

PROCESSO Nº: 07448/2025-7

ESPÉCIE PROCESSUAL: CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

EXERCÍCIO: 2024

INTERESSADO: ELMANO DE FREITAS DA COSTA

RELATOR: CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

DECLARAÇÃO DE VOTO: CONSELHEIRA SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

DECLARAÇÃO DE VOTO

Fortaleza, 19 de agosto de 2025.

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

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Elmano de Freitas da Costa, referente ao exercício de 2024, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme determina a Constituição Cearense nos termos do seu art. 76, inciso I.

Em seu segundo ano à frente do Executivo estadual, a gestão governamental foi marcada por uma combinação de avanços pontuais e desafios persistentes em áreas estratégicas da administração pública. Como destaques positivos, tem-se o crescimento do Produto Interno Bruto – PIB, no patamar de 6,49% em relação ao ano anterior e acima da média nacional (3,40%), evolução na geração de empregos formais (56.231 vagas – crescimento de 7,81%) e atendimento aos limites constitucionais.

Por outro lado, a gestão enfrentou situações sensíveis, como o aumento dos índices de criminalidade, sobretudo em relação aos Crimes Violentos Letais e Intencionais – CVLI, evidenciando a dificuldade do Governo de conter o avanço da violência, apesar de investimentos anunciados em Segurança Pública. Além disso, a área da Saúde continua com alto índice de terceirização de atividades-fim, em especial, nas unidades hospitalares, gerando debates sobre a qualidade do serviço prestado e a precarização das relações de trabalho.

Em relação à execução orçamentária, verificou-se que as despesas aumentaram mais do que as receitas em 2024, o que, segundo o Relatório de Monitoramento Fiscal deste Tribunal¹, “...sugere uma eventual deterioração das finanças públicas do estado. De fato, em retrospecto ao analisar-se a evolução do resultado primário de 2016 à 2024, observa-se que o pior resultado do período foi exatamente no último ano em que o governo do estado apresentou déficit primário de R\$ 549 milhões.” E continua:

Esse é um número preocupante uma vez que representa mais de duas vezes o superávit primário observado em 2023 que foi de R\$ 206,81 milhões. **De acordo com as análises apresentadas neste relatório essa deterioração se deve ao um aumento das despesas maior do que o aumento das receitas no período sob consideração.** Esses resultados foram obtidos seguindo a metodologia do Manual de Demonstrativos Financeiros da Secretaria do Tesouro Nacional.
(grifos nossos)

¹ Disponível em: <https://monitorfiscal.tce.ce.gov.br/publicacoes/relatorios/anuais>

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

a) Em relação às exportações cearenses, foi registrada uma queda de **27,79%** em relação a 2023, resultado de uma retração nas vendas de US\$ 564 milhões e impactando, ainda mais, o saldo negativo da balança comercial, que foi de US\$ 1,51 bilhões;

b) Quanto à criminalidade, o número de Crimes Violentos Letais e Intencionais aumentou em relação ao ano anterior, registrando **3.272 mortes** no exercício de 2024, representando um aumento de **10,17%**;

c) Relativamente à Terceirização de atividade-fim, a ser evitada por burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988, verificou-se que a função Saúde continua fortemente atingida por essa fragilidade, visto que a maior parte do serviço de saúde prestado à população se dá por funcionários terceirizados, chegando a superar em mais de 1000% o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos;

d) Quanto à execução orçamentária, evidenciou-se alta frequência e volume financeiro de liquidações ocorrendo em tempos extremamente reduzidos após o empenho (no mesmo dia ou em poucos dias), especialmente para despesas de natureza complexa como "*Contrato de Gestão*" e "*Obras e Instalações*". Nesse sentido, a Equipe Técnica apontou que no exercício de 2024, **20,68% do total das liquidações foram efetuadas na mesma data do empenho**, representando um montante significativo de 48,42% do valor total liquidado. Além disso, 85,53% das liquidações foram efetivadas em até 5 (cinco) dias da data do empenho;

e) Outro ponto que chamou a atenção em 2024, foi o aumento do montante de recursos transferidos pelo Estado a Organizações Sociais mediante Contratos de Gestão, que tem ocorrido de maneira rotineira e crescente no Estado, o dispêndio foi de R\$ 2.064.453.944,75, resultando em um **aumento real de 22,37%** em comparação ao ano anterior, e representaram 77,99% do total repassado em transferências voluntárias a entidades privadas sem fins lucrativos;

f) Ademais, verificou-se que o Estado do Ceará em 2024, repassou ao METROFOR o valor de R\$ 215.011.888,3, referente a concessão de subsídio tarifário, valor esse que correspondeu a **88,08%** da receita total auferida pela Companhia e sendo boa parte utilizada na cobertura de suas despesas operacionais (em 2023, correspondeu a 73,40% - R\$ 194.001.671,98). Apesar dos diversos indicativos de dependência financeira da empresa, **o Estado continua a não incluir o METROFOR no Orçamento Fiscal, conforme exigido pelo art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**;

g) Outro tema preocupante se refere à solvência do Regime Próprio dos Servidores que, em 2023, se evidenciou que no Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do RPPS, apresentou-se no caso do Fundo em Repartição (Plano Financeiro) receitas de R\$ 2.411.367.003,18 e despesas de R\$ 3.558.828.908,12, ocasionando um resultado negativo de R\$ 1.147.461.904,94, tendo sido realizado um aporte pelo Estado de R\$

1.072.872.454,06 para cobrir o deficit do sistema previdenciário, valor esse 14,62% superior ao repassado no exercício anterior (R\$ 936.011.370,83);

h) Por sua vez, os Juros e Encargos da Dívida, que compõem as despesas orçamentárias destinadas ao pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária, alcançou expressivos R\$ 1.255.737.010,08, impactando em um acréscimo de R\$ 57.415.465,72 milhões em relação ao exercício anterior;

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

Pois bem, após a regular instrução processual, no dia 03 de julho de 2024, a Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal apresentou seu Relatório Técnico Final (Relatório de Instrução nº 2649/2025), trazendo, em sua conclusão, além da proposta e emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das contas, propôs a expedição de **27 (vinte e sete) recomendações**. Dentro do que foi registrado, acompanho as **27 recomendações** sugeridas pela Unidade Técnica, sem prejuízo de abordar, em tópico apartado, a inclusão de **2 (duas)** recomendações de exercícios anteriores que não foi reiterada no pronunciamento técnico (recomendações nºs 09 e 14 do Parecer Prévio nº 239/2024).

O Ministério Público junto a este Tribunal, por sua vez, mediante manifestação do Procurador-Geral, Dr. José Aécio Vasconcelos Filho, trouxe oportunas ponderações às presentes contas, trazendo **4 (quatro) recomendações** adicionais. Acolho as 04 recomendações do MP de Contas.

Oportunamente, dada a relevância dos apontamentos do *Parquet* de Contas, endosso as recomendações direcionadas à Secretaria de Controle Externo - SECEX, quais sejam:

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.

Por fim, em relação ao voto do Relator, Conselheiro Ernesto Saboia, o qual parablenizo pelo trabalho, informo que incorporo ao meu voto as **32 (trinta e duas) recomendações** sugeridas em sua manifestação.

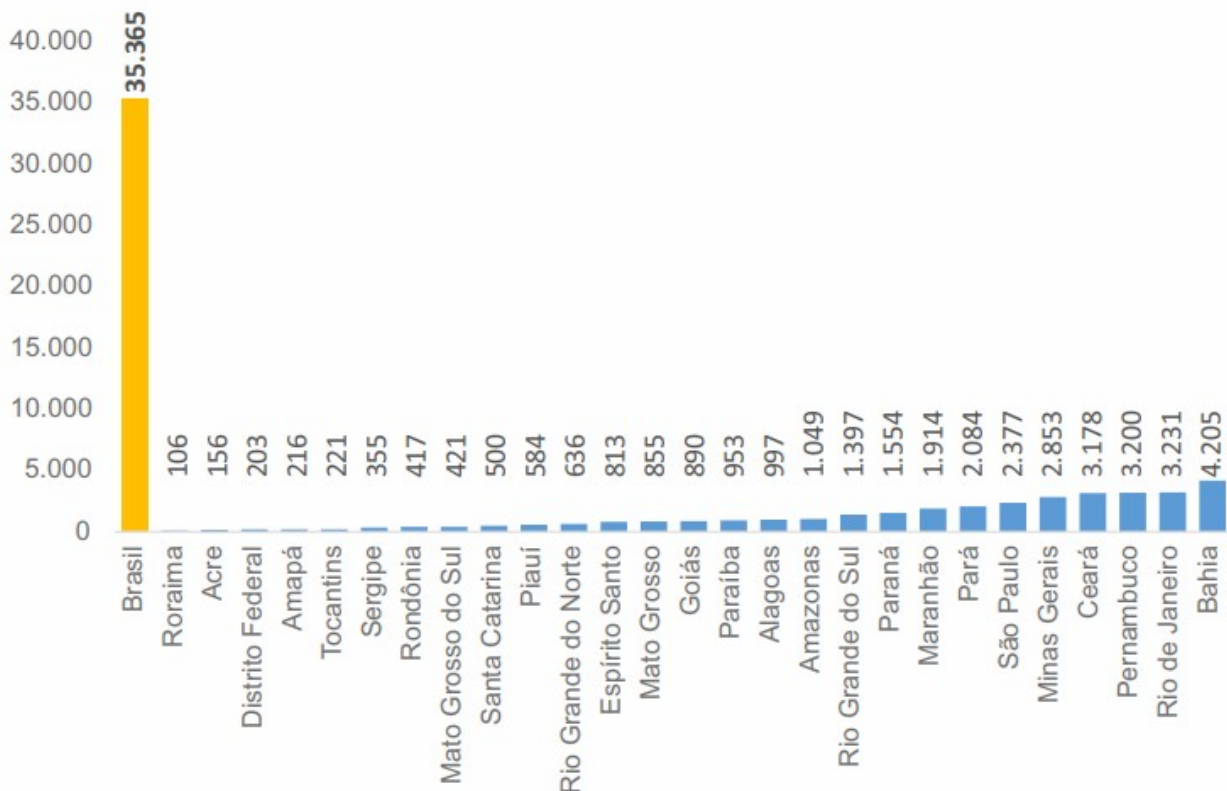
Além disso, por dever de ofício, nesta **Declaração de Voto**, destacarei algumas ocorrências que merecem especial atenção, ratificando integralmente as recomendações apresentadas pela Diretoria de Contas de Governo, pelo Ministério Público Especial junto a este Tribunal e pelo Relator, sem prejuízo de incluir outras recomendações remanescentes de exercícios anteriores que no entender desta Conselheira não foram corrigidas em 2024, bem como das tratadas nesta manifestação, as quais fundamentarão minhas razões de decidir do Parecer Prévio ora submetida à apreciação.

1 – O PROBLEMA DA CRIMINALIDADE NO ESTADO DO CEARÁ

No Estado do Ceará, a situação da criminalidade tem se agravado de forma preocupante nos últimos anos, colocando a questão da Segurança Pública como uma das áreas que exigem uma atuação premente por parte dos governantes, estes incumbidos da responsabilidade de formular políticas públicas eficazes na prevenção e no combate ao crime.

Não obstante alguns indicadores de violência tenham reduzido, como os Crimes Contra o Patrimônio, chama a atenção a evolução dos homicídios dolosos no Ceará. Em números absolutos, segundo o Mapa² de Segurança Pública 2025 (ano-base 2024), publicado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Ceará foi o 4º Estado da Federação como maior número de homicídios, registrando **3.178 assassinados**, ficando atrás apenas dos Estados da Bahia, Rio de Janeiro e Pernambuco, consoante registrado no gráfico a seguir:

Quantidade de homicídios dolosos no Brasil, por UF, em 2024

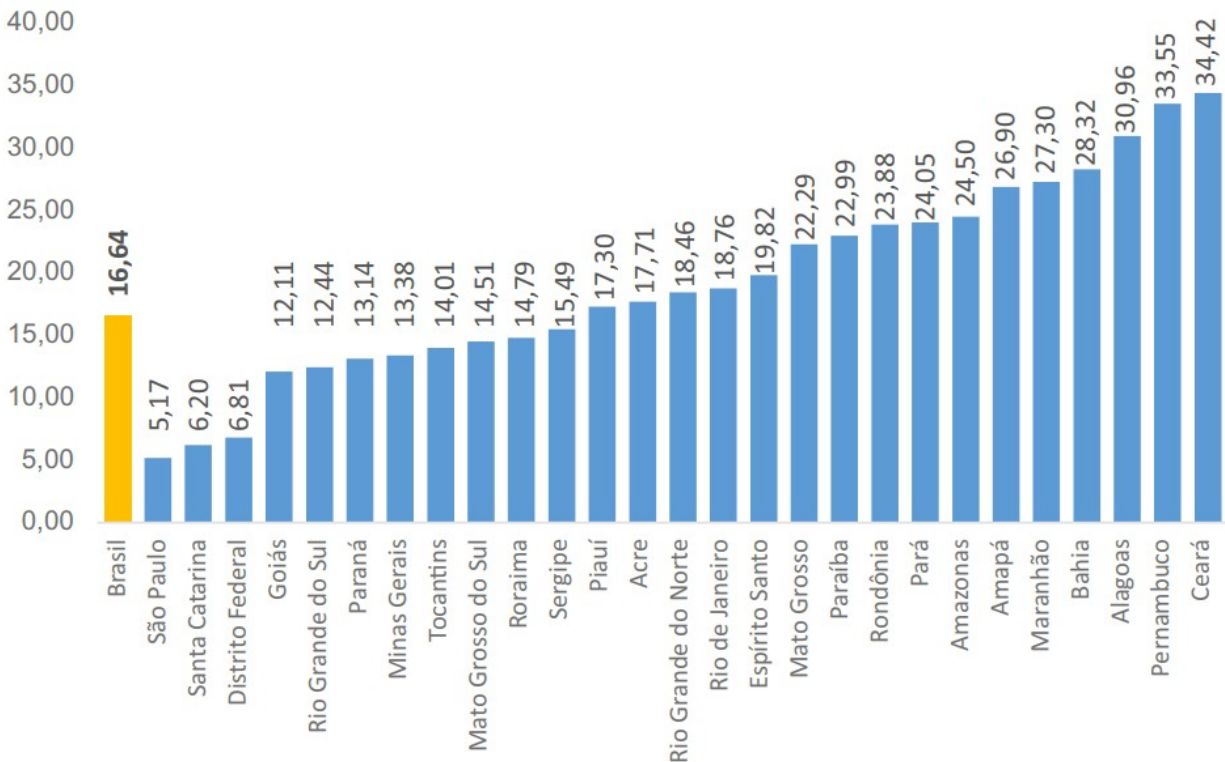


Fonte: Mapa de Segurança Pública 2025 – fls. 33

A situação é mais agravante sob o viés proporcional, visto que de acordo também com o Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2025, o Ceará foi o **Estado brasileiro com a maior taxa de homicídios dolosos por 100 mil habitantes**, alcançando o alarmante índice de **34,42 mortes**, representando mais que o dobro da média nacional, que atingiu a marca de 16,64, vejamos:

² Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/dados-nacionais-1/mapa-da-seguranca-publica-2024>. Acesso em 31/07/2025

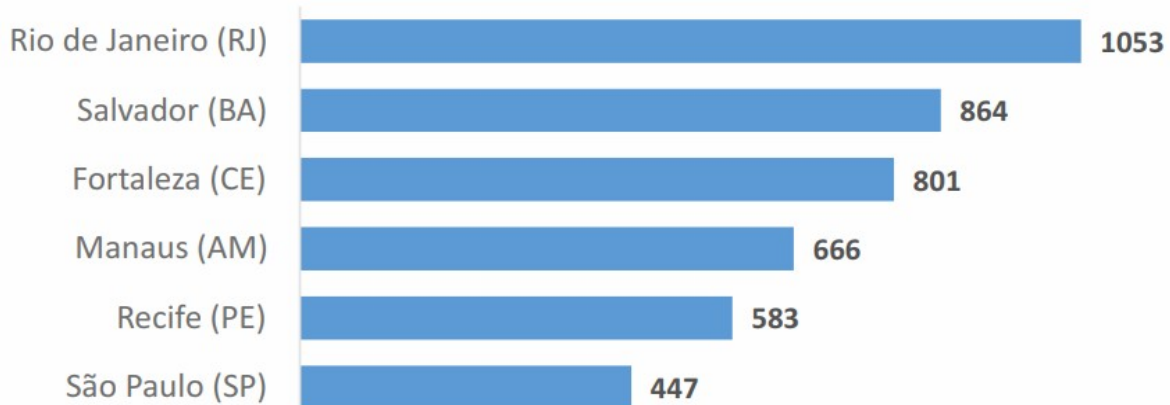
Taxa de homicídios dolosos no Brasil, por UF, em 2024



Fonte: Mapa de Segurança Pública 2025 – fls. 33

Esse cenário revela uma **fragilidade nas políticas de Segurança Pública** adotada pelo governo estadual visto que, como ressaltado pela Equipe Técnica deste Tribunal, o Ceará registrou aumento expressivo de **10,17%** em relação a 2023 para os Crimes Violentos Letais e Intencionais – CVLI³. A Capital Fortaleza, também reflete essa estatística negativa: com **801 homicídios** em 2024, foi a **terceira** cidade brasileira com maior número absoluto de assassinatos, atrás apenas do Rio de Janeiro e de Salvador, consoante quadro a seguir:

Municípios com os maiores números de homicídios dolosos no Brasil, em 2024.



Fonte: Mapa de Segurança Pública 2025 – fls. 34 (adaptado)

³ Os Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI) são representados pelo somatório de crimes de homicídio doloso/feminicídio, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio) (GEESP/SUPESP).

Trazidas essas informações, em que pese o aumento da criminalidade evidenciado, na contramão dessa situação, verifica-se que o Estado do Ceará reduziu seus gastos na Função Segurança Pública, tendo executado, no exercício de 2024, o montante de 4.830.056.181,75 (quatro bilhões, oitocentos e trinta milhões, cinquenta e seis mil, cento e oitenta e um reais e setenta e cinco centavos), ao passo que, em 2023, foi executado o importe **atualizado**⁴ de R\$ 4.853.885.675,74 (quatro bilhões, oitocentos e cinquenta e três milhões, oitocentos e oitenta e cinco mil, seiscentos e setenta e cinco reais e setenta e quatro centavos), representando uma **redução real de R\$ 23.829.493,99 (vinte e três milhões, oitocentos e vinte nove mil, quatrocentos e noventa e três reais e noventa e nove centavos)**, no período considerado.

Assim, o que se percebe, mesmo com avanços pontuais, é que a atuação governamental no combate à criminalidade no Estado do Ceará não tem produzido os efeitos esperados na redução dos indicadores, fazendo-se premente o reforço das políticas públicas específicas para melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de reduzir efetivamente os índices de criminalidade.

Desse modo, diante da reincidência evidenciada, corroboro a manifestação técnica no sentido de **reiterar a recomendação**, nos termos sugeridos no Relatório de Instrução nº 2649/2025:

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.

2 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DE ATIVIDADE FIM

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

A transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é irregular, na medida em que terceirizar serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do **art. 37, inciso II**, da Constituição Federal de 1988 (Princípio Constitucional do Concurso Público). Nesse sentido, José dos Santos Carvalho Filho⁵ (2022, p. 68), assim leciona:

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

Entretanto, as funções institucionais primordiais e sensíveis dos entes administrativos são insuscetíveis de terceirização, inclusive e principalmente quando visam a propiciar,

⁴ Fator de correção: IPCA (4,8313%)

⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Terceirização no Setor Público: encontros e desencontros**. In: *Terceirização na Administração Pública*. PAIM, Flaviana Vieira; FORTINI, Cristiana (Orgs.). Belo Horizonte: Fórum, 2022.

por via oblíqua, dissimulada locação de mão de obra – tudo em total descompasso com o sistema adotado constitucionalmente. Aqui estaremos diante de terceirização ilegítima, dela não se podendo socorrer a Administração Pública. (grifos nossos)

A Corte de Contas Federal, por anos, tem se manifestado contra a terceirização de atividade-fim do Estado, dentre os quais, reproduzo os decisórios que se seguem:

No âmbito dos conselhos de fiscalização profissional, a contratação de empregados para prestação de serviços jurídicos que sejam inerentes às atividades finalísticas da entidade deve ocorrer por meio de concurso público (art. 37, inciso II, da Constituição Federal), pois é vedada a terceirização de atividades que envolvam atribuições de advogados do seu quadro de pessoal.

[TCU - ACÓRDÃO nº 785/2025 – PLENÁRIO – RELATOR: JHONATAN DE JESUS – SESSÃO: 09/04/2025] (grifos nossos)

É irregular a manutenção de funcionários terceirizados nos hospitais universitários desempenhando atividades-fim (assistenciais e hospitalares), pois afronta o art. 37, inciso II, da Constituição Federal, que condiciona a investidura em cargo ou emprego público à prévia aprovação em concurso público, bem como o Decreto 2.271/1997, que trata da terceirização na Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

[TCU - ACÓRDÃO nº 2983/2015 – PLENÁRIO – RELATOR: BRUNO DANTAS – SESSÃO: 18/11/2015] (grifos nossos)

Do mesmo modo, esta Corte de Contas tem diversos precedentes⁶ nesse sentido, vejamos:

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

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

[...]

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

[...]

[VOTO DO RELATOR]

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

Diante do exposto, considerando que as contratações verificadas ocorreram sistematicamente durante vários anos, sendo objeto de análise e determinações por este Tribunal desde o exercício de 2014; considerando que, embora a legislação vigente permita a complementariedade da atuação da iniciativa privada nos serviços públicos de saúde, nos casos em que a estrutura pública for insuficiente para atender a população, é vedada, por consequência, sua atuação de forma substitutiva de servidores, nos termos dos arts. 196, 197 e §1º, do art. 199, da Constituição Federal, bem como, do art. 24, da Lei Federal nº 8.080/90; considerando que restou comprovada que a contratação das cooperativas ocorreu para a realização de atividades finalísticas, em substituição aos

⁶Resolução nº 0919/2009 (Processo nº 05292/2004-2), Acórdão nº 0043/2011 (Processo nº 01894/2010-1), Resolução nº 2304/2006 (Processo nº 00685/2001-8) e Resolução nº 0176/2011 (Processo nº 03626/2007-5).

servidores da SESA, e não para contratação complementar de serviços privados de saúde, em descumprimento ao inciso II do art. 37 da Constituição Federal; e, considerando que o cargo de médico está previsto no Planos de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS, pode-se constatar a falta de planejamento eficiente e efetivo nas contratações, posto que a demanda pelo serviço médico é previsível e sua contratação por meio de cooperativas médicas caracteriza-se fuga à exigência de concurso público; alinho-me aos entendimentos técnico e ministerial, e considero a falha como descumprimento grave de natureza formal sujeita à aplicação de multa prevista no art. 62, III, da Lei nº 12.509/95, no valor de 3.322,00 (três mil, trezentos e vinte e dois reais), equivalente a 10% do previsto no caput, e emissão de determinação ao Órgão e à SECEX.

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

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

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

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

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

Por outro lado, não se desconhece que em precedentes mais recentes, o Supremo Tribunal Federal - STF, que antes defendia que atividade principal de um órgão público era restrita a ocupantes de cargos ou empregos públicos, aprovados em concursos públicos (art. 37, inciso II, da CF/88), modificou seu entendimento sobre o assunto. Em decisões importantes, como na **ADPF nº 324/DF** e no **Recurso Extraordinário nº 958.252/MG (Tema 725)**, o Tribunal firmou a tese de ser lícita a terceirização de toda e qualquer atividade, seja ela atividade-meio ou atividade-fim, não se configurando relação de emprego entre a contratante e o empregado da contratada.

Apesar da licitude da terceirização de atividade-fim reconhecida pelo STF, tais decisões não anulam a exigência constitucional do concurso público sob pena de transformar o dispositivo da CF/88 (art. 37, inciso II, da CF/1988), em “*letra morta*”. Nesse aspecto, compreendo que se deve priorizar a matriz constitucional de acesso ao serviço público em sua atividade-fim mediante concurso público, permitindo esse tipo de terceirização em casos específicos e condicionado ao preenchimento de requisitos previamente estabelecidos.

Trazidas essas breves considerações, em relação à terceirização de atividade-fim, designada no elemento “34 – *outras despesas de pessoal decorrente de terceirização*” e sujeita

aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1^o), de acordo com a base de dados da execução orçamentária oriunda do SIAFE, para o exercício de 2024, observa-se que o Estado dispendeu o montante de **R\$ 1.017.044.199,49**, o que representa um aumento percentual **real**⁸ de **7,81%** em relação a 2023⁹. Os números preocupam pois a terceirização da atividade-fim vem crescendo ano após ano, demonstrando que a Administração Estadual vem desrespeitando os ditames constitucionais estabelecidos (art. 37, inciso II, da CF/88).

No exercício de 2024, dentre os órgãos estaduais que tiveram mais recursos empenhados no **elemento 34**, chama atenção os órgãos vinculados à Saúde, principal área atingida por essa fragilidade, chegando a superar em mais de **1000%** o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos, demonstrando que não se trata de complementariedade e sim verdadeira substituição de servidor público por terceirizado, como demonstrado na tabela a seguir:

| Órgão/Entidade | Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a) | Pessoal e encargos sociais (b) | % (a/b) |
|--|---|--------------------------------|----------|
| Hospital Infantil Dr. Albert Sabin | 126.295.886,18 | 9.486.831,54 | 1331,28% |
| Hospital de Saúde Mental de Messejana | 21.541.055,63 | 2.092.783,24 | 1029,30% |
| Hospital Geral de Fortaleza | 151.538.084,80 | 16.140.899,07 | 938,85% |
| Hospital Dr Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana | 110.003.545,84 | 13.008.879,72 | 845,60% |
| Hospital Geral Dr. César Cals de Oliveira | 74.926.751,56 | 9.522.738,28 | 786,82% |
| Hospital Geral Polícia Militar José Martiniano de Alencar - HGPM | 21.737.395,39 | 3.251.471,46 | 668,54% |
| Hospital São José de Doenças Infecciosas | 30.843.246,11 | 6.306.873,57 | 489,04% |
| Laboratório Central de Saúde Pública | 5.009.163,56 | 1.793.992,95 | 279,22% |
| Secretaria das Mulheres | 5.110.324,54 | 1.851.764,19 | 275,97% |
| Centro Odontológico - Tipo I | 3.706.210,43 | 1.387.702,49 | 267,08% |
| Centro de Hematologia e Hemoterapia do Ceará | 11.610.201,07 | 5.167.524,31 | 224,68% |
| Instituto De Prevenção Do Câncer | 2.675.061,90 | 1.406.851,30 | 190,15% |
| Centro Integrado De Diabetes E Hipertensão | 1.754.492,63 | 1.017.167,78 | 172,49% |
| Centro Odontológico Tipo II - Rodolfo Teófilo | 510.420,76 | 317.550,78 | 160,74% |
| Centro Saúde Escola - Meireles | 202.874,16 | 126.232,98 | 160,71% |
| Centro Odontológico Tipo II – Joaquim Távora | 1.306.785,57 | 867.247,17 | 150,68% |
| Fundação Cearense De Apoio Ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico | 4.005.604,32 | 2.659.287,02 | 150,63% |
| Superintendência De Obras Hidráulicas | 5.181.420,74 | 4.973.360,89 | 104,18% |
| Centro de referência Nacional em Dermatologia Sanitária Dona Libânia | 597.812,44 | 842.469,36 | 70,96% |

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

⁸ Fator de correção: IPCA (4,8313%)

⁹ 2023 - 34 – *outras despesas de pessoal decorrente de terceirização* – valor empenhado – R\$ 899.818.371,49 – atualizado pelo IPCA – R\$ 943.291.296,47

| Órgão/Entidade | Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a) | Pessoal e encargos sociais (b) | % (a/b) |
|---|---|--------------------------------|---------------|
| Assembleia Legislativa | 156.795.491,94 | 492.657.381,44 | 31,83% |
| Fundação Universidade Estadual do Ceara | 37.365.762,95 | 331.078.888,89 | 11,29% |
| Conselho Estadual de Educação | 392.555,91 | 4.118.562,49 | 9,53% |
| Instituto De Prevenção Do Câncer | 1.875.877,31 | 1.354.542,00 | 138,49% |
| Secretaria da Proteção Social | 7.425.257,85 | 80.128.943,38 | 9,27% |
| Fundo Estadual de Saúde | 124.977.249,47 | 1.505.479.541,06 | 8,30% |
| Secretaria da Infraestrutura | 217.288,19 | 6.830.913,45 | 3,18% |
| Secretaria da Fazenda | 22.922.182,72 | 735.957.399,33 | 3,11% |
| Fundação de Previdência Social do Estado do Ceará | 83.782,27 | 3.712.266,01 | 2,26% |
| Secretaria da Educação | 83.119.101,75 | 4.306.832.180,25 | 1,93% |
| Tribunal de Contas do Estado | 2.212.994,79 | 250.589.1312,9,68 | 0,88% |
| Secretaria da Administração Penitenciária | 2.386.486,74 | 538.729.674,12 | 0,44% |
| Total | 1.017.044.199,49 | 8.338.336.518,20 | 12,20% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025 (fls. 69-70)

Dos valores evidenciados, chamou a atenção do Órgão Técnico que o montante despendido em terceirização de atividade-fim representou a 12,20% do total da despesa com pessoal e encargos sociais do órgãos e entidades, evidenciando também que 67,77% (R\$ 689 milhões) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função **Saúde**.

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

Assim, diante da reincidência evidenciada, ainda que o Órgão Técnico não tenha consignado em sua proposta final, entendo por reiterar a **RECOMENDAÇÃO** do parecer prévio de 2023 (Recomendação nº 9), nos seguintes termos:

A todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de monitoramento das despesas com terceirização de mão de obra, de forma transparente, sistemática e permanente, se abstendo de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), bem como avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

Ainda no tema terceirização, observo que a Comissão do PASF salienta estar ciente da necessidade de monitorar estes gastos e que a realização e nomeação de novos servidores para atividades fins é fator determinante para resolver essa questão. Ademais, relatam que “... *das despesas empenhadas no elemento 34, em 2023, 63,89% (R\$ 493 milhões) se deram na área*

da saúde (Cooperativas) por meio do Item “COOPERATIVAS - TERCEIRIZAÇÃO DECORRENTE DE SUBSTITUIÇÃO MÃO-DE-OBRA (LRF, ART. 18)”.

Portanto, como se viu, a Comissão do PASF afirmou que os gastos com terceirização através de Cooperativa no exercício de 2023 ficou em torno de **R\$ 493 milhões de reais**. No entanto, em 2024, as Contas do Governador não trouxeram informações detalhadas e consolidadas sobre os gastos específicos do Estado do Ceará com a contratação de cooperativas.

Esta Conselheira, em pesquisa feita junto ao site “Ceará Transparente” constatou através das “Despesas por nota de empenho 2024”¹⁰ que o gasto com cooperativas pela Secretaria da Saúde do Estado do Ceará – SESA, totalizou o montante de **R\$ 776.239.402,24**, atuando em diversas ações do governo, conforme exemplifico abaixo:

| |
|--|
| Apoio à Central de Regulação através da Contratação de Pessoal Qualificado. |
| Apoio ao Desenvolvimento de Ações Estratégicas do Programa Governo Digital do Estado do Ceará. |
| Apoio aos serviços de regulação e controle do SUS. |
| Apoio na Oferta de Serviços das Unidades de Saúde através da Central de Distribuição de Materiais. |
| Contribuição para melhoria da oferta dos serviços regulados na atenção secundária e terciária. |
| Custeio e manutenção do Instituto Doutor José Frota (IJF) no município de Fortaleza. |
| Desenvolvimento de ações de vigilância epidemiológica de doenças e agravos não transmissíveis e causas externas. |
| Garantia da Assistência Odontológica ao Servidor Público do Estado do Ceará, seus Dependentes e Pensionistas. |
| Manutenção da Área de Tecnologia da Informação e Comunicação - METROFOR. |
| Manutenção da Área de Tecnologia da Informação e Comunicação - SCIDADES. |
| Manutenção de serviços de atendimento móvel de urgência (SAMU) estadual |
| Manutenção dos Equipamentos Turísticos. |
| Manutenção dos Serviços Administrativos - ARCE |
| Manutenção dos serviços da Hemorrede. |
| Manutenção dos serviços da rede de laboratórios de saúde pública. |
| Manutenção dos Serviços em Unidades Ambulatoriais sob Gestão Estadual. |
| Manutenção dos serviços em unidades hospitalares sob gestão estadual. |
| Manutenção dos Serviços nos Centros de Especialidades Odontológicas sob Gestão Estadual. |
| Manutenção e Promoção das Ações do Museu Sacro São José de Ribamar - MSSJR. |
| Pagamento de Despesas de Pessoal e Encargos Sociais (Folha Complementar) - FUNCEME. |
| Promoção da realização de ações de vigilância e controle de endemias. |
| Promoção dos serviços de telemedicina e teleassistência na rede especializada dos municípios cearenses. |

¹⁰<https://cearatransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/dados-abertos/conjuntos-de-dados/159?locale=pt-BR>

| |
|--|
| Promoção dos Serviços em Unidades Ambulatoriais sob Gestão Estadual. |
| Promoção dos Serviços em Unidades Ambulatoriais sob Gestão Estadual. |
| Promoção dos Serviços nos Centros de Especialidades Odontológicas sob Gestão Estadual. |

Por oportuno, é relevante relatar que, no exercício de 2024, o Ministério Público do Estado do Ceará¹¹ firmou parceria técnica com a Organização das Cooperativas do Brasil – Regional Ceará (OCB/CE) com o fito de “...*combater o desvio de dinheiro público e outras ações ilícitas praticadas por falsas cooperativas ou cooperativas fraudulentas com atuação no estado*”.

Com efeito, a terceirização de serviços públicos de Saúde por meio de cooperativas é um tema que envolve discussões em todo o Brasil sobre a legalidade, a eficiência e os limites dessa prática. Nesse aspecto, ressalto que este Tribunal recentemente tem se debruçado sobre processos de Consulta em que os Entes têm indagado acerca da legalidade dessa forma de contratação. Na oportunidade, destaco voto-vista do Conselheiro Edilberto Pontes lançado nos autos no Processo nº 10955/2021-0, ainda sem julgamento, em que defende **a possibilidade da contratação de cooperativa para prestar serviço de saúde pública, devendo ser destinada a complementar a estrutura da saúde pública, não podendo configurar como terceirização integral de serviços componentes da atividade-fim e somente sendo cabível quanto não haja omissão dos gestores públicos na formação do quadro de pessoal dos servidores efetivos da área de saúde**. Destaco a seguinte passagem do voto, dada a didática de sua manifestação:

43. **O impacto orçamentário de ter que prover todas as atividades-fim da saúde pública de forma imediata é algo que pode ser deveras oneroso aos municípios.** Para além disso, necessita-se de previsão orçamentária prévia para estes gastos.

44. Pelo todo, quanto a parte **(I)**, **compreendo ser possível a contratação de cooperativas, seja para atividade-fim, seja para atividade-meio, para atender as demandas relacionadas a saúde pública.**

45. Apesar dessa afirmativa, prosseguindo na análise do questionamento, têm-se o seguinte trecho: **(II)** “Cuja demanda não encontra previsão na estrutura administrativa do Município”. Esse trecho está relacionado a **complementariedade dos serviços a serem prestados pela cooperativa.**

46. Apesar de adotar a posição quanto a viabilidade de contratações, **estas não podem substituir integralmente a prestação direta por parte da Administração Pública, bem como não pode se obstacularizador a realização dos concursos públicos.**

47. Sobre o assunto, o Procurador Júlio César Rôla Saraiva ponderou no Parecer nº 900/2024 presente no Processo nº 08766/2018-6:

Observamos que, em qualquer caso, parece-nos **necessário observar a razoabilidade e a proporcionalidade dessas contratações “alternativas”, que devem ser auxiliares, complementares e não substitutivas do quadro efetivo:** nesses casos, **as contratações para funções de natureza eminentemente relacionadas a atividade-fim, de natureza própria do órgãos público, não devem ser utilizadas para obstaculizar a realização de concurso publico para o preenchimento de cargos efetivos.**

48. No mesmo Processo, o Auditor David Santos Matos fundamentou sua proposta de Voto em sentido similar:

Por outro viés, reconhecendo as **dificuldades** enfrentadas pelos municípios cearenses na realização de concursos públicos para cargos efetivos na área da saúde, entendo que é **essencial** analisar cada situação de forma individual para que se possa **flexibilizar** a exigência do concurso público em prol do direito à

¹¹<https://mpce.mp.br/2024/05/mp-do-ceara-firma-parceria-com-organizacao-das-cooperativas-do-brasil-para-combater-desvio-de-dinheiro-publico/>

- vida, da dignidade da pessoa, da supremacia do interesse público e da continuidade dos serviços públicos essenciais, desde que essa flexibilização não impeça a realização futuros certames para o preenchimento de vagas efetivas.
49. A realidade é que, na medida do possível, o Estado e os Municípios do Ceará precisam promover a ocupação dos cargos públicos para prestar os serviços de saúde.
50. **A terceirização não pode servir como precarização do serviço e também não pode inviabilizar o cumprimento da norma constitucional.**
51. A resposta desta Corte de Contas **não dá aos gestores públicos o direito de não promoverem concursos públicos.** Ao contrário, cria-se obrigação de demonstrar avanços nessa área, sob pena de sancionamentos em casos de visível descumprimento do mandamento constitucional.
52. No caso da promoção de concurso público e da não ocupação da vagas, o Município está isento de responsabilidade, pois buscou o cumprimento constitucional. Noutra via, a inexistência de concurso público por vários anos e a reiterada contratação de profissionais por terceirização pode configurar omissão do administrador público no cumprimento da lei.
53. E, por fim, **não há viabilidade para que 100% do serviço na área de saúde fique na guarida de cooperativas.**
54. Assim, quanto a parte **(II) a contratação de cooperativas deve ser feita para complementar a estrutura administrativa de prestação de saúde pública.**
55. Continuando, tem-se o questionamento se **(III) “é possível a contratação, por meio de licitação e/ou chamamento público, de sociedade que preste serviços na área de saúde”.**
56. Após a exposição quanto à possibilidade de contratação por meio de cooperativas de trabalho, tratar deste ponto é mais simples, o qual corresponde a **pergunta 2 do consulente.**
57. Importante salientar que no peticionamento inicial e no Parecer Jurídico que acompanha a consulta, **trata-se somente de sociedades cooperativas. Portanto, onde se lê “sociedade que preste serviços na área de saúde”, deve-se entender como sociedade cooperativa.**
58. Toda contratação de serviço deve ser precedida de licitação, com ressalva dos casos que a lei compreender como desnecessários ou não viáveis. Essa é a previsão constitucional:
- Art. 37. [...]:
- XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, **serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.
59. Ademais, a Lei nº 14.133/2021, no já citado art. 16, estabelece a possibilidade de participação de cooperativas, dando os requisitos para tanto.
60. Sendo assim, quanto a parte **(III) a Administração Pública, como regra, está obrigada a contratar essas sociedades cooperativas como terceirizadas por meio de procedimento licitatório prévio**, obedecidos às legislações reguladoras da matéria.
- (...)
64. Ponto importante é que, firmado contratos, estes devem ser por **tempo determinado e a prorrogação somente se fará comprovada a vantajosidade econômica.**
65. Aproveitando a temática, importa ressaltar que a terceirização por meio de cooperativas de trabalho **não poderá, em regra, onerar mais a Administração Pública** do que o conjunto de custos com o servidor público.
66. O último dos pontos é o mais simples por ser matéria recorrente no Tribunal de Contas. Trata-se se **(IV) “os gastos realizados com essa contratação são classificados como despesa com serviços, para fins da LRF”.**
- (...)
68. Assim, as despesas com profissionais vinculados a cooperativas devem ser consideradas como “outras despesas com pessoal”.

Diante do exposto, considerando o gasto com cooperativas pela Secretaria da Saúde do Estado do Ceará – SESA, no montante de **R\$ 776.239.402,24**, e as características inerentes a este tipo de contratação, sugiro **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado que:

RECOMENDAÇÃO Nº 1: a contratação de cooperativa para prestar serviço de saúde pública deve ser destinada a complementar a estrutura da saúde pública, não podendo configurar como terceirização integral de serviços componentes da atividade-fim e somente sendo cabível quanto não haja omissão dos gestores públicos na formação do quadro de pessoal dos servidores efetivos da área de saúde.

Ademais, em face das possíveis fragilidades na contratação de pessoal por meio de cooperativas, inclusive, com acúmulos de vínculos e ausência de concurso público, esta Conselheira entende em recomendar à SECEX:

RECOMENDAÇÃO À SECEX Nº 1: que avalie a inclusão, em seu Plano de Fiscalização, de processo de auditoria específica sobre as cooperativas contratadas pela SESA, com o objetivo de verificar se estão atuando em conformidade com a legislação vigente, especialmente quanto à natureza temporária e complementar dos serviços prestados, à ausência de vínculo empregatício disfarçado, e ao cumprimento dos princípios cooperativistas previstos na Lei nº 12.690/2012.

Por fim, em pesquisa realizada nos sítios da internet da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, do Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) e das cooperativas contratadas, observa-se a escassez de informações ao cidadão para que este fiscalize e monitore os contratos com cooperativas de saúde, razão pela qual os gestores públicos devem criar meios de controle social para o acompanhamento e fiscalização adequada da prestação dos serviços.

Verifica-se assim a necessidade do **CONTROLE SOCIAL**, que tem como requisito a **TRANSPARÊNCIA**, não só da administração pública, mas também da entidade do terceiro setor, onde a sociedade participa com o objetivo de monitorar e fiscalizar as ações governamentais, evitando o uso indevido dos recursos, contribuindo com a solução dos problemas e a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão.

A **TRANSPARÊNCIA ATIVA** caracteriza-se pela implementação e disponibilização proativa de informações por parte dessas organizações, de forma que qualquer interessado possa acessá-las diretamente, **sem a necessidade de solicitação**, reduzindo as dificuldades de acesso através de uma ferramenta de domínio público de acompanhamento, tanto através do terceiro setor, como pelo governo e o órgão de controle.

Já a **TRANSPARÊNCIA PASSIVA** ocorre quando o poder público **atende a um pedido de informações feito por alguém**, seja pessoa física ou jurídica, atuando por conta de uma solicitação realizada por algum administrado, ou seja, por provocação.

Nessa linha, entendo necessária **Recomendação** à Administração Pública Estadual que disponibilize nos sítios eletrônicos da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, do Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) e das suas unidades geridas, bem como das Cooperativas de Saúde contratadas com recursos públicos e nos Portais de Transparência Governamentais, documentos e informações da prestação de contas e dos serviços oferecidos pelas cooperativas,

em linguagem suficientemente clara para o cidadão, de forma espontânea, nos termos da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação).

Para assegurar o cumprimento da Transparência Ativa, recomenda-se que sejam disponibilizados, de forma clara e acessível, os seguintes documentos e informações relativos às Cooperativas de Saúde contratadas com recursos públicos:

- estrutura organizacional da Cooperativa de Saúde;
- serviços oferecidos;
- contratos com o poder público;
- escalas de serviço dos profissionais contratados;
- relatórios de execução de contratos;
- relatórios de fiscalização;
- relação de bens;
- estatutos; e
- demonstrativos financeiros, extratos bancários e demais documentos que comprovem a aplicação dos recursos e a qualidade dos serviços, inclusive aqueles exigidos por legislação específica.

Isto posto, assegurando a **TRANSPARÊNCIA ATIVA** em prol de que o cidadão possa fiscalizar as ações do governo, **SUGIRO** a seguinte **RECOMENDAÇÃO** alusiva às Cooperativas de Saúde contratadas pela Administração Pública:

RECOMENDAÇÃO Nº 2: que a Administração Pública Estadual assegure, nos sítios eletrônicos da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, do ISGH, de suas unidades geridas, das Cooperativas de Saúde contratadas e nos Portais de Transparência, a divulgação espontânea dos documentos e informações de prestação de contas e serviços, conforme exemplificado neste voto, em linguagem clara e acessível ao cidadão, nos termos da Lei nº 12.527/2011.

3 – DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA EM INVESTIMENTOS

Na análise das contas do exercício de 2024, a Diretoria de Contas de Governo (Relatório de Instrução nº 1859/2025, fls. 81) apontou que a **execução financeira da despesa**, considerando os recursos autorizados pela LOA e os créditos adicionais durante o exercício, alcançou o montante de **R\$ 43.315.345.558,23**, o que representa **87,41%** da dotação atualizada.

Importa salientar ainda que, quanto a aplicação de recursos com investimentos provenientes de arrecadação tributária do Estado, a Equipe Técnica destacou o cumprimento da meta estabelecida nos mandamentos constitucionais. Consoante a Tabela 84 do Relatório de Instrução nº 1859/2025, a média de valores empenhados em INVESTIMENTOS dos anos de 2020 a 2023 foi de **R\$ 1.722.499.750,66**, enquanto o Estado aplicou em 2024 o valor de **R\$ 1.807.182.684,10**:

Tabela 84 – Valores empenhados em investimentos por ano (R\$ 1,00)

| Ano | Valor Empenhado |
|------|------------------|
| 2020 | 1.288.747.849,64 |
| 2021 | 2.536.370.905,97 |

| | |
|----------------------------|-------------------------|
| 2022 | 1.398.961.993,88 |
| 2023 | 1.665.918.253,16 |
| Média (2020 – 2023) | 1.722.499.750,66 |
| 2024 | 1.807.182.684,10 |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025

Com relação ao aspecto das categorias econômicas e dos grupos de despesas, observa-se na Tabela 19 abaixo, que as Despesas Correntes, relacionadas à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, no geral, atingiram nível de execução de **96,42%**, salientando que entre os grupos que compõem essa categoria, Juros e Encargos da Dívida apresentou a menor execução, **91,88%**, enquanto os demais grupos ficaram acima de 95%.

Quanto as despesas de capital, vinculadas à expansão das atividades do Estado e à amortização da dívida pública, verifica-se que o nível de execução, no geral, foi de apenas **55,91%**, embora maior que do exercício de 2023 (41,80%). Nessa categoria, o grupo referente à Amortização da Dívida teve execução de **37,56%**, e a execução das Inversões Financeiras foi de **39,20%**.

Tabela 19 – Despesa orçamentária por categoria e grupo (R\$ 1,00)

| Especificações | Dotação Inicial (a) | Dotação Atualizada (b) | Empenhado (c) | Realização % |
|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------|
| Despesa Corrente | 34.684.285.690,00 | 38.836.401.024,75 | 37.444.512.625,89 | 96,42% |
| Juros e Encargos da Dívida | 1.156.089.480,00 | 1.366.774.287,00 | 1.255.737.010,08 | 91,88% |
| Outras Despesas Correntes | 12.386.764.502,00 | 15.663.636.263,27 | 14.905.245.635,93 | 95,16% |
| Pessoal e Encargos Sociais | 21.141.431.708,00 | 21.805.990.474,48 | 21.283.529.979,88 | 97,60% |
| Despesa de Capital | 3.965.832.502,00 | 10.501.069.533,63 | 5.870.832.932,34 | 55,91% |
| Amortização da Dívida | 1.218.922.920,00 | 4.784.041.950,44 | 1.796.694.281,02 | 37,56% |
| Inversões Financeiras | 153.967.621,00 | 387.612.618,90 | 151.951.574,73 | 39,20% |
| Investimentos | 2.592.941.961,00 | 5.329.414.964,29 | 3.922.187.076,59 | 73,60% |
| Reserva de Contingência | 471.821.892,00 | 216.237.418,57 | 0,00 | - |
| Total Geral | 39.121.940.084,00 | 49.553.707.976,95 | 43.315.345.558,23 | 87,41% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025

Importa salientar que os **INVESTIMENTOS** tiveram execução de **73,60%** do total da despesa de capital, nível de execução superior ao do exercício de 2023, que foi no percentual de 50,29%, demonstrando esforço do governo em aumentar a execução desse tipo de gasto.

Os Investimentos, grupo muito significativo para o crescimento sócio econômico do Estado, apresentam fontes de recursos próprias e não próprias do Estado. As fontes próprias são aquelas provenientes da arrecadação de impostos, taxas e outras receitas geradas por suas atividades. Por outro lado, recursos não próprios do Estado são receitas de convênios com outras

esferas de governo ou organizações, como recursos transferidos pela União, empréstimos, financiamentos e outras formas de captação de recursos externos.

Segue demonstrativo (Tabela 44) das despesas executadas em investimentos detalhadas por fonte de recursos no período analisado e no exercício anterior.

Tabela 44 – Despesas executadas em investimentos pelo Poder Executivo (R\$1,00)

| Exercício | Fonte de Recursos | Valor Autorizado (a) | Valor Empenhado (b) | % Execução (b/a) | % Participação (b/total) |
|-----------|----------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|--------------------------|
| 2023 | Recursos próprios | 2.683.765.206,73 | 1.706.501.382,11 | 63,59% | 63,75% |
| | Operações de crédito | 1.588.638.069,49 | 385.636.052,53 | 24,27% | 14,41% |
| | Outros recursos (*) | 1.083.382.932,17 | 584.544.505,49 | 53,96% | 21,84% |
| | Total | 5.355.786.208,39 | 2.676.681.940,13 | 49,98% | 100,00% |
| 2024 | Recursos próprios | 3.210.898.755,76 | 2.262.229.875,61 | 70,45% | 60,87% |
| | Operações de crédito | 2.006.324.036,87 | 752.103.992,50 | 37,49% | 20,24% |
| | Outros recursos (*) | 1.241.421.765,49 | 702.361.933,45 | 56,58% | 18,90% |
| | Total | 6.458.644.558,12 | 3.716.695.801,56 | 57,55% | 100,00% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025

Observa-se que as **Despesas executadas em Investimentos** pelo Poder Executivo com **recursos próprios** em 2024 e 2023 foram **muito superiores aos recursos não próprios**, sendo que em 2024 houve uma menor participação dos recursos próprios (60,87%) do que em 2023 (63,75%), mas uma maior execução no exercício anterior (70,45%) do que em 2023 (63,59%).

No demonstrativo a seguir (Tabela 48), observa-se as funções relacionadas à implementação de direitos sociais:

Tabela 48 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios no período por função (R\$1,00)

| Função | Valor Autorizado (a) | Valor Empenhado (b) | % Execução (b/a) |
|----------------------------|----------------------|---------------------|------------------|
| 03 – ESSENCIAL À JUSTIÇA | 4.000,00 | 0,00 | 0,00% |
| 04 – ADMINISTRAÇÃO | 91.908.177,03 | 63.396.221,24 | 68,98% |
| 06 – SEGURANÇA PÚBLICA | 119.039.835,85 | 111.723.708,11 | 93,85% |
| 08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL | 38.985.886,07 | 36.893.315,96 | 94,63% |
| 10 – SAÚDE | 113.058.189,53 | 103.124.432,07 | 91,21% |
| 11 – TRABALHO | 1.345.526,60 | 1.174.740,36 | 87,31% |
| 12 – EDUCAÇÃO | 238.079.839,31 | 224.853.457,44 | 94,44% |
| 13 – CULTURA | 12.943.510,68 | 12.604.614,43 | 97,38% |
| 14 – DIREITOS DA CIDADANIA | 24.809.176,14 | 21.832.368,77 | 88,00% |
| 15 – URBANISMO | 378.585.541,77 | 358.547.434,03 | 94,71% |
| 16 – HABITAÇÃO | 4.222.799,11 | 2.887.820,89 | 63,39% |
| 17 – SANEAMENTO | 532.384.105,92 | 45.490.286,62 | 8,54% |

| Função | Valor Autorizado (a) | Valor Empenhado (b) | % Execução (b/a) |
|---------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------|
| 18 – GESTÃO AMBIENTAL | 105.615.874,20 | 87.224.370,40 | 82,59% |
| 19 – CIÊNCIA E TECNOLOGIA | 38.157.656,02 | 36.859.703,61 | 96,60% |
| 20 – AGRICULTURA | 36.787.981,93 | 23.295.038,42 | 63,32% |
| 21 – ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA | 8.028.691,64 | 8.027.191,64 | 99,98% |
| 22 – INDÚSTRIA | 174.893.709,18 | 38.322.099,95 | 21,91% |
| 23 – COMÉRCIO E SERVIÇOS | 8.107.214,09 | 6.383.831,97 | 78,74% |
| 24 – COMUNICAÇÕES | 2.780.774,20 | 1.785.000,23 | 64,19% |
| 25 – ENERGIA | 118.690.415,00 | 2.712.500,00 | 2,29% |
| 26 – TRANSPORTE | 1.129.183.555,43 | 1.043.611.668,19 | 92,42% |
| 27 – DESPORTO E LAZER | 33.286.296,06 | 31.480.071,28 | 94,57% |
| 28 – ENCARGOS ESPECIAIS | 0,00 | 0,00 | - |
| Total | 3.210.898.755,76 | 2.262.229.875,61 | 70,45% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025

Conforme se verifica, os investimentos atrelados a **recursos próprios** do Estado obtiveram execução geral na ordem de **70,45%**.

Analisando individualmente as rubricas, as funções SEGURANÇA PÚBLICA, ASSISTÊNCIA SOCIAL, SAÚDE, EDUCAÇÃO, CULTURA, URBANISMO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA, TRANSPORTE e DESPORTO E LAZER obtiveram uma execução superior a 90%. Observa-se ainda que as funções TRABALHO, DIREITOS DA CIDADANIA e GESTÃO AMBIENTAL e COMÉRCIO E SERVIÇOS atingiram nível acima de 75%. Por fim, quanto as funções abaixo de 75%, destaca-se a função INDÚSTRIA, com a execução de 21,91%, SANEAMENTO, com 8,54%, e ENERGIA, com apenas 2,29%.

Ainda acerca da utilização de fontes de **recursos próprios**, a Equipe Técnica, em seu relatório, apresentou a Tabela 47 a seguir, que trata da evolução dos gastos nominais com investimentos no período entre 2020 e 2024:

Tabela 47 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios (R\$1,00)

| Ano | Valor Autorizado (a) | Valor Empenhado (b) | % Execução (b/a) |
|------|----------------------|---------------------|------------------|
| 2020 | 1.727.873.858,81 | 1.150.377.888,51 | 66,58% |
| 2021 | 3.247.421.339,90 | 2.526.821.728,11 | 77,81% |
| 2022 | 3.560.276.390,28 | 2.742.624.789,48 | 77,03% |
| 2023 | 2.683.765.206,73 | 1.706.501.382,11 | 63,59% |
| 2024 | 3.210.898.755,76 | 2.262.229.875,61 | 70,45% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025

Observa-se que o percentual de execução com recursos próprios do Governo em 2024 (70,45%) foi superior em relação ao ano de 2023 (63,59%) e 2020 (66,58%), sendo inferior ao observado em 2021 (77,81%) e 2022 (77,03%).

Quanto às funções de investimentos com recursos próprios relacionadas a **direitos sociais**, a equipe técnica apresentou a seguinte conjectura (Tabela 49):

Tabela 49 – Despesas executadas em investimentos com recursos próprios – funções relacionadas a direitos sociais (R\$1,00)

| Função | 2023 | | 2024 | | Variação Valorização Autorizado | Variação % Execução |
|----------------------------|-------------------------|---------------|-------------------------|---------------|---------------------------------------|---------------------------|
| | Valor Autorizado | % Execução | Valor Autorizado | % Execução | | |
| 06 - SEGURANÇA PÚBLICA | 108.940.416,35 | 85,84% | 119.039.835,85 | 93,85% | 9,27% | 9,34% |
| 08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL | 34.907.277,01 | 92,77% | 38.985.886,07 | 94,63% | 11,68% | 2,01% |
| 10 - SAÚDE | 56.400.976,52 | 86,89% | 113.058.189,53 | 91,21% | 100,45% | 4,98% |
| 11 - TRABALHO | 281.609,84 | 31,98% | 1.345.526,60 | 87,31% | 377,80% | 173,01% |
| 12 - EDUCAÇÃO | 131.761.802,81 | 92,43% | 238.079.839,31 | 94,44% | 80,69% | 2,18% |
| 14 - DIREITOS DA CIDADANIA | 17.079.786,01 | 92,01% | 24.809.176,14 | 88,00% | 45,25% | -4,36% |
| 16 - HABITAÇÃO | 4.550.406,21 | 83,97% | 4.222.799,11 | 68,39% | -7,20% | -18,56% |
| 17 - SANEAMENTO | 567.178.821,76 | 5,92% | 532.384.105,92 | 8,54% | -6,13% | 44,34% |
| 26 - TRANSPORTE | 1.040.913.919,41 | 83,92% | 1.129.183.555,43 | 92,42% | 8,48% | 10,13% |
| 27 - DESPORTO E LAZER | 71.270.351,64 | 86,28% | 33.286.296,06 | 94,57% | -53,30% | 9,61% |
| Total | 2.033.285.367,56 | 63,20% | 2.234.395.210,02 | 72,64% | 9,89% | 14,94% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025

Verifica-se que os investimentos com recursos próprios em funções atreladas a **direitos sociais** apresentaram **um incremento de 2023 para 2024 de 9,89%**, passando de R\$ 2.033.285.367,56 para R\$ 2.234.395.210,02. No caso da **EDUCAÇÃO**, houve **um aumento significativo**, na ordem de 80,69%.

O demonstrativo acima aponta ainda que na execução dos investimentos **houve um aumento de 14,94%**, passando do valor de 63,20% em 2023 para **72,64% em 2024**.

No entanto, observa-se que ocorreu uma redução quanto às funções **HABITAÇÃO (-7,20%)** e **SANEAMENTO (-6,13%)** e que o Estado deixou de investir para proporcionar o Desenvolvimento do Estado em 2024 (em relação ao que estava previsto na lei orçamentária) o montante de **R\$ 611.330.529,46 (27,36%)**.

Quanto às RECOMENDAÇÕES N°S 2, 14 e 15

Em sua manifestação, o *Parquet* de Contas (Parecer nº 2261/2025, da lavra do Procurador-Geral Dr. José Aécio Vasconcelos Filho), divergindo da Unidade Técnica, entendeu que houve o **atendimento parcial da Recomendação nº 14** do Parecer Prévio nº 239/2024, tendo em vista que não ocorreu incremento de investimentos na função Habitação, a qual havia experimentado significativa redução de investimentos em 2023 (-7,72%). E que, ao revés, constatou-se o decréscimo do valor autorizado (-7,20%).

Analisando a matéria, acolho o posicionamento do MPC de que a **Recomendação nº 14** deve permanecer, sendo considerada **PARCIALMENTE ATENDIDA**:

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.

Com relação à **Recomendação nº 15**, abaixo listada, acolho posicionamento da Unidade Técnica no sentido de que a mesma deve ser caracterizada como **ATENDIDA**:

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.

Por fim, saliente-se que o Corpo Técnico **sugeriu a permanência da Recomendação nº 2**, relativa aos Investimentos (Relatório de Instrução Final nº 2649/2025), considerando que mesmo que a subfunção Educação Infantil seja de prioridade dos municípios, houve um incremento na aplicação de recursos de 56,88% no grupo da natureza da despesa para esta subfunção, passando de uma despesa de R\$ 33.683.279,14, em 2023 para R\$ 52.842.361,05, em 2024. Salientou ainda que não houve em 2024 despesa na subfunção 128 – Formação de Recursos Humanos para investimentos nem para despesas correntes:

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

Diante do exposto, a **Recomendação nº 2** deve permanecer, sendo considerada **PARCIALMENTE ATENDIDA**.

Por fim, após detida análise, entendo que os dados apresentados no relatório técnico apontam uma gestão governamental relativamente satisfatória com relação ao tópico Investimentos.

4 – DA CONCENTRAÇÃO DE LIQUIDAÇÕES OCORRENDO EM PRAZOS MUITOS CURTOS APÓS O EMPENHO

A análise da base de dados do SIAFE-CE, o Órgão Técnico evidenciou um padrão que merece nossa maior atenção e preocupação. Constatou-se que 20,68% do total das liquidações foram efetuadas na mesma data do empenho, representando um montante significativo de 48,42% do valor total liquidado. Ampliando-se a análise para um período de até 5 dias entre o empenho e a liquidação, esses percentuais aumentam para 50,56% das quantidades e 85,53% dos montantes. Tais dados demonstram uma concentração notável de liquidações ocorrendo em prazos extremamente curtos após o empenho.

Embora a celeridade possa ser, em alguns casos, um indicativo de eficiência, a materialidade dos valores envolvidos nas liquidações realizadas no “dia zero” e nos primeiros cinco dias sugere a necessidade premente de análise sob a ótica da conformidade da liquidação. O art. 63 da Lei nº 4.320/1964 exige a rigorosa verificação do direito do credor com base em documentação comprobatória. Um prazo diminuto entre o empenho e a liquidação pode comprometer a profundidade e a efetividade dessa verificação, que é essencial para a hignidade da despesa pública.

O *Parquet* de Contas chamou a atenção para a problemática, que não acatou os esclarecimentos prestados pela gestão, vejamos:

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, 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. 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”.

(...)

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 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. (grifos nossos)

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 I 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”.

Tal situação é de natureza grave, pois o fato de não estarem sendo observados os estágios da execução da despesa compromete o controle da execução orçamentária, sendo passível, inclusive, de emissão de parecer prévio pela reprovação das contas, conforme pontuou o Parecer acima transcrito do MPC.

Dentro desse contexto, considerando que a presente irregularidade foi identificada no exercício ora analisado, compreendo importante **CIENTIFICAR** o Poder Executivo Estadual da gravidade do não cumprimento dos estágios da execução da despesa, nos termos da Lei nº 4.320/1964 (arts. 58 a 64) e que o eventual descumprimento de tais mandamentos poderá ensejar a emissão de parecer prévio recomendando a desaprovação da prestação de contas.

5 – DEMONSTRATIVO DE FLUXO DE CAIXA

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

Para o exercício de 2024, trago algumas informações do Relatório Técnico de nº 1859/2025, para algumas ponderações adiante:

482. O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R\$ 8.910.336.124,70, resultando no decréscimo de 8,36% em relação ao exercício anterior.

483. O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi positivo na cifra de R\$ 3.234.182.350,97, enquanto que, o fluxo das atividades de investimento e de financiamento foram negativos nos valores de R\$ 3.175.868.958,57 e R\$ 848.742.243,89, respectivamente.

484. A soma desses valores apurados resultou na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa negativa na cifra de R\$ 790.428.851,49, inferior ao apurado no exercício anterior em 218,85%.

485. Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais cobriram seus desembolsos, mas foram insuficientes para financiar as atividades de investimento e suportar as atividades de financiamento, refletindo negativamente no caixa do Estado.

486. Ainda confrontando com o exercício anterior, o Fluxo de caixa líquido das atividades operacionais, apurado em 2024, foi superior ao do exercício de 2023 em 0,89%.

487. Entretanto, no Fluxo de caixa líquido das Atividades de Investimento e de Financiamentos, verificou-se uma redução dos seus resultados apurados, respectivamente, em 34,37% e 379,37%, quando comparado com o apurado no exercício anterior.

488. No Fluxo de caixa das Atividades de Investimento, os desembolsos com “Aquisição de ativo não circulante” e com “Outros desembolsos de financiamentos”, aumentaram em 30,20% e 41,33%, respectivamente, em relação ao exercício anterior, refletindo no resultado líquido negativo apurado no exercício em análise.

489. No Fluxo de caixa das atividades de Financiamentos, em comparação com o exercício anterior, verifica-se a redução dos ingressos decorrentes de “Operações de créditos” em 28,14% e o aumento em 20,35% nos desembolsos com “Outros desembolsos de financiamentos”, contribuíram para o resultado negativo verificado.

490. Ademais, ao confrontar a Variação do Caixa e Equivalente de Caixa do Período, com esse fluxo de caixa gerado, acima demonstrado, observa-se uma divergência de R\$ 22.820.149,37, tendo sido apresentada ao final do demonstrativo uma seção extra de Conciliação Contábil Financeira, contendo ajustes de entradas e saídas de caixa, que conforme nota explicativa FC03 e FC04, tratam-se de lançamentos relativos às pendências de conciliação, não possuindo reflexo nas entradas e saídas de caixa.

Esta Signatária, analisando a Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), destaca que diferente do exercício anterior, o fluxo de caixa do Estado do Ceará teve uma **variação negativa** em **R\$ 790.428.851,49**, mesmo com o volume de recursos gerados a partir das operações da entidade (Atividades Operacionais) terem tido um aumento 0,89%, estes não suportaram os resultados das atividades de investimentos e financiamentos, e merece ponderações a partir do quadro abaixo:

Demonstração dos Fluxos de Caixa

Fluxo de Caixa das Atividades das Operações

| | Exercício Atual | Exercício Anterior |
|---|---------------------------|--------------------------|
| (+) Ingressos | 124.227.259.863,43 | 99.385.672.596,57 |
| Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria | 16.701.775.712,67 | 14.424.131.242,38 |
| Receita de contribuições | 3.767.418.381,40 | 3.416.895.429,95 |
| Receita de patrimonial | 275.348.730,46 | 385.701.894,33 |
| Receita agropecuária | 15.022,12 | 15.951,42 |
| Receita de serviços | 680.557.924,14 | 510.689.619,35 |
| Remuneração das disponibilidades | 971.851.794,14 | 1.104.154.632,70 |
| Outras receitas derivadas e originárias | 1.536.173.512,98 | 999.399.546,47 |
| Transferências recebidas | 51.690.607.815,07 | 44.077.414.039,15 |
| Outros ingressos operacionais | 48.603.510.970,45 | 34.467.270.240,82 |
| (-) Desembolsos | 120.993.077.512,46 | 96.179.991.463,71 |
| Pessoal e demais despesas | 32.108.508.088,34 | 28.637.889.496,51 |
| Juros e encargos da dívida | 1.255.737.010,08 | 1.198.321.544,36 |
| Transferências concedidas | 38.862.577.797,35 | 32.258.284.213,53 |
| Outros desembolsos operacionais | 48.766.254.616,69 | 34.085.496.209,31 |
| Fluxo de Caixa Líquido das Atividades Operacionais (I) | 3.234.182.350,97 | 3.205.681.132,86 |

Fluxo de Caixa das Atividades de Investimentos

| | Exercício Atual | Exercício Anterior |
|--|-------------------------|-------------------------|
| (+) Ingressos | 59.211.925,87 | 78.593.580,85 |
| Alienação de bens | 6.245.777,39 | 9.548.488,27 |
| Amortização de empréstimos e financiamentos concedidos | 52.966.148,48 | 69.045.092,58 |
| Outros ingressos de investimentos | 0,00 | 0,00 |
| (-) Desembolsos | 3.235.080.884,44 | 2.442.161.307,11 |
| Aquisição de ativo não circulante | 2.238.654.662,29 | 1.719.391.939,25 |
| Concessão de empréstimos e financiamentos | 81.715.188,61 | 75.547.677,08 |

| Demonstração dos Fluxos de Caixa | | |
|---|--------------------------|---------------------------|
| Outros desembolsos de financiamentos | 914.711.033,54 | 647.221.690,78 |
| Fluxo de Caixa Líquido das Atividades Investimentos (II) | -3.175.868.958,57 | -2.363.567.726,26 |
| Fluxo de Caixa das Atividades de Financiamento | Exercício Atual | Exercício Anterior |
| (+) Ingressos | 947.952.037,13 | 1.319.241.942,17 |
| Operações de crédito | 947.952.037,13 | 1.319.241.942,17 |
| (-) Desembolsos | 1.796.694.281,02 | 1.496.296.586,03 |
| Amortização/refinanciamento da dívida | 23.722.881,82 | 23.076.206,52 |
| Outros desembolsos de financiamentos | 1.772.971.399,20 | 1.473.220.379,51 |
| Fluxo de Caixa Líquido das Atividades Financiamento (III) | -848.742.243,89 | -177.054.643,86 |
| Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa (I+II+III) | -790.428.851,49 | 665.058.762,74 |
| Caixa e Equivalente de Caixa Inicial | 9.723.585.125,56 | 9.035.646.324,28 |
| Caixa e Equivalente de Caixa Final | 8.910.336.124,70 | 9.723.686.125,56 |
| Variação do Caixa e Equivalente de Caixa | -813.249.000,86 | 688.039.801,28 |

Fonte: Siafe-CE

No exercício de 2024, o **Fluxo de Caixa das Atividades Operacionais** foi positivo, alcançando o montante de **R\$ 3.234.182.350,97**. Esse resultado reflete o aumento da arrecadação tributária, das transferências correntes e de outras receitas operacionais, evidenciado por um incremento de **25% nos ingressos**. Contudo, os **desembolsos operacionais** também apresentaram crescimento equivalente de **25,80%**, resultando em **crescimento líquido marginal de 0,89%** nessa categoria.

Apesar do resultado positivo, verifica-se que **as atividades operacionais não geraram recursos suficientes para sustentar os fluxos negativos das demais atividades**.

O **fluxo de caixa das atividades de investimentos** foi negativo no valor de **R\$ 3.175.868.958,57**, representando **agravamento de 34,37%** em relação ao exercício anterior. Esse resultado decorre de:

- Queda de 24,66% nos ingressos** desta categoria;
- Aumento significativo nos desembolsos**, especialmente em:
 - Aquisição de ativo não circulante (**+30,20%**);
 - Outros desembolsos de investimentos (**+41,33%**).

O cenário indica **retomada da priorização de investimentos públicos**, o que pode resultar em ganhos econômicos e sociais futuros. Contudo, a intensidade desses desembolsos pressionou o caixa do Estado no curto prazo.

Já o **fluxo de caixa das atividades de financiamento também foi negativo**, totalizando **R\$ 848.742.243,89**. Esse resultado representa **variação negativa de 379,37%** em comparação com 2023.

Destacam-se:

Aumento de 20,35% em “Outros desembolsos de financiamento”;
Redução de 28,14% nas “Operações de Crédito” contratadas, configurando postura mais moderada em relação ao exercício anterior.

Tal comportamento contribuiu adicionalmente para a **redução do caixa**, mesmo diante de novos financiamentos contratados, que somaram R\$ 947.952.037,13.

Embora o exercício de 2024 **não configure desequilíbrio estrutural imediato**, os dados evidenciam a necessidade de atenção estratégica por parte da gestão estadual. O Estado não gera, de forma recorrente, **recursos próprios suficientes para cobrir integralmente os investimentos**, sendo dependente de operações de crédito ou da amortização do caixa.

A persistente **elevação dos valores de amortização e refinanciamento da dívida (DFC)**, somada à **redução nas contratações de novas operações de crédito**, poderá **comprometer a sustentabilidade fiscal no médio e longo prazo**, especialmente em ambiente macroeconômico adverso, marcado por:

Alta das taxas de juros;
Desvalorização cambial do real (R\$); e
Elevação do custo do serviço da dívida pública estadual.

A seguir, apresenta-se a evolução dos últimos cinco exercícios, referente à “Variação do Caixa e Equivalentes de Caixa”, aos “Ingressos provenientes de Operações de Crédito” registrados na Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), bem como aos “Desembolsos com Amortizações e Refinanciamentos da Dívida Pública”.

Variação do Caixa e Equivalente

| 2024 | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 |
|----------|---------|------------|-----------|-----------|
| -790.428 | 665.058 | -1.118.074 | 2.057.661 | 2.095.639 |

R\$ milhares

Operações de Crédito – Ingressos - DFC

| 2024 | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 |
|---------|-----------|---------|-----------|-----------|
| 947.952 | 1.319.241 | 593.505 | 1.406.915 | 1.464.765 |

R\$ milhares

Amortização/refinanciamento da dívida – Desembolsos - DFC

| 2024 | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1.772.971 | 1.473.220 | 1.418.614 | 1.188.667 | 1.013.779 |

R\$ milhares

Aquisição de ativo não circulante

| 2024 | 2023 | 2022 | 2021 | 2020 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 2.238.654 | 1.719.391 | 2.855.247 | 1.973.173 | 1.535.682 |

R\$ milhares

Fonte: Elaboração própria

Diante dos indícios evidenciados nas demonstrações contábeis, os quais apontam que o Estado do Ceará não vem gerando recursos próprios suficientes para a cobertura integral das suas atividades de investimentos e de financiamento, com tendência de elevação do grau de endividamento no longo prazo, entendo como medida prudencial **RECOMENDAR** à Secretaria de Controle Externo que:

RECOMENDAÇÃO À SECEX Nº 2: Que proceda ao acompanhamento sistemático da sustentabilidade da política de investimentos adotada pelo Poder Executivo. Tal monitoramento deverá considerar, especialmente, a capacidade de autofinanciamento e o respeito aos limites legais e prudenciais de endividamento, com vistas à preservação dos fundamentos da solvência pública e à mitigação de riscos fiscais futuros, bem como se os empréstimos contraídos pelo Estado estão sendo utilizados para amortização de empréstimos.

6 – DOS RECURSOS TRANSFERIDOS ÀS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS – CONTRATO DE GESTÃO

As Organizações Sociais não possuem finalidade lucrativa e, em complemento à atividade estatal, prestam serviços de notório interesse à sociedade, buscando maior autonomia, flexibilidade e eficiência na gestão e execução de atividades e das políticas públicas. Dessa forma, devem ser intransigentes em seus mecanismos de **integridade** a contribuir com a eficiente aplicação dos recursos recebidos.

Por força do parágrafo único do art. 70 da Carta Federal é dever dos Tribunais de Contas fiscalizarem todas as espécies de ajustes firmados entre a Administração Pública e as entidades de terceiro setor, especialmente as Organizações Sociais e a execução dos contratos de gestão e as despesas deles decorrentes.

Dentre estas instituições, as Organizações Sociais são as entidades que mais tem se beneficiado com os recursos transferidos, apresentando um crescente aumento no repasses de recursos públicos ao longo dos anos.

No exercício de 2024, a Diretoria de Contas de Governo (Relatório de Instrução nº 1859/2025) apontou que os repasses para as Organizações Sociais alcançaram o percentual de **77,99%**. Afirmou ainda que **14,96%** dos recursos foram repassados para outras instituições privadas sem fins lucrativos por meio de convênios, totalizando **92,95%** das transferências:

Tabela 36 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (R\$ 1,00)

| Despesa por Item de Despesa | 2023* | 2024 | Var% | Part%** |
|--|------------------|------------------|----------|---------|
| Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão | 1.687.122.897,21 | 2.064.453.944,75 | 22,37% | 77,99% |
| Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos – Convênios | 266.793.849,54 | 395.992.217,14 | 48,43% | 14,96% |
| Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos | 101.461.081,44 | 115.581.488,73 | 13,9% | 4,37% |
| Prêmio Escola Nota Dez | - | 33.635.000,00 | - | 1,27% |
| Contrato de Patrocínio | 262.078,25 | 12.425.663,37 | 4641,20% | 0,47% |
| Transferências a Instituições de Caráter | 2.222.423,56 | 12.401.114,00 | 458,00% | 0,47% |

| | | | | |
|--|-------------------------|-------------------------|---------------|----------------|
| Assistencial, Médica, Cultural e Educacional | | | | |
| Termo de Cooperação | 3.117.633,80 | 8.287.815,67 | 165,84% | 0,31% |
| Bilhete Único Intermunicipal | 2.989.437,18 | 1.808.757,60 | -39,50% | 0,07% |
| Transferências a OSCIPs - Termo de Parceria | 3.366.227,88 | 1.590.000,00 | -52,77% | 0,06% |
| Indenizações | | 941.617,85 | | 0,04% |
| Termo de Patrocínio Cultural | 494.552,14 | | -100,00% | 0,00 |
| Total | 2.067.830.181,01 | 2.647.117.619,11 | 28,01% | 100,00% |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025 (adaptada)

Comparando os repasses efetuados às Organizações Sociais nos exercícios de 2023 e 2024, verifica-se **um acréscimo significativo nos repasses, no percentual de 22,37%**, passando de **R\$ 1.687 bilhões** para **R\$ 2.064 bilhões**, consoante se vê no demonstrativo abaixo:

Tabela 37 - Repasses do estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

| Organizações Sociais | 2023* | 2024 | Var% | Part%** |
|--|-------------------------|-------------------------|--------|---------------|
| Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar | 1.219.989.740,74 | 1.451.186.353,50 | 18,95% | 70,29% |
| Instituto Centro de Ensino Tecnológico | 156.766.878,41 | 236.884.637,28 | 51,11% | 11,74% |
| Instituto Agropolos do Ceará | 111.714.334,46 | 153.732.023,78 | 37,61% | 7,45% |
| Instituto Dragão do Mar | 104.705.326,13 | 104.667.857,77 | -0,04% | 5,07% |
| Instituto Mirante de Cultura e Arte | 68.124.304,58 | 91.239.455,11 | 33,93% | 4,42% |
| Instituto de Desenvolvimento do Trabalho – IDT | 25.822.312,88 | 26.743.617,31 | 3,57% | 1,30% |
| TOTAL | 1.687.122.897,21 | 2.064.453.944,75 | | 100,00 |

Fonte: Relatório de Instrução nº 1859/2025

Observou-se ainda que **70,29%** do montante transferido às Organizações Sociais foi destinado ao **Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) (R\$ 1.451 bilhões de reais)**, tendo-se observado um aumento dos repasses de 2023 para 2024 de **18,95%** para o ISGH.

Em pesquisa no sítio do **Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH)** na internet, verifica-se que esta Organização Social de Saúde tem Contratos de Gestão celebrados com a finalidade de gerir unidades de saúde da rede pública estadual, como hospitais, unidades de atenção primária à saúde, unidade de cuidados prolongados e laboratório de análises clínicas e educação online, a seguir relacionadas: **Hospital Estadual Leonardo da Vinci, Hospital Universitário do Ceará (HUC), Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara (HGWA); Hospital Regional Vale do Jaguaribe (HRVJ), Hospital Regional do Cariri (HRC), Hospital Regional Norte (HRN), Hospital Regional do Sertão Central (HRSC), UPA Praia do Futuro, UPA Autran Nunes, UPA Messejana, UPA Canindezinho, UPA José Walter, UPA Conjunto Ceará, Laboratório Primilab, Casa de Cuidados do Ceará, Escola de Saúde e Gestão (ESG) e postos de saúde.**

Entendo como relevante a qualidade do serviço público oferecido ao cidadão nos equipamentos públicos de saúde, bem como a essencialidade do terceiro setor, no entanto, diante do montante de recursos repassados, ele deve estar comprometido com a eficiência e satisfação de seus usuários.

Ademais, é premente que a sociedade tome conhecimento do seu direito de acesso à informação e saiba como usá-lo para acompanhar as ações governamentais. Com efeito, a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), determina que as entidades do Terceiro Setor devem fornecer à sociedade dados completos sobre a administração dos recursos de natureza pública, através da publicação da prestação de contas em sítios (sites) oficiais.

Por sua vez, a Constituição Federal, no art. 5º, inciso XXXIII, estabelece que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Em pesquisa nos sítios da internet do Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), bem como nos das suas unidades geridas, verifica-se a **necessidade de uma maior TRANSPARÊNCIA de informações quanto a consulta simplificada para acesso de qualquer cidadão, fortalecendo a gestão, bem como a credibilidade e confiança da coletividade (TRANSPARÊNCIA ATIVA).**

Com efeito, vejo como imprescindível assegurar a **TRANSPARÊNCIA ATIVA**, razão pela qual entendo necessário que seja recomendado à **Administração Pública Estadual** que seja disponibilizado nos órgãos/entidades que firmaram contratos de gestão com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), bem como nas suas unidades geridas e nos Portais de Transparência Governamentais, documentos e informações da prestação de contas e dos serviços oferecidos, em linguagem suficientemente clara para o cidadão, de forma espontânea.

Destaco que dentre os documentos e informações que deverão compor exemplificativamente, a TRANSPARÊNCIA ATIVA acima descrita, os seguintes documentos:

- estrutura organizacional da unidade de saúde, incluindo cargos e ocupantes;
- serviços disponibilizados ao cidadão pela unidade gerida pelo contrato de gestão, indicando as especialidades médicas disponíveis;
- endereço e telefone da unidade de saúde, bem como o horário de atendimento ao público;
- relação atualizada dos bens públicos destinados à unidade de saúde, incluindo os disponibilizados pelo Poder Público para a execução do contrato de gestão e os adquiridos pela própria OSS;
- contrato de gestão firmado com a OSS e seus respectivos termos aditivos;
- os regulamentos para a aquisição de bens e a contratação de pessoal, obras e serviços da OSS;
- demonstrativos financeiros do contrato de gestão;
- os relatórios de execução do contrato de gestão demonstrando as metas propostas e os resultados alcançados;
- os relatórios de fiscalização e acompanhamento dos resultados atingidos na execução do contrato de gestão;
- os extratos bancários mensais das contas-correntes específicas e exclusivas do contrato de gestão firmado, em arquivos individualizados por unidade de saúde, quando for cabível;
- prestação de contas mensal e sua respectiva documentação comprobatória, apresentada pela OSS ao ente contratante;
- prestação de contas anual, contendo, em especial, relatório pertinente à execução do contrato de gestão, ao comparativo específico das metas propostas com os resultados

alcançados, ao balanço e aos demonstrativos financeiros correspondentes, e sua respectiva documentação comprobatória, além da documentação imposta pela legislação que trata da matéria.

Ressalte-se ainda, que, quanto ao tópico Organizações Sociais, a Unidade Técnica sugeriu, por meio do **Relatório de Instrução nº 2649/2025**, a manutenção das **Recomendações nºs 21 e 26**, abaixo elencadas, advindas de exercícios anteriores, ainda pendentes de ações/medidas governamentais, **entendimento ao qual acompanho**:

RECOMENDAÇÃO Nº 21. Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, este MPC entende necessário RECOMENDAR, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, indicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas.

RECOMENDAÇÃO Nº 26. Ao Poder Público Estadual, em atendimento ao interesse público e à cidadania, que busque a otimização da qualidade de atendimentos dos usuários das unidades de saúde geridas pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) quanto à qualidade de atendimento ao usuário; quanto ao controle da presença de médicos, enfermeiros e demais profissionais de saúde; quanto às condições de armazenamento e dispensação de medicamentos; quanto as condições físicas do local (acessibilidade, limpeza, conforto, sinalização, segurança) e de equipamentos; ao descarte de resíduos de serviços de saúde; e quanto ao serviço de transporte de pacientes.

Por fim, consoante já delineado, enaltecendo a **TRANSPARÊNCIA ATIVA** em prol de que o cidadão possa fiscalizar as ações do governo, e dada a necessidade de que os gestores públicos devem criar meios de controle social para o acompanhamento e fiscalização da adequada dos serviços prestados, **sugiro** a seguinte **RECOMENDAÇÃO** alusiva à Organização Social, Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH):

RECOMENDAÇÃO Nº 3: Com fundamento no princípio do Controle Social e na valorização da Transparência Ativa, recomenda-se que os órgãos e entidades públicas estaduais que mantêm contratos de gestão com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), bem como a própria Organização Social contratada, suas unidades geridas e o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, disponibilizem em seus respectivos sites os documentos exemplificados neste voto, apresentados em linguagem acessível e clara, de modo a garantir ao cidadão pleno acesso às informações de interesse público.

7 – TÓPICOS RELACIONADOS À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

– RESULTADO PRIMÁRIO

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

Tecnicamente, o Resultado Primário, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, representa a diferença entre as receitas e as despesas primárias (**não financeiras**). Superavit primário, que são direcionados para o pagamento de serviços da dívida, contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, deficit primário indicam a parcela do aumento da dívida, resultante do financiamento de gastos não financeiros que ultrapassam as receitas não financeiras.

Para o exercício de 2024, o Estado do Ceará, de acordo com a Diretoria de Contas de Governo, apresentou um **superavit primário de R\$ 22.050.879,16** com base na metodologia adotada na LDO de 2024 (**Lei nº 18.430, de 21 de julho de 2023**), sendo constatado o cumprimento da meta, tendo em vista que a meta de resultado primário estabelecida pela Lei nº 18.430, de 21 de julho de 2023 (Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 – LDO) foi um deficit de R\$ 343.444.000,00 e posteriormente, **mais uma vez depois de quase findo o exercício**, a Lei nº 18.657, de 27 de dezembro de 2023 alterou a meta para um **deficit de R\$ 634.143.000,00**.

No que tange ainda ao cálculo do Resultado Primário, é importante observar que em 2024 o mesmo não seguiu a metodologia estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional, segundo se observa no Relatório do Monitor Fiscal, produzido pelo TCE, onde se faz uma análise detalhada do Resultado Primário dos exercícios de 2016 a 2024, nos seguintes termos:

Essa metodologia acima descrita é a adotada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), aplicado para todos os Governos Estaduais. Seguindo essa metodologia, são reportados na Tabela 3.1 os valores nominais de Receita Primária Total, Despesa Primária Total e Resultado Primário Total, de 2016 a 2024.

Evidencia-se que após uma sequência de resultados negativos durante a crise fiscal sofrida pelos Governos Estaduais em 2014 e 2015, o Ceará apresentou resultado positivo e com relevante ordem de grandeza em 2016 (R\$ 890 milhões). No entanto, os dois anos seguintes são de novos déficits com ordem e grandeza agora mais moderada. Entre os anos de 2019 a 2023 o governo conseguiu uma sequência de bons resultados com superávits que chegaram a quase 1,3 bilhões de reais em 2020. O ano de 2024, no entanto terminou com déficit substancial de R\$ 549.093.963,83.

Sobre a variação mais recente, é oportuno mencionar que muito embora as receitas tenham apresentado um crescimento substancial de 14,51% as despesas primárias cresceram mais de dois de pontos percentuais acima das receitas apresentado uma variação de 16,99%. Noutros termos, a piora das contas do governo do estado quanto ao seu resultado primário se deu por um substancial aumento das despesas primárias. Cabe salientar que tanto as receitas quanto as despesas primárias apresentaram variações muito acima da inflação registra em 2024 que foi de 4,83%, segundo o IPCA.

TABELA 3.1. Resultado Primário – metodologia MDF/STN (2016 a 2024)

| Exercício | Receita Primária Total | Despesa Primária Total | Resultado Primário |
|-----------|------------------------|------------------------|----------------------|
| 2016 | R\$ 22 792 321 702.54 | R\$ 21 902 275 131.87 | R\$ 890 046 570.67 |
| 2017 | R\$ 22 987 510 677.23 | R\$ 23 117 780 201.26 | -R\$ 130 269 524.03 |
| 2018 | R\$ 23 449 031 763.49 | R\$ 23 976 252 828.65 | -R\$ 527 221 065.16 |
| 2019 | R\$ 25 506 808 782.63 | R\$ 24 582 787 340.40 | R\$ 924 021 442.23 |
| 2020 | R\$ 26 732 532 697.00 | R\$ 25 437 095 769.24 | R\$ 1 295 436 927.76 |
| 2021 | R\$ 30 619 179 320.58 | R\$ 29 357 467 329.00 | R\$ 1 261 711 991.58 |
| 2022 | R\$ 30 776 027 914.01 | R\$ 29 766 772 438.84 | R\$ 1 009 255 475.17 |
| 2023 | R\$ 31 873 794 081.42 | R\$ 31 666 941 347.28 | R\$ 206 852 734.14 |
| 2024 | R\$ 36 498 087 496.98 | R\$ 37 047 181 460.81 | -R\$ 549 093 963.83 |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no Anexo 06 do RREO disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará acessado em 08/04/2025. A partir de 2023, os valores são obtidos exceto fontes e despesas do RPPS. IPCA de 2023 (% ao ano): 4,83%

Na Tabela 3.2 são comparados os Resultados primários realizados com as metas previstas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), nos respectivos anos que antecedem o ano em questão. As variações reportadas entre o resultado primário realizado ao fim de cada exercício e o previsto pela LDO no ano anterior sugerem haver diferenças positivas ou negativas muito elevadas, sendo oportuno o Governo do Estado explicitar melhor e tornar mais acessível seus fundamentos e modelos preditivos, para posterior análise do cálculo dessa previsão por pesquisadores e órgãos de controle.

Nos anos de 2017 e 2018, por exemplo, nos quais houve déficit primário (segundo a metodologia da STN), houve previsão de superávit. Nos anos de 2019 a 2021, repetindo o padrão de 2016, o superávit foi muito superior ao previsto pela LDO. O ano de 2022 é atípico, tendo sido o único em que a previsão se mostrou bem mais próxima do resultado evidenciado. Em 2023, novamente um erro de direção do resultado primário previsto, pois havia perspectiva de déficit. O mesmo problema ocorreu em 2024, mas com ordem de grandeza bem menor do que o observado em 2023.

Por fim, são também reportados na Tabela 3.2 os valores dos Resultados Primários calculados pelo próprio Governo do Estado do Ceará. A LDO do Ceará, da mesma forma que a da União, estabelece que as despesas referentes a programas nela definidos como de infraestrutura, devem ser deduzidas do cálculo do Resultado Primário. Desta forma, a própria meta é calculada segundo essa metodologia. Na apuração oficial dos Resultados Primários de cada ano, em obediência ao que estabelece o Art. 20, § 2º, da supracitada Lei nº 16.613/2018, foi deduzido para a apuração do Resultado Primário o valor pago, assim como o valor pago dos restos a pagar (processados ou não) dos programas de infraestrutura. Os efeitos mensuráveis oriundos dessa metodologia própria são significativos.

Em valores R\$ correntes, observa-se que, em 2024, o estado apresentou um valor extremamente baixo associado aos programas de infraestrutura, R\$ 120,84. Nota-se aqui grande discrepância em relação a anos anteriores tais como 2015 e 2017 em que os gastos com programas de infraestrutura foram respectivamente R\$ 1.453.756.167,24 e R\$ 1.177.662.357,24. Em ambos os anos em questão, o resultado primário original apresentou valor deficitário, passando a apresentar resultado positivo quando da dedução do montante em programas de infraestrutura.

A partir de 2023, com o advento do cálculo oficial considerando a possibilidade de inclusão ou não das receitas e despesas com o RPPS, já não mais se observou o resultado primário com metodologia própria sendo reportado no RREO. Portanto, não há mais essa diferença entre os valores oficiais pela STN e pelo governo do estado. Os valores reportados de 2023 e 2024 desconsideram o RPPS.

TABELA 3.2. Resultado Primário e comparações (2016 a 2024)

| Exercício | Resultado Primário | Meta LDO | Variação (%) em relação à meta | Resultado Primário (Metodologia própria) | Variação (%) em relação à ao res. prim. Próprio |
|-----------|----------------------|---------------------|--------------------------------|--|---|
| 2016 | R\$ 890 046 570.67 | R\$ 480 464 000.00 | 85.25% | R\$ 1 817 662 367.00 | -51.03% |
| 2017 | -R\$ 130 269 524.03 | R\$ 460 282 000.00 | -128.30% | R\$ 1 047 392 833.00 | -112.44% |
| 2018 | -R\$ 485 099 021.76 | R\$ 507 233 000.00 | -195.64% | R\$ 491 229 372.00 | -198.75% |
| 2019 | R\$ 1 302 301 783.36 | R\$ 597 707 000.00 | 117.88% | R\$ 2 052 687 240.00 | -36.56% |
| 2020 | R\$ 1 698 697 751.94 | R\$ 694 781 000.00 | 144.49% | R\$ 2 396 769 665.00 | -29.13% |
| 2021 | R\$ 2 189 730 183.76 | R\$ 491 590 000.00 | 345.44% | R\$ 2 655 080 082.00 | -17.53% |
| 2022 | R\$ 414 505 452.97 | R\$ 487 937 000.00 | -15.05% | R\$ 795 370 305.00 | -47.89% |
| 2023 | R\$ 502 740 170.99 | -R\$ 153 612 000.00 | -427.28% | R\$ 451 254 748.00 | 11.41% |
| 2024 | R\$ 22 050 879.16 | -R\$ 343 444 000.00 | -106.42% | R\$ 22 051 000.00 | 0.00% |

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados obtidos no Anexo 06 do RREO disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará acessado em 14/04/2025. A partir de 2023, os valores são obtidos exceto fontes e despesas do RPPS. IPCA de 2024 (% ao ano): 4,83%

Conforme se observa, analisando a **tabela 3,1, o Resultado Primário**, que segue a metodologia dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, foi **deficitário** nos anos de **2017**,

2018 e 2024, enquanto o Resultado Primário, para o mesmo período, calculado pelo Governo do Estado (**tabela 3.2**), baseado na metodologia da **LDO**, foi **superavitário**.

Desse modo, entendo que a presente questão deve ser objeto de ressalvas às contas, com a oposição da seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO Nº 4: Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.

– RESULTADO NOMINAL

O Resultado Nominal representa a diferença entre as Receitas e as Despesas totais (financeiras e não financeiras) de um ente público.

De acordo com o Relatório Técnico das Contas, tendo como base os dados do Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2024 e nos dados do SIAFE-CE, foi verificado que o Estado **obteve um déficit de R\$ 2.500.807.908,39, sendo constatado o cumprimento da referida meta** (déficit de R\$ 4.152.970.000 conforme a LDO).

Por fim, entendo pertinente o posicionamento do Órgão Ministerial, por meio do Parecer nº 2261/2025, da lavra do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aécio Vasconcelos Filho em relação ao **Resultado Primário e Nominal**, onde é destacado a **deterioração significativa nos resultados fiscais** do Estado, nos termos a seguir:

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.

- DESPESAS COM PESSOAL

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

Para o exercício de 2024, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO cearense (Lei nº 18.430, de 21 de julho de 2023), expressamente registrou que a **despesa total com pessoal do Poder Executivo** não poderá exceder a **48,6%** da Receita Corrente Líquida – RCL (art. 72, inciso I¹²), sendo esse o **limite máximo** para efeitos de cumprimento dos limites da despesa com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (incisos I, II e III, art. 20 da LRF).

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

Trazidas essas informações iniciais, o Órgão Técnico, nos termos do Relatório de Instrução nº 1859/2025, com base nos dados do SIAFE-CE, apurou que, no exercício de 2024, a Despesa Líquida com Pessoal alcançou o montante de **R\$ 15.753.526.870,26** equivalente a **43,56%** da RCL, abaixo, portanto, dos limites máximo (**48,60%**), prudencial (**46,17%**) e de alerta (**43,74%**), estabelecido na LDO, senão vejamos:

Tabela 86– Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Poder Executivo (R\$ 1,00)

| Poder Executivo | Despesas Executadas |
|---|----------------------------|
| Despesa Bruta com Pessoal (I) | 20.080.229.443,30 |
| Pessoal Ativo | 13.170.440.394,85 |
| Vencimentos, Vantagens e Outras Despesas Variáveis | 11.169.915.500,05 |
| Obrigações Patronais | 2.000.524.894,80 |
| Pessoal Inativo e Pensionistas | 4.752.424.557,36 |
| Aposentadorias, Reserva e Reformas | 3.666.907.128,81 |
| Pensões | 1.085.517.428,55 |
| Outras Despesas de Pessoal Decorrentes de Contratos de Terceirização ou de Contratação de Forma Indireta (§ 1º do art. 18 da LRF) | 2.157.364.491,09 |
| Despesa com Pessoal não Executada Orçamentariamente | 0,00 |
| Despesas não Computadas (II) (§ 1º do art. 19 da LRF) | 4.326.702.573,04 |
| Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária | 530.261,16 |
| Decorrentes de Decisão Judicial de Período Anterior ao da Apuração | 900.412.880,13 |
| Despesas de Exercícios Anteriores de Período Anterior ao da Apuração | 117.635.972,93 |
| Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados | 3.303.799.266,89 |
| Agentes Comunitários de Saúde e de Combate às Endemias com Recursos Vinculados (CF, art. 198, §11) | 0,00 |
| Parcela dedutível referente ao piso salarial do Enfermeiro, Técnico de Enfermagem, Auxiliar de Enfermagem e Parteira (ADCT, art. 38, §2º) | 4.324.191,93 |
| Outras Deduções Constitucionais ou Legais | 0,00 |
| Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I - II) | 15.753.526.870,26 |

¹²Art. 72. Para os fins do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida – RCL:

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

| Apuração do Cumprimento do Limite Legal | Valor | % Sobre a RCL Ajustada |
|--|--------------------------|------------------------|
| Receita Corrente Líquida - RCL (IV) | 36.362.436.745,35 | |
| (-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (art. 166-A, § 1º, da CF) | 53.728.028,29 | |
| (-) Transferências obrigatórias da União relativas às emendas de bancada (art. 166, § 16 da CF) | 144.268.554,00 | |
| (-) Transferências da União relativas à remuneração dos agentes comunitários de saúde e de combate às endemias (CF, art. 198, §11) | 0,00 | |
| (-) Outras Deduções Constitucionais ou Legais | 0,00 | |
| Receita Corrente Líquida Ajustada para Cálculo dos Limites da Despesa com Pessoal (V) | 36.164.440.163,06 | |
| Despesa Total com Pessoal - DTP (VIII) = (III) | 15.753.526.870,26 | 43,56% |
| Limite Máximo (IX) (incisos I, II e III, art. 20 da LRF) | 17.575.917.919,25 | 48,60% |
| Limite Prudencial (X) = (0,95 x IX) (parágrafo único do art. 22 da LRF) | 16.697.122.023,28 | 46,17% |
| Limite de Alerta (XI) = (0,90 x IX) (inciso II do §1º do art. 59 da LRF) | 15.818.326.127,32 | 43,74% |

Fonte: Base de dados do Siafe-CE

É importante mencionar ainda a tabela que a Diretoria de Contas de Governo elaborou onde é evidenciada a evolução dos montantes referentes às despesas com Pessoal Ativo e Pessoal Inativo e Pensionistas nos últimos anos em termos nominais, nos termos a seguir:

Tabela 87– Despesas com Pessoal Ativo e Pessoal Inativo e Pensionistas (R\$ 1,00)

| | 2022 | 2023 | 2024 |
|---------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Pessoal Ativo | 10.961.147.841,73 | 12.666.470.183,95 | 13.170.440.394,85 |
| Pessoal Inativo e Pensionistas | 3.980.607.185,20 | 4.407.391.031,68 | 4.752.424.557,36 |

Fonte: Relatórios Anuais das Contas do Governador do Estado do Ceará e Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Poder Executivo – Anos 2022 a 2024

Com relação as despesas com pessoal, o Órgão Ministerial se posicionou nos seguintes termos:

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 LDO34 (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).

Em relação ao montante da despesa total com pessoal, é importante registrar que o valor evidenciado no RGF do terceiro quadrimestre de 2024 no site da SEFAZ e da STN, corresponde ao montante de **R\$ 15.745.937.045,72**, revelando uma diferença de **R\$ 7.589.824,54** em relação ao informado pela Unidade Técnica conforme a **Tabela 78**.

No que se refere aos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, é importante mencionar que esses parâmetros estão em consonância com o que foi determinado pela LDO de 2024 (**Lei nº 18.430, de 21 de julho de 2023**), a saber:

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);

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

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

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

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

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

Consultando o Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Anexo I) do Poder Executivo em 25/07/2025 no site da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, referente ao último quadrimestre de 2024, observa-se que consta como limite máximo o percentual de **49%** e a **LDO** fixa **48,6%** como limite máximo, revelando, uma discrepância entre o que consta na LDO e o que é verificado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, inclusive comprometendo a qualidade das informações no portal da transparência em relação aos limites de gastos com pessoal.

Em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), constante no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), verifica-se que os Demonstrativos da Despesa com Pessoal, que corresponde ao Anexo 01 dos RGFs que são enviados pelo Poder Executivo, referente ao exercício financeiro de 2024, evidenciam que o limite máximo de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará é de **49%**, divergindo, portanto, em relação ao limite máximo fixado na LDO (**48,6%**).

Tal circunstância não se demonstra adequada, uma vez que o Poder Executivo esteja com dois limites máximos de despesas com pessoal, no Relatório das Contas de Governo está fixado em **48,6%**, enquanto no site da SEFAZ e no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do

Setor Público Brasileiro (SICONFI), constante no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), o limite máximo de despesa com pessoal é de **49%**.

Desse modo, entendo salutar **RECOMENDAR:**

RECOMENDAÇÃO Nº 5: Ao Poder Executivo que passe a divulgar um único limite máximo para despesa com pessoal.

- EMPRESAS DEPENDENTES SOB A ÓTICA DA LRF

Sobre o assunto, ao tratar do METROFOR, a Unidade Técnica, em exame inicial, destacou o seguinte:

2.3.7.EMPRESAS DEPENDENTES SOB A ÓTICA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

497. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 2º, conceitua a empresa estatal dependente como a empresa controlada que recebe do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

(...)

501. Contempladas no Orçamento de Investimentos, o Estado do Ceará classifica como estatais não dependentes as seguintes empresas:

(...)

Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR);

(...)

508. Consta também, para fins de constituição ou aumento de capital de empresa, o repasse pelo Estado do Ceará, à Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos (METROFOR), da quantia de R\$ 4.000.000,00, que conforme informado pela companhia em tabela apresentada (Processo - 09254/2025-4; 2. Anexos aos Esclarecimentos - 18177/2025), foi utilizado na aquisição de imobilizado.

509. Entretanto, ainda tratando dos valores repassados pelo Estado ao METROFOR, observa-se a soma de R\$ 215.011.888,31, referente a concessão de subsídio tarifário, que foi aplicada em custos e despesas operacionais, conforme informado pela Companhia (Processo – 09254/2025-4. 2. Anexos aos Esclarecimentos – 18177/2025).

510. Além de ter sido aplicado para custear despesas e custos operacionais, esse recurso recebido, conforme se extrai das notas explicativas das Demonstrações Contábeis desta Companhia (Processo - 09254/2025-4; Anexos aos Esclarecimentos - 18178/2025), correspondeu a 88,08% da receita operacional no exercício e a 87,06% da soma dos custos e despesas verificando-se a relevância desse subsídio no financiamento das atividades do METROFOR, conforme segue:

Tabela 75 – Detalhamento das receitas operacionais, custos de serviços e despesas do METROFOR (R\$ 1,00)

| Receita Operacional Líquida | | | |
|--|-----------------------|----------------|-----------------------|
| Descrição | 2024 | % | 2023 |
| Receitas de Transporte Ferroviário | 29.683.600,33 | 12,16% | 30.825.220,05 |
| Subvenções receb. para operação do estado do Ceará | 215.011.888,31 | 88,08% | 194.001.671,98 |
| Deduções da receitas | -593.671,96 | -0,24% | -616.504,35 |
| Total | 244.101.816,68 | 100,00% | 224.210.387,68 |
| Custo dos Serviços | | | |
| Descrição | 2024 | | 2023 |
| Pessoal e Encargos | 39.379.466,30 | | 32.454.372,95 |

| Manutenção e Conservação | 108.271.536,56 | | 95.360.566,23 |
|---|-----------------------|--|-----------------------|
| Serviços de Terceiros | 52.434.037,57 | | 44.879.849,06 |
| Total (a) | 200.085.040,43 | | 172.694.788,24 |
| Despesas Gerais e Administrativas | | | |
| Descrição | 2024 | | 2023 |
| Pessoal e Encargos | 17.493.513,50 | | 16.175.103,93 |
| Consumo | 1.128.817,46 | | 1.147.603,46 |
| Serviços de terceirizados | 26.561.195,02 | | 20.851.367,97 |
| Conservação e manutenção | 1.697.380,76 | | 3.147.600,72 |
| Total (b) | 46.880.906,74 | | 41.321.676,08 |
| Soma (c=a+b) | 246.965.947,17 | | 214.016.464,32 |
| Subvenções receb. para operação do estado do Ceará (d) | 215.011.888,31 | | |
| (c/d)% | 87,06% | | |

Fonte: Extraído das notas explicativas das demonstrações contábeis do METROFOR, exercício 2024

511. Desse modo, a quantia repassada pelo Estado do Ceará, ao METROFOR, a título de subsídio tarifário (R\$ 215.011.888,31), teve grande importância na cobertura dos custos e despesas operacionais dessa companhia, repetindo-se o cenário verificado em exercício anterior, situação que resultou na reiterada recomendação de inclusão do METROFOR no orçamento fiscal do Estado do Ceará, por existir o indicativo de dependência da estatal, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscais em seu art. 2º inciso III.

Dando continuidade sobre o tema, ao analisar a documentação e argumentos trazidos pela Comissão do PASF, a Diretoria de Contas de Governo, entendeu pela **permanência** da Recomendação, nos seguintes termos:

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 TranspMetropolitanos METROFOR por se caracterizar como Empresa Estatal Dependente, nos termos do art. 2º, Inciso III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

740. A Comissão do PASF informa que:

Desde 2021, o METROFOR passou a receber recursos do Estado do Ceará de duas maneiras distintas: a) constituição ou aumento de capital social, destinado única e exclusivamente a financiar investimentos realizados pela Companhia (aquisição de equipamentos e/ou obras para compor o ativo imobilizado da companhia), como se vê da análise de sua escrituração contábil; b) subsídio tarifário ao passageiro, decorrente da prestação de serviços de transporte de passageiros pela Companhia, na forma instituída pela Lei Estadual nº 17.505/2021.

O Decreto nº 34.423, de 07 de dezembro de 2021, regulamentou a lei nº 17.505, de 27 de maio de 2021, mantendo o compromisso de cumprimento da Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, e do art. 14, VIII, da Constituição Estadual do Estado do Ceará, que estabelecem que a eficiência na prestação do serviço público deve trazer a garantia da modicidade tarifária ao usuário.

(...)

Já o Decreto nº 36.432, de 03 de fevereiro de 2025, publicado no DOE de 04/02/2025, fixou a Tarifa de Remuneração máxima necessária para cobrir os custos de funcionamento dos serviços de transporte de passageiros sobre trilhos operados pelo Metrofor, para o ano de 2025 e fixou as Tarifas Públicas cobradas ou a serem cobradas pelo Metrofor, no ano de 2025, com base nos Pareceres PR CET/035/2024 e PR CET/036/2024 da Agência Reguladora do Estado do Ceará

– ARCE. Da mesma forma, citado decreto previu o aperfeiçoamento da metodologia de repasse do subsídio tarifário, através de resolução específica da ARCE.

Subsídio do transporte público é um instrumento de política pública que visa reduzir o preço ao usuário do serviço de transporte, trazendo inúmeras externalidades positivas (...).

(...)

A implantação de subsídio do valor da passagem de transporte urbano em benefício da população cearense usuária de transporte público, nos termos já previstos no § 3º do art. 9º da Lei nº 12.587, de 03 de janeiro de 2012, não caracteriza desequilíbrio econômico-financeiro da empresa prestadora do serviço de transporte nem muito menos dependência econômica de referida empresa.

(...)

O subsídio enquadra-se como parte da receita operacional auferida pelo METROFOR no respectivo exercício e assim não poderia deixar de ser, tendo em vista que receita operacional compreende todos os recursos gerados por uma empresa na sua atividade-fim, o montante recebido pela prestação de serviços ou pela venda de produtos.

Por sua vez, o § 1º do art. 3º da Lei Estadual nº 17.477, de 17 de maio de 2021, estabelece expressamente que os recursos financeiros recebidos por empresas estatais estaduais do Tesouro Estadual que sejam classificados como receita própria da empresa pública não configuram dependência econômica da empresa frente ao Tesouro.

O sistema de transporte público urbano segue metodologia de cálculo de tarifa baseada na fórmula de custo médio, no qual o custo quilométrico do sistema é dividido pelo Índice de Passageiros por Quilômetro que, em última análise, significa que os custos de produção do transporte são repartidos entre os usuários pagantes (equivalentes).

(...)

A Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos recebeu recursos financeiros no ano de 2024 e 2023, no valor de R\$ 4.000.000,00 e R\$ 4.400.000,00, respectivamente, repassados pela acionista majoritário – Governo do Estado do Ceará, originários do Tesouro Estadual, a título de adiantamento para aumento de capital.

Recursos estes que foram aplicados estritamente em aquisições para ativo imobilizado(...)

(...)

Por sua vez, o METROFOR recebeu recursos de em 2024 do Estado do Ceará no valor de R\$ 215.011.888,31 para complementação tarifária na prestação de serviços de transportes de passageiros, em conformidade com a Lei Estadual nº 17.505, de 27 de maio de 2021, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 34.423, de 07 de dezembro de 2021 e pelo Decreto Estadual nº 36.331, de 05 de dezembro de 2024, conforme links listados nas evidências a seguir.

(...)

O fato do subsídio pago pelo Estado do Ceará ao METROFOR representar receita operacional maior do que a própria arrecadação direta do METROFOR com a tarifa pública demonstra apenas o compromisso do Governo Estadual de desonerar o usuário do VLT dos custos reais de tal serviço, sempre em prol da população cearense de média e baixa renda, que não teria como usar o VLT caso a tarifa pública fosse fixada em valor próximo à tarifa de remuneração.

Basta observar que, nos termos dos arts. 1º e 2º do Decreto nº 36.432, de 03 de fevereiro de 2025, a Tarifa de Remuneração máxima necessária para cobrir os custos de funcionamento dos serviços de transporte de passageiros sobre trilhos operados pelo Metrofor, foi fixada em R\$ 26,52 para o ano de 2025. Não obstante, o usuário do sistema de transporte pagará, em 2025, apenas R\$ 3,60 por viagem através da Linha Sul da Região Metropolitana de Fortaleza e apenas R\$ 1,00 por viagem através das Linhas Oeste da Região Metropolitana de Fortaleza,

em Cariri e Sobral, bem como a passagem pela Linha Parangaba/Mucuripe permanece totalmente gratuita aos usuários.

(...)

Eventual desajuste financeiro do METROFOR, a caracterizar suposta dependência econômica, ocorreria apenas se a tarifa técnica não fosse suficiente para as despesas de pessoal e custeio da empresa pública, não pelo fato de ser implantada tarifa pública em valor que corresponde a 14% e 04% da tarifa técnica em benefício dos usuários do sistema de transporte público.

Portanto, exsurge de forma cristalina que não há dependência econômica do METROFOR frente ao Estado do Ceará, motivo pelo qual não há que se falar em inclusão do METROFOR no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao disposto na Portaria STN nº 589/2001).

741. Diante o exposto pela Comissão PASF, destaca-se a análise realizada no subitem 2.3.7 deste Relatório, sobre a relevância dos repasses realizados pelo Governo do Estado ao METROFOR, a título de subsídio tarifário:

742. Nessa análise, observou-se que a soma de R\$ 215.011.888,31, referente a concessão de subsídio tarifário, foi aplicada em custos e despesas operacionais, conforme informado pela Companhia (Processo - 09254/2025-4; 2. Anexos aos Esclarecimentos - 18177/2025).

743. Além de ter sido aplicado para custear despesas e custos operacionais, esse recurso recebido, conforme se extrai das notas explicativas das Demonstrações Contábeis desta Companhia (Processo - 09254/2025-4; Anexos aos Esclarecimentos - 18178/2025), correspondeu a 88,08% da receita operacional no exercício e a 87,06% da soma dos custos e despesas, verificando-se a relevância desse subsídio no financiamento das atividades do METROFOR.

744. Desse modo, a quantia repassada pelo Estado do Ceará, ao METROFOR, a título de subsídio tarifário (R\$ 215.011.888,31), teve grande importância na cobertura dos custos e despesas operacionais dessa companhia, repetindo-se o cenário verificado em exercício anterior, situação que resultou na manutenção dessa recomendação, por maioria dos votos do Pleno deste Tribunal de Contas, na apreciação das Contas de Governo no exercício de 2022, pois se entendeu existir o indicativo de dependência da estatal, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscais em seu art. 2º inciso III.

745. Destaca-se trecho do voto da Conselheira Soraia na apreciação das Contas de Governo do Estado do Ceará do exercício de 2022:

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

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

746. Assim sendo, diante na análise realizada, fica mantida a recomendação em questão.

SITUAÇÃO: Não atendida.

Na fase de reexame, ao analisar **os novos esclarecimentos** apresentados pela defesa em relação as recomendações consideradas **não atendidas** na avaliação técnica preliminar, a Unidade Técnica entendeu pela **permanência** da recomendação vinculada ao METROFOR, nos seguintes termos:

F. **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.

Esclarecimentos encaminhados

61. Em resposta, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminharam os seguintes esclarecimentos:

Reitera-se, inicialmente, que todas as informações e fundamentos jurídicos e contábeis constantes da manifestação anterior permanecem integralmente válidos, representando fielmente a realidade operacional e fiscal da referida empresa pública.

Importa destacar, de forma objetiva, que os recursos públicos repassados à METROFOR a partir do exercício de 2021 ocorrem sob duas naturezas juridicamente distintas:

i) Aportes de capital, destinados exclusivamente à realização de investimentos e formação de ativo imobilizado da Companhia, sem reflexo em custeio ou manutenção de sua operação corrente;

ii) Subsídios tarifários ao usuário final do sistema de transporte sobre trilhos, em conformidade com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei Federal nº 12.587/2012), a Lei Estadual nº 17.505/2021 e os Decretos Estaduais nº 34.423/2021 e nº 36.432/2025.

Neste ponto, reitera-se que o subsídio tarifário não se destina a suprir desequilíbrio operacional da empresa, mas sim a garantir a modicidade tarifária ao cidadão cearense, que é o real beneficiário da política pública.

O Estado do Ceará não subsidia a empresa, mas o usuário do transporte, custeando a diferença entre a tarifa de remuneração calculada tecnicamente pela ARCE e a tarifa pública aplicada à população.

Trata-se de repasse de caráter vinculado à prestação de serviço público essencial, e não de suporte financeiro à entidade prestadora.

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. Nada obstante, para a superação da discussão em apreço e em homenagem ao instituto do consensualismo, informa-se que foi definido e orientado às Secretarias e Órgãos competentes, a adoção das medidas necessárias para a inclusão do METROFOR no orçamento fiscal estadual do próximo exercício financeiro de 2026, acompanhadas das ações de ajustes pertinentes, decorrentes das consequências operacionais de tal decisão.

Análise e Conclusão da Unidade Técnica

62. Os esclarecimentos apresentados reiteram o disposto inicialmente pela Comissão PASF, destacando que o Estado “não subsidia a empresa, mas o usuário do transporte, custeando a diferença entre a tarifa de remuneração calculada tecnicamente pela ARCE e a tarifa pública aplicada à população”.

63. E acrescenta que os valores transferidos, não teriam “natureza de subvenção à manutenção institucional da empresa, nem se destinam ao custeio de pessoal ou despesas correntes”, entretanto, conforme observado no item 2.3.7 do Relatório de Instrução nº 1859/2025 (Fase Inicial), o subsídio recebido pelo METROFOR “correspondeu a 88,08% da receita operacional no exercício e a 87,06% da soma dos custos e despesas, verificando-se a relevância desse subsídio no financiamento das atividades do METROFOR”.

64. Por fim, considerando que nos esclarecimentos conclui que “foi definido e orientado às Secretarias e Órgãos competentes, a adoção das medidas necessárias para a inclusão do METROFOR no orçamento fiscal estadual do próximo exercício financeiro de 2026”, considera-se pela manutenção dessa recomendação, para fim de acompanhar sua efetiva implementação.

SITUAÇÃO: Em fase de implementação.

O Ministério Público Especial, diante da matéria, por meio do Parecer nº 2261/2025, da lavra do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aécio Vasconcelos Filho, frisou que eventual não inclusão do METROFOR no Orçamento Fiscal do Estado a partir do exercício de 2026 poderia ensejar a emissão de parecer prévio recomendando a **desaprovação** da prestação de contas relativa ao referido exercício, segundo se observa a seguir:

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**, 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 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.

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

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

Art. 2º. (...)

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

Analisando a tabela 75, fls. 126/127 do Relatório Técnico Inicial nº 1859/2025, verifica-se que a **Receita Operacional Líquida** do METROFOR, foi de **R\$ 244.101.816,68**, sendo que **12,16% (R\$ 29.683.600,33)** correspondeu a **receita dos transportes ferroviário**, e que o restante, no montante de **R\$ 215.011.888,31 (88,08%)** foi oriundo de **Subvenções do Estado do Ceará (Subsídio Tarifário)** para cobrir pessoal, custeio e custos operacionais, exatamente dentro do conceito de estatal dependente, revelando a sua dependência nos termos do art. 2º, inciso III da LRF.

Como visto, na concepção da LRF, empresas que recebem recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral são consideradas “estatais dependentes” e este é exatamente o caso em comento, pois o METROFOR arrecadou em 2024 apenas **12,16% (receita dos transportes ferroviário)**, do total das receitas, reforçando a sua dependência do Estado para suportar o pagamento de suas despesas e custos.

Assim, entendemos que a Lei corrigiu o problema de o Estado aportar recursos para o METROFOR como aumento de capital e pagar custos operacionais, no entanto, mantém o problema, pois o METROFOR, em 2024, arrecadou apenas de **12,16%** dos recursos e necessitou de aporte de **88,08%** de recursos do tesouro, mesmo que a título de subsídio.

Ainda sobre o tema, e analisando os esclarecimentos apresentados, se observa que a própria defesa reconhece que o METROFOR é uma estatal dependente, tendo em vista que afirmaram que: *“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”*.

Ocorre que, a referida irregularidade onde se classifica o METROFOR como uma estatal independente, já vem se repetindo há vários anos, e entendo que ao se inserir as despesas de uma empresa no orçamento de Investimento quando na verdade deveria fazer parte do Orçamento Fiscal, se caracteriza com uma irregularidade grave de natureza orçamentária. pois como se sabe a Lei Orçamentária Anual (LOA) é subdividida em três partes (Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimento das Estatais), e que tal divisão deve ser respeitada na composição da LOA.

Ademais, é importante registrar que essa distorção traz reflexos na execução do orçamento público, pois as despesas de pessoal oriundas do METROFOR, não estavam sendo computadas no limite da despesa de pessoal do Poder Executivo, tendo em vista que a referida empresa esta inserida no orçamento de investimento.

Diante desses fatos, e observando a manifestação do Relatório Técnico, bem como os termos do Parecer nº 2261/2025, não restam dúvidas, quanto a **dependência** do METROFOR dos **recursos do tesouro**, se enquadrando exatamente dentro do conceito de estatal dependente, nos termos do art. 2º, inciso III da LRF.

Isto posto, fica evidente que o METROFOR, ainda em 2024, se configura como **estatal dependente**, motivo pelo qual, acompanho a Diretoria de Contas de Governo pela permanência da recomendação do parecer prévio anterior, nos seguintes termos:

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.

E por fim, entendo salutar acompanhar o Ministério Público de Contas no sentido de **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.

– PUBLICAÇÃO DO RGF E DO RREO

Com relação ao tema, a Unidade Técnica, no item que trata da análise das recomendações, se manifestou da seguinte forma:

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.

780. Segundo o Relatório da Comissão do PASF:

Análise da Comissão do PASF: O Governo do Estado, de forma planejada e gradual, vem implementando mudanças de processos e aperfeiçoamento das práticas contábeis utilizadas pela Administração Pública Estadual. Ressalte-se que, relativamente ao exercício financeiro de 2024, os demonstrativos do RREO e RGF foram publicados no DOE em 30 de janeiro de 2025, conforme legislação vigente. E ocorreu apenas a republicação do Anexo III do RGF do 3º quadrimestre de 2024, no DOE do dia 19 de fevereiro de 2025, devido a reclassificação de valores entre as linhas do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, sem alteração no montante total da dívida e indicador apresentado na publicação anterior.

Status segundo Comissão do PASF: Atendida.

Evidências:

Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal do Estado do Ceará, disponíveis em: <https://www.sefaz.ce.gov.br/download/lei-de-responsabilidade-fiscal-lrf/>

781. Diante dos esclarecimentos ofertados, e considerando a análise efetuada na seção 2.5.1 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL em relação à publicação dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF), avalia-se a recomendação como atendida.

SITUAÇÃO: Atendida.

Com relação a esse ponto, o Ministério Público de Contas se manifestou da seguinte forma:

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** 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.

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

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

Ocorre que, analisando a manifestação da defesa (Comissão do PASF), bem como o posicionamento da Unidade Técnica e do Órgão Ministerial, verifica-se que, em 2024, referida irregularidade envolveu **somente** o RGF relativo ao 3º quadrimestre de 2024 onde foi **repblicado** em **19/02/2025** para correção do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – **Anexo 2**, e que, quanto ao **RREO do último bimestre de 2024**, se observa que **não ocorreu** a republicação, ou seja, em relação ao RGF, permanece a inconsistência envolvendo a republicação, mesmo que tenha se verificado apenas em um dos demonstrativos (**Anexo 2**) que integram o RGF, e quanto ao **RREO**, a questão foi **sanada no exercício de 2024**.

É importante ressaltar que, após a publicação de qualquer demonstrativo contábil podem ocorrer ajustes, o problema, é que todos os anos já se sabe que esses relatórios serão republicados, e que, no exercício de 2024, apesar de não ter sido verificada tal irregularidade envolvendo o RREO, referida inconsistência permanece em relação ao RGF indicando que essa situação precisa ser resolvida.

Entendo que divulgar o RGF no prazo estabelecido, **mas com dados provisórios**, para depois ser republicado com dados definitivos fora do prazo constitui-se em mais uma afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que seja para **correção de um único anexo**.

Além do que, é imprescindível reforçar que o **Exercício financeiro se encerrou em 31/12/2024**, portanto, existia tempo hábil para que o **Anexo 2** do RGF do último quadrimestre de 2024 fosse publicado, com dados definitivos até **30/01/2025**.

Desta feita, peço vênha a Unidade Técnica que entendeu que a recomendação foi atendida, pois conforme se verifica ficou constado que houve a **republicação do Anexo 2** do RGF do 3º quadrimestre de 2024, portanto, entendo que a referida recomendação foi atendida de forma parcial, tendo em vista que em relação ao RREO tal inconsistência foi sanada.

Dessa forma, entendo que deve ser adotada a seguinte recomendação:

RECOMENDAÇÃO Nº 6: À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

8 - DO DEFICIT DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA DO ESTADO DO CEARÁ

No exercício de 2024, conforme evidenciado no Relatório Técnico deste Tribunal, o demonstrativo do Fundo em Repartição (Plano Financeiro), que compreende as contas do FUNAPREV, registrou receitas de R\$ 2.411.367.003,18 frente a despesas de R\$ 3.558.828.908,12 — o que resultou em um deficit financeiro de R\$ 1.147.461.904,94. Para cobrir essa insuficiência, o Estado do Ceará realizou aportes da ordem de **R\$ 1.072.872.454,06**, valor 14,62% superior ao repassado no exercício anterior (**R\$ 936.011.370,83**).

Esse crescimento sucessivo dos aportes por parte do Tesouro Estadual evidencia uma pressão significativa sobre as finanças públicas, limitando a capacidade de investimento em áreas essenciais como saúde, educação e segurança pública.

Ademais, os dados constantes no Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores e das Pensões e Inativos Militares revelam uma tendência de

agravamento do resultado previdenciário negativo até o ano de 2035 — período no qual se estima o pico da insuficiência financeira. Tal cenário reforça a urgência de ações estruturantes e eficazes voltadas à reversão desse ciclo deficitário, conforme evidencia o quadro a seguir:

| Exercício | Receitas Previdenciárias (a) | Despesas Previdenciárias (a) | Resultado Previdenciário (a – b) |
|--------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| 2023 | 2.350.706.691,99 | 3.323.226.904,71 | -972.520.212,72 |
| 2024 | 2.215.170.961,53 | 3.671.168.462,88 | -1.455.997.501,35 |
| 2025 | 2.067.204.669,89 | 4.067.190.713,29 | -1.999.986.043,40 |
| 2026 | 1.907.865.799,21 | 4.546.810.645,83 | -2.638.944.846,62 |
| 2027 | 1.793.601.656,49 | 4.874.987.720,11 | -3.081.386.063,62 |
| 2028 | 1.732.883.404,88 | 5.023.320.062,26 | -3.290.436.657,38 |
| 2029 | 1.670.522.431,25 | 5.162.528.478,95 | -3.492.006.047,70 |
| 2030 | 1.613.381.800,70 | 5.288.890.011,72 | -3.675.508.211,02 |
| 2031 | 1.550.573.400,69 | 5.422.688.585,90 | -3.872.115.185,21 |
| 2032 | 1.485.273.679,73 | 5.551.106.866,01 | -4.065.833.186,28 |
| 2033 | 1.424.968.939,86 | 5.653.797.156,59 | -4.228.828.216,73 |
| 2034 | 1.363.729.206,56 | 5.683.844.803,16 | -4.320.115.596,60 |
| 2035 | 1.307.799.634,61 | 5.638.433.709,49 | -4.330.634.074,88 |
| 2036 | 1.257.249.939,40 | 5.564.118.088,64 | -4.306.868.149,24 |
| 2037 | 1.206.011.051,55 | 5.480.131.625,07 | -4.274.120.573,52 |
| 2038 | 1.155.727.054,28 | 5.385.827.523,30 | -4.230.100.469,02 |
| 2039 | 1.104.561.855,50 | 5.281.393.450,01 | -4.176.831.594,51 |
| 2040 | 1.051.959.688,96 | 5.170.450.612,23 | -4.118.490.923,27 |
| 2041 | 1.003.235.453,45 | 5.041.472.061,28 | -4.038.236.607,83 |
| 2042 | 953.058.634,80 | 4.909.680.269,48 | -3.956.621.634,68 |
| 2043 | 901.343.786,95 | 4.773.875.899,92 | -3.872.532.112,97 |
| 2044 | 845.909.164,97 | 4.639.095.842,26 | -3.793.186.677,29 |
| 2045 | 791.024.667,88 | 4.498.429.851,55 | -3.707.405.183,67 |
| 2046 | 733.658.901,98 | 4.358.652.711,87 | -3.624.993.809,89 |
| 2047 | 672.940.553,86 | 4.223.277.013,48 | -3.550.336.459,62 |
| 2048 | 613.875.470,48 | 4.082.617.631,54 | -3.468.742.161,06 |
| 2049 | 557.665.044,01 | 3.935.673.471,77 | -3.378.008.427,76 |
| 2050 | 506.740.867,56 | 3.776.306.939,88 | -3.269.566.072,32 |
| TOTAL | 35.838.644.413,02 | 135.028.997.113,18 | -99.190.352.700,16 |

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

Considerando a evolução ascendente do deficit previdenciário e ausência de medidas eficazes que apontem sua reversão em curto prazo, o *Parquet* de Contas manifestou enfaticamente sua preocupação, vejamos:

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, 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.

Dentro desse contexto, o Órgão Técnico concluiu em reiterar “*a recomendação para fins de monitoramento da execução das referidas ações*”.

Diante do agravamento contínuo do resultado atuarial negativo do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Estado do Ceará — com projeções que apontam para um déficit acumulado superior a R\$ 99 bilhões entre 2023 e 2050, e aportes anuais que devem ultrapassar R\$ 4,6 bilhões a partir de 2038 — é imperioso reconhecer que as medidas adotadas até o momento, embora importantes, revelaram-se insuficientes para reverter ou mitigar significativamente a trajetória de desequilíbrio financeiro.

O cenário delineado compromete não apenas a sustentabilidade do sistema previdenciário, mas também exerce crescente pressão sobre o Tesouro Estadual e o orçamento público, com reflexos negativos na capacidade de financiamento de outras políticas essenciais ao desenvolvimento social.

É importante ressaltar que apesar de a recomendação anterior “*...que continue envidando esforços na adoção de medidas eficazes [...] para garantir o devido equacionamento do déficit atuarial...*”, a atual projeção, evidencia que **não houve melhora significativa**, e as medidas adotadas — **não foram suficientes ou efetivas para alterar a trajetória negativa**. Isso acende um alerta para o TCE em relação à eficácia da gestão atuarial do regime.

Enfim, a necessidade destes aportes vultosos por parte do estado Ceará, além de comprometer o orçamento estadual, pressiona outras áreas sociais que carecem também de cuidado e recursos necessários para sua efetivação.

Assim, frente a **não efetivação da Recomendação nº 26 do Parecer Prévio nº 239/2024**, esta Conselheira entende que se impõe a **renovação da recomendação**, contudo, reformulando-a, nos seguintes moldes:

RECOMENDAR ao Poder Executivo do Estado do Ceará que intensifique, com maior rigor técnico e eficiência administrativa, ações estruturantes para o equacionamento do déficit atuarial do RPPS, conforme o art. 40 da Constituição Federal, com o aprimoramento do controle de benefícios, a revisão dos parâmetros atuariais e o fortalecimento da

governança previdenciária, a fim de preservar o equilíbrio financeiro e evitar a ampliação do desequilíbrio e dos aportes extraordinários do Tesouro Estadual.

9. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2024

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

| | RESSALVAS | RECOMENDAÇÕES |
|---|---|---|
| 1 | Grande volume de recursos destinados a cooperativas na área de saúde e possíveis ocorrências relativas a ausência de caráter complementar da contratação de pessoal com características de contratação permanente, quando deveria ser uma situação temporária, violando o art. 37 da Carta Magna; | A contratação de cooperativas para prestar serviço de saúde pública deve ser destinada a complementar a estrutura da saúde pública, não podendo configurar como terceirização integral de serviços componentes da atividade-fim e somente sendo cabível quanto não haja omissão dos gestores públicos na formação do quadro de pessoal dos servidores efetivos da área de saúde; |
| 2 | Escassez/ausência de informações ao cidadão para que este fiscalize e monitore os contratos com Cooperativas de Saúde, razão pela qual os gestores públicos devem criar meios de controle social para o acompanhamento e fiscalização adequada da prestação dos serviços realizados pelas Cooperativas de Saúde, prestigiando o Controle Social e a Transparência Ativa. | Que a Administração Pública Estadual assegure, nos sítios eletrônicos da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, do ISGH, de suas unidades geridas, das Cooperativas de Saúde contratadas e nos Portais de Transparência, a divulgação espontânea dos documentos e informações de prestação de contas e serviços, conforme exemplificado neste voto, em linguagem clara e acessível ao cidadão, nos termos da Lei nº 12.527/2011. |
| 3 | Escassez/ausência de informações simplificadas para acesso de qualquer cidadão para que fiscalize ou monitore a adequada prestação dos serviços realizados nos sítios da internet dos órgãos e entidades públicas estaduais que firmaram contratos de gestão com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), bem como na própria Organização Social de Saúde contratada (ISGH) e nas suas unidades geridas, bem como nos Portais da Transparência, prestigiando assim a Transparência Ativa. | Com fundamento no princípio do Controle Social e na valorização da Transparência Ativa, recomenda-se que os órgãos e entidades públicas estaduais que mantêm contratos de gestão com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), bem como a própria Organização Social contratada, suas unidades geridas e o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, disponibilizem em seus respectivos sites os documentos exemplificados neste voto, apresentados em linguagem acessível e clara, de modo a garantir ao cidadão pleno acesso às informações de interesse público. |
| 4 | As metas de resultado primário e nominal não está em conformidade com | Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes |

| | | |
|---|--|---|
| | o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda. | Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social. |
| 5 | Divergência do Limite de Despesa com Pessoal do Poder Executivo, constante na LDO em relação ao apresentado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal constante no site da Secretaria da Fazenda, bem como o evidenciado no SICONFI (sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro) constante no site da STN. | Ao Poder Executivo que passe a divulgar um único limite máximo para despesa com pessoal. |
| 6 | Não publicação do RGF do 3º quadrimestre de 2024 com dados definitivos no prazo previsto na Legislação. | À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente. |

Ademais, em adição, incluo algumas recomendações remanescentes do exercício de 2023, referentes a divergências em relação a alguns entendimentos da Diretoria de Contas de Governo, que, no entender desta Conselheira não foram atendidos, necessitando, por conseguinte, se recomendar novamente no exercício de 2024, senão vejamos:

| | | |
|---|--|--|
| 1 | <p>RECOMENDAÇÃO Nº 9 – Exercício de 2023</p> <p>A todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de monitoramento das despesas com terceirização de mão de obra, de forma transparente, sistemática e permanente, se abstendo de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), bem como avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.</p> | <p>POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO</p> <p>A Unidade Técnica, em que pese em sua fundamentação, não tenha acolhido os esclarecimentos por parte da Comissão do PASF, não consignou, em sua conclusão, a recomendação, tendo registrado como “atendida”.</p> <p>POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR:</p> <p>Considerando que a terceirização de atividade-fim vem crescendo ano após ano, com um aumento percentual real de 7,81 % em 2024 quando comparado ao exercício anterior, o que demonstra um verdadeiro descompasso da Administração estadual com os ditames constitucionais estabelecidos (art. 37, inciso II, da CF/88), entendo relevante reiterar a aludida recomendação.</p> |
|---|--|--|

| | | |
|---|--|---|
| 2 | RECOMENDAÇÃO Nº 14 – Exercício de 2023 Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante direito. | POSICIONAMENTO DO ÓRGÃO TÉCNICO A Unidade Técnica reputou sanada a questão por considerar que, tanto o valor autorizado dos gastos com investimentos, bem como o percentual de execução aumentaram em relação ao exercício anterior. POSICIONAMENTO DA CONSELHEIRA SORAIA VICTOR: Seguindo o entendimento do Ministério Público junto a este Tribunal (Parecer nº 2261/2025), compreendo que a recomendação não foi plenamente atendida pois não houve incremento de investimentos na Função Habitação, a qual havia experimentado significativa redução de investimentos em 2023 (-57,72%). Ao contrário, constatou-se o decréscimo do valor autorizado (-7,20%). |
|---|--|---|

Por fim, consoante mencionado na parte introdutória, acolho as recomendações do *Parquet* de Contas dirigidas à Secretaria de Controle Externo – SECEX, sem prejuízo de adicionar mais duas, as quais foram abordadas na presente manifestação, a seguir, reproduzidas:

RECOMENDAÇÃO À SECEX Nº 1: que avalie a inclusão, em seu Plano de Fiscalização, de processo de auditoria específica sobre as cooperativas contratadas pela SESA, com o objetivo de verificar se estão atuando em conformidade com a legislação vigente, especialmente quanto à natureza temporária e complementar dos serviços prestados, à ausência de vínculo empregatício disfarçado, e ao cumprimento dos princípios cooperativistas previstos na Lei nº 12.690/2012.

RECOMENDAÇÃO À SECEX Nº 2: que proceda ao acompanhamento sistemático da sustentabilidade da política de investimentos adotada pelo Poder Executivo. Tal monitoramento deverá considerar, especialmente, a capacidade de autofinanciamento e o respeito aos limites legais e prudenciais de endividamento, com vistas à preservação dos fundamentos da solvência pública e à mitigação de riscos fiscais futuros, bem como se os empréstimos contraídos pelo Estado estão sendo utilizados para amortização de empréstimos.

Ademais, oportunamente, consoante manifestação exarada na Sessão Plenária do dia 19 de agosto de 2025, acolho as **duas recomendações** à SECEX propostas pela Conselheira Patrícia Saboya em seu pronunciamento.

CONCLUSÃO

Verifica-se, ao longo dos anos, que esta Corte de Contas tem envidado esforços no sentido de aprimorar os Relatórios elaborados pelos servidores com o objetivo de analisar a

gestão de recursos do Estado em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira do orçamento público estadual, bem assim com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

Isto posto, e

CONSIDERANDO que restou evidenciado no Relatório da Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição **orçamentária** do Estado no exercício de 2024 revelando, contudo, algumas divergências no que tange as peças orçamentárias em relação à LRF;

CONSIDERANDO que está retratado no Relatório da Diretoria deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado **não** demonstra, adequadamente, a posição patrimonial do Estado, no Exercício de 2024, e que **não** foram respeitados alguns parâmetros definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

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

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

CONSIDERANDO, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **32 (trinta e duas) recomendações** por parte do Voto do Relator, as quais acompanhamos *in totum*, mantenho as **RECOMENDAÇÕES n°S 9 e 14 – Exercício de 2023**, por entender que para a conta de 2024 não foram atendidas. Incluo, ainda, **6 (seis)** novas recomendações tratadas nesta manifestação. Totalizando ao final **40 (quarenta)** recomendações. Embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2024, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias.

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

A) ACOMPANHO o Relator, pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas do Excelentíssimo Sr. Governador Elmano de Freitas da Costa, referente ao exercício financeiro de 2024, e ainda acatando as

ressalvas e recomendações propostas pela Relatoria, incluindo também **8 (oito) recomendações** tratadas na presente Declaração de Voto e listadas a seguir:

- 1) A contratação de cooperativas para prestar serviço de saúde pública deve ser destinada a complementar a estrutura da saúde pública, não podendo configurar como terceirização integral de serviços componentes da atividade-fim e somente sendo cabível quanto não haja omissão dos gestores públicos na formação do quadro de pessoal dos servidores efetivos da área de saúde;
- 2) Que a Administração Pública Estadual assegure, nos sítios eletrônicos da Secretaria da Saúde do Estado do Ceará, do ISGH, de suas unidades geridas, das Cooperativas de Saúde contratadas e nos Portais de Transparência, a divulgação espontânea dos documentos e informações de prestação de contas e serviços, conforme exemplificado neste voto, em linguagem clara e acessível ao cidadão, nos termos da Lei nº 12.527/2011;
- 3) Com fundamento no princípio do Controle Social e na valorização da Transparência Ativa, recomenda-se que os órgãos e entidades públicas estaduais que mantêm contratos de gestão com o Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), bem como a própria Organização Social contratada, suas unidades geridas e o Portal da Transparência do Governo do Estado do Ceará, disponibilizem em seus respectivos sites os documentos exemplificados neste voto, apresentados em linguagem acessível e clara, de modo a garantir ao cidadão pleno acesso às informações de interesse público;
- 4) Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros subsequentes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social;
- 5) Ao Poder Executivo que passe a divulgar um único limite máximo para despesa com pessoal.
- 6) À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

Remanescentes dos exercícios anteriores (consignadas no Parecer Prévio nº 239/2024).

- 7) A todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de monitoramento das despesas com terceirização de mão de obra, de forma transparente, sistemática e permanente, se abstendo de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), bem como avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.
- 8) Ao Poder Executivo Estadual que, com relação às despesas com Investimentos, busque alocar mais recursos nas funções que tiveram no exercício em exame uma

significativa redução dos investimentos, sobretudo na de Educação, dado que sua redução foi bastante considerável e pode vir a comprometer a respectiva prestação desse importante direito.

B) RECOMENDAR à Secretaria de Controle externo – SECEX que:

1) 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) 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;

3) 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;

4) que avalie a inclusão, em seu Plano de Fiscalização, de processo de auditoria específica sobre as cooperativas contratadas pela SESA, com o objetivo de verificar se estão atuando em conformidade com a legislação vigente, especialmente quanto à natureza temporária e complementar dos serviços prestados, à ausência de vínculo empregatício disfarçado, e ao cumprimento dos princípios cooperativistas previstos na Lei nº 12.690/2012.

5) proceda ao acompanhamento sistemático da sustentabilidade da política de investimentos adotada pelo Poder Executivo. Tal monitoramento deverá considerar, especialmente, a capacidade de autofinanciamento e o respeito aos limites legais e prudenciais de endividamento, com vistas à preservação dos fundamentos da solvência pública e à mitigação de riscos fiscais futuros, bem como se os empréstimos contraídos pelo Estado estão sendo utilizados para amortização de empréstimos.

C) 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;

D) CIENTIFICAR o Poder Executivo Estadual da gravidade do não cumprimento dos estágios da execução da despesa, nos termos da Lei nº 4.320/1964 (arts. 58 a 64) e que o eventual descumprimento de tais mandamentos poderá ensejar a emissão de parecer prévio recomendando a desaprovação da prestação de contas.

E) Acompanho os demais encaminhamentos consignados na manifestação do Relator, Conselheiro Ernesto Saboia. **É como voto.**

Fortaleza, 19 de agosto de 2025.

Soraia Thomaz Dias Victor
CONSELHEIRA