, pelo deferimento do título

jurídico de “organização social”, para que Poder Público e particular colaborem na realização de um interesse comum, que consiste na prestação de serviços sociais para a população. Essa prestação, mais à frente, será fomentada pelo Estado através do repasse de recursos e da cessão de pessoal e de bens, mas a etapa inicial, a condição primeira para que isso ocorra, nos termos da Lei (Art. 1º), é a qualificação da entidade como organização social. Assim, **a qualificação como OS consiste apenas na atribuição de um título jurídico de legitimação da entidade, que passa a se habilitar a fruir, se celebrado o contrato de gestão posteriormente, de determinados benefícios.**

O art. 1º da Lei nº 9.637/98 assim dispõe:

Art. 1º O Poder Executivo **poderá qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos**, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos nesta Lei.

Após respectiva qualificação, a organização social fica apta a assinar **contrato de gestão** com o Poder Público, definido pela lei como “o instrumento firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada como organização social, com vistas à formação de **parceria entre as partes para fomento e execução de atividades relativas às áreas relacionadas no art. 1º**” (art. 5º).

Não se olvida que cabe ao gestor determinar a melhor forma de prestar os serviços públicos, se direta ou indiretamente. Todavia, ainda quando opte pela segunda opção, mediante fomento a entidades privadas, o Poder Público mantém responsabilidade de garantir que sejam prestados na quantidade e qualidade apropriadas.

Assim, em face da supremacia do interesse público e dos princípios da motivação e da transparência, dentre outros, é substancial que reste demonstrada a vantagem dessa transferência. Nesse mesmo sentido entendeu o TCU:

Acórdão nº 3239/2013 – Plenário: (...) 2. **Do processo de transferência do gerenciamento dos serviços de saúde para organizações sociais deve constar estudo detalhado que contemple a fundamentação da conclusão de que a transferência do gerenciamento para organizações sociais mostra-se a melhor opção**, avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

Dito isso, considerando o expressivo montante de recursos públicos transferidos às organizações sociais no exercício de 2024 (R\$ 2.064.453.944,75), e tendo em vista que tais transferências **ocorrem de modo rotineiro e crescente no Estado do Ceará (variação de 22,73% em relação ao ano de 2023)**, tal situação foi objeto de questionamentos e recomendações em Pareceres Prévios dos últimos anos.

O Estado do Ceará encaminhou a esta Corte de Contas relatório contendo as providências tomadas em atendimento à recomendação exarada pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará no julgamento das Contas de Governo do exercício de 2023.

Em relação à **Recomendação nº 23**<sup>24</sup>, que trata da necessidade de realizar

<sup>24</sup> Recomendação nº 23 – Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas.

um controle rigoroso sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, a Comissão do PASF relatou que a SEPLAG apresentou proposta de alteração do art. 16 da Lei Estadual das Organizações Sociais (Lei nº 12.781/1997), a qual foi validada por meio da Lei nº 18.333/2023. Assim, restou definido que a celebração de contrato de gestão com organização social será precedida de chamamento público.

Acrescentou-se ainda que a SEPLAG exerce rigoroso controle sobre a seleção de contratados, seguindo o que está estabelecido na Lei 12.781/1997, e que foi apresentada proposta de decreto de regulamentação do artigo 16, por meio do processo Suíte NUP 46001.009198/2024-63. Ressaltou-se, porém, que não foi regulamentado até o momento o processo de seleção para qualificação como Organização Social, todavia a SEPLAG vem promovendo treinamentos, seminários e reuniões técnicas sobre o tema.

Por fim, quanto ao controle sobre a execução dos contratos, sob o ponto de vista da qualidade dos serviços e da realização das despesas, a Comissão do PASF apontou as ações desenvolvidas pelo Governo do Ceará por meio da SEPLAG, quais sejam:

Seplag:

- } Por ocasião da celebração de contratos ou de aditivos, a Seplag averigua a inserção dos relatórios da Comissão de Avaliação com vistas à notificação acerca do processo avaliativo da Organização Social do instrumento a ser contratado (renovado) ou aditivado;
- } Orienta, ativamente e/ou mediante consulta, aos membros da Comissão de Avaliação e o Gestor do Contrato quanto às suas responsabilidades para o efetivo acompanhamento, fiscalização e avaliação de cada contrato de gestão;
- } Elaborou os manuais de Celebração e Sistemática de Avaliação dos Contratos de Gestão e atualiza com frequência, o disponibilizando no site da Seplag: (<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/planejamento/contrato-degestao/manuais/>)
- } Tem assento no Conselho Fiscal da Organização Social que fiscaliza e avalia, não somente a atuação da entidade como um todo, mas, oportunamente, a execução financeira e os resultados apresentados por cada contrato de gestão executado por esta.

Entes Públicos Contratantes:

- } A fiscalização do cumprimento do Plano de Trabalho é compartilhada pelo Gestor do Contrato e pela Comissão de Avaliação no âmbito de cada Contratante, complementado pelos Membros do Poder Público integrantes do Conselho da Organização Social, na forma da lei.

Controle Interno:

Conforme previsto no Modelo do Sistema de Controle Interno do Governo do Estado, instituído por meio da Lei Complementar nº. 309/2023 o Modelo de Três Linhas. Nesse sentido, para os Contratos de Gestão, fica assim definido;

- } Primeira linha: composta pela gestão do próprio órgão contratante, pela Comissão de Avaliação e demais áreas responsáveis pela política pública envolvida no objeto do Contrato de Gestão;
- } Segunda linha: Unidade Setorial de Controle Interno do órgão contratante, constituída pelas funções de supervisão, monitoramento, inclusive da regularidade, e assessoramento quanto a aspectos relacionados ao gerenciamento de risco, incluindo os controles internos da gestão, atuando, entre outras, como facilitadores da

implementação de práticas eficazes de gerenciamento de riscos por parte da primeira linha;

} Terceira linha: constituída pelas atividades de avaliação e de consultoria realizadas pelo Órgão Central de Controle Interno, de forma independente e objetiva, sobre a adequação e eficácia da governança e do gerenciamento de risco, incluindo os controles internos da gestão.

Como Órgão Central de Controle Interno, a CGE também é responsável por coordenar e supervisionar as atividades do seu Sistema de Controle Interno, exercer os controles essenciais, avaliar a eficiência e eficácia dos demais controles existentes, realizar auditorias internas governamentais e inspeções para cumprir a função constitucional de fiscalização.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências:

<https://www.seplag.ce.gov.br/planejamento/planejamento/contratodegestao/manuais/>

Cumprir destacar que, após examinar o Relatório da Comissão do PASF, a Diretoria de Contas de Governo considerou a Recomendação como “**em fase de implementação**” (Tópico 2.6 do Relatório de Instrução nº 1859/2025), pelo que este MPC opina no sentido de que seja **renovada a referida recomendação**.

Com relação às **Transferências a Instituições Privadas Sem Fins Lucrativos efetivadas por meio de Convênios**, a Tabela 38 do Relatório de Instrução nº 1859/2025 detalha as 20 entidades que foram as maiores receptoras de recursos. Em conjunto, essas instituições angariaram 72,30% do montante total transferido, enquanto os 27,70% restantes foram distribuídos entre 157 outras entidades privadas.

Nesta senda, importa destacar as entidades que tiveram a maior participação e juntas receberam mais da metade das transferências por meio de convênio: INSTITUTO DE ARTE E CIDADANIA DO CEARÁ (8,64%); INSTITUTO MARIA DA HORA (8,30%); SOCIEDADE PARA O BEM ESTAR DA FAMÍLIA (6,20%); C DE FORMAÇÃO E INCL NOSSA SR DE FÁTIMA (5,08%); IDESC - INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DA CIDADANIA (4,76%); FEDERAÇÃO DE TRIATHLON DO ESTADO DO CEARÁ (4,44%); AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (4,30%), ASSOCIAÇÃO DOS MORADORES DO CONJUNTO TANCREDO NEVES (3,22%); ASSOCIAÇÃO CURUMINS (2,84%) e INSTITUO FLOR DO PIQUI (2,79%).

Examinando a representatividade dos valores transferidos por órgão/fundos sobre o montante total, a unidade técnica destacou que a Secretaria de Desenvolvimento Agrário, Secretaria da Proteção Social, Fundo Estadual de Assistência, Secretaria de Esportes e Fundo Estadual de Saúde foram responsáveis por 88,60% dos repasses.

Por seu turno, quanto às **Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos**, destacou-se que, no ano de 2024, **o Governo do Estado do Ceará transferiu a instituições dessa natureza a importância de R\$ 60.603.976,49**, por intermédio dos seguintes órgãos gestores indicados na Tabela 39: Fundo Estadual de Cultura, Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará, Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico, Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Secretaria da Cultura.

No tocante às **Transferências a Municípios**, o setor técnico identificou que o Governo do Ceará efetuou repasses totalizando R\$ 864.553.071,38 em 2024. Desse montante, a maior parcela foi realizada por meio dos seguintes itens de despesa: **Convênios, Acordos e Ajustes** (R\$ 691.097.270,71), **Transporte Escolar – Termo de Responsabilidade** (R\$ 145.365.255,11) e **Transferências Especiais – PCF** (R\$ 23.480.000,00), conforme detalhado na Tabela 41 do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

Os cinco órgãos/fundos que mais efetuaram **transferências voluntárias** aos municípios foram: Superintendência de Obras Públicas, Secretaria de Educação, Secretaria das Cidades, Fundo Estadual de Saúde e Fundo Estadual de Saneamento Básico, os quais concentraram 97,43% dos valores repassados.

Ao examinar as Tabelas 42 e 43 do Relatório de Instrução nº 1859/2025, 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 43,01% do total transferido, apenas 5 apresentavam um **IDM Geral** abaixo da média (0,5703) para o ano de 2022. Por outro lado, dos 20 municípios menos beneficiados, que somam 1,28% do total transferido, somente 6 possuíam um IDM acima da referida média.

Importa ressaltar que os 5 (cinco) municípios mais beneficiados foram **Caucaia**, com IDM de 0,6611, que recebeu 5,82%; **Itapipoca**, com IDM de 0,6250, que recebeu 5,39% dos recursos; **Sobral**, com IDM de 0,7545, que recebeu 5,31%; **Novo Oriente**, com IDM de 0,6487, que recebeu 2,73%; e **Chorozinho**, com IDM de 0,6153, que recebeu 2,06%.

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 e reiteradas no Parecer Prévio nº 239/2024<sup>25</sup>.

No Tópico 2.6 (Avaliação das Ações Governamentais no exercício quanto ao atendimento das Recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 239/2024), a unidade técnica, após examinar o Relatório da Comissão do PASF, classificou a **Recomendação 8** como "**não atendida**". Diante dos dados apresentados, este Ministério Público de Contas (MPC) endossa o entendimento técnico e, portanto, opina pela **renovação da referida recomendação**.

A análise da **execução orçamentária dos investimentos com ênfase nos direitos sociais** em 2024, conforme a Tabela 49, revela que as funções de Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Direitos da Cidadania, Transporte e Desporto e Lazer apresentaram um nível de execução superior ao percentual total (72,64%).

<sup>25</sup> Recomendação 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.

Nesse contexto, é relevante notar que o **valor autorizado dos gastos com investimentos** aumentou 9,89% e o **percentual de execução** subiu 14,94% em relação ao ano anterior. Entretanto, os percentuais de execução de despesas com recursos próprios referentes às funções **Direitos da Cidadania** e **Habitação** diminuíram em comparação com o exercício de 2023.

Conforme já relatado no Tópico 2.3 deste opinativo, foram emitidas duas Recomendações<sup>26</sup> no Parecer Prévio nº 239/2024 relacionadas à execução orçamentária dos investimentos com ênfase nos direitos sociais, por meio das quais esta Corte de Contas recomendou a alocação de mais recursos nas funções que tiveram uma significativa redução dos investimentos no exercício de 2023, notadamente em Educação, bem como o comprometimento em realizar a execução integral das despesas de investimentos nas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado.

O atendimento de tais recomendações foi analisada no Tópico 2.6 do Relatório de Instrução nº 1859/2025, tendo a unidade técnica concluído que elas foram “**atendidas**”.

Examinando os dados inseridos na Tabela 49, observa-se que, em comparação ao exercício de 2023, os investimentos nas funções Segurança Pública, Saúde, Educação e Transporte aumentaram, tanto em valor autorizado quanto em percentual de execução.

Ademais, houve um incremento na alocação de recursos em outras funções relacionadas a direitos sociais que, no exercício anterior, experimentaram significativa redução de investimentos, tais como Assistência Social, Trabalho e Direitos da Cidadania.

Importa ressaltar, todavia, que houve uma diminuição do valor autorizado dos gastos com investimentos para a função Habitação (-7,20%) em 2024, fenômeno já observado no exercício de 2023. Outrossim, o percentual de execução da referida função diminuiu, apresentando um valor negativo de variação (-18,56%), relativamente ao ano de 2023.

Assim, este MPC, divergindo do entendimento técnico adotado no Relatório de Instrução nº 1859/2025, reputa que houve o **atendimento parcial da Recomendação nº 14** do Parecer Prévio nº 239/2024, porquanto não ocorreu incremento de investimentos na função Habitação, a qual havia experimentado significativa redução de investimentos em 2023 (-57,72%). Ao revés, constatou-se o decréscimo do valor autorizado (-7,20%).

No que se refere à **Recomendação nº 15**, verifica-se que, no exercício de 2024, mais da metade das funções relacionadas a direitos sociais apresentaram percentual de

<sup>26</sup> Recomendação nº 14 – Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável (123%) e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante direito.

Recomendação nº 15 – Ao Poder Executivo Estadual que busque, ao máximo, aumentar os valores autorizados para a função Educação e, ainda, que se empenhe em tentar realizar a execução integral das despesas de investimento relacionadas às indicadas funções relacionadas aos direitos sociais, precipuamente em relação àquelas que tiveram um reduzido percentual executado.

execução acima de 91,21% e apenas as funções Direitos da Cidadania e Habitação apresentaram percentuais negativos de variação de execução das despesas de investimento (-4,36% e -18,56%, respectivamente).

Tais dados demonstram o empenho do Governo do Estado em tentar realizar a execução integral das despesas de investimentos relacionadas às funções ligadas aos direitos sociais. Nessa senda, o MPC corrobora o entendimento técnico manifestado no instrutivo inicial, pelo que considera a **recomendação “atendida”**.

## 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.

Em linhas gerais, a unidade técnica atestou que os valores apresentados correspondem àqueles registrados no Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará – SIAFE/CE. Registrou-se, ainda, o cumprimento da maior parte das normas do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

No exame do **balanço orçamentário**, sobressai o resultado deficitário de R\$ 1.167.928.553,37, provocado, notadamente, pelo desequilíbrio no orçamento de capital, o qual apresentou déficit de R\$ 4.545.398.336,77.

Desse modo, **recomenda-se** 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.

No que se refere ao **balanço financeiro**, destaca-se o resultado financeiro negativo de R\$ 818.844.453,97, o que representa uma redução de 8,32% nas disponibilidades financeiras do Estado no exercício de 2024.

Em relação ao **balanço patrimonial**, evidencia-se aumento de 502,65% no passivo não circulante, impulsionado, sobretudo, pela elevação expressiva das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, que totalizaram R\$ 91,42 bilhões ao final do exercício. Esse valor representa um acréscimo de 4.734,57% em comparação ao registrado no exercício anterior.

Nesse diapasão, e considerando a inexistência de elementos que indicassem

alteração metodológica ou a ocorrência de eventos específicos que justificassem o acréscimo identificado, foram solicitadas informações complementares, consistentes na apresentação das causas da variação apurada, acompanhadas da memória de cálculo comparativa entre os exercícios analisados, bem como das respectivas Notas Explicativas e Avaliações Técnicas Atuariais referentes ao exercício em exame e ao imediatamente anterior.

Em esclarecimentos, aponta-se que, no exercício em exame, foram registrados lançamentos na conta Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo, com base nos cálculos atuariais, reconhecendo obrigações antes não evidenciadas.

Acrescenta-se que a contabilização corrigiu a apresentação do passivo atuarial no Anexo II do RGF – Dívida Consolidada, de forma alinhada ao que determina o PCASP 2024.

Relata-se, outrossim, que a sistemática adotada passou a refletir, de forma fidedigna e líquida, a obrigação previdenciária do ente, em conformidade com a prática de outros Estados e as exigências do PCASP 2024.

Em sede de reexame, a equipe técnica desta Corte de Contas indica, em síntese, a **ausência da Nota e da Avaliação Técnica Atuarial**, acompanhada da respectiva memória de cálculo e dos pressupostos atuariais adotados, o que impossibilita a verificação da conformidade técnica dos valores registrados nas provisões.

As Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo refletem o reconhecimento contábil das obrigações futuras dos regimes de previdência social, decorrentes do compromisso de pagamento de benefícios a segurados e dependentes. Essas provisões representam passivos atuariais calculados com base em projeções técnicas dos encargos a serem pagos ao longo do tempo.

Nesse contexto, a Nota Técnica Atuarial e a Avaliação Técnica Atuarial constituem instrumentos indispensáveis para a adequada mensuração e o reconhecimento contábil das Provisões Matemáticas Previdenciárias, viabilizando o monitoramento da sustentabilidade atuarial do regime previdenciário, em observância ao interesse público e à legalidade.

Como se observa, não restou suficientemente esclarecida a apuração das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo para o exercício de 2024, em razão da ausência da Nota Técnica Atuarial e da Avaliação Técnica Atuarial.

Desse modo, o Ministério Público de Contas acompanha o entendimento do órgão instrutório no sentido de **recomendar** à “*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.*”

Prosseguindo, verifica-se a apuração de Patrimônio Líquido negativo no montante de R\$ 43.920.218.588,18, decorrente da conta Ajustes de Exercícios Anteriores (Superávits ou Déficits Acumulados), conforme informado na Nota Explicativa BP19. Ressalte-se, contudo, a ausência de detalhamento quanto à composição e aos fundamentos dos

ajustes realizados, o que compromete a transparência e a adequada compreensão da origem desse resultado patrimonial.

Em resposta ao apontamento técnico supracitado, foi apresentada a composição das contas contábeis correspondentes aos saldos das contas de ajustes de exercícios anteriores.

Na análise da documentação apresentada, o corpo técnico confirmou a identificação das contas contábeis de contrapartida dos saldos das contas de ajustes de exercícios anteriores (seq. 2 do Processo nº 16878/2025-0).

No entanto, destacou que não houve a apresentação da motivação dos registros efetuados, o que inviabiliza a compreensão acerca da origem dos referidos ajustes e de seus impactos nos demonstrativos contábeis do exercício, sugerindo **recomendação** nos seguintes termos:

À 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 promovia 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.

Os Ajustes de Exercícios Anteriores correspondem à correção de erros materiais ou mudanças de critérios contábeis identificados após a conclusão das demonstrações contábeis de exercícios passados (§ 1º do art. 186 da Lei nº 6.404/1976<sup>27</sup>).

A apresentação detalhada das causas e dos efeitos dos ajustes de exercícios anteriores reveste-se de fundamental importância para assegurar a transparência e a consistência das demonstrações contábeis, em estrita observância ao disposto no MCASP e na NBC TSP 23.

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se favoravelmente à **recomendação** sugerida no trabalho técnico conclusivo.

Em relação ao **demonstrativo das variações patrimoniais**, após a análise do novo documento contábil apresentado (seq. 3 do Processo nº 16878/2025-0), observa-se o registro de resultado patrimonial negativo no valor de R\$ 14.611.763.316,53, em conformidade com o montante apurado a partir da diferença entre as Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) e Diminutivas (VPD), bem como com o valor evidenciado no balanço patrimonial (diferença entre as contas “Superávits ou Déficits do Exercício” e “Lucros ou Prejuízo do Exercício”).

No tocante à **demonstração dos fluxos de caixa**, constata-se que o saldo de caixa e equivalente de caixa final foi de R\$ 8.910.336.124,70, o que representa uma redução de 8,36% 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

<sup>27</sup> Art. 186. A demonstração de lucros ou prejuízos acumulados discriminará: (...) §1º Como ajustes de exercícios anteriores serão considerados apenas os decorrentes de efeitos da mudança de critério contábil, ou da retificação de erro imputável a determinado exercício anterior, e que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes.

(COHAB).

Saliente-se que a referida empresa estatal dependente está em processo de extinção, sendo objeto da **Recomendação nº 19<sup>28</sup>** do parecer prévio relativo às contas de governo de 2023, 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, CEASA e CAGECE, classificadas pelo Governo do Estado como **estatais não dependentes**.

Foram empenhados em favor da **COGERH**, para fins de constituição ou aumento de capital da empresa, recursos estaduais no montante de R\$ 5.701.730,60. Tais valores foram utilizados na aquisição de medidores de vazão e instalação para uso da fiscalização de recursos hídricos, conforme documentação encaminhada a esta Corte de Contas (Anexo 17651/2025 do Processo 08980/2025-4).

Relativamente à **CEASA**, a unidade técnica constatou o repasse de R\$ 341.093,34 a título de constituição ou aumento de capital, o qual seria utilizado no Projeto de Prevenção de Incêndio nas Dependências da CEASA, conforme deliberado na Ata da 255ª Reunião do Conselho de Administração. Tal informação foi inserida na Nota Explicativa às Demonstrações Contábeis (fl. 16 do Documento Protegido 10/2025 – Processo nº 09854/2025-6).

De acordo com os esclarecimentos encaminhados pela CEASA (Anexo 26/2025), *“o impacto no aumento de capital dos recursos recebidos representa 148,43% sobre o valor de aumento de caixa e equivalente de caixa disponível em 31-dezembro-2024, conforme apresentado na Demonstração de Fluxo de Caixa – DFC, gerando um reforço de caixa na ordem de 23,836% sobre o saldo de caixa disponível em 31-dezembro-2024”*.

Com efeito, examinando a Demonstração do Fluxo de Caixa (fl. 05 do Documento Protegido 10/2025 – Processo nº 09854/2025-6), observa-se que o valor de R\$ 341.093,34, repassado pelo Estado do Ceará, foi registrado como “Adiantamento para Futuro Aumento de Capital”.

Dessa forma, no Relatório de Instrução nº 1859/2025, **a unidade técnica assinalou não ter constatado indicativo de dependência dessas empresas (COGERH e CEASA) em relação ao Estado do Ceará**.

Sobre o valor repassado à **CAGECE** a título de constituição ou aumento de capital, no total de R\$ 55.342.736,56, a Diretoria de Contas de Governo destacou que a referida empresa não encaminhou demonstrativo indicando a aplicação desse recurso.

Dessa forma, considerando a necessidade de obter maior detalhamento da destinação desse recurso, para fins de verificação da condição de não dependência, tal

<sup>28</sup> Recomendação nº 19 – Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB

constatação foi considerada um **achado (nº 6<sup>29</sup>)**, ensejando a solicitação de esclarecimentos a respeito.

Em resposta (Processo nº 13.126/2025-4), a CAGECE encaminhou documentos para esclarecer a destinação do recurso repassado pelo Estado do Ceará a título de constituição ou aumento de capital.

As Notas Explicativas da Administração às Informações Contábeis (fls. 75-77 do Documento Protegido 25313/2025 – Processo nº 13126/2025-4) apontam a variação do Capital Social da CAGECE no exercício de 2024, nos seguintes termos:

O capital social em 31 de dezembro de 2024, totalmente subscrito e integralizado era de R\$ 2.629.668 (2.450.564 em 31 de dezembro de 2023). O capital social da Companhia poderá ser aumentado, independentemente de reforma estatutária, pela emissão de até 50.000.000.000 (cinquenta bilhões) de ações, sendo 1/3 (um terço) desse total em ordinárias, e 2/3 (dois terços) em preferenciais. Caberá ao Conselho de Administração indicar o número, a espécie e a classe de ações a serem emitidas, respeitando o limite máximo de 2/3 (dois terços) de ações preferenciais na composição do capital social realizado, o prazo para exercício do direito de preferência e, ainda, o preço de emissão de cada ação, bem como as condições e prazo de integralização.

As ações preferenciais não possuem direito a voto, porém, gozam de prioridade na distribuição de dividendos e no reembolso do capital, no caso de dissolução da Companhia. Também têm direito à participação proporcional nas bonificações decorrentes de incorporação de reservas ou lucros, além de participação nos aumentos de capital em igualdade de condições com os demais acionistas e na capitalização de todas as reservas. Para essas ações são garantidos dividendos 10% maiores do que os atribuídos às ações ordinárias, conforme previsto no inciso “I” do artigo 17 da Lei nº 6.404/76, com a nova redação dada pela Lei nº 10.303/2001.

Em 22 de abril de 2024 foi deliberado, em Assembleia Geral Ordinária e Extraordinária, o aumento do Capital Social da Companhia no valor total de R\$ 102.663, referentes a:

- (a) Capitalização de Incentivos Fiscais de Redução de Imposto de Renda do ano-calendário 2023 no valor de R\$ 13.086; e
- (b) O valor de R\$ 89.577 referente a recursos oriundos da reserva de retenção de lucros de 2023.

**Em 01 de novembro de 2024 foi deliberado, em Reunião Extraordinária do Conselho de Administração o aumento de Capital Social da Companhia, com a emissão de novas ações. Foi dada a oportunidade a todos os acionistas de realizarem o aporte de capital, mas apenas o Estado do Ceará o fez. Diante disso, o capital social foi aumentado em R\$ 20.137, provenientes da capitalização do adiantamento de futuro aumento de capital que havia sido realizado anteriormente pelo acionista majoritário, equivalente a 1.230.580 (um milhão, duzentos e trinta mil, quinhentos e oitenta) ações ordinárias e 294 (duzentas e noventa e quatro) ações preferenciais.**

**Em 16 de dezembro de 2024 foi deliberado, em Reunião Extraordinária do Conselho de Administração o aumento de Capital Social da Companhia, com a**

<sup>29</sup> Achado 6. Ausência de informações sobre a aplicação do recurso transferido pelo Estado à Cagece, a título de constituição ou aumento de capital, impossibilitando a verificação da condição de não dependência da Companhia em relação ao Estado. Assim sendo, faz-se necessária que a Cagece informe a destinação do referido recurso, conforme solicitado no Ofício nº 0436/2025 – GAB. PRES, que lhe fora encaminhado.

emissão de novas ações. Foi dada a oportunidade a todos os acionistas de realizarem o aporte de capital, mas apenas o Estado do Ceará o fez. Diante disso, o capital social foi aumentado em R\$ 56.304, provenientes da capitalização do adiantamento de futuro aumento de capital que havia sido realizado anteriormente pelo acionista majoritário, equivalente a 3.440.737 (três milhões quatrocentos e quarenta mil setecentos e trinta e sete) ações ordinárias e 810 (oitocentas e dez) ações preferenciais.

O aporte de capital social tem por objetivo fortalecer a estrutura de capital da Companhia, reforçando o seu caixa, para fazer frente às necessidades de capital de giro, em decorrência do seu ramp up operacional, bem como possibilitar o andamento dos investimentos em projetos de suma importância para continuidade dos serviços públicos prestados pela Companhia.

Com o aumento aprovado, o Capital Social da Companhia passou de 2.450.564 para R\$ 2.629.668.

Destacamos.

Após analisar os esclarecimentos apresentados (Relatório de Instrução nº 2649/2025), a Diretoria Especializada considerou **esclarecido o achado 6**, uma vez que a CAGECE informou ter aplicado os recursos em projetos vinculados à otimização da gestão dos setores hidráulicos e redução de perdas operacionais, bem como tê-los registrados como saídas nas atividades de investimento, com reflexo no ativo imobilizado.

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.

Cumprе destacar que 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 que se refere à COGERH, após pesquisas efetuadas por este MPC, constatou-se que o Governo do Estado do Ceará tem repassado recursos à referida estatal anualmente, pelo menos desde o exercício de 2020.

No caso da CAGECE, embora não tenha sido identificada uma recorrência tão significativa de aportes, verificou-se o repasse de volume expressivo de recursos em 2023 (R\$ 38.334.495,70) e 2024 (R\$ 55.342.736,56).

Dessa forma, faz-se necessária uma análise mais acurada sobre eventual relação de dependência da COGERH e da CAGECE em relação ao ente público.

Isso porque **repasse recorrentes de recursos públicos, ainda que para aumento de capital, podem descaracterizar a condição de não dependência da empresa estatal, dependendo da forma e finalidade desse aporte**. Se o aporte **não representar mera operação de investimento acionário** – isto é, se for utilizado para cobrir despesas da

empresa (sejam correntes ou de investimento) sem contrapartida – a empresa passa a enquadrar-se no conceito de *estatal dependente* definido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Interpretação diversa, no sentido de que qualquer despesa com investimento de estatais não dependentes poderia ser custeada com recursos públicos, desde que esses recursos fossem utilizados para aumento de capital, levaria à conclusão de que o Estado poderia financiar os investimentos de estatais de forma ilimitada, sem que esses aportes jamais caracterizassem dependência em relação ao Tesouro.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas propõe que seja expedida **recomendação** 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 relação ao METROFOR, a unidade técnica apurou que a Companhia recebeu do Estado do Ceará, para fins de constituição ou aumento de capital, o montante de R\$ 4.000.000,00, que teria sido aplicado na aquisição de imobilizado, de acordo com a tabela apresentada pela estatal em seus esclarecimentos (Anexo 18177/2025 do Processo nº 09254/2025-4).

Observou, ainda, que o Estado do Ceará repassou a quantia de R\$ 215.011.888,31, referente a concessão de subsídio tarifário, que foi utilizada em custos e despesas operacionais, consoante informado pelo METROFOR (Anexo 18177/2025 do Processo nº 09254/2025-4).

As Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis apontam que esse recurso, aplicado em despesas e custos operacionais, correspondeu a 88,08% da receita operacional no exercício de 2024 e a 87,06% da soma dos custos e despesas, **evidenciando a relevância do aporte estatal no financiamento das atividades do METROFOR.**

Dessa forma, a Diretoria de Contas de Governo destacou a repetição do cenário já observado em exercícios anteriores, situação que resultou em reiteradas recomendações de inclusão do METROFOR no orçamento fiscal do Estado do Ceará, conforme estabelecido pelo art. 2º, inciso III, da LRF.

Deveras, no Parecer Prévio nº 239/2024 constou a **Recomendação 16**<sup>30</sup>, orientando a classificação do METROFOR como empresa estatal dependente, com sua consequente inclusão no Orçamento Fiscal do Estado.

Todavia, após examinar o relatório da Comissão do PASF (item 2.6.2 do Relatório de Instrução nº 1859/2025), a unidade técnica considerou tal recomendação como “**não atendida**”, destacando trecho do voto da Conselheira Soraia na apreciação das Contas de Governo do Estado do Ceará do exercício de 2022, segundo o qual “a Lei Estadual nº 17.505, de

<sup>30</sup> Recomendação 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.

27 de maio de 2021 não alterou e nem tem condão de alterar o 'status' e classificação do METROFOR como empresa estatal dependente”.

Em resposta (Processo nº 15447/2025-1), o Governo do Estado Ceará reiterou que o subsídio tarifário repassado ao METROFOR não se destina a suprir eventual desequilíbrio operacional da empresa, mas sim a garantir a modicidade tarifária ao cidadão cearense, real beneficiário da política pública.

Em reforço argumentativo, acrescentou que:

Ademais, os valores transferidos, contabilmente reconhecidos como receita da Companhia por derivarem diretamente de sua atividade-fim (transporte de passageiros), não têm natureza de subvenção à manutenção institucional da empresa, nem se destinam ao custeio de pessoal ou despesas correntes, o que afasta, de forma categórica, o conceito de dependência previsto na LRF.

Por fim, ressalta-se que o art. 3º, §1º da Lei Estadual nº 17.477/2021 dispõe expressamente que os repasses do Tesouro Estadual classificados como receita operacional das empresas públicas estaduais não configuram dependência econômica, em consonância com o entendimento aqui sustentado.

Por fim, o Estado do Ceará informou que, no intuito de superar a discussão sobre o METROFOR e em homenagem ao instituto do consensualismo, **as Secretarias e Órgãos competentes foram orientados a adotar as medidas necessárias para incluir a referida empresa estatal no Orçamento Fiscal estadual do exercício financeiro de 2026, bem como os ajustes pertinentes, decorrentes das consequências operacionais de tal decisão.**

Após reexaminar a matéria (Relatório de Instrução nº 2649/2025), a Diretoria de Contas de Governo concluiu pela manutenção dessa recomendação, a fim de acompanhar sua efetiva implementação.

Em atenção à informação prestada pelo Estado do Ceará e considerando que a Lei Orçamentária de 2025 já está em execução, é compreensível que a inclusão do METROFOR no orçamento fiscal ocorra apenas a partir do exercício de 2026. Isso porque o planejamento orçamentário do Estado para o exercício de 2025 não comporta a inclusão retroativa de novas despesas, especialmente em relação a uma entidade estatal do porte do METROFOR.

Contudo, é fundamental ressaltar que o Estado assumiu formalmente o compromisso de realizar a devida inclusão do METROFOR no orçamento fiscal de 2026, o que se mostra uma solução viável e consensual para a questão. Neste contexto, a recomendação proposta pela unidade técnica mantém sua relevância, devendo ser monitorada a adoção das providências cabíveis pelos órgãos do Poder Executivo envolvidos.

Adicionalmente, este *Parquet* de Contas propõe que seja **cientificado** o Poder Executivo de que eventual não inclusão do METROFOR no Orçamento Fiscal do Estado a partir de 2026 poderá ensejar a emissão de parecer prévio recomendando a desaprovação da prestação de contas relativa àquele exercício.

Quanto à implantação do **sistema de custos**, cujo objetivo é viabilizar o

controle e a avaliação dos serviços e políticas públicas (art. 50, § 3º, da LRF<sup>31</sup>), constata-se que a medida ainda se encontra em fase de implementação, razão pela qual o Ministério Público de Contas opina pela **reiteração da Recomendação nº 11**<sup>32</sup>.

## 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 Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2024), quantificou a base de cálculo sobre a qual incidiria o percentual de 25%, chegando a um montante de R\$ 32.184.418.471,35.

Conseqüentemente, para atender ao limite constitucional, as despesas efetuadas com educação deveriam totalizar, no mínimo, R\$ 8.046.104.617,84.

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\$ 8.152.127.839,46, correspondente a **25,33%** da base de cálculo

<sup>31</sup> Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: (...) § 3º. A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

<sup>32</sup> Recomendação nº 11 – À Secretaria da Fazenda, que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.

considerada.

No que se refere à **aplicação dos recursos do FUNDEB**, tem-se que o Estado do Ceará empregou 90,71% 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\$ 32.184.418.462,83.

Por conseguinte, para atender aos limites constitucionais, as despesas efetuadas com saúde deveriam somar, no mínimo, R\$ 3.862.130.215,54

Nessa sentido, o órgão técnico verificou que o **mandamento constitucional foi regularmente cumprido**, tendo o Estado do Ceará aplicado, em saúde, o montante de R\$ 5.075.549.358,43, ou seja, **15,77%** da base de cálculo considerada. Vale ressaltar que o referido percentual é similar ao apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2024 e no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS).

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), constante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, apresentando os valores referentes à execução orçamentária de cada consórcio público, cujo montante totalizou R\$ 90.576.487,38.

### 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 18.430/2023), em seu art. 97, definiu que essa meta corresponderia à média dos valores empenhados, nos últimos quatro exercícios anteriores à vigência da norma, nos grupos de despesa 4 – Investimentos e 5 – Inversões 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 2024, aplicou recursos em investimentos e inversões financeiras no total de R\$ 1.807.182.684,10, **cumprindo o mínimo constitucional/fiscal**, uma vez que o valor superou a média apurada para o período de 2020 a 2023, que foi de R\$ 1.722.499.750,66.

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.

Em cumprimento a esse preceito constitucional, o art. 97-A da LDO 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, o órgão instrutório apurou como base de cálculo o valor de R\$ 3.819.222.420,82.

Considerando que os investimentos do setor público estadual realizados no interior do Estado totalizaram R\$ 1.931.734.210,93, constata-se o atingimento do percentual de **50,58% 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 2024

foi de R\$ 178.055.009,38, correspondente a **1,14%** da receita tributária líquida (R\$ 15.591.658.603,62), percentual inferior ao mínimo constitucional, enquanto a execução das despesas da fundação totalizou R\$ 160.891.002,97, equivalente a 1,03% da receita tributária líquida.

No entanto, ao se considerar os gastos totais com a função “Ciência e Tecnologia”, no valor de R\$ 515.117.787,99 (**3,30%**), 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 Ceará**<sup>33</sup>, uma vez que, do total de créditos concedidos pelo Programa de Microcrédito Produtivo (R\$ 55.815.062,62), 3% (R\$ 1.674.451,88) foram destinados a pessoas com deficiência e 53% (R\$ 29.581.983,19) a mulheres chefes de família, **superando o percentual mínimo de 10%** (R\$ 5.581.506,26) previsto no referido dispositivo.

Outrossim, do total de créditos concedidos, 47,85% (R\$ 26.710.133,65) 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.

## 2.7. 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

<sup>33</sup> Art. 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.

endividamento público.

De acordo com o Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), a RCL do Estado do Ceará, no exercício de 2024, totalizou R\$ 36.362.436.745,35, representando uma variação positiva de **8,48%** 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 LDO<sup>34</sup> (Lei nº 18.430/2023) 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, às organizações sociais e a outras entidades afins — correspondeu a **43,56% da RCL, o que atendeu, portanto, aos preceitos estatuídos na LRF.**

Salienta-se, contudo, que o percentual identificado diverge daquele informado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2024, que registra **43,54%** (fl. 160, seq. 11).

### 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.

<sup>34</sup> Art. 72. Para os fins do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL: I – no Poder Executivo: 48,6 % (quarenta e oito vírgula seis por cento);

Conforme apuração técnica, o PREVID (Plano de Custeio Previdenciário), apresentou um resultado positivo de R\$ 558.048.944,46, decorrente da diferença entre as receitas (R\$ 1.211.474.559,60) e as despesas (R\$ 653.425.615,14).

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.

Quanto ao PREVMILITAR, fundo responsável pela operacionalização do Plano de Custeio Militar, apesar do resultado negativo no exercício, no valor de R\$ 30.727.052,08, constata-se uma expressiva redução do déficit em relação ao exercício anterior, cujo valor foi de R\$ 370.179.062,54.

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\$ 1.147.461.904,94. Esse montante representa um aumento nominal de 16,51% em relação ao déficit financeiro registrado no 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 2035. No mesmo contexto, observa-se que o fundo financeiro PREVMILITAR também demonstra um crescimento contínuo do déficit atuarial até o ano de 2063.

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.

Nesse contexto, cumpre destacar que, em atendimento à **Recomendação nº 26<sup>35</sup>**, o Estado indicou a adoção de medidas para mitigar o déficit previdenciário, como a aquisição de sistema eletrônico de identificação tempestiva de óbitos, cujo objetivo é evitar pagamentos indevidos e fortalecer o controle da folha de benefícios; e a criação da Central de Processamento Previdenciário (CPP), com escopo de padronizar, agilizar e conferir legalidade às concessões de benefícios.

Não obstante, considerando a relevância da projeção do quadro atuarial do regime previdenciário, o Ministério Público de Contas entende ser necessária a renovação da referida **recomendação**.

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

<sup>35</sup> Recomendação nº 26 – Ao Poder Executivo para que continue envidando esforços na adoção de medidas eficazes que visem garantir o devido equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema, evitando a tendência de crescentes resultados negativos e o aumento dos aportes financeiros do Tesouro nos próximos exercícios, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.

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 2024, o Estado do Ceará apresentou uma disponibilidade caixa bruta de R\$ 6.731.365.519,79, ao passo que as obrigações financeiras (restos a pagas das despesas liquidadas e não pagas; restos a pagar das despesas empenhadas e não liquidadas de exercícios anteriores; demais obrigações financeiras) totalizaram R\$ 822.640.250,90.

A diferença apontada representa uma disponibilidade de caixa líquida, antes da inscrição de restos a pagar não processados, de R\$ 5.908.725.268,89, 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\$ 1.470.052.707,97.

No entanto, relevante destacar que a disponibilidade de caixa líquida após a inscrição em restos a pagar não processados foi de R\$ 4.438.672.560,92, representando uma diminuição de 23,40% em relação ao montante apresentado no exercício anterior (R\$ 5.794.831.097,97).

### 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\$ 85.539.836,91, o que corresponde a **0,24%** 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.

Conforme análise do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO), o Estado auferiu R\$ 8.011.885,55 com alienação de bens e efetuou despesas de capital no valor de R\$ 553.334,17.

Dessa forma, o saldo financeiro a ser aplicado ao final do exercício foi de R\$ 7.458.531,38, 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 18.430/2023) fixou metas de R\$ 22.356.420.000,00 e R\$ 17.772.040.000,00 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\$ 18.954.882.256,77, o que representa um crescimento de 11,79% em relação ao saldo do exercício anterior

Importante ressaltar que, apesar desse crescimento em termos nominais, **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 52,20% no exercício de 2024, conforme o Gráfico 40 do Relatório de Instrução Inicial nº 1859/2025.

Prosseguindo, a dívida consolidada líquida atingiu R\$ 12.002.714.794,04, o que representa **33,06%** 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 **2,43%** 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**, 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 2024) e extraídos do SIAFE/CE, apurou-se que, no período de doze meses compreendido entre janeiro e dezembro de 2024, a relação entre o total das despesas correntes (R\$ 37.444.512.625,89) e das receitas correntes (R\$ 40.821.982.409,29) alcançou o

percentual de **91,73%**, 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.

O Demonstrativo das Garantias e Contragarantias referente ao 3º quadrimestre de 2024 indica que o total de garantias concedidas pelo Estado atingiu R\$ 154.600.551,17, correspondendo a **0,43%** da receita corrente líquida, **cumprindo**, portanto, o **limite fixado pelo Senado Federal**.

#### 2.7.11. Dos resultados primário e nominal

Em conformidade com o disposto nas Leis Estaduais nº 18.657/2023 e nº 18.430/2023, foram fixadas, para o exercício de 2024, as seguintes metas fiscais: déficit primário no montante de R\$ 634.143.000,00 e déficit nominal no valor de R\$ 4.152.970.000,00.

A análise do Anexo 6 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) revela que o Estado do Ceará atingiu, no exercício de 2024, um superávit primário de R\$ 22.050.879,16 e um déficit nominal de R\$ 2.500.807.908,39, demonstrando o cumprimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Contudo, é imprescindível destacar que, no período compreendido entre os exercícios financeiros de 2022 a 2024, verifica-se uma deterioração significativa nos resultados fiscais do Estado. Tal cenário é evidenciado, sobretudo, pela expressiva redução do resultado primário, associada ao registro de déficit nominal no exercício em análise.

Diante desse contexto, este Ministério Público de Contas reitera a necessidade de expedição da **recomendação** sugerida no **item 2.5** do presente parecer.

#### 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 2024, estabeleceu-se que o “teto de gastos” corresponderia à despesa primária corrente paga no exercício de 2016 (incluídos os restos a pagar pagos, com as devidas 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 e 10,83% em 2024.

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 569/2018.

Ressalte-se que, de forma excepcional, no exercício de 2024, foi realizado o remanejamento do limite destinado à execução de despesas primárias correntes do Poder Executivo no montante de R\$ 24.000.000,00 (vinte e quatro milhões de reais), dos quais R\$ 11.500.000,00 foram direcionados à Assembleia Legislativa e R\$ 12.500.000,00 à Defensoria Pública. Tal remanejamento decorreu da Emenda Constitucional nº 124/2024, em conjunto com o disposto no Decreto Estadual nº 36.354/2024.

Nesse contexto, apurou-se, para o exercício de 2024, o limite de R\$ 18.119.974.365,61 para fins de observância ao novo regime fiscal. Considerando que as despesas primárias correntes atingiram o montante de R\$ 16.728.848.575,95, equivalentes a **92,32% 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 do qual 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 2024, **atendeu às exigências previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e no Decreto Federal nº 10.540/2020**, conforme demonstrado no Quadro 3 do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

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.

Neste contexto, ressalta-se que o RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2024 foi **republicado** em **19/02/2025** para correção do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – Anexo 2.

Sobre o procedimento de republicação, foi expedida a **Recomendação 30**<sup>37</sup> no Parecer Prévio nº 239/2024, tendo em vista que tal conduta foi objeto de diversas recomendações em exercícios anteriores.

A Diretoria de Contas de Governo considerou a referida recomendação como “**atendida**”, dado que o Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2024 foi republicado apenas para correção do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – Anexo 2, de acordo com o Diário Oficial do Estado disponibilizado pelo Poder Executivo em 19/02/2025.

No que tange à observância da **transparência nos termos da Lei de Acesso à Informação** (Lei Federal nº 12.527/2011), foi elaborado o Quadro 6, inserido no Relatório de Instrução nº 1859/2025, 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, contratos e convênios, entre outros.

Adicionalmente, observou-se um **acréscimo na quantidade de informações 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**.

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 o Quadro 8, do qual se destacam os seguintes pontos: (1) **verificou-se um aumento no número de consórcios que atingiram 100% de cumprimento quanto à divulgação dos demonstrativos analisados**, passando de dois, no exercício anterior, para sete<sup>38</sup>; e (2) **o portal eletrônico do Consórcio Público de Saúde da Microrregião de Crateús encontrava-se inacessível à época da avaliação**.

Em comparação ao exercício de 2023, 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 no

<sup>37</sup> Recomendação nº 30 – À secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

<sup>38</sup> Consórcios Públicos de Saúde de Aracati, Camocim, Cascavel, Juazeiro do Norte, Limoeiro do Norte, Russas e Sobral.

Quadro 9 do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

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.

Cumprir registrar que, no Parecer Prévio nº 239/2024, foi recomendado<sup>39</sup> ao Governo Estadual que exigisse o cumprimento da Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020, de 23 de janeiro de 2020, a qual estabelece os critérios de transparência a serem seguidos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.

No item 2.6 do Relatório de Instrução nº 1859/2025, a Diretoria de Contas de Governo considerou tal recomendação como “**atendida**”, considerando-se o aumento no número de consórcios que atingiram 100% de divulgação dos demonstrativos exigidos e a elevação dos percentuais de publicação dos documentos mencionados (RREO e RGF), em comparação ao exercício anterior.

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 período de janeiro a dezembro de 2024. A ausência do referido documento foi consolidada no **achado nº 8**, ensejando a solicitação de esclarecimentos.

Após o exame das justificativas encaminhadas, realizou-se nova consulta à página da SEPLAG, sendo constatada a persistência da indisponibilidade do relatório, atribuída à necessidade de adaptação das funcionalidades de filtros do sistema à nova estrutura do PPA 2024-2027. Diante disso, a unidade técnica manifestou-se pela manutenção do achado e propôs a expedição de **recomendação** ao Poder Executivo para que promova a publicação do Relatório de Acompanhamento da Execução do PPA 2024 na página eletrônica da SEPLAG.

Em consonância com a manifestação técnica, este Ministério Público de Contas corrobora a necessidade de expedição de **recomendação** no sentido de que seja assegurada a ampla divulgação do referido relatório.

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 2024 estão disponíveis em formato PDF. Contudo, foi identificada divergência entre os dados constantes no Relatório Sintético e aqueles fornecidos pela SEPLAG no Processo nº 10837/2025-0, especialmente quanto aos valores empenhados nos Programas 143 – Desenvolvimento do Ensino Médio e 171 – Atenção à Saúde, com Acesso Integral e de Qualidade. Tal inconsistência foi registrada como o **achado nº 9**<sup>40</sup> e resultou na solicitação de esclarecimentos adicionais.

Ademais, verificou-se que as informações constantes nas abas “avaliando” e

<sup>39</sup> Recomendação 28.

<sup>40</sup> Achado 9 – Divergência nos valores empenhados dos programas de governo, por exemplo os Programas 143 – Desenvolvimento do Ensino Médio e 171 – Atenção à Saúde, com Acesso Integral e de Qualidade, no Relatório Sintético de Monitoramento de janeiro a dezembro de 2024.

“revisando”, integrantes da seção “Participação Cidadã” do Portal Ceará Transparente, relacionadas ao monitoramento do PPA, encontravam-se desatualizadas, o que originou o **achado nº 10**<sup>41</sup> e igualmente motivou a requisição de esclarecimentos.

Após a análise das justificativas constantes no Processo nº 15447/2025-1, a unidade técnica considerou-as satisfatórias e aptas a sanar os achados nº 9 e nº 10.

Por fim, no que se refere ao **Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP)**, conforme dados do Radar da Transparência Pública<sup>42</sup>, o Governo do Estado do Ceará alcançou o **índice de 96,69%, obtendo a classificação “Diamante”, que representa o nível mais elevado de transparência adotado pelo programa.**

### 3 - Conclusão

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 2024, 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 **reitera** as recomendações ainda não devidamente atendidas pelo Governo do Estado, aguardando que lhes seja dado o devido cumprimento, **reproduz** as recomendações formuladas pelo órgão técnico, bem como **consolida** as próprias recomendações e cientificação sugeridas ao longo deste opinativo, relacionadas a seguir:

a) RECOMENDAR 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);

b) RECOMENDAR ao Poder Executivo 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;

c) RECOMENDAR ao Poder Executivo que adote as providências operacionais necessárias para impedir a inversão da ordem de execução das despesas públicas, assegurando a fiel observância dos arts. 58 a 64 da Lei 4.320/1964, de modo a garantir a conformidade dos atos administrativos com os princípios da gestão fiscal responsável, da

<sup>41</sup> Constatação de informações desatualizadas no Portal da Transparência nas abas avaliando e revisando da Participação Cidadã.

<sup>42</sup> <https://radardatransparencia.atricon.org.br/panel.html> Acesso em 07/07/2025.

legalidade, do planejamento, do controle e da eficiência;

d) RECOMENDAR ao Poder Executivo que observe o 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;

e) CIENTIFICAR o Poder Executivo Estadual de que eventual não inclusão do METROFOR no Orçamento Fiscal do Estado a partir de 2026 poderá ensejar a emissão de parecer prévio recomendando a desaprovação da prestação de contas relativa àquele exercício.

Por fim, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que seja **recomendado** à Secretaria de Controle Externo que:

a) 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;

b) 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;

c) realize auditoria específica voltada à apuração do 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.

É o parecer.

Fortaleza, data da assinatura eletrônica.

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