TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



PARECER PRÉVIO
CONTAS DE GOVERNO

EXERCÍCIO 2025

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

SUMÁRIO

SUMÁRIO EXECUTIVO.....3
***RELATÓRIO*.....28**
***PARECER PRÉVIO*..... 32**
1 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA.....33
1.1 Produto Interno Bruto (PIB)..... 34
1.2 Balança Comercial.....37
1.3 Mercado de Trabalho..... 39
1.4 Inflação..... 39
1.5 Educação.....40
1.6 Saúde 53
1.7 Segurança Pública.....53
2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA..... 58
2.1 Planejamento de Longo Prazo - Ceará 2050..... 60
2.2 Plano Plurianual - PPA 2024-2027 do Estado do Ceará.....62
2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025.....109
2.4 Lei Orçamentária Anual – LOA 2025..... 121
2.5 Execução orçamentária.....123
2.6 Transferências de Recursos financeiros.....141
2.7 Execução Orçamentária dos Investimentos com ênfase nos Direitos Sociais... 152
3 FISCALIZAÇÕES NO EXERCÍCIO..... 153
3.1 Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN).....154
3.2 Busca Ativa Escolar na Educação Infantil..... 182
3.3 Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar..... 201
4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.....213
4.1 Balanço Orçamentário..... 215
4.2 Balanço Financeiro.....218
4.3 Balanço Patrimonial..... 220
4.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)..... 230
4.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC).....230
4.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).....231
5 CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA..... 240
5.1 Constituição da República.....241
5.2 Constituição do Estado do Ceará.....248
5.3 Lei de Responsabilidade Fiscal..... 256
5.4 Metas de resultados primário e nominal.....268
5.5 Novo Regime Fiscal..... 272
6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....272

6.1 Transparência na Gestão Fiscal..... 273
6.2 Transparência em conformidade com a Lei de Acesso à Informação..... 274
6.3 Disponibilização de Informações em Dados Abertos.....275
6.4 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde.....281
6.5 Transparência na Execução do PPA..... 285
6.6 Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP..... 286
6.7 Ouvidoria.....287
7 AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS QUANTO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO N° 146/2025..... 288
8 CONSOLIDAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DESTE PARECER PRÉVIO - EXERCÍCIO DE 2025..... 294
RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO - EXERCÍCIO DE 2025..... 294

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

SUMÁRIO EXECUTIVO

1 VISÃO GERAL DAS CONTAS

O presente Sumário Executivo integra o Processo nº 06854/2026-9, de relatoria do Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima, referente à prestação de contas do Governo do Estado do Ceará no exercício financeiro de 2025, sob a responsabilidade do Governador Elmano de Freitas da Costa.

A matéria insere-se na competência do TCE/CE, nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, c/c o art. 42 da Lei Estadual n° 12.509/1995 (LOTCE/CE). Incumbe ao Tribunal emitir parecer prévio sobre as contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, o qual subsidiará o julgamento das Contas de Governo pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

O exame compreende a análise da conjuntura socioeconômica, dos instrumentos de planejamento, da execução orçamentária, das demonstrações contábeis e da conformidade fiscal, financeira e orçamentária. Abrange, igualmente, a transparência da Administração Pública e o atendimento das recomendações consignadas no Parecer Prévio nº 146/2025, referente às contas de governo relativas ao exercício de 2024.

No que se refere à avaliação dos resultados da ação governamental, são apresentados os achados de três fiscalizações realizadas no exercício: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil, a Busca Ativa Escolar na Educação Infantil e a Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar. O Voto estrutura a análise desses achados a partir das dimensões de eficiência, eficácia e efetividade.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE concluiu pela emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, das presentes contas de governo, com a expedição de 25 recomendações destinadas à correção das falhas identificadas e ao aprimoramento da gestão pública.

A Procuradoria Geral de Contas/MPC/TCE-CE manifestou-se pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalvas das contas de governo de 2025. No tocante às 25 recomendações apresentadas pela Secex/TCE-CE, propôs o acolhimento de 23, sem alterações, 2, com reformulação, e a inclusão de outras 2 recomendações. Ao final, o parecer ministerial reiterou 3 recomendações dirigidas à Secretaria de Controle Externo/TCE-CE.

O Conselheiro Relator votou pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalvas das Contas de Governo do Estado do Ceará, relativas ao exercício financeiro de 2025, de responsabilidade do Sr. Elmano de Freitas da Costa, por entender que as falhas identificadas não comprometeram o contexto geral das contas. No tocante às recomendações, o Voto contemplou 30 recomendações ao Governo Estadual, sendo: 16 acolhidas nos termos da proposta da Secex/TCE-CE; 4 decorrentes de propostas de inserção ou reformulação do MPC/TCE-CE; 8 reformuladas pelo Conselheiro Relator; e 2 novas, também de iniciativa do Conselheiro Relator. À

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Secretaria de Controle Externo/TCE-CE acolheu 2 recomendações conforme proposta do MPC/TCE-CE.

Na sessão extraordinária do Pleno do TCE/CE para análise do Parecer Prévio das Contas do Governador do Ceará, realizada em 14/10/2026, foram incorporadas 10 recomendações de autoria da Exma. Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor. Diante do exposto, consolidam-se 42 recomendações, das quais 35 foram dirigidas ao Poder Executivo Estadual e 7 à Secretaria de Controle Externo (Secex/TCE-CE).

2 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

Indicadores econômicos

Em 2025, a economia cearense cresceu 2,87%, ante 2,29% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro. Embora tenha havido desaceleração em ambos os indicadores, o desempenho estadual permaneceu superior ao nacional. Os serviços cresceram 3,09%, a agropecuária, 2,55%, e a indústria, 1,99%.

As exportações cearenses cresceram 55,56% em relação ao ano anterior, alcançando US$ 2,285 bilhões. Apesar desse avanço, o valor exportado permaneceu inferior ao registrado em 2021. Quatro grupos de produtos responderam por 72,71% das exportações: ferro fundido, ferro e aço; calçados e suas partes; frutas; e gorduras e óleos animais ou vegetais. O primeiro grupo, isoladamente, representou 51,72% do total.

As importações totalizaram US$ 2,734 bilhões, com redução de 9,7% em relação a 2024. Os combustíveis minerais e óleos minerais constituíram o principal grupo de produtos importados, somando US$ 750 milhões, equivalentes a 27,44% do total. Mesmo com o crescimento das exportações e a redução das importações, as compras externas superaram as vendas, resultando em déficit de US$ 449 milhões na balança comercial.

O emprego formal apresentou saldo positivo de 49.184 postos, colocando o Estado do Ceará como o terceiro maior gerador de empregos formais do Nordeste.

No exame da inflação, na Região Metropolitana de Fortaleza, o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) acumulou 4,06%, abaixo do índice nacional de 4,26%. O Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) alcançou 4,05%, resultado inferior ao observado em 2024, quando havia atingido 4,76%.

Educação e primeira infância

O Plano Estadual da Primeira Infância (PEPI 2023-2033) constitui instrumento estratégico de planejamento de longo prazo voltado à garantia dos direitos das crianças de zero a seis anos e à promoção de seu desenvolvimento integral.

O TCE/CE analisou a evolução dos resultados alcançados pelo Estado nas principais áreas relacionadas à primeira infância, além de verificar sua aderência às

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

diretrizes, metas e estratégias previstas na Lei Estadual nº 17.380/2021 e no PEPI 2023-2033.

O exame evidenciou avanços relevantes na implementação das políticas públicas estaduais, especialmente nas áreas de imunização, educação infantil, assistência social e segurança alimentar, sem prejuízo da permanência de desafios em dimensões estratégicas para o desenvolvimento integral da criança.

Os indicadores de 2024 registraram atendimento de 93,78% das crianças de 4 a 5 anos na pré-escola e de 38,86% das crianças de 0 a 3 anos em creches, abaixo da meta mínima de 50% para essa faixa etária. Na imunização, os dados de 2023 indicaram coberturas de BCG, Hepatite B e Pentavalente acima da meta de 95%; a primeira dose da Tríplice Viral alcançou 94,49%.

Nada obstante os avanços reconhecidos, a análise considerou necessária a continuidade do monitoramento, diante de metas ainda não alcançadas e da previsão de encerramento do primeiro ciclo estruturado de acompanhamento[1] ao final de 2026.

No que se refere ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), os resultados demonstram avanços no Ensino Fundamental, sem que tenham sido superados os desafios relativos ao Ensino Médio. Em 2025, o índice dos anos iniciais do Ensino Fundamental manteve-se em 7,7, acima da meta de 5,5, enquanto o dos anos finais evoluiu de 5,3, em 2023, para 5,7, também superando a meta estabelecida, de 4,8.

No Ensino Médio, embora o índice tenha avançado de 4,4, nos ciclos de 2021 e 2023, para 4,5 em 2025, o resultado permaneceu abaixo da meta de 4,8. As ações estruturantes desenvolvidas pelo Estado são reconhecidas como relevantes, mas ainda não produziram resultados suficientes para o alcance da meta.

Saúde

Foram analisados indicadores relevantes para a avaliação da efetividade das políticas públicas, com ênfase na taxa de mortalidade infantil e nos dados de nascidos vivos, por refletirem as condições de atenção à saúde materno-infantil e o desempenho da rede assistencial.

Em 2025, foram registrados no Estado do Ceará 107.435 nascidos vivos e 1.204 óbitos de menores de um ano, com mortalidade infantil de 11,2 por mil nascidos vivos. Apesar da redução absoluta dos óbitos, a taxa permaneceu em patamar semelhante ao recente, em razão da queda no número de nascidos vivos.

Segurança pública

[1] O PEPI foi instituído como instrumento de planejamento de longo prazo, com vigência decenal e metas projetadas até 2033, sendo a sua matriz estratégica estruturada em ciclos sucessivos — 2023-2026, 2027-2030 e 2031-2033 —, com previsão de implementação progressiva, monitoramento periódico e ajustes metodológicos ao longo da execução.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em 2025, o Ceará apresentou redução dos principais indicadores de criminalidade. Os Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) registraram 3.021 vítimas, queda de 7,67% em relação a 2024. Nos Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), foram contabilizadas 27.842 ocorrências, redução de 21,92%, mantendo a trajetória de queda observada entre 2021 e 2025. Apesar da melhora, o número de vítimas de violência letal permaneceu superior ao registrado em 2022 e 2023, de 2.970 em cada exercício.

O Programa Segurança Pública Fortalecida e Integrada à Sociedade alcançou execução de 99,24% dos recursos disponibilizados, no montante de R$ 5,13 bilhões. Entre as ações desenvolvidas, destacaram-se investimentos em inteligência, tecnologia e estrutura operacional, capacitação de profissionais e fortalecimento de programas de prevenção e enfrentamento à criminalidade.

Os avanços ainda coexistem com um quadro elevado de violência. O Estado do Ceará permaneceu na terceira posição entre as unidades federativas mais violentas do País, com situações especialmente críticas em Maranguape, Maracanaú e Caucaia. Por essa razão, a recomendação de reforçar políticas específicas para os territórios e segmentos que demandam maior atenção permanece em fase de implementação, com acompanhamento da continuidade e da sustentabilidade dos resultados.

3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

O planejamento estadual foi examinado a partir do Ceará 2050, do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2025. A integração entre PPA e LOA ocorreu por meio dos programas e de seus objetivos específicos, alinhados às metas e prioridades da LDO.

O PPA 2024-2027 foi estruturado em quatro eixos, 25 temas estratégicos e 98 programas temáticos.

Execução financeira dos programas

A execução dos programas governamentais no exercício financeiro de 2025, considerando os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou a importância de R$ 51,06 bilhões, que corresponde a 90,87% da dotação atualizada.

Tipo de programa	Empenhado em 2025	Execução
Administrativo	R$ 7,00 bilhões | 13,72%	97,43%
Especial	R$ 13,05 bilhões | 25,56%	89,55%
Finalístico	R$ 31,00 bilhões | R$ 60,72%	90,05%
Total	R$ 51,06 bilhões | 100%	90,87%

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Os programas finalísticos concentraram 60,72% do total empenhado.

Nível de Execução Orçamentária dos programas finalísticos por Eixo

Entre os eixos finalísticos, o Ceará que Cuida, Educa e Valoriza as Pessoas apresentou o maior volume de execução orçamentária, de R$ 22,05 bilhões, e execução de 96,42%. O eixo Ceará que Preserva, Convive e Zela pelo Território registrou a menor execução orçamentária, de 66,88%, e saldo não empenhado de R$ 1,56 bilhão.

Execução física dos programas finalísticos

Na execução física, esse último eixo apresentou 37% das entregas em faixa satisfatória e 48% com baixa execução, evidenciando maior distanciamento entre as metas planejadas e os resultados físicos alcançados. Registre-se, todavia, que, das 1.117 entregas do PPA, 342 foram desconsideradas no cálculo por ausência de meta planejada ou execução superior a 130%, classificada como falha de planejamento.

Cobertura e execução das metas prioritárias na Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2025

As prioridades da LDO corresponderam a parcela reduzida das entregas dos eixos.

No eixo Ceará que Preserva, Convive e Zela pelo Território, 7 das 13 metas prioritárias, equivalentes a 53,8%, apresentaram baixa execução. O eixo Ceará que Participa, Planeja e Alcança Resultados não teve metas prioritárias fixadas na LDO de 2025.

Dimensionamento das metas programadas

O dimensionamento das metas físicas do PPA 2024-2027 apresentou distorções expressivas em 2025. Em 18 programas finalísticos, foram identificadas iniciativas cuja execução superou 1.000% do quantitativo previsto, incluindo registros acima de 10.000%.

O maior desvio foi verificado na entrega “Registro realizado”, vinculada ao Programa Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Pesca e Aquicultura. Embora tenham sido programadas 6 unidades, registrou-se a execução de 6.986, correspondente a 116.433% da meta estabelecida. Percentuais dessa magnitude não caracterizam, necessariamente, desempenho positivo, pois podem decorrer da subestimação das metas, de inconsistências nos registros ou de inadequações na metodologia de acompanhamento, comprometendo a avaliação dos resultados governamentais.

Foram constatados avanços nos mecanismos de controle, entre os quais a exigência de justificativas no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação (SIMA) para execuções inferiores a 35% ou superiores a 130%, bem como a vinculação do monitoramento quadrimestral ao processo de revisão do PPA.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Não obstante essas medidas, a persistência de discrepâncias acentuadas manteve a recomendação em fase de implementação. O aperfeiçoamento requerido compreende a consolidação do acompanhamento das metas e a correção, nas revisões do Plano, dos quantitativos fixados abaixo ou acima da expectativa real de execução.

Execução Físico-Financeira

A análise evidenciou incongruências entre as entregas registradas e a execução orçamentária correspondente. Foram registrados três sistemas de esgotamento sanitário estruturados e 2.964 bolsas concedidas, sem empenho nas dotações correspondentes, embora as bolsas tenham superado a meta de 2.844. Nos centros de educação infantil, foram alcançadas 28 das 57 unidades previstas (49,12%), com R$ 40,12 milhões empenhados de R$ 42,59 milhões. Para as Casas da Mulher, houve empenho integral de R$ 3,12 milhões, sem entrega física registrada. Também constam quatro equipamentos culturais estruturados e 157 serviços realizados, estes com meta inicial igual a zero, sem informações financeiras.

A ocorrência de metas realizadas sem correspondente execução orçamentária, de despesas empenhadas sem a respectiva entrega física ou de registros de execução superiores à programação inicial compromete a confiabilidade das informações produzidas. Tais inconsistências fragilizam a qualidade dos dados utilizados na gestão pública, dificultam a adequada avaliação dos resultados e reduzem a transparência exigida para fins de controle e prestação de contas.

Aderência do Plano de Governo ao PPA 2024–2027

Há correspondência entre parcela significativa dos compromissos registrados no Plano de Governo e os programas integrantes do PPA 2024–2027, cujas execuções orçamentárias e entregas são passíveis de acompanhamento no exercício de 2025. Entre os programas relacionados às propostas examinadas, destacam-se os voltados aos direitos das pessoas com deficiência, com execução de 100% da dotação, e à segurança pública, com 99,15%.

Entre os programas associados às propostas examinadas, destacam-se aqueles voltados à garantia dos direitos das pessoas com deficiência, com execução correspondente a 100% da dotação, e à segurança pública, com percentual de 99,15%.

Essa aderência, entretanto, não se mostrou uniforme. Os programas relacionados à atração de investimentos estrangeiros e à adaptação climática apresentaram execução orçamentária nula no exercício. Por sua vez, o programa destinado ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário e à drenagem urbana alcançou execução de 15,66%.

Além disso, não foi identificada, no relatório de monitoramento, vinculação para nove propostas constantes do Plano de Governo. Entre elas, encontram-se a ampliação do combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, a criação de programa

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

destinado à erradicação do subregistro civil e a implementação de sistema de avaliação dos resultados e impactos das políticas públicas.

A ausência dessa vinculação não permite concluir, por si só, que as ações correspondentes deixaram de ser realizadas. Contudo, dificulta a verificação do cumprimento dos compromissos assumidos, bem como o acompanhamento de seus resultados perante a sociedade.

4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Execução da receita e da despesa

A LOA de 2025 estimou receitas e fixou despesas em R$ 41.909.747.177,00. O orçamento de investimentos das empresas estatais não dependentes foi de R$ 689.880.323,00. Foram estabelecidas metas bimestrais de arrecadação, programação financeira e cronograma mensal de desembolso, com observância do prazo examinado pela instrução técnica.

Indicador da execução de 2025	Valor
Receita bruta arrecadada	R$ 65.430.519.053,79
Deduções de receitas	R$ 13.328.512.180,19
Receita orçamentária realizada	R$ 52.102.006.873,60
Despesa empenhada	R$ 51.055.749.658,22
Superávit orçamentário	R$ 1.046.257.215,38

Após as deduções do Fundeb, das transferências constitucionais e legais e das restituições, 79,63% da receita bruta permaneceu como receita orçamentária disponível. As receitas correntes totalizaram R$ 54.901.544.081,88, equivalentes a 83,91% da receita bruta. As receitas de capital somaram R$ 7.121.603.953,09, com predominância das operações de crédito, que representaram 91,82% desse grupo.

A operação de crédito de maior vulto foi o financiamento contratado com o BIRD, no âmbito do Programa Ceará Sustentável, com ingresso de R$ 2,73 bilhões. Estruturada como Financiamento de Políticas de Desenvolvimento (DPF), a operação combinou apoio ao orçamento estadual com uma agenda de reformas institucionais e de políticas públicas. Sua finalidade financeira principal foi substituir dívidas existentes por financiamento de prazo mais longo e, nas condições contratadas, de menor custo, de modo a melhorar o fluxo de caixa do Estado. No exercício, foram registrados R$ 2,67 bilhões em amortização do principal da dívida contratual interna relacionada ao refinanciamento.

A operação do BIRD respondeu por 78,41% das captações externas e 41,72% das receitas de operações de crédito arrecadadas em 2025. A agenda a ela associada

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

abrangeu medidas de gestão dos investimentos públicos, administração patrimonial e controle interno, além de iniciativas nas áreas de transição energética, sustentabilidade e educação.

Entre as operações internas, destacaram-se os financiamentos para o VLT, junto à CEF (R$ 1,50 bilhão), para a Linha Leste do metrô, junto ao BNDES (R$ 762,76 milhões), e a operação Tesouro/BB (R$ 687,68 milhões). Juntas, essas três captações representaram 96,43% dos recursos obtidos internamente e 45,11% do total das operações de crédito do exercício.

Assim, o ingresso de receitas de operações de crédito concentrou-se em quatro contratações de grande porte. A expressiva participação do financiamento destinado à reestruturação da dívida deve ser considerada na análise das receitas de capital, pois parte substancial dos recursos captados não se destinou diretamente a novos investimentos.

Na análise da execução orçamentária, foram empenhados R$ 51.055.749.658,22 dos R$ 56.187.664.938,47 autorizados, com realização de 90,87%. As despesas correntes alcançaram R$ 41.652.947.262,08 e execução de 97,26%; as despesas de capital, R$ 9.402.802.396,14 e execução de 72,11%. O grupo Investimentos apresentou realização de 64,38%.

Os investimentos atingiram R$ 4.785.962.659,00, com crescimento real de 17,03% em relação ao exercício anterior. Transporte, Gestão Ambiental e Educação responderam, em conjunto, por 66,93% dos investimentos realizados. A amortização da dívida somou R$ 4.282.723.792,38, equivalentes a 45,55% das despesas de capital.

Alterações orçamentárias

Consideradas as exclusões previstas na LOA, os créditos suplementares computados para o limite de abertura alcançaram R$ 5.204.354.779,72, correspondentes a 12,42% da despesa inicialmente fixada, abaixo do limite de 20%.

Despesas

Em 2025, a despesa com Pessoal e Encargos Sociais alcançou R$ 23,37 bilhões, correspondentes a 45,77% da despesa orçamentária executada. Em relação a 2024, houve crescimento de R$ 1,18 bilhão (5,31%). O Poder Executivo concentrou 85,25% desse montante.

A despesa com Juros e Encargos da Dívida totalizou R$ 1,09 bilhão, com redução real de R$ 214,74 milhões em relação ao exercício anterior.

As despesas com terceirização classificadas como substituição de servidores, registradas no Elemento 34, totalizaram R$ 952,77 milhões, equivalentes a 9,84% da despesa com pessoal e encargos sociais dos órgãos e entidades analisados. Essa participação recuou em relação a 2024, quando alcançou 12,20%. A função Saúde

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

concentrou 68,96% dos valores empenhados no elemento, correspondentes a R$ 657,03 milhões.

Transferências de recursos financeiros

As transferências financeiras a entidades públicas e privadas, somadas aos valores vinculados à execução de parcerias público-privadas, totalizaram R$ 4.891.827.329,86, com crescimento de 5,41% em relação a 2024. Os repasses a instituições privadas sem fins lucrativos constituíram a principal modalidade, com R$ 3.168.524.371,09, equivalentes a 64,72% do total.

Nesse grupo, os contratos de gestão com Organizações Sociais somaram R$ 2.385.604.085,97, ou 75,29% dos repasses da modalidade. O Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) recebeu 71,88% dos recursos destinados às Organizações Sociais.

Os convênios, por sua vez, totalizaram R$ 598.517.851,89. Desse valor, 56,99% foram recebidos por apenas 20 entidades. As outras 405 entidades dividiram os 43,01% restantes, o que evidencia a concentração dos recursos entre os principais beneficiários.

As transferências a instituições privadas com fins lucrativos totalizaram R$ 26.548.459,92. O Fundo Estadual de Cultura e a Funcap responderam, em conjunto, por 76,50% desse montante, enquanto os dez maiores beneficiários receberam 39,03% dos recursos.

Os repasses voluntários a municípios alcançaram R$ 733.705.894,21, principalmente por meio de convênios, acordos e ajustes (R$ 548.174.903,01) e de ações relacionadas ao transporte escolar (R$ 157.506.497,00). A distribuição territorial foi desigual: os 20 municípios mais beneficiados concentraram 34,47% do total, ao passo que os 20 com menores repasses receberam 1,60%.

Investimentos com ênfase em direitos sociais

No recorte dos investimentos do Poder Executivo com ênfase nos direitos sociais, foram aplicados R$ 4.719.973.927,86, equivalentes a 64,21% do autorizado, com aumento de 26,99% em relação a 2024. A participação das operações de crédito passou de 20,24% para 44,58%, tornando-se a principal fonte de financiamento desses investimentos em 2025.

5 RESULTADOS DAS FISCALIZAÇÕES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os resultados da ação governamental, com vistas a aferir a eficiência, a eficácia e a efetividade na implementação dos programas implementados pelo governo do Estado do Ceará, foram avaliados mediante a apresentação de três fiscalizações realizadas no exercício de 2025, relacionadas no quadro seguinte:

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN)	Processo nº 13342/2025-0

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Busca Ativa Escolar na Educação Infantil	Processo nº 18660/2025-5
Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar	Processo nº 13345/2025-5

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin)

O Padin busca apoiar famílias em situação de vulnerabilidade social com crianças de 0 a 47 meses não matriculadas em creches, mediante visitas domiciliares, orientação aos cuidadores e atividades coletivas. Em 2025, o Programa atendeu 3.786 famílias em 48 municípios, com 33.185 visitas domiciliares e 326 encontros coletivos. A auditoria operacional examinou sua execução nos municípios de Croatá, Moraújo, Reriutaba e Senador Sá, sob as perspectivas da eficiência, da eficácia e da efetividade.

Quanto à eficiência, constatou-se que, nos municípios examinados, parte das visitas domiciliares e das atividades coletivas não ocorreu conforme o planejamento. Também foram identificadas diferenças no conteúdo das orientações prestadas às famílias, insuficiência de apoio técnico dirigido à gestão municipal e lacunas nos materiais de formação sobre os componentes da parentalidade. Além disso, atividades de busca ativa e visita domiciliar tiveram início antes da formação básica dos agentes. Os achados indicam que o Programa dispõe de capacidade operacional e realiza atendimentos, mas ainda precisa assegurar maior regularidade e aderência à metodologia prevista.

No que se refere à eficácia, a auditoria verificou participação insuficiente das famílias nos encontros coletivos e comunitários. Entre os fatores apontados estão a distância até os locais das atividades, a frequência dos encontros e a necessidade de ajustar seu planejamento às condições das famílias atendidas.

Sob a perspectiva da efetividade, foram identificadas fragilidades no mapeamento das crianças vulneráveis fora da creche e na definição de critérios para selecionar municípios e priorizar famílias. A auditoria também constatou baixa adoção da leitura de livros infantis entre as famílias entrevistadas, associada, entre outros fatores, à dificuldade de acesso a esse material. Por fim, embora o Padin registre atendimentos e atividades, não dispõe de avaliação estruturada de seus resultados finais. Assim, os dados existentes não permitem demonstrar, de forma objetiva, em que medida o Programa tem fortalecido as práticas parentais e contribuído para o desenvolvimento infantil.

Na sessão de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, o Tribunal expediu recomendações voltadas ao aperfeiçoamento da execução da metodologia, da formação e do apoio aos municípios; à ampliação da participação das famílias; à adoção de critérios objetivos de focalização; e à criação de meios para avaliar os resultados finais do Padin.

Busca Ativa Escolar na Educação Infantil

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Busca Ativa Escolar busca identificar crianças de 0 a 5 anos fora da educação infantil ou em risco de infrequência e abandono, bem como acompanhar seu acesso e sua permanência em creches e pré-escolas. A auditoria operacional, realizada nos municípios de Eusébio, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba, examinou também o apoio prestado pela Seduc-CE às administrações municipais.

Sob a perspectiva da eficiência, os quatro municípios apresentaram fragilidades no planejamento da expansão da rede escolar: as decisões sobre novas vagas não estavam suficientemente fundamentadas em estudos demográficos, territoriais e socioeconômicos. Também foram constatadas falhas no controle e na divulgação das listas de espera. Embora existissem iniciativas de busca ativa, faltavam, em diferentes graus, protocolos formalizados, fluxos padronizados, responsabilidades definidas e capacitação específica das equipes.

Quanto à eficácia, a auditoria identificou insuficiência do suporte técnico da Seduc-CE aos municípios para levantar a demanda por vagas, planejar a oferta e acompanhar a permanência das crianças. O Estado não dispunha de dados consolidados sobre a demanda real nos 184 municípios cearenses. O sistema estadual de monitoramento de vagas em creche constituía iniciativa relevante, mas sua adesão inicial abrangia 23 municípios e contemplava apenas a demanda manifesta por vagas para crianças de até 3 anos.

No exame da efetividade, verificou-se que os municípios auditados não conheciam integralmente a demanda por educação infantil, sobretudo a das famílias que não haviam solicitado vaga. Foram observadas, ainda, lacunas na regulamentação ou na divulgação dos critérios de prioridade de matrícula, conforme a situação de cada município, e ausência de acompanhamento individualizado e sistemático das crianças reintegradas após períodos de infrequência ou afastamento. Essas deficiências dificultam a identificação das crianças mais vulneráveis, a distribuição equitativa das vagas e a prevenção de novos afastamentos.

Na sessão de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 18660/2025-5, o Tribunal expediu determinações e recomendações para aprimorar o levantamento e a publicidade da demanda e das listas de espera, fundamentar tecnicamente a expansão da rede, formalizar os procedimentos de busca ativa e fortalecer o acompanhamento das crianças reintegradas. À Seduc-CE, foram recomendadas medidas de apoio metodológico, capacitação e articulação com os municípios para o cumprimento das metas de acesso e permanência na educação infantil.

Prevenção e enfrentamento da violência escolar

A auditoria examinou as ações estaduais de prevenção, registro e resposta à violência nas escolas da rede pública, com foco na atuação da Seduc-CE e na capacitação de agentes de segurança pela Aesp-CE.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Quanto à eficiência, a análise de 92 planos escolares identificou documentos com lacunas na abordagem das formas de violência e na definição de metas, indicadores e prazos. Também se constatou a ausência de protocolo formalizado para o atendimento e o encaminhamento dos casos. Embora a Seduc-CE tenha apresentado diretrizes existentes e um protocolo em elaboração, esses instrumentos ainda não asseguravam um fluxo completo e padronizado. Na Aesp-CE, os controles documentais das capacitações foram considerados parcialmente saneados, persistindo a necessidade de comprovar de forma mais consistente a participação dos agentes.

Sob a perspectiva da eficácia, 192 escolas estaduais, cerca de 25% da rede, não possuíam plano formalizado de prevenção e enfrentamento da violência. Além disso, 31 das 769 escolas não tinham Comissão de Proteção e Prevenção à Violência devidamente instituída. Essas ausências limitam a organização das ações preventivas e a definição das responsabilidades em cada unidade escolar.

No exame da efetividade, verificou-se que, apesar da existência de sistema para registrar ocorrências, o acompanhamento das providências adotadas após as notificações era limitado. Tampouco foram apresentados relatórios ou planos que permitissem avaliar os efeitos das capacitações da Aesp-CE na atuação dos agentes. As fragilidades dificultam aferir a tempestividade das respostas aos casos e os resultados das ações formativas.

Em 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13345/2025-5, o Tribunal expediu duas determinações para que a Seduc-CE apresente planos de ação destinados à formalização dos planos escolares e à instituição e ao monitoramento das comissões em toda a rede. Foram expedidas, ainda, cinco recomendações voltadas ao aprimoramento das diretrizes dos planos, à implementação de protocolo intersetorial, ao acompanhamento das ocorrências e ao registro e à avaliação das capacitações dos agentes de segurança.

6 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E SITUAÇÃO PATRIMONIAL

Foram examinados os balanços e as Demonstrações das Variações Patrimoniais (DVP), dos Fluxos de Caixa (DFC) e das Mutações do Patrimônio Líquido, quanto às posições orçamentária, financeira e patrimonial do Estado do Ceará.

O Balanço Orçamentário evidenciou, em 2025, receita realizada de R$ 52.102.006.873,60, superior em R$ 46.385.159,73 à previsão atualizada, e despesa empenhada de R$ 51.055.749.658,22, diante de dotação atualizada de R$ 55.175.908.196,47. O confronto entre receitas e despesas resultou em superávit orçamentário de R$ 1.046.257.215,38.

A execução apresentou superávit no orçamento corrente de R$ 3.327.455.658,43 e déficit no orçamento de capital de R$ 2.342.029.781,79. Também foram utilizados R$ 3.385.156.492,25 de superávit financeiro de exercício anterior.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O Balanço Financeiro registrou ingressos e dispêndios de R$ 177.156.305.370,44. As receitas orçamentárias alcançaram R$ 52.097.614.048,60, com crescimento de 23,61% em relação a 2024, enquanto as despesas orçamentárias somaram R$ 51.051.356.833,22, com aumento de 17,86%.

O saldo financeiro transferido para 2026 foi de R$ 10.324.281.393,77, superior aos R$ 9.025.346.062,31 provenientes do exercício anterior. Dessa variação resultou saldo positivo de R$ 1.298.935.331,46 em 2025, revertendo o resultado negativo de R$ 818.844.453,97 registrado em 2024.

Outros resultados contábeis	**Valor em 2025**
Ativo total	R$ 81.995.660.208,28
Passivo total	R$ 117.899.958.224,62
Patrimônio líquido	R$ -35.904.298.016,34
Superávit financeiro do Balanço Patrimonial	R$ 7.854.896.925,87
Superávit patrimonial da DVP	R$ 8.063.771.184,54
Geração líquida de caixa da DFC	R$ 1.251.865.330,77

A Demonstração dos Fluxos de Caixa registrou saldo final de caixa e equivalentes de R$ 10.174.055.437,64. A divergência de R$ 11.853.982,17 entre a variação do caixa e o fluxo gerado foi tratada em seção de conciliação contábil-financeira, como pendências de conciliação que não constituem entradas ou saídas efetivas de recursos.

A dívida ativa líquida atingiu R$ 14,12 bilhões, com acréscimo de 8,60%. O Voto reconhece medidas de recuperação de créditos e combate à evasão e à sonegação, mas mantém o acompanhamento, diante de instrumentos ainda em implantação e da necessidade de indicadores e evidências quantitativas de seus resultados.

Empresas estatais

A correta classificação das empresas estatais como dependentes ou não dependentes é medida essencial para a adequada transparência das contas públicas, para a consolidação das despesas estatais e para a apuração dos limites fiscais previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Sob essa perspectiva, examinou-se a destinação dos recursos recebidos do Estado do Ceará pela COGERH, Cagece, Cearapar e Metrofor.

Em relação à COGERH e à Cagece, a documentação apresentada associou os repasses a investimentos e projetos específicos, sem evidenciar aplicação em custeio ordinário das companhias. Os recursos destinados à COGERH foram vinculados à aquisição de equipamentos e à contratação de serviços para a fiscalização de recursos hídricos. No caso da Cagece, foram associados a projetos e intervenções nos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Essa destinação, considerada

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

isoladamente, não evidenciou dependência financeira das companhias para a manutenção de suas atividades. Diante da recorrência e da materialidade dos repasses, reiterou-se a necessidade de exame específico para verificar sua natureza ao longo dos exercícios e apurar se os valores registrados como aumento de capital resultaram, efetivamente, em ampliação da participação acionária do Estado.

A Cearapar, por sua vez, recebeu o aporte estadual de R$ 12.000.000,00 sob a forma de constituição ou aumento de capital, mas utilizou parte dos recursos para cobrir despesas operacionais. Em 2025, a companhia dispunha de R$ 2.249.698,69 em recursos próprios para fazer frente a R$ 7.570.110,25 em dispêndios. A utilização de recursos estaduais para manter as atividades da companhia constitui indicativo de dependência financeira. Restando evidenciado que os repasses estaduais, embora formalmente destinados à constituição ou ao aumento de capital, também foram empregados na cobertura de despesas operacionais, concluiu-se pela dependência financeira e pela necessidade de observância dos critérios legais de classificação das empresas dependentes, com a consequente necessidade de adequação orçamentária, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Quanto ao Metrofor, o subsídio tarifário estadual de R$ 237.310.243,60 financiou parcela substancial de seus custos e despesas operacionais. A dependência do apoio financeiro do Estado, já apontada em exercício anterior, foi refletida na LOA de 2026, com a inclusão da companhia no Orçamento Fiscal do Estado.

7 CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A análise dos limites constitucionais e fiscais compreendeu, no âmbito da Constituição Federal, a aplicação mínima de recursos em educação e saúde, a observância da Regra de Ouro e a relação entre despesas e receitas correntes.

Tema	Resultado apurado	Parâmetro	✔
Manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE	25,17%	Mínimo de 25%	✔
Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb	86,36%	Mínimo de 70%	✔
Ações e serviços públicos de saúde - ASPS	16,09%	Mínimo de 12%	✔

O Estado do Ceará cumpriu a Regra de Ouro das finanças públicas: as receitas realizadas com operações de crédito somaram R$ 6.539.206.141,42, valor inferior às despesas de capital líquidas, de R$ 9.391.610.394,65. A diferença de R$ 2.852.404.253,23 demonstra que, na execução orçamentária, o endividamento permaneceu dentro do limite constitucional.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A relação entre despesas correntes e receitas correntes alcançou 92,60%, situando-se abaixo do patamar de 95% previsto no art. 167-A da Constituição Federal. Embora esse limite não tenha sido ultrapassado, o percentual superou 85%, faixa em que a Constituição faculta a adoção de medidas de ajuste. O indicador, portanto, requer acompanhamento quanto à preservação da poupança corrente e do equilíbrio fiscal.

À luz da Constituição do Estado do Ceará, foram examinados o Novo Regime Fiscal e os parâmetros relativos a investimentos, fomento à pesquisa científica e tecnológica, financiamento do setor produtivo e despesas de capital do ensino superior público estadual.

Tema	Resultado apurado	Parâmetro	✔
Investimentos no interior do Estado	58,37%	Meta mínima de 40%	✔
Fomento à atividades de pesquisa científica e tecnológica - Funcap	3,97%, considerada a função “Ciência e Tecnologia”	2%	✔
Financiamento ao setor produtivo	44,37%	Meta mínima de 20%	✔

O Estado do Ceará observou, em 2025, o limite de despesas primárias correntes do Novo Regime Fiscal. Após as alterações promovidas pela Emenda Constitucional Estadual nº 130/2025, que excluiu as despesas da função Segurança Pública do teto aplicável ao exercício, o limite foi fixado em R$ 14.739.717.216,85, frente a uma execução de aproximadamente R$ 13,10 bilhões.

Os empenhos em investimentos e inversões financeiras somaram R$ 5.120.078.603,76. Desse total, R$ 2.747.542.322,27 foram destinados ao interior do Estado, equivalentes a 58,37% da base de cálculo estabelecida na LDO. O percentual superou a meta mínima de 40%, e o valor aplicado no interior cresceu 42,23% em relação a 2024.

No fomento à pesquisa científica e tecnológica, a dotação atualizada da Funcap correspondeu a 1,04% da Receita Tributária Líquida, abaixo do parâmetro de 2% previsto na Constituição Estadual. Considerados, porém, os gastos da função Ciência e Tecnologia, conforme autoriza o próprio dispositivo constitucional, a aplicação alcançou 3,97%, cumprindo-se o parâmetro exigido.

Quanto ao financiamento do microempreendedorismo, foram informados R$ 60.488.358,00 em créditos concedidos. Os municípios do interior receberam 44,37% desse montante, acima do parâmetro prioritário de 20%. Também houve destinação de recursos a pessoas com deficiência e a mulheres chefes de família, segmentos contemplados pela política de fomento.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A análise do art. 224 da Constituição Estadual[2] identificou insuficiência na aplicação de recursos em despesas de capital do sistema de ensino superior público estadual no exercício de 2025.

As despesas consideradas para fins de manutenção e desenvolvimento do ensino totalizaram R$ 8.759.692.585,58, de modo que o parâmetro mínimo correspondente a um quinto desse montante alcançou R$ 1.751.938.517,12. Em contrapartida, as despesas de capital registradas na subfunção Ensino Superior perfizeram R$ 117.611.944,35, revelando-se inferiores ao parâmetro constitucional adotado.

Nada obstante, atenuou-se a gravidade desse descumprimento à luz do caráter inédito da matéria nas contas de governo do Estado do Ceará e da necessidade de cautela hermenêutica, uma vez que, enquanto o *caput* do art. 224 alude à aplicação dos recursos em despesas de capital, o parágrafo único autoriza as universidades estaduais, em razão de sua autonomia de gestão financeira, a utilizá-los também em despesas de custeio. A interpretação do preceito deve, portanto, ser realizada de forma sistemática e harmônica, sem atribuir ao caput alcance que esvazie a disposição específica do parágrafo único. Aplica-se, nesse contexto, a diretriz do art. 23 da LINDB, especialmente quanto à necessidade de regime de transição quando a decisão controladora estabelecer orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado.

Diante disso, decidiu-se pela expedição de recomendação ao Poder Executivo Estadual para que defina metodologia clara, objetiva e transparente para a apuração do montante mínimo a ser aplicado no sistema de ensino superior público estadual e adote as medidas orçamentárias e financeiras necessárias ao cumprimento do dispositivo nos exercícios seguintes, observadas a interpretação conjunta de seu caput e parágrafo único e a autonomia financeira das universidades estaduais prevista no art. 219 da Constituição Estadual.

Quanto à Lei de Responsabilidade Fiscal, o exame abrangeu a Receita Corrente Líquida - RCL, as despesas com pessoal, a previdência, a disponibilidade de caixa, os restos a pagar, a alienação de ativos, a dívida consolidada, as operações de crédito e as garantias, observadas, quando aplicáveis, as resoluções do Senado Federal.

O quadro apresenta os principais resultados:

[2] Art. 224 da Constituição Estadual. O Governo Estadual aplicará, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, respeitada a proporcionalidade dos recursos repassados às universidades públicas estaduais nos últimos dois anos anteriores à promulgação desta Constituição.
Parágrafo único. Ficam as universidades públicas estaduais autorizadas, para fins de assegurar a autonomia da gestão financeira, a transferir e utilizar, na medida de suas necessidades, os recursos estabelecidos neste artigo, para despesas com material de consumo, serviços de terceiros e encargos, remuneração de serviços pessoais, outros serviços e encargos, diversas despesas de custeio, despesas de exercícios anteriores e vice-versa.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Tema	Resultado apurado	Parâmetro	✔
Despesa com pessoal do Poder Executivo	R$ 16.127.335.716,92 | 40,92% da RCL ajustada	Abaixo dos limites máximo (48,60%), de alerta (43,74%) e prudencial (46,17%)	✔
Dívida consolidada líquida	R$ 11.968.573.704,41 | 30,25% da RCL ajustada	Abaixo do limite de 200% da RCL ajustada	✔
Operações de crédito para apuração do limite	R$ 3.773.653.647,07 | 9,54%	Abaixo dos limites geral de 16% e de alerta de 14,40%	✔
Garantias concedidas	R$ 110.997.357,08 | 0,28% da RCL	Abaixo do limite de 22% da RCL	✔
Parcerias público-privadas	R$ 91.491.556,98 | 0,23% da RCL	Abaixo do limite de 5% da RCL	✔

8 EQUILÍBRIO FISCAL E SITUAÇÃO DA DÍVIDA E DA PREVIDÊNCIA

Resultados fiscais e revisão da meta

O Governo do Estado do Ceará atendeu à meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2025. Cumpre registrar, no entanto, que a meta foi substancialmente alterada ao final do exercício, de modo que, não fosse essa alteração, não teria sido atingida, conforme se extrai do quadro a seguir:

Resultado primário	Valor
Meta original de déficit na LDO - 2025 (Lei nº 18.973, de 05/08/2024)	R$ 969.649.000,00
Meta de déficit após a revisão pela Lei nº 19.600, de 17/12/2025	R$ 2.633.575.000,00
Déficit primário apurado	R$ 1.233.685.041,68

A alteração da meta fiscal próximo ao encerramento do exercício enfraquece sua função de orientar o planejamento e a execução das contas públicas. Em 2025, a meta de déficit primário quase triplicou. A justificativa apresentada mostra-se plausível quanto à existência de um novo cenário de financiamento. Contudo, não evidencia de forma suficiente como as operações efetivamente realizadas impactaram, de modo específico e proporcional, a ampliação de R$ 1.663.926.000,00 na meta de déficit primário. Por essa razão, embora se reconheça o cumprimento formal da meta vigente ao final do exercício, a alteração tardia recomenda maior cautela e transparência na fundamentação de revisões dessa natureza.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Para fins de aferição da meta de resultado nominal, foi apurado superávit de R$ 34.141.089,63. A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por sua vez, admitia déficit de até R$ 4.769.351.000,00. O resultado alcançado atende, portanto, ao parâmetro fixado.

Dívida pública e disponibilidade financeira

A Receita Corrente Líquida de 2025 alcançou R$ 39.618.216.873,59. A Dívida Consolidada, considerado o total de precatórios, foi de R$ 19.769.020.293,28, com aumento de 4,30% sobre 2024. Apesar do crescimento nominal, permaneceu abaixo da meta da LDO, de R$ 22.413.255.000,00, e representou 49,97% da RCL ajustada.

A Dívida Consolidada Líquida atingiu R$ 11.968.573.704,41, equivalentes a 30,25% da RCL ajustada, abaixo do limite de 200% e da meta da LDO, de R$ 17.218.275.000,00. O demonstrativo também registrou passivo atuarial de R$ 88.397.973.299,84, com redução de 3,30%.

As receitas de operações de crédito passaram de R$ 988.376.314,08, em 2024, para R$ 6.539.206.141,42, em 2025. Desse total, R$ 3.059.721.263,22 corresponderam a operações internas e R$ 3.480.641.612,78 a operações externas. A contratação de maior representatividade, com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), movimentou R$ 2.728.240.500,00 no Programa Ceará Sustentável.

A operação Ceará Sustentável foi estruturada como financiamento de políticas de desenvolvimento e utilizada predominantemente para amortizar e refinanciar dívidas contratuais internas. Sua finalidade financeira é substituir contratos de prazos mais curtos e custos mais elevados por financiamento de prazo mais longo e, nas condições contratadas, menor custo. O Voto ressalta que parcela substancial das captações esteve vinculada à reestruturação da dívida, sem destinação direta a novos investimentos.

Para a apuração do limite de operações de crédito, o demonstrativo considerou R$ 3.773.653.647,07, equivalentes a 9,54% da RCL utilizada nessa aferição. Foram observados os limites geral e de alerta. Não houve operações por antecipação de receita orçamentária nem operações nulas ou vedadas.

As garantias concedidas somaram R$ 110.997.357,08, ou 0,28% da RCL. Permanece em implementação a recomendação de regularização da contragarantia relacionada ao empréstimo da CAGECE com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no Programa SANEAR II. O processo administrativo ainda estava em tramitação, com manifestação jurídica em elaboração.

O Poder Executivo estadual apresentou disponibilidade de caixa bruta de R$ 7.524.665.964,85 e obrigações financeiras de R$ 408.990.547,80. Após os ajustes do demonstrativo e a inscrição de restos a pagar não processados, a disponibilidade de caixa líquida remanescente do Executivo foi de R$ 4.881.393.708,33, 9,97% superior à de 2024. O resultado indica que o Poder Executivo encerrou o exercício com disponibilidade suficiente para suportar as obrigações registradas no demonstrativo. A

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

disponibilidade líquida do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) foi de R$ 156.913.843,12.

O art. 167-A da Constituição Federal prevê mecanismos facultativos de ajuste fiscal quando, em um período de 12 meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95%. As medidas, que incluem restrições à criação de cargos, à concessão de vantagens e ao aumento de despesas obrigatórias, também podem ser adotadas, no todo ou em parte, quando essa relação supera 85%, sem exceder 95%. Nessa faixa, sua implementação por ato do Chefe do Poder Executivo depende de posterior apreciação pelo Poder Legislativo.

As despesas correntes do Estado do Ceará somaram, em 2025, R$ 41.652.947.262,08, diante de receitas correntes de R$ 44.980.402.920,51, resultando na relação de 92,60%. Portanto, não se configurou a hipótese de superação de 95% prevista no caput do art. 167-A. O percentual, contudo, situou-se na faixa em que a Constituição faculta a adoção das medidas de ajuste, o que recomenda o acompanhamento da evolução do indicador e da poupança corrente.

Previdência e compromissos futuros

No exercício de 2025, o Fundo em Repartição, correspondente ao Plano Financeiro, apresentou receitas de R$ 2.593.102.633,53 e despesas de R$ 4.007.051.544,96, resultando em déficit de R$ 1.413.948.911,43. O resultado negativo foi superior ao registrado em 2024, quando o déficit havia sido de R$ 1.147.461.904,94, representando aumento de R$ 266.487.006,49, ou 23,22%.

Para cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, o Estado aportou R$ 1.277.279.042,62 em 2025, valor 19,05% superior ao do exercício anterior. Esse dado reforça a relevância fiscal do regime, uma vez que a cobertura de insuficiências financeiras impacta diretamente a disponibilidade de recursos do Tesouro Estadual.

No Sistema de Proteção Social dos Militares, o déficit alcançou R$ 478.273.779,18, ante R$ 30.727.052,08 em 2024.

O Fundo em Capitalização registrou superávit de R$ 650.979.496,10, superior ao do exercício anterior. As receitas e despesas de administração do RPPS resultaram em déficit de R$ 904.013,39.

A projeção atuarial do Fundo em Repartição indica agravamento do resultado negativo até 2036, quando o déficit projetado alcança R$ 4.590.643.427,81. Embora haja redução posterior, a projeção permanece deficitária até 2050. O cenário recomenda acompanhamento das receitas, despesas e aportes necessários.

À vista das medidas estruturais, legais e tecnológicas apresentadas, reconheceu-se o avanço sobre o equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema.

9 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A análise reconheceu o atendimento dos requisitos examinados de **transparência na gestão fiscal e da Lei de Acesso à Informação**. Foram disponibilizados instrumentos de planejamento, prestações de contas, relatórios fiscais e informações de receita e despesa. Os relatórios bimestrais e quadrimestrais de 2025 foram publicados nos prazos legais.

No **Programa Nacional de Transparência Pública**, o Governo do Estado alcançou índice de 100,00% em 2025 e classificação Diamante, ante 96,69% no exercício anterior.

A **Ouvidoria** apresentou estrutura compatível com as diretrizes legais examinadas, com canais presenciais e eletrônicos, Carta de Serviços, relatório de gestão, pesquisas de satisfação e responsável formalmente designado.

Houve ampliação da **disponibilização de informações em dados abertos** e publicação de instrumentos para seu acesso e reutilização. Persistiram, entretanto, concentração das bases em poucos órgãos, lacunas em áreas como saúde, segurança e educação e registros desatualizados. Por isso, as recomendações de ampliação e diversificação da disponibilização dos dados abertos permanecem em implementação.

Na **transparência das obras e dos serviços públicos**, persistem fragilidades na atualização, na fidedignidade e no detalhamento das informações, sobretudo quanto a obras paralisadas, com baixíssima execução ou sem medições recentes. A recomendação foi reformulada para prever critérios objetivos de classificação, divulgação segregada por tipologia e alertas automáticos no Portal Ceará Transparente.

Quanto à **transparência na terceirização** em substituição a servidores e empregados públicos, as despesas somaram R$ 952,77 milhões, equivalentes a 9,84% das despesas com pessoal e encargos sociais analisadas. Embora o Governo do Estado tenha informado avanços na divulgação de dados no Portal Ceará Transparente, as informações físicas e financeiras dos contratos ainda não estavam integralmente disponíveis. Por esse motivo, vota-se por expedir recomendação para incluir os dados físicos e financeiros de todos os contratos, com identificação do colaborador, órgão de atuação, função, salário e carga horária.

Na **gestão e fiscalização das unidades de saúde** administradas pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH), foram reconhecidos avanços tecnológicos e operacionais. Embora tenham avançado as medidas de gestão e fiscalização das unidades de saúde administradas pelo ISGH, permanecem pendências no controle da assiduidade dos profissionais e na ampliação, para toda a rede, dos mecanismos de avaliação da qualidade assistencial. Por se tratarem de controles diretamente relacionados à continuidade e à qualidade do atendimento, reformulou-se a recomendação para orientar o Poder Executivo a consolidar as rotinas de gestão e fiscalização, com atenção específica ao controle da assiduidade e à avaliação da qualidade assistencial em toda a rede.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A **transparência nos consórcios públicos de saúde** apresentou melhora em 2025: oito consórcios divulgaram todos os demonstrativos avaliados, ante sete em 2024. A divulgação alcançou 100% para o Relatório de Gestão Fiscal, a despesa com pessoal e as despesas por função e subfunção. Também passaram a constar do portal estadual as transferências aos consórcios, discriminadas por credor. A principal ressalva diz respeito ao orçamento e ao contrato de rateio, cuja divulgação recuou de 57,14% para 47,62% dos consórcios. Permanece, portanto, necessário acompanhar a publicação integral, atualizada e padronizada dos documentos por todas as entidades.

10 RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO 2025

Ao final do Voto, procedeu-se à consolidação das recomendações do exercício de 2025, exarado no Processo nº 06854/2026-9 (prestação de contas do Governo do Estado do Ceará no exercício financeiro de 2025, sob a responsabilidade do Governador Elmano de Freitas da Costa), sendo 35 recomendações ao Governo do Estado do Ceará e 7 recomendações à Secretaria de Controle Externo deste Tribunal de Contas.

Ao Governo do Estado do Ceará

Conjuntura socioeconômica

1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.
2. À Administração Estadual, para que esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Formação de Recursos Humanos" e "Educação Infantil", incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
3. Ao Poder Executivo Estadual que monitore e avalie o cumprimento das metas do Plano Estadual da Primeira Infância, com registro dos resultados alcançados e adoção de medidas corretivas em caso de risco de descumprimento.
4. Ao Poder Executivo Estadual que aprimore as ações de saúde materno-infantil, especialmente no pré-natal, parto, nascimento e acompanhamento de crianças menores de um ano, visando à redução da mortalidade infantil.
5. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.

Planejamento e execução orçamentária

6. À Secretaria do Planejamento e Gestão que consolide o acompanhamento das metas físicas previstas no PPA 2024-2027, especialmente daquelas com execução muito inferior ou muito superior ao programado, com vistas a corrigir, nas revisões do

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Plano, eventuais situações de subdimensionamento ou superdimensionamento das metas em relação à real expectativa de alcance.

7. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.
8. À Secretaria do Planejamento e Gestão, para que divulgue os critérios adotados na seleção dos municípios beneficiários e na definição dos valores das transferências voluntárias realizadas pelo Estado em cada exercício, mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, identificando, quando aplicável, os fatores demográficos, socioeconômicos, territoriais e setoriais, bem como aqueles relacionados à natureza e ao alcance dos projetos considerados no processo decisório, de modo a ampliar a objetividade, a transparência e a rastreabilidade dos repasses e a possibilitar a avaliação da equidade na distribuição dos recursos.
9. À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
10. Ao Poder Executivo Estadual que adote mecanismos destinados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico, direito social assegurado pela legislação nacional (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado nos princípios constitucionais que garantem a dignidade da pessoa humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225 da CRFB), assegurando a efetiva inclusão dos dados relativos à execução do orçamento de investimentos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) nos relatórios dos sistemas corporativos do Governo do Estado, com o intuito de viabilizar as ações de controle e refletir fidedignamente o montante de recursos aportados na referida política pública.
11. Ao Poder Executivo do Estado, para que aperfeiçoe os mecanismos de planejamento, programação, monitoramento e avaliação dos programas e iniciativas constantes do PPA, adotando controles destinados a assegurar maior coerência entre a execução física e financeira das metas e a prevenir, identificar e corrigir situações como: realização de metas sem correspondente execução financeira; execução física superior à meta sem registro de empenho; baixa execução física associada a elevada execução financeira; empenho de despesas sem entrega física correspondente; realização de metas sem informação financeira; e realização de metas sem programação inicial.
12. Ao Poder Executivo Estadual que acompanhe sistematicamente a evolução da margem de recursos próprios gerados pelas Atividades Operacionais em relação aos desembolsos de capital, com vistas a induzir o fortalecimento do autofinanciamento dos investimentos públicos e reduzir a dependência continuada de novos empréstimos bancários.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

13. Ao Poder Executivo Estadual, que mantenha mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão, especialmente quanto ao cumprimento das metas pactuadas, à qualidade dos serviços prestados, à regularidade da execução das despesas e à efetividade dos resultados alcançados.
14. Ao Poder Executivo estadual para que adote medidas para aprimorar os procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária das despesas, principalmente em relação às de natureza complexa como as obras públicas, de modo a efetuar a verificação pormenorizada do direito do credor garantindo o registro adequado nos sistemas administrativos e contábeis de todos os fatos em seus respectivos períodos, em conformidade com os princípios da gestão fiscal responsável, notadamente em relação às fases da despesa pública, assegurando a fiel observância dos arts. 58 a 64 da Lei 4.320/1964.
15. À todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de planejamento e monitoramento das despesas classificadas no elemento 34 – outras despesas de pessoal decorrente de terceirização, de modo a assegurar que a utilização de servidores terceirizados em atividades finalísticas se mantenha em níveis razoáveis e compatíveis com a necessidade de complementação da força de trabalho própria, evitando-se sua utilização como mecanismo de substituição estrutural e permanente de servidores públicos, bem como avaliem, quando cabível, a necessidade de provimento de cargos ou empregos públicos mediante concurso público, em observância ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.
16. Ao Poder Executivo Estadual, estabelecimento de um sistema de avaliação dos impactos da política pública de renúncia de receita, com vistas a mensurar se os benefícios fiscais alcançaram seus objetivos com relação à geração de emprego, atração de investimento e redução das desigualdades.

Análise das Demonstrações Contábeis

17. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF e às diretrizes e padrões dispostos na NBC TSP 34 – Custos no Setor Público.
18. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria-Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros;
19. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

20. À SEPLAG que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
21. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
22. À Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, que adote as providências administrativas e orçamentárias necessárias para a inclusão da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. (Cearapar) no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, na Portaria STN nº 589/2001 e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, promovendo a devida consolidação de suas despesas correntes, de pessoal e endividamento nos demonstrativos fiscais estaduais.
23. À Companhia Cearense de Parcerias S.A. (Cearapar) que, enquanto não forem implementadas as providências necessárias ao cumprimento da recomendação anterior, encaminhe, em suas prestações de contas anuais, demonstrativos relativos à despesa com pessoal, às operações de crédito e à remuneração anual de todos os seus empregados e dirigentes, com indicação de nome, cargo, CPF e valores recebidos.
24. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 10 Contabilização de Consórcios Públicos.

Conformidade fiscal, financeira e orçamentária

25. Ao Poder Executivo Estadual que adote medidas para viabilizar o cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual, mediante definição de metodologia clara, objetiva e transparente para apuração do montante mínimo a ser aplicado no sistema de ensino superior público estadual, observada a interpretação conjunta do caput e do parágrafo único do referido dispositivo, bem como a autonomia financeira das universidades estaduais prevista no art. 219 da Constituição Estadual.
26. Ao Poder Executivo Estadual, por intermédio dos órgãos responsáveis pelo planejamento, orçamento, finanças e contabilidade, que promova a compatibilização dos parâmetros e informações relativos à despesa com pessoal constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos sistemas oficiais de informação fiscal, de modo a assegurar uniformidade, consistência e transparência dos dados divulgados.
27. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

28. Ao Poder Executivo Estadual a estrita observância ao princípio do equilíbrio fiscal, mediante a adoção de estimativas de receita fundamentadas em premissas conservadoras, o monitoramento contínuo da execução orçamentária e financeira e a implementação tempestiva de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que houver risco de frustração de receitas que possa comprometer as metas fiscais estabelecidas.
29. Ao Poder Executivo Estadual que, nas futuras revisões das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, apresente memória de cálculo completa, clara e individualizada, demonstrando a relação entre os valores considerados na revisão e o respectivo impacto sobre a meta de resultado primário, de modo a assegurar maior transparência, rastreabilidade e consistência técnica na fundamentação da alteração proposta.

Transparência na Administração Pública

30. 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.
31. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.
32. Ao Governo do Estado que aprimore o sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.
33. Ao Poder Executivo Estadual, que adote providências para aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento e transparência das obras públicas, assegurando a atualização tempestiva e fidedigna das informações sobre obras paralisadas ou com baixíssima execução, inclusive mediante critérios objetivos de classificação, divulgação segregada por tipologia e implementação de alertas automáticos no Portal Ceará Transparente.
34. A Poder Executivo, que mantenha o monitoramento e adote as providências necessárias à consolidação integral das rotinas de gestão e fiscalização das unidades de saúde geridas pelo ISGH, com especial atenção ao aperfeiçoamento do controle da assiduidade dos profissionais de saúde e à ampliação dos mecanismos de avaliação da qualidade assistencial para toda a rede, até a completa implementação das medidas já em curso.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

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

À Secretaria de Controle Externo do TCE/CE

1. À Secretaria de Controle Externo para que, por ocasião da elaboração do Plano Anual de Fiscalização referente ao exercício de 2026, priorize a realização de auditorias operacionais e/ou fiscalizações nos principais programas governamentais relacionados à segurança pública, notadamente aqueles com maior volume de recursos, impacto social ou complexidade operacional.
2. À Secretaria de Controle Externo para que verifique, em processo específico, se (i) os recursos repassados à COGERH e à CAGECE nos últimos exercícios podem caracterizar dependência dessas estatais em relação ao ente controlador, considerando a recorrência e o montante dos 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. À Secretaria de Controle Externo que promova o acompanhamento quadrimestral da exposição da dívida pública estadual em moeda estrangeira (especialmente em Dólar e Iene), avaliando os impactos de variações cambiais sobre o fluxo futuro do serviço da dívida e a efetividade das estratégias de hedge ou mitigação adotadas pelo Poder Executivo.
4. À Secretaria de Controle Externo que realize fiscalização direcionada nos programas financiados pelas operações de crédito internas e externas contratadas em 2025 (como Ceará Investe Mais, Linha Leste do Metrofor, Sertão Vivo e Projetos Hídricos), verificando a tempestividade da aplicação dos recursos e prevenindo o pagamento de taxas de compromisso por ociosidade de recursos liberados.
5. À Secretaria de Controle Externo que monitore a evolução do estoque da Dívida Consolidada de Longo Prazo (R$ 17,46 bilhões vincendos a partir de 2027), bem como as garantias e contragarantias prestadas pelo Estado em operações de suas empresas estatais dependentes e não dependentes (notadamente CAGECE e METROFOR).
6. À Secretaria de Controle Externo que realize o acompanhamento e o monitoramento contínuos da execução do Plano de Custeio Militar, avaliando a implementação das medidas previstas e seus efeitos sobre o financiamento das obrigações previdenciárias do PREVMILITAR.
7. À Secretaria de Controle Externo que acompanhe o comportamento das reservas do PREVID após a efetiva absorção das 1.372 pensões cuja transferência foi autorizada pela Lei Complementar Estadual nº 367/2025, avaliando os impactos da

medida sobre a evolução das receitas, das despesas, das reservas financeiras e das projeções atuariais do Fundo.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

PROCESSO Nº 06854/2026-9

ESPÉCIE PROCESSUAL: Prestação de Contas de Governo

ENTE FEDERATIVO: Estado do Ceará

EXERCÍCIO: 2025

RESPONSÁVEL: Elmano de Freitas da Costa

RELATOR: Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de Prestação de Contas de Governo do Estado do Ceará, relativa ao exercício financeiro de 2025, de responsabilidade do Exmo. Governador, o Sr. Elmano de Freitas da Costa.

Em cumprimento ao art. 197, inciso I, alínea *a*, c/c art. 198, ambos do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (RITCE), foi distribuída a este Conselheiro a relatoria das contas do Governador do Estado, mediante sorteio na sessão ordinária plenária de 23/01/2025.

O Exmo. Sr. Elmano de Freitas da Costa, Governador do Estado do Ceará, por intermédio do Ofício GG nº 36/2026, protocolou, em 02 de abril de 2026, a prestação de contas do governo do Estado do Ceará, referente ao exercício 2025, para a devida emissão de Parecer Prévio por este Tribunal de Contas, que respaldará o julgamento político das contas de governo pelos Deputados Estaduais na Assembleia Legislativa do Ceará.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE) para fins de instrução técnica.

Ato contínuo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Relatório de Instrução nº 2281/2026, requestou que se procedesse à notificação do Sr. Elmano de Freitas da Costa para que apresentasse as suas razões de defesa, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Considerando o que dispõe o art. 11 da Lei Estadual nº 12.509/1995, bem como o art. 41, inciso I, alínea *b* do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o responsável foi devidamente notificado em 01/07/2026, nos termos do art. 20-B, c/c art. 39-A, ambos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Ceará (LOTCE), para que, em querendo, se manifestasse no prazo de 15 dias úteis.

Em 20/07/2026, o Exmo. Sr. Governador Elmano de Freitas da Costa prestou esclarecimentos, mediante o Ofício nº 105/2026, protocolado sob o nº 17552/2026-4.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE emitiu o Relatório de Instrução nº 3369/2026, datado de 12/08/2026, opinando no sentido de que fosse sugerido ao Poder Legislativo do Estado do Ceará, a **aprovação com ressalvas**, da prestação anual das contas do governo do Estado, de responsabilidade do Exmo. Sr. Elmano de Freitas da Costa, referente ao exercício financeiro de 2025, com a expedição de 25 recomendações.

Ato contínuo, os presentes autos foram remetidos ao Ministério Público Especial, para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, II da Lei Estadual nº 12.509/95 (LOTCE). Na data de 19/08/2026, foi emitido o Parecer nº 3884/2026 – PROCURADORIA GERAL DE CONTAS – TCE/CE, o qual propôs, em suma:

> 3. PARECER
>
> Considerando os elementos constantes dos autos, sobretudo os apontamentos contidos nos relatórios instrutivos elaborados pela Diretoria de Contas de Governo, o Ministério Público de Contas opina no sentido de que o Parecer Prévio dessa Corte de Contas seja pela aprovação com ressalvas das contas de governo do exercício de 2025, nos termos do art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95 c/c art. 268 do Regimento Interno do TCE/CE.
>
> Ademais, o órgão ministerial reproduz as recomendações formuladas pelo órgão técnico, reitera as recomendações ainda não devidamente atendidas pelo Governo do Estado, conforme apresentado ao longo deste parecer, bem como propõe a expedição das seguintes recomendações:
>
> 1) Ao Poder Executivo Estadual que adote mecanismos destinados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico, direito social assegurado pela legislação nacional (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado nos princípios constitucionais que garantem a dignidade da pessoa humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225 da CRFB), assegurando a efetiva

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

inclusão dos dados relativos à execução do orçamento de investimentos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) nos relatórios dos sistemas corporativos do Governo do Estado, com o intuito de viabilizar as ações de controle e refletir fidedignamente o montante de recursos aportados na referida política pública.

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

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

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

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

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

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

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

É o parecer.

Em seguida, vieram os autos conclusos a este Conselheiro.

É o relatório.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

PARECER PRÉVIO

Ao Tribunal de Contas compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante a emissão de Parecer Prévio que respaldará o julgamento das contas de governo pelos Deputados Estaduais na Assembleia Legislativa do Ceará. É a exegese do art. 76, inciso I, c/c art. 49, inciso X, ambos da Constituição do Estado do Ceará.

Submeto à apreciação deste Plenário a análise sobre as contas de governo do Estado do Ceará, referentes ao exercício financeiro de 2025, prestadas pelo seu Governador, o Exmo. Sr. Elmano de Freitas da Costa, em 02/04/2026 e protocoladas sob o nº 06854/2026-9.

Para fins de organização da análise, o Voto foi estruturado em oito capítulos:

O **Capítulo 1** destinou-se à análise da **conjuntura socioeconômica do Estado do Ceará**, contemplando o desempenho do Produto Interno Bruto, a balança comercial, o mercado de trabalho e a inflação. Foram igualmente examinadas políticas públicas relacionadas à educação, à saúde e à segurança pública, com destaque para indicadores sociais, execução de programas governamentais e acompanhamento de recomendações expedidas em exercício anterior.

O **Capítulo 2** versou sobre os instrumentos de **planejamento e a execução orçamentária**, abrangendo o planejamento de longo prazo Ceará 2050, o Plano Plurianual 2024-2027, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual de 2025. Também foram apreciadas a execução da receita e da despesa orçamentária, as transferências de recursos financeiros e os investimentos com ênfase nos direitos sociais.

O **Capítulo 3** apresentou **três fiscalizações realizadas no exercício**, com enfoque em políticas públicas relativas à primeira infância, à busca ativa escolar na educação infantil e à prevenção e ao enfrentamento da violência no ambiente escolar. A análise considerou aspectos de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais examinadas.

O **Capítulo 4** cuidou das **demonstrações contábeis do Estado**, compreendendo o Balanço Orçamentário, o Balanço Financeiro, o Balanço Patrimonial, a Demonstração das Variações Patrimoniais, a Demonstração dos Fluxos de Caixa e a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido. Foram ainda apreciadas questões relativas às empresas estatais dependentes e à contabilização dos consórcios públicos.

O **Capítulo 5** examinou a **conformidade fiscal, financeira e orçamentária**, à luz da Constituição da República, da Constituição do Estado do Ceará, da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Novo Regime Fiscal. Nesse capítulo, foram analisados os

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

limites constitucionais e legais aplicáveis à educação, à saúde, às despesas correntes, aos investimentos, à despesa com pessoal, à previdência, à dívida consolidada, às operações de crédito, às garantias e às metas de resultado primário e nominal.

O **Capítulo 6** tratou da **transparência na Administração Pública**, contemplando a transparência na gestão fiscal, o cumprimento da Lei de Acesso à Informação, a disponibilização de dados abertos, a transparência nos consórcios públicos de saúde, a execução do PPA, o Programa Nacional de Transparência Pública e a atuação da ouvidoria.

O **Capítulo 7** consolidou a **avaliação das ações governamentais quanto ao atendimento das recomendações emitidas no Parecer Prévio nº 146/2025**, referente à prestação de contas do exercício de 2024, indicando o status atribuído a cada recomendação após as análises desenvolvidas ao longo do Voto.

O **Capítulo 8** apresentou a **consolidação das recomendações propostas neste Parecer Prévio**, relativas ao exercício de 2025, reunindo as deliberações que deverão orientar o acompanhamento por este Tribunal de Contas nos exercícios subsequentes.

Passa-se à análise.

1 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

Neste capítulo, apresentam-se os principais indicadores da conjuntura socioeconômica do Estado do Ceará no exercício de 2025.

Com esse objetivo, examinou-se o desempenho da atividade econômica nacional e estadual, com destaque para a evolução do Produto Interno Bruto (PIB), a composição setorial da economia cearense, o comportamento da balança comercial, a dinâmica do mercado de trabalho e os índices de inflação observados na Região Metropolitana de Fortaleza. Também foram analisados indicadores sociais relacionados às áreas de educação, saúde e segurança pública, especialmente quanto à implementação de políticas voltadas à primeira infância, à saúde materno-infantil e à redução da criminalidade.

Dividiu-se o capítulo em sete seções:

A **seção 1.1** analisou o Produto Interno Bruto (PIB), comparando o desempenho da economia cearense com o cenário nacional. Também foi examinada a composição do PIB estadual por setores da economia, com crescimento em serviços, agropecuária e indústria.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A **seção 1.2** tratou da balança comercial do Estado do Ceará, abordando o saldo comercial, a corrente de comércio e o comportamento das exportações e importações no exercício.

A **seção 1.3** abordou o mercado de trabalho estadual, com base nos dados do Novo CAGED, destacando o desempenho do emprego formal no Ceará e sua posição entre os estados da Região Nordeste na geração de postos de trabalho.

A **seção 1.4** examinou o comportamento da inflação na Região Metropolitana de Fortaleza, com ênfase no IPCA e no INPC.

A **seção 1.5** apresentou a análise da educação, com foco especial no Plano Estadual da Primeira Infância do Ceará (PEPI 2023-2033) e no Programa Mais Infância Ceará. Foram examinados indicadores relacionados à cobertura vacinal, oferta de educação infantil, assistência social, segurança alimentar, proteção contra violências, registro civil, mortalidade infantil e monitoramento das metas previstas para a primeira infância. Também foram analisadas recomendações anteriores relativas ao IDEB e à aplicação de recursos nas subfunções Educação Infantil e Formação de Recursos Humanos.

A **seção 1.6** tratou da saúde, considerada como direito social fundamental, com destaque para os indicadores de saúde materno-infantil. A análise contemplou os dados de nascidos vivos, óbitos de menores de um ano e taxa de mortalidade infantil.

A **seção 1.7** examinou a segurança pública, a partir dos indicadores de Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP). Foram considerados os resultados de redução desses indicadores em 2025, a execução orçamentária do Programa 196 - Segurança Pública Fortalecida e Integrada à Sociedade, os investimentos em inteligência, tecnologia, estrutura operacional e capacitação, bem como o acompanhamento da recomendação voltada ao fortalecimento das políticas públicas de redução da criminalidade.

De modo geral, filio-me à análise contida no Relatório Técnico das Contas do Governador de 2025, com as considerações a seguir.

1.1 Produto Interno Bruto (PIB)

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro é o somatório de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada área geográfica.

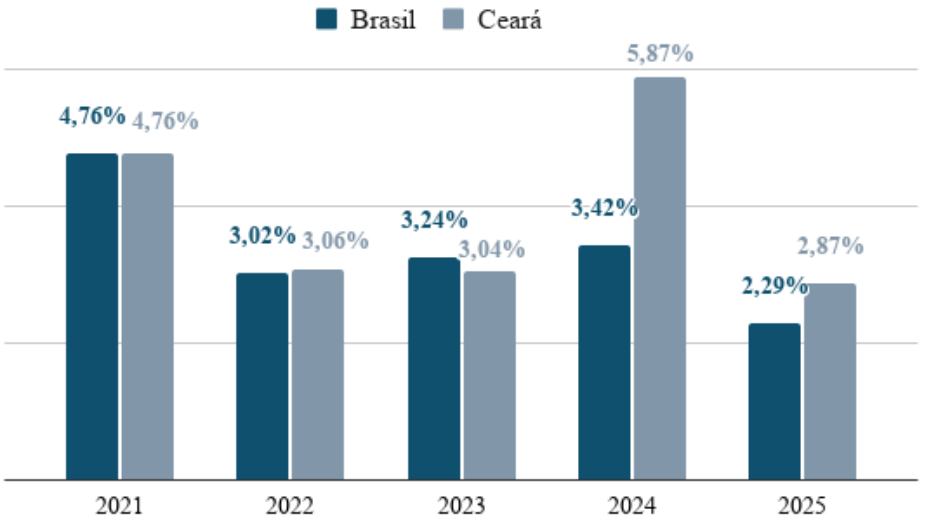
Consoante evidenciado no gráfico abaixo, no período de 2021 a 2023, o crescimento da economia cearense apresentou trajetória semelhante à verificada em âmbito nacional, registrando variações de pequena magnitude em relação à média brasileira. Em 2024, todavia, verificou-se diferença mais expressiva entre os resultados,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

tendo o Ceará alcançado crescimento de 5,87%, em comparação com a expansão de 3,42% registrada pelo Brasil.

No **exercício de 2025**, embora se tenha observado desaceleração em ambos os indicadores, o **desempenho da economia cearense permaneceu superior ao nacional**, com crescimento de 2,87%, ante 2,29% do PIB brasileiro.

PIB do Brasil e do Ceará no período de 2021 a 2025

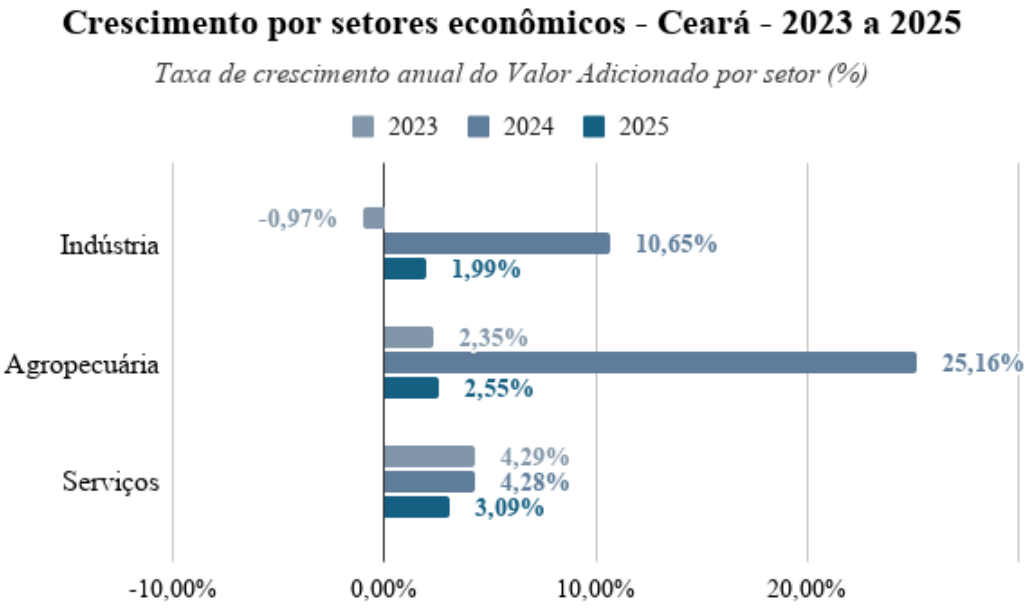


Fonte: Elaborado pelo Relator.

Nesse contexto, os dados evidenciam desempenho consistente da economia do Estado ao longo do período examinado, destacando-se, no biênio 2024-2025, a manutenção de taxas de crescimento superiores às verificadas no País.

O desempenho setorial do Estado do Ceará em 2025 indicou **crescimento nos três setores** da economia, com **destaque** para os **serviços**, com 3,09% - permanecendo como o segmento de maior participação no PIB estadual - seguidos pela agropecuária, com 2,55% e a indústria, com 1,99%.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Indústria

O setor industrial cearense apresentou, em 2025, **crescimento de 1,99%** em relação a 2024.

No âmbito da **Indústria de Transformação**, os principais resultados positivos concentraram-se nas atividades de Fabricação de **Produtos Químicos, Metalurgia** e Fabricação de **Alimentos**, que registraram altas de 23,0%, 22,1% e 5,7%, respectivamente. Esses desempenhos constituíram a principal contribuição positiva para o resultado industrial do Estado.

Em sentido contrário, as atividades de Fabricação de **Máquinas e Aparelhos Elétricos**, Produtos **Têxteis** e Confecção de Artigos do **Vestuário** apresentaram as **maiores retrações**, atuando como os principais fatores limitadores do crescimento industrial no período.

Agropecuária

Em 2025, o setor agropecuário do Ceará apresentou desempenho abaixo do esperado, sobretudo em razão da **retração** das atividades agrícolas, com **destaque** para a **queda de 25% na produção de cereais e leguminosas** em relação a 2024.

Esse resultado foi influenciado, principalmente, pela redução de 28,62% na produção de milho e de 23,42% na de feijão, afetadas por baixo rendimento das lavouras, veranicos, insuficiência de chuvas, diminuição da área plantada e incidência de pragas, comprometendo a formação das vagens e o enchimento dos grãos.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em contrapartida, a fruticultura irrigada manteve condições favoráveis, com crescimento nas produções de melão, maracujá e banana, enquanto a **pecuária** registrou avanços na **atividade leiteira**, impulsionada pelo melhoramento genético do rebanho, e nos rebanhos bovino, suíno e de galináceos, embora a produção de ovos tenha seguido em queda.

Serviços

O setor de serviços do Ceará apresentou desempenho positivo em 2025, com **crescimento de 3,09%** em relação ao ano anterior. O resultado foi sustentado pela expansão dos serviços empresariais não financeiros, que mantiveram trajetória de alta e registraram avanço de 1,3% no quarto trimestre, embora com sinais de desaceleração ao longo do ano.

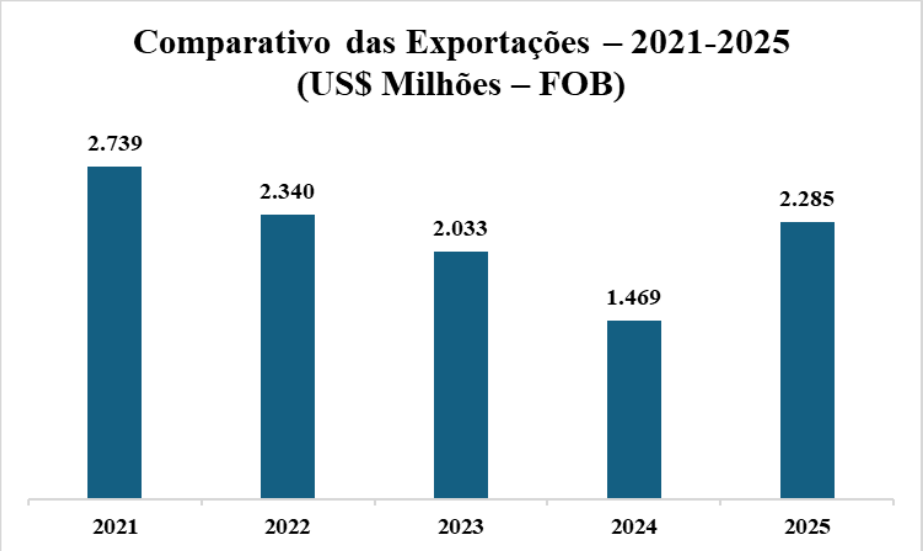
No varejo, o comércio comum cearense cresceu 3,3% em dezembro de 2025, em comparação com o mesmo mês do ano anterior, reforçando o desempenho favorável do setor no exercício.

1.2 Balança Comercial

Em 2025, o Ceará registrou **saldo negativo** na balança comercial, no montante de **US$ 449 milhões**.

Não obstante o déficit, a corrente de comércio atingiu US$ 5,048 bilhões, registrando expansão de 11,6% em comparação ao exercício anterior.

No tocante às **exportações**, observou-se **crescimento expressivo** em relação ao exercício anterior, com **alta de 55,56%** e alcance de US$ 2,285 bilhões.



Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

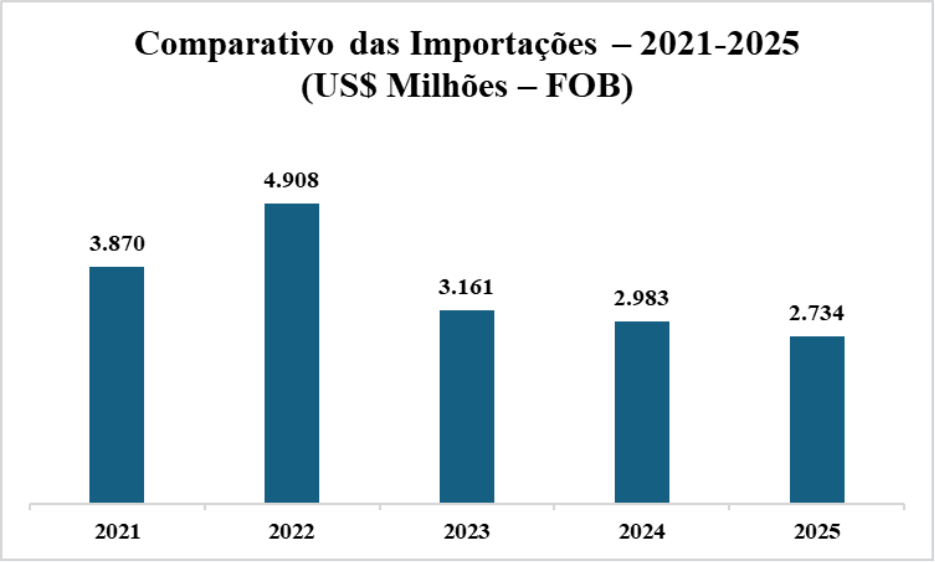
Fonte: Elaborado pelo Relator.

O resultado indica **reação** após a trajetória de queda observada entre 2021 e 2024. Não obstante a reação observada, o resultado permaneceu **aquém do patamar registrado em 2021**, evidenciando recuperação parcial do desempenho exportador. Desse modo, a evolução da série permite identificar **melhora conjuntural em 2025**, sem que se possa, por ora, afirmar a consolidação de trajetória sustentável de crescimento, circunstância que recomenda o acompanhamento dos resultados nos exercícios vindouros.

A pauta exportadora, contudo, concentra-se em poucos segmentos, especialmente em ferro fundido, ferro e aço, responsável por 51,72% do total exportado. Também se destacaram calçados e suas partes, com 8,29%; frutas, com 8,00%; e gorduras e óleos animais ou vegetais, com 4,70%. Em conjunto, esses quatro grupos responderam por 72,71% das exportações cearenses.

Quanto aos **destinos** das vendas externas, verificou-se concentração relevante em poucos mercados. **Estados Unidos**, **México e Itália** absorveram, conjuntamente, 57,18% das exportações do Estado, sendo os Estados Unidos o principal destino, com participação de 46%.

As operações de **importação** do Estado do Ceará totalizaram **US$ 2,734 bilhões em 2025**, registrando **redução** de 9,7% em relação ao exercício de 2024.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Em síntese, constata-se que o exercício de **2022** correspondeu ao **ápice** do volume importado no período analisado, ao passo que **2025** apresentou o **menor nível** da série, circunstância que evidencia a **trajetória de desaceleração** observada nos exercícios subsequentes.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A pauta importadora teve como principal item os **combustíveis minerais e óleos minerais**, no montante de US$ 750,0 milhões, equivalente a 27,44% do total importado. Em seguida, destacaram-se ferro fundido, ferro e aço; produtos químicos orgânicos; máquinas, aparelhos e materiais elétricos; e cereais, que, somados, representaram 38,66% das importações cearenses.

Também nas importações se verificou **concentração geográfica**. **China, Estados Unidos, Argentina, Colômbia e Austrália** responderam, em conjunto, por 64,27% do valor total importado, com predominância da China, responsável por 32,20% das compras externas do Estado.

1.3 Mercado de Trabalho

O mercado formal de trabalho no Estado do Ceará apresentou **saldo positivo de 49.184 postos de trabalho em 2025**, conforme dados do Novo CAGED.

Esse desempenho colocou o Estado como o **terceiro maior gerador de empregos formais da Região Nordeste**.

A dinâmica mensal, contudo, não foi uniforme. Ao longo de 2025, o Estado registrou nove meses com saldo positivo e três meses com saldo negativo. Os **melhores resultados** ocorreram em **setembro**, com criação de 10.561 vagas, **e abril**, com 9.221 vagas. Em sentido contrário, os saldos negativos foram observados em **janeiro, março e dezembro**, com destaque para **dezembro**, quando houve **retração de 10.800 postos formais**.

1.4 Inflação

No exame da inflação, a análise considerou os dados do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), indicadores produzidos no âmbito do Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor. Enquanto o IPCA mede a variação de preços de bens e serviços consumidos pelas famílias, o INPC tem maior relação com a preservação do poder de compra da população assalariada de menor renda.

Em 2025, a Região Metropolitana de **Fortaleza** (RMF) apresentou **inflação em patamar inferior** ao observado **nacionalmente**. O **IPCA** da RMF encerrou o exercício com **variação acumulada de 4,06%, abaixo do índice nacional**, de 4,26%, e também **inferior ao limite superior da meta** de inflação **fixada pelo Conselho Monetário Nacional**, de 4,50%.

A trajetória mensal também indicou desaceleração ao final do exercício. Após aceleração em novembro, o IPCA da RMF registrou variação de 0,17% em dezembro de

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

2025. No mesmo sentido, o INPC da RMF apresentou variação mensal de 0,14% em dezembro, igualmente inferior à registrada no mês anterior.

No acumulado do exercício, o **INPC** da RMF alcançou **4,05%, resultado inferior ao observado em 2024**, quando havia atingido 4,76%.

1.5 Educação

A educação constitui direito social assegurado pelo art. 6º da Constituição Federal de 1988, cuja efetivação compete à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em regime de colaboração.

1.5.1 Plano Estadual da Primeira Infância

A análise do Plano Estadual da Primeira Infância foi incluída na prestação de contas de 2025 em atendimento à Recomendação nº 5 do Parecer Prévio nº 146/2025, proferido no Processo nº 07448/2025-7, dirigida à Secretaria de Controle Externo deste TCE/CE.

O **Plano Estadual da Primeira Infância do Ceará (PEPI 2023-2033)** constitui instrumento estratégico de planejamento de longo prazo voltado à garantia dos direitos das crianças de zero a seis anos e à promoção de seu desenvolvimento integral.

O PEPI também orienta a atuação articulada do Estado e dos municípios na formulação e execução de políticas públicas voltadas à infância.

Fundamenta-se nos princípios da proteção integral e da prioridade absoluta, previstos na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e no Marco Legal da Primeira Infância.

Considerando sua competência constitucional de controle externo, o TCE/CE analisou a aderência da atuação estadual às diretrizes, metas e estratégias previstas na Lei Estadual nº 17.380/2021 e no PEPI 2023-2033.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE examinou a evolução dos resultados alcançados pelo Estado nas principais áreas relacionadas à primeira infância, além de verificar sua aderência às metas e diretrizes estabelecidas no Plano Estadual da Primeira Infância.

Para tanto, foram utilizados dados da plataforma Ceará - Primeira Infância em Dados e os indicadores pactuados no plano.

Esse cruzamento permitiu avaliar o grau de implementação das ações governamentais, a evolução dos indicadores de desenvolvimento infantil e o

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

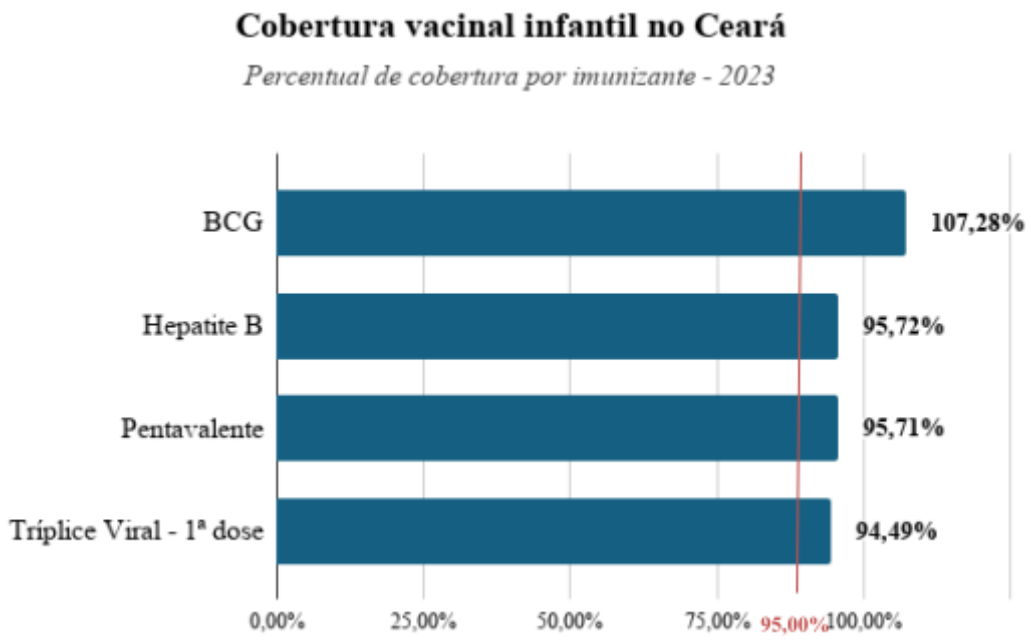
alinhamento da atuação estatal aos objetivos estratégicos estabelecidos para a primeira infância.

A análise dos indicadores da primeira infância evidencia avanços relevantes na implementação das políticas públicas estaduais, especialmente nas áreas de imunização, educação infantil, assistência social e segurança alimentar, sem prejuízo da permanência de desafios em dimensões estratégicas para o desenvolvimento integral da criança.

Achados e Análise dos Indicadores da Primeira Infância

Cobertura Vacinal

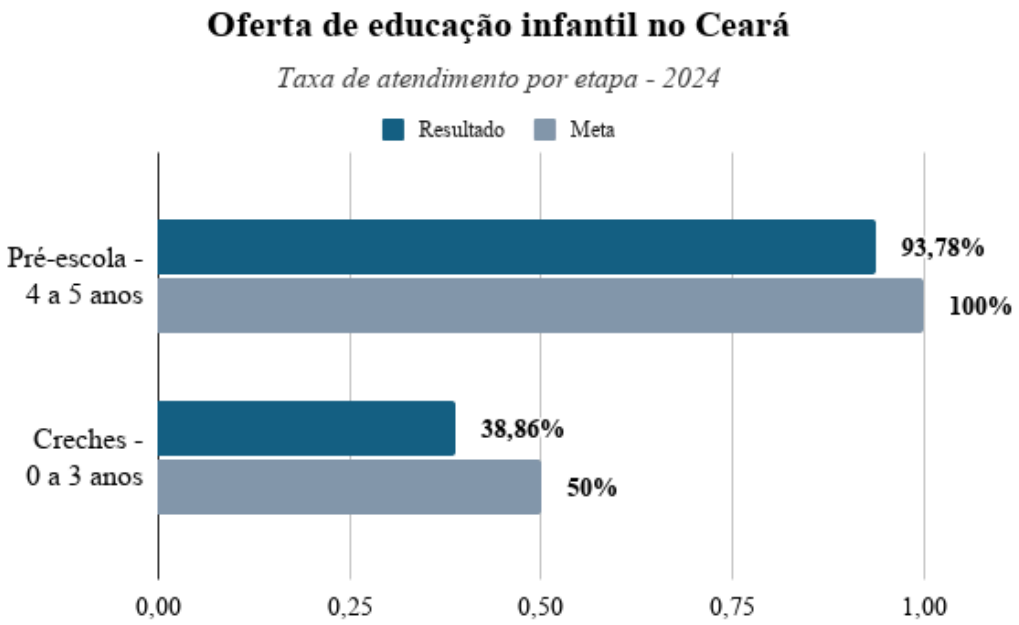
No campo da **imunização infantil**, os resultados de 2023 indicaram **desempenho positivo** no Estado do Ceará, com cobertura de 107,28% para BCG, 95,72% para Hepatite B e 95,71% para Pentavalente, todas acima da meta estadual de 95%. A primeira dose da Tríplice Viral alcançou 94,49%, resultado muito próximo do parâmetro estabelecido.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Os resultados demonstraram elevado alcance das ações de imunização e indicaram desempenho **compatível, em sua maior parte, com a meta estadual de cobertura mínima de 95%** para os principais imunizantes da infância.

Oferta de Educação Infantil



Na **educação infantil**, verificou-se elevado atendimento na pré-escola, com cobertura de **93,78%** das crianças de 4 a 5 anos.

Por outro lado, a cobertura em **creches** para crianças de 0 a 3 anos atingiu **38,86%,** ainda abaixo da meta mínima de 50%.

Embora os resultados evidenciem avanços na ampliação do acesso à educação infantil, ainda persistem desafios para o cumprimento da meta de atendimento mínimo de 50% das crianças nessa faixa etária.

Assistência Social e Combate à Pobreza

Os dados demonstram uma ampla cobertura da rede de proteção social.

Do **total de 816.812 crianças** de 0 a 6 anos residentes no Estado, **658.118 estavam inscritas no Cadastro Único**, das quais **577.453** eram **beneficiárias do Programa Bolsa Família**.

Esses números evidenciam a relevância das políticas de transferência de renda para a mitigação das vulnerabilidades sociais na primeira infância e para o alcance da **meta, para 2033, de redução da extrema pobreza infantil em 50%**, prevista no Plano Estadual da Primeira Infância.

Vigilância Nutricional e Segurança Alimentar

Os indicadores nutricionais evidenciaram cenário favorável em comparação com a média nacional.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O percentual de **crianças de 0 a 5 anos com baixo peso** correspondeu a **2,49%**, índice inferior à média brasileira de 3,62%.

Além disso, a **taxa de aleitamento materno exclusivo entre crianças menores de seis meses** alcançou **56,79%**, o que refletiu **avanços** nas **ações de promoção da saúde infantil e de segurança alimentar**.

Proteção contra Violências na Primeira Infância

Em 2023, foram **registradas 2.394 notificações de violência contra crianças de 0 a 4 anos** no Estado do Ceará.

O quantitativo evidenciou a importância do fortalecimento dos mecanismos de identificação, registro e acompanhamento dessas ocorrências, de modo a subsidiar o aprimoramento das políticas públicas de proteção e de garantia dos direitos da criança.

Registro Civil e Paternidade Responsável

Os dados relativos ao registro civil indicaram que, em 2024, foram contabilizados 7.300 registros de nascimento com a identificação apenas da mãe, o que correspondeu a **6,88% dos registros sem identificação paterna**.

O indicador evidenciou a **necessidade de continuidade das ações** voltadas à promoção da paternidade responsável e ao fortalecimento dos mecanismos de garantia do direito à identidade e à convivência familiar.

Mortalidade Infantil

Em 2023, a **taxa de mortalidade infantil** foi de **11,7 óbitos por mil nascidos vivos**, sendo **66,29% desses óbitos** classificados como **evitáveis**.

Os resultados reforçaram a **importância do fortalecimento das ações de atenção primária à saúde, do acompanhamento pré-natal e da assistência ao parto e ao nascimento**, com vistas ao alcance das metas estabelecidas no Plano Estadual da Primeira Infância.

Matriz de Monitoramento: Indicadores da Primeira Infância no Estado do Ceará

A tabela subsequente apresenta a matriz de monitoramento dos principais indicadores relativos à primeira infância no Estado do Ceará, possibilitando o acompanhamento dos resultados apurados e sua confrontação com as metas fixadas no Plano Estadual da Primeira Infância.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O quadro constitui elemento de suporte à análise técnica, ao evidenciar o grau de aderência entre o desempenho verificado e os objetivos estabelecidos para a respectiva política pública.

Dimensão / Indicador	Meta PEPI 2023-2033	Situação atual	Ano-base
Saúde/ Cobertura vacinal infantil	95% para vacinas selecionadas	BCG: 107,28%; Hepatite B: 95,72%; Pentavalente: 95,71%; Tríplice Viral: 94,49%	2023
Educação Pré-escola/ Taxa de atendimento 4 a 5 anos	Universalizar atendimento de 4 a 5 anos	93,78% de atendimento	2024
Educação Creches/ Taxa de atendimento 0 a 3 anos	Atender, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos	38,86% de atendimento	2024
Assistência social/ Cobertura da Rede de Proteção social	Reduzir em 50% a extrema pobreza infantil	658.118 crianças no CadÚnico; 577.453 no Bolsa Família	2024
Saúde - Nutrição/ Estado nutricional 0 a 5 anos	Reduzir em 50% a insegurança alimentar grave	Baixo peso: 2,49%; aleitamento exclusivo: 56,79%	2024
Segurança/ Notificação da Violência 0 a 4 anos	Aumentar notificações e reduzir violência doméstica em 30%	2.394 notificações contra crianças de 0 a 4 anos	2023
Parentalidade - Cidadania e Pais Ausentes	Erradicar sub-registro e fortalecer vínculos parentais	7.300 registros apenas com o nome da mãe; 6,88%	2024
Saúde/ Taxa de Mortalidade Infantil	Reduzir TMI para 8,16 por mil nascidos vivos até 2033	11,7 óbitos por mil; 66,29% evitáveis	2023

Nota: Dados extraídos da plataforma Primeira Infância em Dados - Ceará e consolidados a partir das metas previstas no PEPI 2023-2033.

No que concerne ao **Plano Estadual da Primeira Infância**, a Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE consignou a ocorrência de **dois achados**, os quais serão objeto de apreciação conjunta:

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

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Achado nº 2: Verifica-se a necessidade de manutenção e aprimoramento das ações de saúde materno-infantil, com vistas à redução da taxa de mortalidade de crianças menores de um ano de idade.

Instado a se manifestar, o governo do Estado do Ceará alegou que:

Achado nº 1:

- O Plano Estadual da Primeira Infância – **PEPI** foi instituído pelo Decreto Estadual nº 36.768/2025, com **vigência decenal** e horizonte de **metas até 2033**;
- A matriz estratégica do PEPI está organizada em ciclos sucessivos, compreendendo os períodos 2023–2026, 2027–2030 e 2031–2033, o que pressupõe **implementação progressiva, monitoramento periódico e ajustes metodológicos ao longo da vigência do plano**;
- Os indicadores relativos ao exercício de 2025 devem ser analisados à luz do estágio inicial de implementação do PEPI, pois o intervalo entre sua instituição formal e o encerramento do exercício não permitiria aferição conclusiva do cumprimento de metas decenais;
- O **primeiro ciclo estruturado de monitoramento do PEPI** foi previsto para o **final de 2026**, estando em andamento a organização dos fluxos de acompanhamento, a qualificação dos indicadores e a articulação entre os órgãos responsáveis;
- Em 2025, foram executadas diversas ações relacionadas às metas e indicadores da matriz elaborada pelo Tribunal, abrangendo saúde materno-infantil, educação infantil, proteção social, segurança alimentar, prevenção das violências, registro civil, inclusão produtiva e apoio às famílias com crianças na primeira infância. Essas iniciativas foram sistematizadas em relatório publicado na página da Secretaria da Proteção Social, demonstrando continuidade e fortalecimento da agenda estadual da primeira infância;
- No eixo de **proteção social**, houve continuidade das ações destinadas às famílias beneficiárias do **Cartão Mais Infância Ceará**, voltadas às famílias com crianças de zero a seis anos em situação de maior vulnerabilidade;
- Quanto à **extrema pobreza infantil**, o acompanhamento deve considerar a **atualização dos estudos e das fontes oficiais utilizadas pelo IPECE**, a fim de assegurar o uso de informações atualizadas e metodologicamente adequadas. O indicador de extrema pobreza infantil utilizado na matriz do Tribunal, consistente no número de crianças incluídas no Cadastro Único e beneficiárias de transferência de renda, não corresponderia, por si só, à taxa de extrema pobreza da população infantil, tratando-se de indicador de cobertura ou atendimento da proteção social. Segundo o **Informe nº 268/2025 do IPECE**, elaborado com base na PNAD Contínua 2024 do IBGE, a **taxa de extrema pobreza infantil** no Ceará alcançou 10,6%, inferior à referência de 12% inicialmente prevista para 2025 e apontada como o **menor patamar desde**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

2012. Conforme o mesmo estudo, o resultado representaria redução de 4,9 pontos percentuais em relação a 2023 e queda de 31,6% entre 2023 e 2024, com **aproximadamente 59,17 mil crianças deixando a situação de extrema pobreza nos dois últimos anos analisados**.

- As **metas da educação infantil** devem ser analisadas à luz de seu horizonte decenal e do **pacto interfederativo**, sendo a oferta e a operacionalização de **creches e pré-escolas** atribuições prioritárias dos municípios, cabendo **ao Estado atuação complementar**, com apoio técnico, pedagógico, financeiro, formação de profissionais, ampliação da infraestrutura e indução de políticas;
- Os **dados utilizados** pela Secex/TCE-CE estariam **desatualizados**, por se basearem em **informações de 2024**, ao passo que **a Seduc adota como referência a PNAD Contínua Educação 2025**, divulgada pelo IBGE. Os indicadores mais recentes apontam **taxa de escolarização de 98,9% para crianças de 4 e 5 anos**, superior ao índice de 93,78% registrado em 2024 no relatório, e taxa de **40,2% para crianças de 0 a 3 anos**, acima do percentual de 38,86% registrado em 2024, embora ainda haja necessidade de esforços contínuos para ampliar a cobertura;
- O contexto demográfico do Ceará revelaria contingente expressivo e contínuo de crianças na faixa da educação infantil, sem redução significativa da demanda entre crianças de 4 e 5 anos, o que exigiria planejamento voltado à expansão do atendimento, especialmente na pré-escola, com manutenção constante de investimentos em infraestrutura e custeio;
- O **PEPI 2023-2033** estabeleceu, no âmbito da atuação da Seduc junto aos municípios, as metas de apoiar a **universalização da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos** e apoiar a **ampliação da oferta de creches para, no mínimo, 50% das crianças de 0 a 3 anos**, conforme a demanda;
- **Desde 2024**, o Governo do Ceará vem construindo e entregando Centros de Educação Infantil aos municípios, tendo informado a **entrega de 44 CEIs e a previsão de entrega de mais 35 unidades**, totalizando 79 novos equipamentos de educação infantil na gestão, com o plano ainda em vigência;
- Está em elaboração o **novo Plano Estadual de Educação para o decênio 2026-2036**, que contemplará a continuidade e o fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e municípios, com metas de universalização da pré-escola para crianças de 4 e 5 anos e ampliação da oferta de creches para 60% das crianças de 0 a 3 anos;
- O Estado reafirma compromisso com a primeira infância e com o fortalecimento das políticas públicas de educação infantil, em regime de colaboração com os 184 municípios cearenses, mediante apoio técnico, formação de profissionais e investimento em infraestrutura.

Achado nº 2:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- As ações relacionadas à Atenção Primária à Saúde, a exemplo do que ocorre na educação, envolvem **responsabilidades compartilhadas entre Estado e municípios**;
- No âmbito da **Atenção Primária à Saúde**, Atenção Especializada e Vigilância Epidemiológica, as ações desenvolvidas ao longo de 2025 e até o momento revelam estratégia estadual abrangente de enfrentamento da mortalidade infantil. Essa estratégia está estruturada no **fortalecimento da vigilância do óbito**, na **qualificação da atenção materno-infantil**, na **regionalização da Rede de Atenção à Saúde** e na **educação permanente dos profissionais**;
- A Secretaria da Saúde, por atuação integrada entre secretarias executivas e áreas técnicas, com coordenação específica da Atenção Primária à Saúde, vem desenvolvendo ações articuladas e intersetoriais para fortalecer a linha de cuidado materno-infantil. Entre essas ações, destacam-se a implantação da **planificação** da atenção à saúde, a **capacitação de profissionais** para uso da estratificação de risco gestacional, a elaboração e implantação de **nota técnica estadual de estratificação de risco da criança**, o **monitoramento do painel de estratificação de risco gestacional** e o desenvolvimento de **curso de qualificação do pré-natal** na Atenção Primária;
- Também foram apontadas a **capacitação de enfermeiros para inserção de implante subdérmico**, o fortalecimento do monitoramento dos indicadores materno-infantis, o **apoio à implantação da Rede Alyne** e de **estratégias nacionais de redução da morbimortalidade materna e infantil**;
- No campo da **Atenção Especializada e das Redes de Atenção à Saúde**, informou a adoção, em 2025, de medidas voltadas à redução da mortalidade materna, infantil e fetal. Entre essas medidas, indicou a republicação da nota técnica de estratificação do risco gestacional, a realização de **oficinas** regionais, a articulação em oficinas de integração entre Atenção Primária e Atenção Ambulatorial Especializada e o **monitoramento de hospitais** da Iniciativa Hospital Amigo da Criança. Destacou, ainda, a realização de **fórum de saúde perinatal, ações do Agosto Dourado**, oficinas de qualificação dos comitês regionais, **fortalecimento da governança regional**, **ampliação de leitos obstétricos e neonatais** no Hospital Universitário do Ceará e reestruturação do comitê estadual de incentivo ao aleitamento materno e da rede de bancos de leite humano.

Ao final, o governo estadual defendeu que, considerado o **horizonte decenal do PEPI**, o **caráter progressivo de sua implementação**, as **ações já desenvolvidas e o monitoramento em andamento**, o Estado vem planejando, implementando, monitorando e avaliando políticas com vistas ao atingimento das metas estabelecidas, sem prejuízo da continuidade de medidas de acompanhamento e melhoria.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE ressaltou que o **Plano Estadual da Primeira Infância (PEPI)** foi instituído pelo Decreto Estadual nº

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

36.768/2025, como instrumento de planejamento de longo prazo, com **vigência decenal** e **metas projetadas até 2033**, sendo a sua matriz estratégica estruturada em ciclos sucessivos — 2023-2026, 2027-2030 e 2031-2033 —, com previsão de **implementação progressiva, monitoramento periódico e ajustes metodológicos ao longo da execução**.

Em seguida, registrou que o **primeiro ciclo** estruturado de monitoramento do PEPI já está **em andamento**, abrangendo a **organização dos fluxos de acompanhamento, a qualificação dos indicadores e a articulação entre os órgãos responsáveis**, com **conclusão prevista para o final de 2026**. Nesse contexto, sugeriu duas recomendações, nos termos seguintes:

"Ao Poder Público que fortaleça o monitoramento e a avaliação das metas do Plano Estadual da Primeira Infância, com vistas ao alcance dos resultados previstos."

"Ao Poder Público que aprimore as ações de saúde materno-infantil, visando à redução da mortalidade de crianças menores de um ano de idade."

O **MPC/TCE-CE**, de acordo com a manifestação técnica, **corroborou** a necessidade de expedição da recomendação proposta.

Os esclarecimentos do Governo do Estado evidenciam a existência de **medidas em curso destinadas à implementação do Plano Estadual da Primeira Infância**, especialmente nos eixos de saúde materno-infantil, educação infantil, proteção social, segurança alimentar, prevenção de violências, registro civil e apoio às famílias.

Nada obstante, tendo em vista que o PEPI ostenta **vigência decenal**, com **metas delineadas até 2033** e execução estruturada em ciclos sucessivos, os **resultados** apurados no exercício de 2025 **não** se revelam **aptos a amparar conclusão pelo integral atendimento** da recomendação. Antes, apontam para a necessidade de **prosseguimento do acompanhamento, mormente em face da subsistência de metas ainda não alcançadas e da previsão de encerramento do primeiro ciclo estruturado de monitoramento apenas ao final de 2026**.

Em consonância com o entendimento da Secex/TCE-CE e do MPC/TCE-CE, tenho que deve ser expedida **recomendação**, notadamente para fins de **monitoramento da evolução dos indicadores**, da **consolidação dos fluxos** de acompanhamento e da **efetividade das ações governamentais dirigidas à primeira infância**.

Dessarte, ante as razões expendidas, Voto no sentido de que sejam expedidas duas **novas recomendações**, nos termos a seguir delineados:

> Ao Poder Executivo Estadual que monitore e avalie o cumprimento das metas do Plano Estadual da Primeira Infância,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

com registro dos resultados alcançados e adoção de medidas corretivas em caso de risco de descumprimento.

Ao Poder Executivo Estadual que aprimore as ações de saúde materno-infantil, especialmente no pré-natal, parto, nascimento e acompanhamento de crianças menores de um ano, visando à redução da mortalidade infantil.

1.5.2 Recomendações de exercícios anteriores relacionadas à Educação

No âmbito da análise de prestações de contas relativas a exercícios anteriores, foram expedidas duas **recomendações** atinentes ao **tema Educação**, que serão abordadas a seguir:

IDEB

Recomendação nº 1: "Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino." (Recomendação nº 1 do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

- O Poder Executivo, por meio da Seduc/CE, vem implementando ações estruturantes, contínuas e passíveis de monitoramento, destinadas à melhoria da aprendizagem e ao aperfeiçoamento dos indicadores educacionais da rede pública estadual;
- A evolução do Ideb do Ceará, entre 2017 e 2023, demonstraria melhora do indicador até 2021 e estabilidade entre 2021 e 2023, mantendo-se o **Estado**, com média de 4,4, **acima da média do Nordeste** (4,0) e, **no último ano indicado, acima da média do Brasil** (4,1);
- No âmbito administrativo da Seduc/CE, são desenvolvidas medidas de gestão, acompanhamento pedagógico e monitoramento de resultados, em lógica de planejamento, execução e aperfeiçoamento contínuo da política educacional. As ações adotadas incluiriam recomposição das aprendizagens, estratégias de acompanhamento pedagógico, uso de materiais estruturados e formação docente;
- A iniciativa **Foco na Aprendizagem** consistiria em ação formativa e pedagógica articulada à análise de resultados dos estudantes, ao uso de material didático estruturado, à formação de professores e às ações integradas de recomposição das aprendizagens;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- O atendimento à recomendação poderia ser evidenciado por elementos institucionais publicamente divulgados, especialmente a **pactuação formal de metas de gestão entre a Seduc/CE, as Crede, as Sefor e as escolas, com alinhamento de objetivos e acompanhamento sistemático de resultados**;
- A **expansão** da política de educação em **tempo integral na rede estadual**, com registro oficial de que **90% das escolas estaduais já operariam nesse regime** no início do ano letivo de 2026, configuraria medida estruturante voltada à ampliação do tempo pedagógico, das oportunidades de aprendizagem e da permanência escolar;
- Os Programas 143 – Desenvolvimento do Ensino Médio – e 144 – Educação em Tempo Integral Complementar do Ensino Médio – apresentaram, em 2025, realizações como:
    - Capacitação de 13.535 profissionais da educação, concessão de 12.049 bolsas, distribuição de 103.977 chips, 128.147 tablets e 979.800 kits de absorventes, além da estruturação de 189 escolas de Ensino Médio;
    - Ações de incentivo à iniciação científica, ao Prepara ITA, ao ingresso no ensino superior e ao protagonismo estudantil, com quantitativos de alunos beneficiados expressamente indicados no material;
    - Estruturação de 379 Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, a implantação de 14 novas EEMTI, o benefício de 12.003 alunos com acesso à língua estrangeira e a distribuição de 3.155 livros de idiomas;
    - 149.191 estudantes matriculados nas EEMTI, em 171 municípios cearenses, teriam sido beneficiados com formações curriculares, alimentação e fardamento escolar;

Diante dessas informações, a Comissão do PASF concluiu que o Estado do Ceará, por intermédio da Seduc/CE, vem adotando medidas administrativas e pedagógicas concretas, planejadas e passíveis de monitoramento, razão pela qual o status da recomendação seria “em fase de implementação”.

A **Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE** destacou que a recomendação está voltada ao alcance e ao efetivo cumprimento das metas do IDEB. Com base nos dados apresentados pelo próprio Governo, registrou-se que o indicador da rede estadual não apresentou avanço no último ciclo avaliado, permanecendo em 4,4 nos anos de 2021 e 2023.

Ressaltou que, embora as ações informadas pelo ente estadual sejam expressivas sob o ponto de vista de sua estruturação e desenho, os resultados ainda não se refletiram, com a mesma intensidade, no desempenho aferido pelo índice.

Diante desse cenário, concluiu-se pela necessidade de manutenção do monitoramento da recomendação, até que as medidas estruturantes adotadas se

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

convertam, de forma efetiva, na retomada do crescimento do IDEB, **razão pela qual a recomendação foi mantida,** sob o status de "em fase de implementação".

O **MPC/TCE-CE** manifestou concordância com a Secex/TCE-CE, acrescentando que os **resultados da rede estadual de ensino do Ceará** foram positivos nos **anos iniciais e finais do Ensino Fundamental**, com manutenção do IDEB em 7,7 nos anos iniciais entre 2023 e 2025, acima da meta de 5,5, e elevação para 5,7 nos anos finais, **superando tanto o índice de 2023**, de 5,3, quanto a meta fixada em 4,8.

Quanto ao **Ensino Médio**, o parecer consignou que **houve melhora do indicador em relação a 2023, com alcance de IDEB 4,5 em 2025**. Todavia, o Ministério Público de Contas destacou que **esse resultado permaneceu inferior à meta estipulada de 4,8**, evidenciando que as providências adotadas pelo Governo do Estado, embora relevantes e potencialmente eficazes, ainda não produziram o efeito necessário para o pleno cumprimento da meta educacional.

Diante disso, opinou no sentido de manter a recomendação sob o status de "em fase de implementação", com continuidade do monitoramento nos exercícios subsequentes, em razão do não atingimento da meta do IDEB no Ensino Médio.

Ante o exposto, **ratifica-se a Recomendação nº 1**, nos termos que seguem:

> Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.

Investimento nas subfunções "Formação de Recursos Humanos" e "Educação Infantil"

Recomendação nº 2: 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. (Recomendação nº 2 do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

- O **TCE/CE, ao analisar as Contas de 2024, já havia reconhecido a regular aplicação de recursos na subfunção 365-Educação Infantil**, embora a educação infantil constitua **área prioritária dos municípios**, cabendo ao Estado assegurar e oferecer, com prioridade, o ensino médio;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- A Constituição Federal e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação indicam que a educação infantil e o ensino fundamental são prioritariamente de responsabilidade municipal, sem afastar a cooperação técnica e financeira do Estado;
- O Estado do Ceará, com fundamento no regime de cooperação instituído pela Lei n.º 12.452/1995, mantém **atuação** na área por meio do **Programa Mais Infância**, instituído pela Lei n.º 16.856/2019, **no âmbito do Programa 142 - Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e Ensino Fundamental com Equidade e Qualidade**. No exercício de 2025, ofereceu **capacitação** de 23.970 profissionais da educação, a concessão de 116 **bolsas** vinculadas ao PReVio, a concessão de 720 bolsas no âmbito do Programa Mais Infância Ceará e a implantação de 28 **Centros de Educação Infantil**;
- No exercício de 2025, o Estado aplicou R$ 45.095.110,79 na **subfunção 365-Educação Infantil**, com o objetivo de sanar pendências eventualmente apontadas e ampliar os investimentos na área educacional, observados os normativos legais e o princípio da reserva do possível.
- Na **subfunção 128 - Formação de Recursos Humanos da função Educação**, em 2025, **foi empenhado o montante de R$ 4.446.812,27**, embora em 2024 não tenha havido empenho nessa subfunção, apesar da realização de ações de capacitação;

Com base nesses elementos, o governo estadual entendeu ter restado comprovada, segundo a manifestação, a regular aplicação de recursos nas subfunções Formação de Recursos Humanos e Educação Infantil em 2025.

A **Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE** concluiu que o Estado demonstrou a realização de despesas nas subfunções Educação Infantil e Formação de Recursos Humanos, além da efetiva entrega de resultados, como a capacitação de profissionais da educação, a concessão de bolsas e a implantação de Centros de Educação Infantil em municípios cearenses.

Registrou, ainda, que houve **avanço relevante em 2025**, especialmente pela retomada dos empenhos na subfunção 128, que não havia apresentado execução em 2024, e pela continuidade dos investimentos na subfunção 365.

Não obstante, a Secex/TCE-CE ressaltou que a defesa **não apresentou série histórica ou comparação suficiente para comprovar que os valores executados em 2025 representaram, de fato, a retomada do patamar de investimento** anteriormente recomendado por este Tribunal.

Assim, embora tenha reconhecido a regularidade dos gastos e a existência de execução orçamentária concreta, entendeu que a demonstração foi apenas parcial, razão

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

pela qual a recomendação permaneceu em monitoramento até a comprovação da estabilização e da recuperação histórica dos investimentos nessas áreas.

O **MPC/TCE-CE** posicionou-se no mesmo sentido da Secex/TCE-CE, ressaltando que **a alocação pontual de recursos no exercício auditado, por si só, não é suficiente para afastar a necessidade de acompanhamento por este Tribunal de Contas**. A medida adotada exige demonstração efetiva de continuidade e estabilização ao longo do tempo, de modo a comprovar que não se trata de providência isolada ou episódica.

Dessa forma, **mantenho a Recomendação nº 2**, com a redação que segue:

> À Administração Estadual, para que esteja atenta à 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.

1.6 Saúde

A saúde constitui direito social fundamental, assegurado pelos arts. 6º e 196 da Constituição Federal, cabendo ao Estado a implementação de políticas voltadas à redução de riscos e à garantia de acesso universal e igualitário às ações e serviços de promoção, proteção e recuperação da saúde.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE/CE analisou os indicadores relevantes para a avaliação da efetividade das políticas públicas, com ênfase na taxa de mortalidade infantil e nos dados de nascidos vivos, por refletirem as condições de atenção à saúde materno-infantil e o desempenho da rede assistencial.

Com base nos dados do IntegraSUS/Sesa, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE consignou que, em 2025, o Estado do Ceará registrou **107.435 nascidos vivos** e **1.204 óbitos de menores de um ano**, resultando em **taxa de mortalidade infantil de 11,2 óbitos por mil nascidos vivos**.

Embora tenha havido **redução do número absoluto de óbitos** em relação aos **exercícios anteriores**, **a taxa permaneceu em patamar semelhante ao observado recentemente, em razão da continuidade da queda no número de nascidos vivos**. Diante desse quadro, concluiu-se pela necessidade de manutenção e aprimoramento das ações voltadas à saúde materno-infantil.

1.7 Segurança Pública

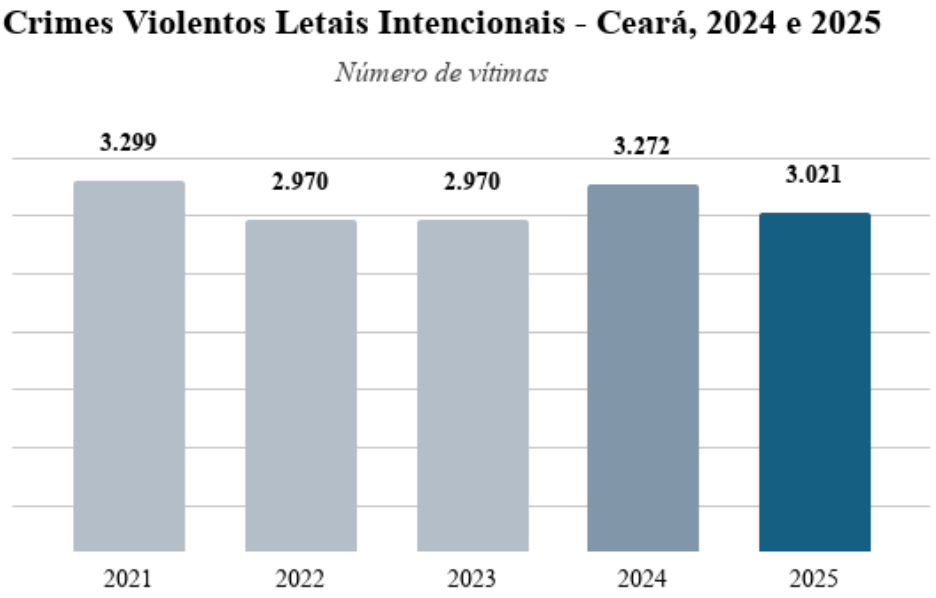
No tópico de Segurança Pública, a Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE examinou os indicadores de Crimes Violentos Letais Intencionais

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

(CVLI) e Crimes Violentos Contra o Patrimônio (CVP), com base nos dados divulgados pela SSPDS/CE.

Em 2025, o Estado do Ceará registrou **3.021 vítimas de CVLI**, o que representou **redução de 7,67%** em relação ao exercício anterior, quando haviam sido contabilizadas 3.272 vítimas. Ao longo do ano, os registros mensais mantiveram comportamento relativamente estável, com maior número em outubro, com 284 vítimas, e menor em abril, com 202 vítimas.

Segue, abaixo, gráfico comparativo dos Crimes Violentos Letais e Intencionais entre os exercícios de 2021 e 2025:

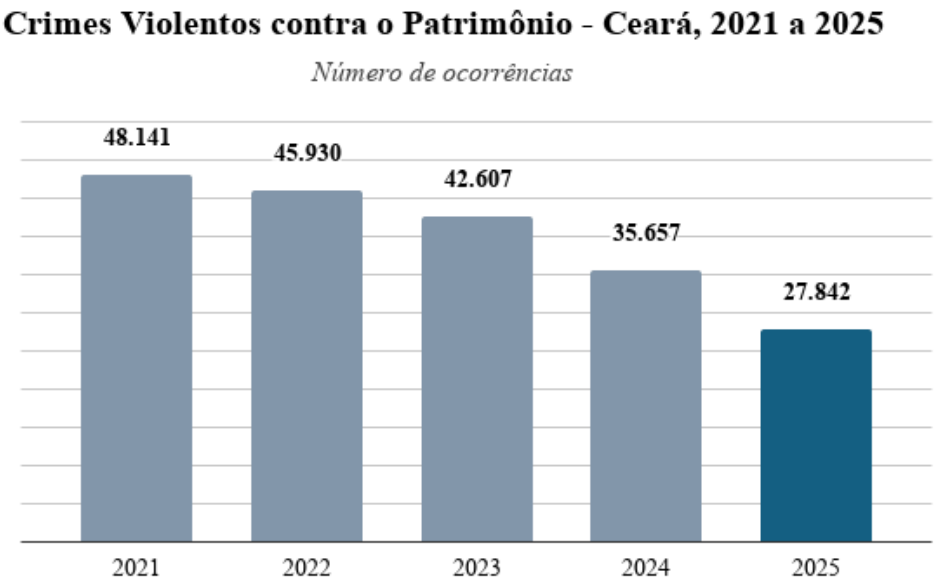


Fonte: Elaborado pelo Relator.

À luz dos dados apresentados, depreende-se que, não obstante a melhora verificada no último ano, o quantitativo permaneceu superior aos níveis apurados em 2022 e 2023, ambos com 2.970 vítimas, o que denota a persistência da violência letal em patamar elevado no Estado.

A **redução** foi **mais expressiva** no indicador de **Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP)**. Em 2025, foram **registradas 27.842 ocorrências**, frente a 35.657 em 2024, o que corresponde a uma **diminuição de 7.815 casos**, ou 21,92%. No recorte mensal, o maior quantitativo ocorreu em maio, com 2.615 registros, e o menor em dezembro, com 1.853 ocorrências.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Assim, os dados evidenciam **melhora nos principais indicadores de criminalidade analisados**, especialmente nos crimes contra o patrimônio, que apresentaram uma trajetória de redução contínua no período de 2021 a 2025. **Ainda assim, os volumes absolutos registrados recomendam a continuidade do acompanhamento das políticas públicas de segurança, a fim de verificar a sustentabilidade da redução observada**.

A questão das políticas públicas de segurança da população e redução da criminalidade já foi **objeto** de **recomendação** no âmbito da análise de **prestações de contas relativas a exercícios anteriores**:

> Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade. (**Recomendação nº 3** do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

- Na **execução orçamentária** de 2025, os programas com impacto direto na redução da criminalidade, executados pelo Governo Estadual por meio da SSPDS e vinculadas, alcançaram **99,24%** dos recursos disponibilizados no Programa 196 - "Segurança Pública Fortalecida e Integrada à Sociedade", no montante de **R$ 5.132.273.693,02**;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- Os **resultados** de 2025, em comparação com 2024, evidenciaram **redução dos principais indicadores de criminalidade**, com queda de 7% nos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), 39% nos casos de latrocínio, 21,9% nos Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), 21,1% nos roubos de aparelhos celulares e 89% nos furtos;
- As estratégias operacionais e programas específicos, a exemplo do **programa Meu Celular**, contribuíram para a recuperação de equipamentos subtraídos e para o desestímulo à prática de delitos patrimoniais;
- As ações de enfrentamento ao crime também produziram **aumento de 13% na apreensão de armas de fogo**, **15,9% nas prisões** por crimes em geral, **32,5% nas prisões relacionadas aos CVLI e 96,1% nas prisões relacionadas a organizações criminosas**.
- Os dados apresentados demonstram avanços nas políticas públicas de segurança e na atuação integrada das instituições, apontando maior controle da criminalidade e fortalecimento das estratégias adotadas pelo Estado;
- O Governo do Ceará, por meio da SSPDS, desenvolveu o **Programa de Cumprimento de Mandatos de Prisão (Procumpri)**, inicialmente em caráter experimental, regulamentado pelo Decreto nº 37.055, de 29 de dezembro de 2025, voltado ao cumprimento de diligências em endereços de foragidos da Justiça. O Procumpri contou com equipes da Polícia Civil do Estado do Ceará, da Polícia Militar do Ceará, além do suporte da Ciops e da Ciopaer, tendo realizado, em 2025, 43.493 diligências, que resultaram em **1.935 capturas de foragidos**;
- O Programa 196 - Segurança Pública Fortalecida e Integrada à Sociedade - apresentou, em 2025, diversas realizações, incluindo estudos e pesquisas em segurança pública, publicação de painéis dinâmicos mensais, atendimento biopsicossocial a profissionais e dependentes da segurança pública e atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade. Ainda foram destacadas ações de **capacitação** e **provimento de pessoal**, com **capacitação de 12.189 profissionais**, **qualificação de 560 novos soldados policiais militares**, formação de **71 profissionais para cargos da Pefoce, nomeação de 70 candidatos ao cargo de 2º Tenente da Polícia Militar do Ceará e realização de 46 capacitações** voltadas ao atendimento de grupos vulneráveis.

A **Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE** concluiu pelo **atendimento** da Recomendação nº 3, ao reconhecer que a Administração Estadual **comprovou, de forma suficiente, a adoção de medidas concretas voltadas ao fortalecimento da segurança pública**.

No exame da efetividade das providências adotadas, a Diretoria do TCE/CE ressaltou que os resultados alcançados extrapolaram a mera demonstração formal de execução, pois os indicadores temáticos do próprio RCI-2025 evidenciaram redução

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

expressiva da criminalidade no exercício de 2025. Assim, **concluiu-se que houve alinhamento entre o esforço administrativo empreendido e a efetividade dos resultados produzidos, razão pela qual a recomendação foi considerada atendida**.

O **MPC/TCE-CE divergiu** da Secex/TCE-CE quanto ao status da presente recomendação. Segundo o parecer ministerial, as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Ceará revelaram **eficácia apenas parcial**, pois, **apesar da retração dos indicadores de criminalidade no período analisado, subsiste quadro grave e estrutural de violência**.

O parecer destaca que, conforme dados do **Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2026**, o **Estado do Ceará permaneceu na 3ª posição entre as unidades federativas mais violentas do País**, mesmo com redução de 7,5% na taxa geral de mortes violentas, passando de 37,5 para 34,7 por 100 mil habitantes.

O MPC/TCE-CE ressaltou, ainda, a **criticidade da situação** em municípios específicos, notadamente **Maranguape, Maracanaú e Caucaia**, cujas **taxas de Mortes Violentas Intencionais permaneceram entre as mais elevadas do cenário nacional em 2025**.

À vista disso, o MPC/TCE-CE opinou pela reclassificação da **Recomendação nº 3** para o status de "**em fase de implementação**", com sua reiteração, a fim de que o Poder Executivo Estadual intensifique políticas públicas específicas e concretas voltadas aos territórios e segmentos mais vulneráveis, buscando assegurar redução sustentável dos indicadores de criminalidade.

No exame da matéria, verifico que o Poder Executivo Estadual apresentou **avanços relevantes na política de segurança pública em 2025**. Destacam-se a execução de 99,24% dos recursos do Programa 196 - Segurança Pública Fortalecida e Integrada à Sociedade, os investimentos em inteligência, tecnologia e estrutura operacional, as ações de capacitação e o fortalecimento de programas voltados à prevenção e ao enfrentamento da criminalidade.

Também merecem registro os resultados positivos observados nos principais indicadores, especialmente a redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) e dos Crimes Violentos contra o Patrimônio (CVP), em comparação com o exercício anterior.

Apesar desses avanços, entendo que ainda não há elementos suficientes para reconhecer o atendimento integral da recomendação. Conforme ressaltado pelo MPC/TCE-CE, permanece um quadro preocupante de violência no Estado, inclusive com a permanência do Ceará entre as unidades federativas com maiores índices de criminalidade violenta do País e com situação crítica em determinados municípios.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Dessa forma, considero adequada a **manutenção da Recomendação nº 3** no status de "**em fase de implementação**", especialmente para fins de monitoramento da continuidade e da sustentabilidade dos avanços verificados, nos termos seguintes:

> Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.

Registra-se, ainda, a manifestação do MPC/TCE quanto à necessidade de acompanhamento das ações de fiscalização relacionadas à segurança pública, diante da relevância da matéria, do volume de recursos envolvidos e do impacto social dos programas governamentais nessa área, consubstanciada na **Recomendação nº 1**, inserida no Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7) **à Secretaria de Controle Externo deste Tribunal de Contas**.

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

Conforme informado pela Secretaria de Controle Externo, foram inseridas **ações estratégicas de segurança pública na Matriz de Priorização de Objetos de Fiscalização para o biênio 2026/2027**, com previsão de auditorias operacionais voltadas ao Sistema Penitenciário e à aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Nesse contexto, considerando que ainda não foi plenamente atendida, entendo **pertinente a manutenção** dessa **recomendação**.

2 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O sistema orçamentário previsto na Constituição Federal de 1988 é baseado em três peças fundamentais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

No âmbito do Estado do Ceará, a Emenda à Constituição Estadual nº 114/2022 incluiu o Planejamento de Longo Prazo (PLP).

Cada uma dessas peças possui função específica e necessita estar alinhada a um mesmo objetivo, qual seja: o planejamento da atividade financeira do Estado.

Com o objetivo de avaliar esse sistema no âmbito do Estado do Ceará em relação ao exercício financeiro de 2025, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

examinou os referidos instrumentos orçamentários, integrados por meio de Programas e normatizados pela Constituição Federal de 1988 (arts. 165 a 169), pela Constituição do Estado do Ceará (arts. 203 a 210) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 4º e 5º).

Dividiu-se o capítulo em sete seções:

A **seção 2.1** introduziu o Plano Estratégico Estadual de Longo Prazo – PLP como instrumento estruturante do planejamento público estadual, destacando seu fundamento constitucional, sua disciplina legal, seu horizonte temporal ampliado e sua função orientadora em relação às políticas públicas e aos instrumentos de planejamento e orçamento.

A **seção 2.2** abordou o Plano Plurianual (**PPA**) 2024-2027 do Estado do Ceará, analisando a sua estrutura, sua integração com o orçamento anual e o grau de execução dos programas e metas previstos para o exercício de 2025. Deu-se destaque à aderência dos programas vinculados ao **Plano de Governo** do Exmo. Governador, Elmano de Freitas da Costa, ao PPA 2024-2027, assim como o correspondente nível de execução desses programas no exercício em referência.

A **seção 2.3** procedeu à análise da Lei de Diretrizes Orçamentária (**LDO**) do Estado do Ceará para o exercício financeiro de 2025, especialmente no que se refere às normas relativas ao controle de custos e resultados e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, ao Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e à utilização da Reserva de Contingência.

A **seção 2.4** tratou da Lei Orçamentária Anual (**LOA**) do Estado do Ceará para o exercício financeiro de 2025, com destaque aos requisitos nas Constituições Federal e Estadual, além de na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/64.

A **seção 2.5** abordou a **execução orçamentária** do governo estadual no exercício financeiro em referência, com especial relevo para o comportamento das receitas e despesas previstas e realizadas, o resultado orçamentário e a observância do limite de abertura de créditos suplementares.

A **seção 2.6** apresentou, de forma breve e consolidada, os recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas para execução descentralizada de programas governamentais, bem como os valores vinculados à execução de contratos de Parceria Público-Privada.

A **seção 2.7** examina a execução orçamentária dos investimentos realizados pelo governo do Estado do Ceará no período analisado, com ênfase na composição das fontes de financiamento, no desempenho da execução em relação aos valores autorizados e na evolução frente ao exercício anterior. Também são analisados os investimentos custeados por recursos próprios, inclusive sua distribuição por função de governo, com

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

destaque para aquelas relacionadas aos direitos sociais, a fim de verificar o comportamento da autorização orçamentária e do percentual de execução nessas áreas.

De modo geral, filio a análise contida nos Relatórios Técnicos das Contas do Governador 2025, com as considerações a seguir:

2.1 Planejamento de Longo Prazo - Ceará 2050

A Emenda Constitucional nº 114/2022 conferiu centralidade ao planejamento de longo prazo ao introduzir, na Constituição estadual, o plano estratégico de desenvolvimento de longo prazo.

Nos termos do **art. 203, §1º da Constituição do Estado do Ceará**, a lei do plano estratégico de longo prazo deve estabelecer diretrizes e objetivos destinados à criação de condições estruturantes para um ciclo prolongado de crescimento econômico e social sustentável, apto a contribuir para a redução das desigualdades sociais e regionais do Estado.

Esse plano deve ter duração mínima de 20 anos, equivalente a cinco Planos Plurianuais, além de estar alinhado aos princípios da Gestão Democrática Compartilhada para Resultados e da Participação Cidadã.

Em cumprimento à Constituição estadual, foi promulgada a **Lei Estadual nº 18.709/2024**, que instituiu o Plano Estratégico Estadual de Longo Prazo – PLP.

A Lei Estadual definiu o PLP, no art. 1º, § 2º, como instrumento de planejamento das políticas públicas de longo prazo no âmbito da Administração Pública Estadual, destinado a orientar a implementação dessas políticas e a fomentar o desenvolvimento sustentável estadual em um horizonte de crescimento econômico, social e ambiental, com a expectativa de promover a redução sustentada das desigualdades sociais e regionais.

O PLP pauta-se pelas premissas da Participação Popular Cidadã, da Governança Pública Compartilhada, da Transversalidade e Intersetorialidade e da adequação aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável nos níveis econômico, social, territorial e ambiental.

A estrutura do PLP compreende **visão de futuro, objetivos estratégicos, indicadores estratégicos e áreas estratégicas**. A visão de futuro, constante do Anexo I da Lei, sintetiza a orientação geral do plano: "Estado justo e sustentável. Forte em conhecimento e oportunidades". Já o Anexo II apresenta 30 objetivos estratégicos, abrangendo dimensões sociais, econômicas, territoriais, ambientais, institucionais, tecnológicas e de inovação, o que evidencia o caráter amplo e integrado do planejamento.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Lei Estadual nº 18.709/2024 também conferiu ao PLP **duração de 24 anos**, contados a partir de 2024, **período equivalente a seis Planos Plurianuais**. Além disso, previu a **revisão periódica do plano**, considerando a execução de dois PPAs e os planos e políticas de desenvolvimento elaborados e validados pela Seplag, sem prejuízo de readequações em razão de eventos extraordinários. Essa previsão reforça o **caráter dinâmico do planejamento de longo prazo**, que deve conciliar estabilidade estratégica com capacidade de adaptação às mudanças relevantes da realidade.

A **integração do PLP com os demais instrumentos de planejamento e orçamento** também foi expressamente disciplinada. A Lei estabelece que o PPA, a LDO e a LOA devem guardar consonância com as estratégias, os objetivos e os indicadores do PLP e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

No PPA 2024-2027, esse alinhamento é evidenciado no Anexo VIII – Alinhamento com os Objetivos do Planejamento de Longo Prazo, no qual são relacionadas as entregas previstas no plano plurianual aos objetivos estratégicos definidos para o horizonte de longo prazo do Estado.

No mesmo sentido, a sistemática de monitoramento e avaliação do PLP deve considerar as múltiplas dimensões da realidade contempladas no próprio plano e nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, bem como os elementos e as informações constantes dos instrumentos de planejamento estadual de médio e longo prazos. A aferição de desempenho do plano, portanto, deve ocorrer por meio de indicadores vinculados às metas estratégicas estabelecidas ao longo de sua vigência, observadas as variáveis conjunturais, circunstanciais ou imprevisíveis que possam interferir na realidade planejada.

Por fim, a Lei institui modelo próprio de governança do PLP, baseado na **Governança Pública Compartilhada**. Esse modelo contempla a atuação do Comitê Estratégico, instância superior formada pelo Governador, por órgãos estaduais vinculados ao planejamento, por outros Poderes e por representantes da sociedade civil organizada, bem como da Seplag, responsável pela operacionalização das atividades inerentes ao plano. Ao Comitê Estratégico compete analisar o alcance dos objetivos estratégicos e formular proposições no âmbito das formulações estratégicas, observada a representatividade das instâncias regionais, com abrangência nos 14 territórios do Estado.

Dessa forma, observa-se que o Plano Estratégico Estadual de Longo Prazo – PLP constitui instrumento estruturante do planejamento público estadual, com fundamento constitucional, disciplina legal própria, horizonte temporal ampliado, mecanismos de governança, previsão de revisão periódica e exigência de integração com o PPA, a LDO e a LOA. **Sua adequada observância mostra-se, portanto,**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

relevante para conferir coerência, continuidade e orientação estratégica às políticas públicas estaduais e à alocação dos recursos públicos.

2.2 Plano Plurianual - PPA 2024-2027 do Estado do Ceará

Nesta seção, abordou-se o PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, analisando a sua estrutura, sua integração com o orçamento anual e o grau de execução dos programas e metas previstos para o exercício de 2025. Deu-se destaque à aderência dos programas vinculados ao **Plano de Governo** do Exmo. Governador, Elmano de Freitas da Costa, ao PPA 2024-2027, assim como o correspondente nível de execução desses programas no exercício em referência.

O Plano Plurianual é instrumento de planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais e deve dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

De natureza orçamentária, o PPA institui-se por lei com vigência de 4 (quatro) exercícios. É a exegese do art. 165, I e §1º, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 35, §2º, inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

2.2.1 PPA 2024-2027 do Estado do Ceará: instituição e revisões

O Plano Plurianual 2024-2027 do Governo do Estado do Ceará foi instituído pela **Lei Estadual nº 18.662/2023**, tendo sido **revisado** em dezembro de 2024 pela Lei Estadual nº 19.072/2024 e em dezembro de 2025 pela Lei nº 19.612/2025, tendo as respectivas revisões, segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, atendido aos condicionantes do art. 13 da Lei Estadual nº 18.662/2023[3].

[3] Art. 13. Considera-se revisão do PPA 2024-2027 a inclusão, exclusão, alteração ou adequação de eixos, temas e programas.
§1º A revisão de que trata o caput, ressalvados os casos de adequação, dispostos nos parágrafos 4° e 5° deste artigo, será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei, sempre que necessário, no caso de inclusão ou exclusão de eixos, temas e programas, incluindo os temas transversais.
§2º Os projetos de lei de revisão do Plano Plurianual que incluam eixos, temas e, ou, programas deverão conter todos os respectivos atributos desses elementos.
§3º Considera-se alteração de programa a inclusão, exclusão ou alteração de objetivos específicos e entregas, com respectivas metas, bem como a inclusão de ações que não necessitem de aporte de recursos orçamentários.
§4º O Poder Executivo, para alinhar a implementação do Plano à dinâmica do panorama socioeconômico, aperfeiçoar a mensuração dos seus resultados, e para atender ao disposto nas leis orçamentárias anuais e créditos adicionais, fica autorizado a, por meio de decreto, promover a adequação dos eixos, temas e programas no caso de:
I – inclusão, exclusão ou alteração de indicadores estratégicos e temáticos, com correspondentes metas, bem como a redefinição das metas dos indicadores;
II – melhoria nos enunciados dos indicadores estratégicos, e temáticos e dos objetivos específicos, desde que não altere sua finalidade precípua;
III – redefinição do quantitativo e da regionalização das metas das entregas; e
IV – ajuste nas vinculações entre ações e entregas, visando à garantia da integração dos instrumentos de planejamento.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

2.2.2 Estrutura do PPA 2024-2027

O PPA 2024-2027 foi estruturado em torno de quatro eixos governamentais de atuação setorial, a saber: 1. O Ceará que Cuida, Educa e Valoriza as Pessoas; 2. O Ceará que Inova, Produz e Trabalha; 3. O Ceará que Preserva, Convive e Zela pelo Território; e 4. O Ceará que Participa, Planeja e Alcança Resultados.

Esses eixos se desdobraram em 25 temas estratégicos e 98 programas temáticos, com as respectivas justificativas, além de objetivos assentados em indicadores de resultados, metas e iniciativas esperadas para todo o período de referência, tudo de forma articulada e sistêmica e a permitir o monitoramento e a avaliação contínuos.

No ano de 2024, a Lei nº 19.072/2024 ajustou atributos de programas já instituídos pela Lei nº 18.662/2023 para os exercícios de 2025 a 2027, mediante a inserção de novas entregas em programas preexistentes, sem modificar a estrutura geral do PPA. As adequações recaíram sobre áreas como educação, inclusão social, direitos das mulheres, trabalho e renda, recursos hídricos, gestão fiscal e atuação ministerial.

Em 2025, a atualização foi mais abrangente e correspondeu à revisão do PPA para o biênio 2026-2027. A Lei nº 19.612/2025 redefiniu a programação do Plano mediante novos anexos relativos à estrutura, aos eixos, temas e programas, aos valores financeiros, às entregas regionalizadas e aos alinhamentos com diretrizes regionais, temas transversais, ODS e Planejamento de Longo Prazo, além de promover ajustes em metas, valores e entregas, inclusive com a inclusão do Programa 254, destinado ao fortalecimento da economia de impacto no Estado do Ceará.

2.2.3 Integração do PPA com a LOA

Os instrumentos orçamentários – PPA, LDO e LOA – devem operar sob uma lógica de harmonia e integração. Enquanto ao PPA cabe fixar diretrizes, objetivos e metas (art. 165, §1º, da CF/88), à LDO cumpre dispor sobre metas e prioridades (art.

§5º O Poder Executivo fica autorizado também a, de forma gerencial, promover as seguintes adequações:
I – alterar o órgão gestor do programa;
II – ajustar a definição das entregas, quando necessário para tornar a linguagem mais clara e acessível, desde que não implique em alteração de sua essência;
III – ajustar vinculações das entregas às Diretrizes Regionais, Temas Transversais, Planejamento de Longo Prazo e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
IV – atualizar os anexos desta lei a partir dos processos de revisão; e
V – ajustar o ano e o valor de referência dos indicadores estratégicos, e temáticos.
§6º Caberá à Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará (Seplag) definir os prazos, diretrizes e orientações técnicas para a realização das situações de revisão de que trata o caput deste artigo.
§7º O Poder Executivo, para proporcionar execução de estratégias urgentes e não previstas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, fica autorizado a, por meio de decreto, promover a alteração de programas, nas situações previstas no §3.º deste artigo, dando imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

165, §2º, da CF/88) e à LOA, a programação orçamentária dos órgãos e entidades (art. 165, §5º, da CF/88).

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, a integração entre o PPA e a LOA "é fundamental para a consecução dos objetivos do planejamento de médio prazo por meio da execução do planejamento de curto prazo" e, nos instrumentos orçamentários do Estado do Ceará, se deu por meio dos Programas e de seus Objetivos Específicos expressos na LOA, alinhados com as metas e prioridades previstas na LDO.

Os programas, classificados em finalísticos[4], administrativos[5] e especiais[6], relacionam-se aos temas estratégicos, enquanto instrumentos da Base Tática destinados a organizar a ação governamental para o alcance dos resultados previstos nos temas e eixos do PPA.

O Programa 111 — Habitação e Regularização Fundiária Urbana, por exemplo, programa finalístico integrante do tema 1.1 — Acesso a Terra e Moradia, vincula-se ao eixo 1 — O Ceará que Cuida, Educa e Valoriza as Pessoas, voltado à geração de entregas à sociedade, como geocadastro, títulos e unidades habitacionais.

Já o Programa 421 — Gestão Administrativa do Ceará, programa administrativo integrante do tema 4.2 — Planejamento, Gestão e Transformação Digital, vincula-se ao eixo 4 — O Ceará que Participa, Planeja e Alcança Resultados, destinado ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental.

Destaca-se, por fim, o Programa 427 — Encargos Gerais do Estado, programa especial destinado ao cumprimento de obrigações legais e constitucionais, serviços da dívida e demais despesas que não geram entregas diretas à sociedade ou ao Governo.

2.2.4 Execução financeira dos Programas

A **execução dos programas governamentais** no exercício financeiro de 2025, considerando os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou a importância de **R$ 51,06 bilhões**, **que corresponde a 90,87% da dotação atualizada**.

Com vistas a propiciar melhor compreensão da execução orçamentária por tipo de programa, os dados foram organizados em painel visual, franqueando a identificação do valor autorizado, do montante empenhado, do saldo não empenhado, do percentual de execução e da composição do total empenhado:

[4] Programas que, para o alcance do resultado pretendido, geram bens ou serviços para a sociedade, prioritariamente, ou para o governo.
[5] Programas voltados para o funcionamento da máquina administrativa do Estado.
[6] Programas que não contribuem, de forma direta, para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Execução orçamentária por tipo de programa - 2025

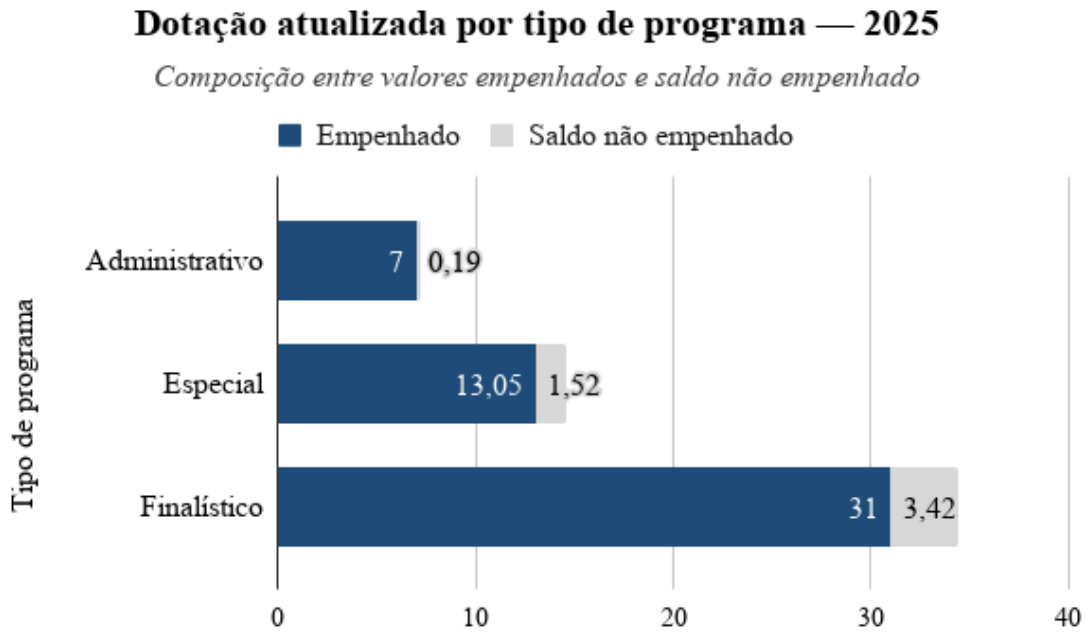
Dotação atualizada, valores empenhados, saldo não empenhado e participação no total empenhado

Total autorizado	Total empenhado	Execução global	Maior concentração
R$ 56,19 bi	**R$ 51,06 bi**	**90,87%**	**Finalístico: 60,72%**

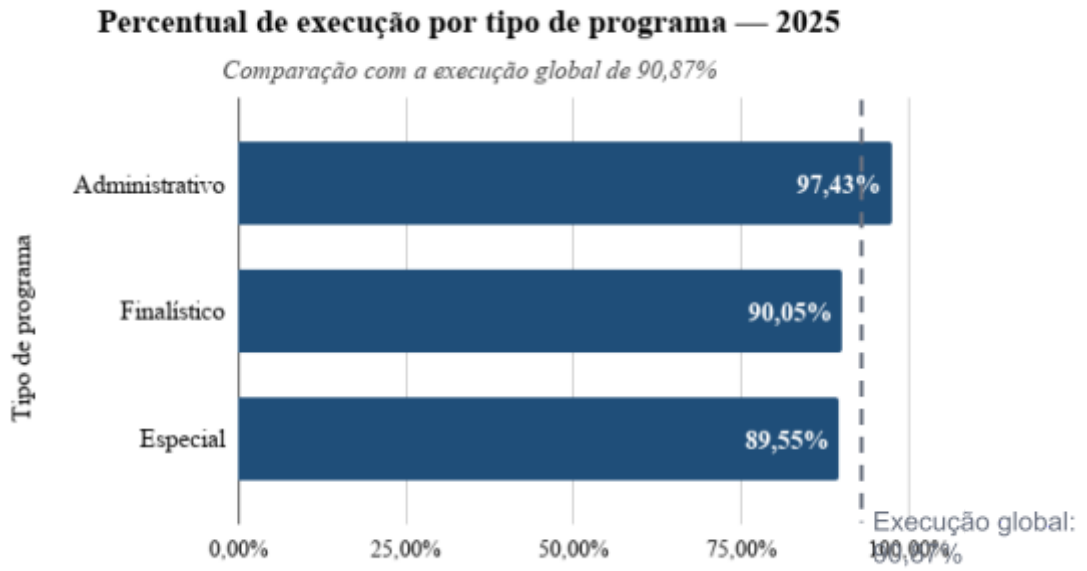
Tipo	Dotação atualizada	Empenhado	Saldo	Execução	Participação
Administrativo	R$ 7,19 bi	R$ 7,00 bi	R$ 0,19 bi	97,43%	13,72%
Especial	R$ 14,57 bi	R$ 13,05 bi	R$ 1,52 bi	89,55%	25,56%
Finalístico	R$ 34,42 bi	R$ 31,00 bi	R$ 3,42 bi	90,05%	60,72%
Total	**R$ 56,19 bi**	**R$ 51,06 bi**	**R$ 5,13 bi**	**90,87%**	**100,00%**

Nota: valores em bilhões de reais. Participação calculada sobre o total empenhado.

A execução orçamentária global correspondeu a 90,87% da dotação atualizada, tendo sido empenhados R$ 51,06 bilhões do total autorizado de R$ 56,19 bilhões.



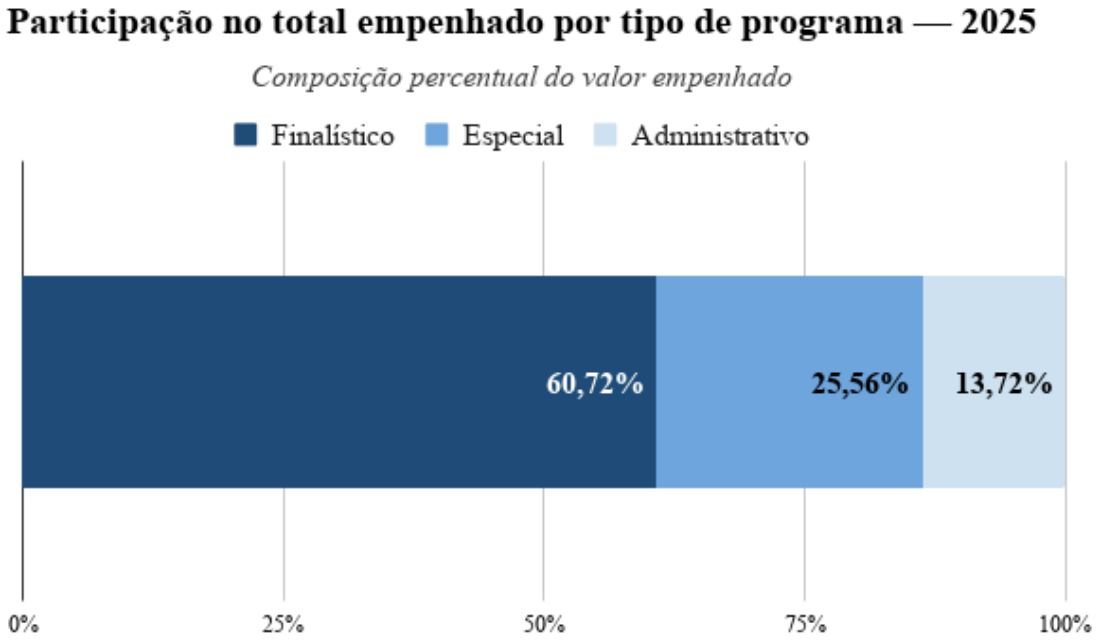
Nota: Valores em R$ bilhões.
Fonte: Elaborado pelo Relator.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Entre os tipos de programa, o **Administrativo** apresentou a **maior taxa de execução**, alcançando 97,43%, em patamar superior à média geral.

Os programas **Especiais** apresentaram execução de 89,55%, **ligeiramente inferior à média**, com saldo não empenhado de R$ 1,52 bilhão.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Por sua vez, os programas **Finalísticos** – aqueles responsáveis por fornecer bens e serviços à população cearense, concentraram a **maior parcela do valor empenhado**,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

equivalente a 60,72% do total, embora tenham registrado percentual de execução próximo ao índice global.

2.2.4.1 Programas administrativos e especiais

Dos programas administrativos e especiais trazidos no PPA 2024-2027 do Estado do Ceará e analisados pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, foram destacados o programa administrativo 421 ("Gestão Administrativa do Ceará e Manutenção") e os programas especiais 426 ("Previdência Estadual"), 427 ("Encargos Gerais do Estado") e 999 ("Reserva de Contingência").

A evolução da execução entre 2024 e 2025 foi sistematizada nas tabelas e nos gráficos seguintes:

Evolução da execução dos programas administrativos e especiais — 2024–2025

Gestão Administrativa	Previdência Estadual	Encargos Gerais
R$ 7,00 bi	+9,32%	R$ 6,98 bi
execução em 2025	frente a 2024 corrigido	53,5% do valor no orçamento

Programa	Tipo	2024*	2025	Variação	Leitura
421 - Gestão Administrativa do Ceará	Administrativo	R$ 6,82 bi	R$ 7,00 bi	+2,73%	Crescimento moderado
426 - Previdência Estadual	Especial	R$ 5,55 bi	R$ 6,07 bi	+9,32%	Aumento relevante
427 - Encargos Gerais do Estado	Especial	R$ 4,55 bi	R$ 6,98 bi	+53,41%	Maior crescimento absoluto
999 - Reserva de Contingência	Especial	-	-	-	Sem execução indicada

* Valores de 2024 corrigidos pelo IPCA, conforme nota metodológica

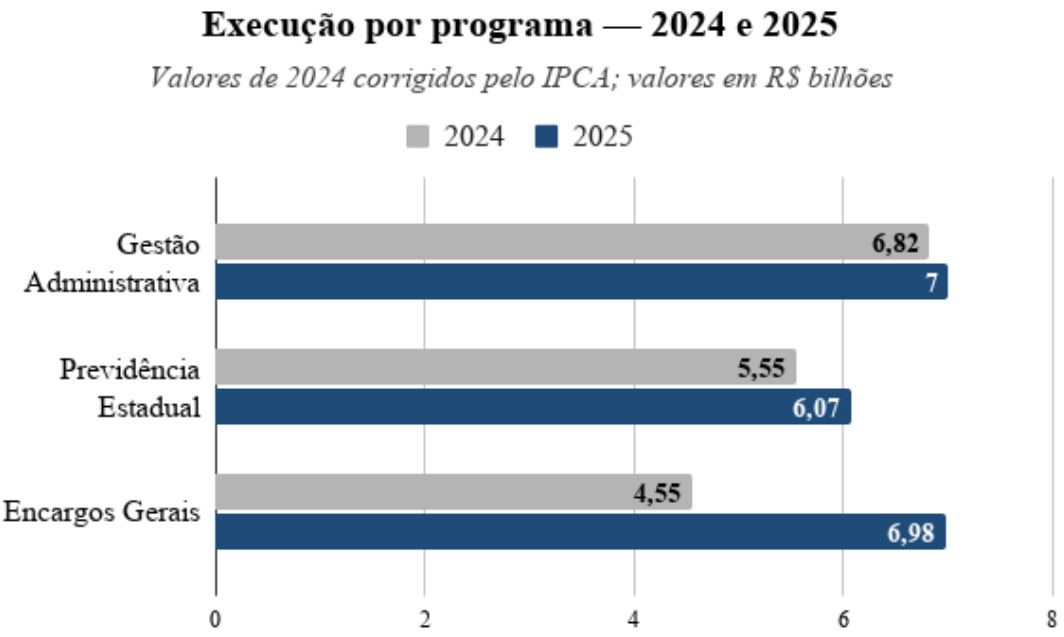
Trata-se o Programa 421 - Gestão Administrativa do Ceará de ação de natureza administrativa, voltada ao suporte e ao funcionamento dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual. Em 2025, sua execução alcançou aproximadamente R$ 7 bilhões, representando variação positiva de 2,73% em relação ao exercício anterior. Esse resultado evidencia crescimento moderado das despesas destinadas à manutenção da estrutura administrativa do Estado.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O Programa 426 - Previdência Estadual classifica-se como programa especial, relacionado às obrigações previdenciárias estaduais. Em 2025, sua execução atingiu cerca de R$ 6,07 bilhões, com incremento de 9,32% em comparação com 2024, dado que revela a relevância crescente dessa despesa no conjunto dos encargos permanentes do Estado.

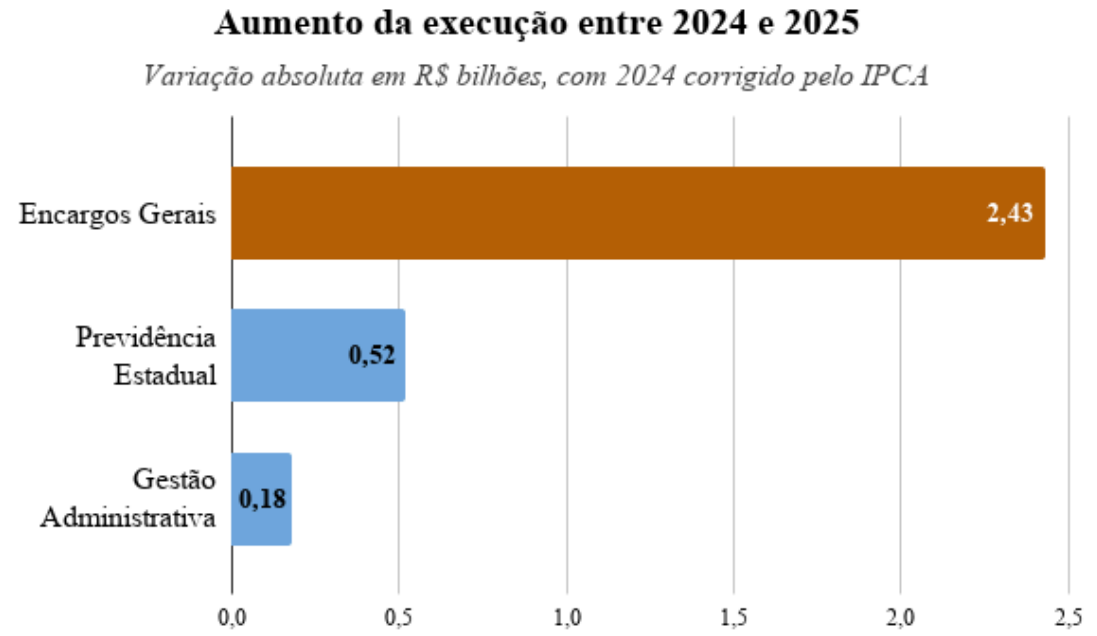
Em relação ao Programa 427 - Encargos Gerais do Estado, verifica-se que concentrou a maior despesa entre os programas especiais no exercício de 2025, alcançando R$ 6,98 bilhões. Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, esse montante correspondeu a 53,50% da execução dos programas especiais, refletindo o peso das obrigações gerais, especialmente aquelas associadas ao pagamento de dívidas do Estado.

Por derradeiro, o Programa 999 - Reserva de Contingência consiste em dotação orçamentária de natureza específica, não previamente destinada a órgão, fundo ou despesa determinada. Sua previsão na Lei Orçamentária Anual cumpre função prudencial, devendo sua utilização observar os critérios legais aplicáveis e os parâmetros definidos com base na receita corrente líquida.



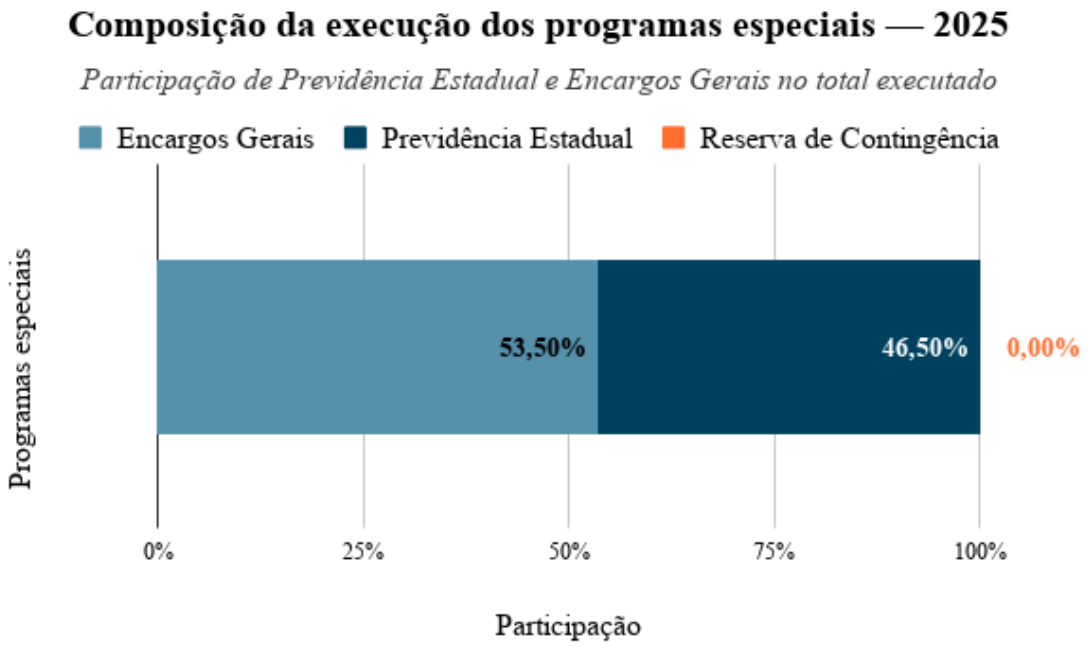
Fonte: Elaborado pelo Relator.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

A leitura conjunta dos elementos visuais demonstra crescimento nos programas analisados, com destaque para **Encargos Gerais do Estado**, que trata do pagamento de dívidas do Estado, cuja execução passou de R$ 4,55 bilhões, em 2024 corrigido pelo IPCA, para R$ 6,98 bilhões em 2025. Esse programa respondeu pelo maior crescimento absoluto, de aproximadamente R$ 2,43 bilhões, e representou 53,50% da execução dos programas especiais em 2025, como demonstra o gráfico seguinte:



A Reserva de Contingência não apresentou execução indicada no gráfico analisado.
Fonte: Elaborado pelo Relator.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

2.2.4.2 Programas Finalísticos

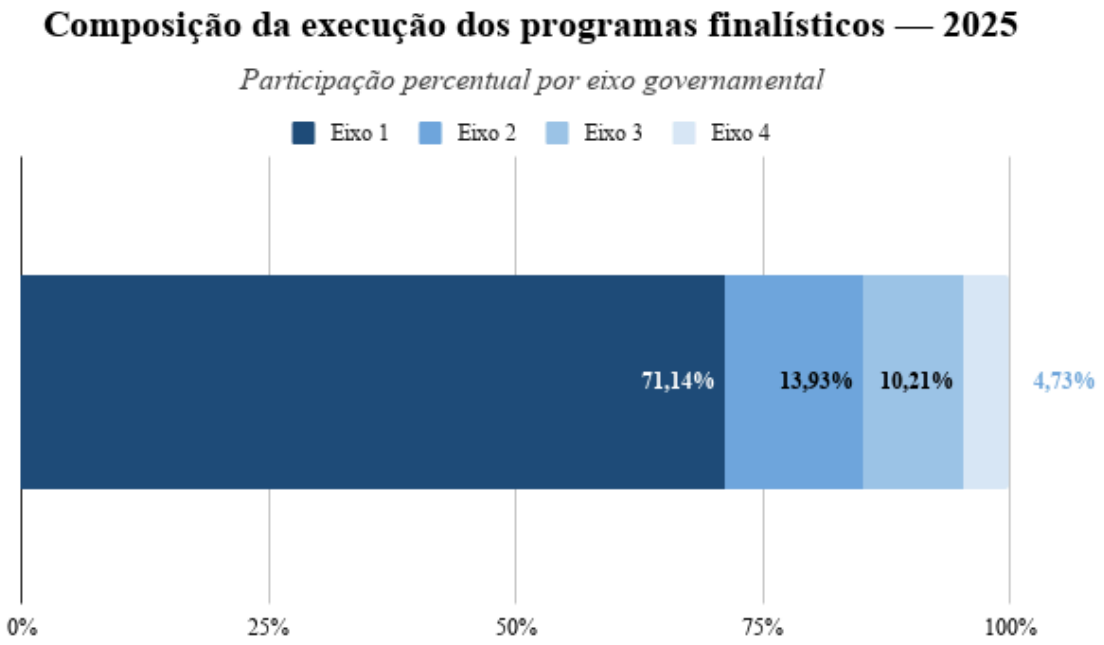
Em 2025, a execução dos programas finalísticos concentrou-se de forma expressiva no Eixo 1 — O Ceará que cuida, educa e valoriza as pessoas, com R$ 22,05 bilhões, equivalentes a 71,14% do total executado.

A leitura conjunta dos dados evidencia a centralidade das políticas públicas voltadas às pessoas.

Programas finalísticos	Eixo dominante	Valor concentrado no Eixo 1
R$ 31,00 bi	71,14%	R$ 22,05 bi
total empenhado em 2025	participação do Eixo 1	cuidado, educação e valorização das pessoas

Eixo governamental	Participação	Valor aproximado	Leitura
Eixo 1 - O Ceará que cuida, educa e valoriza as pessoas	71,14%	R$ 22,05 bi	Eixo dominante
Eixo 2 - O Ceará que inova, produz e trabalha	13,93%	R$ 4,32 bi	Segunda maior participação
Eixo 3 - O Ceará que preserva, convive e zela pelo território	10,21%	R$ 3,17 bi	Participação intermediária
Eixo 4 - O Ceará que participa, planeja e alcança resultados	4,73%	R$ 1,47 bi	Menor participação

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

O Eixo 2 - O Ceará que inova, produz e trabalha apresentou a segunda maior representatividade entre os programas finalísticos, respondendo por 13,93% da execução orçamentária, aproximadamente R$ 4,32 bilhões. Embora distante do volume concentrado no Eixo 1, sua participação revela a presença de ações relevantes voltadas à inovação, produção e trabalho no planejamento governamental.

Quanto ao Eixo 3 - O Ceará que preserva, convive e zela pelo território, verifica-se participação de 10,21% na execução dos programas finalísticos, o que corresponde a aproximadamente R$ 3,17 bilhões. O montante indica a existência de dotação expressiva destinada às políticas relacionadas à preservação, convivência e gestão territorial, ainda que em patamar inferior aos dois primeiros eixos.

Por fim, o Eixo 4 - O Ceará que participa, planeja e alcança resultados, apresentou a menor representatividade orçamentária entre os programas finalísticos, com 4,73% do total executado, cerca de R$ 1,47 bilhão. A menor participação relativa não afasta sua relevância institucional, mas evidencia que, no exercício de 2025, a execução finalística concentrou-se de forma predominante nos demais eixos, especialmente no Eixo 1.

Análise do Nível de Execução Orçamentária dos programas finalísticos por Eixo

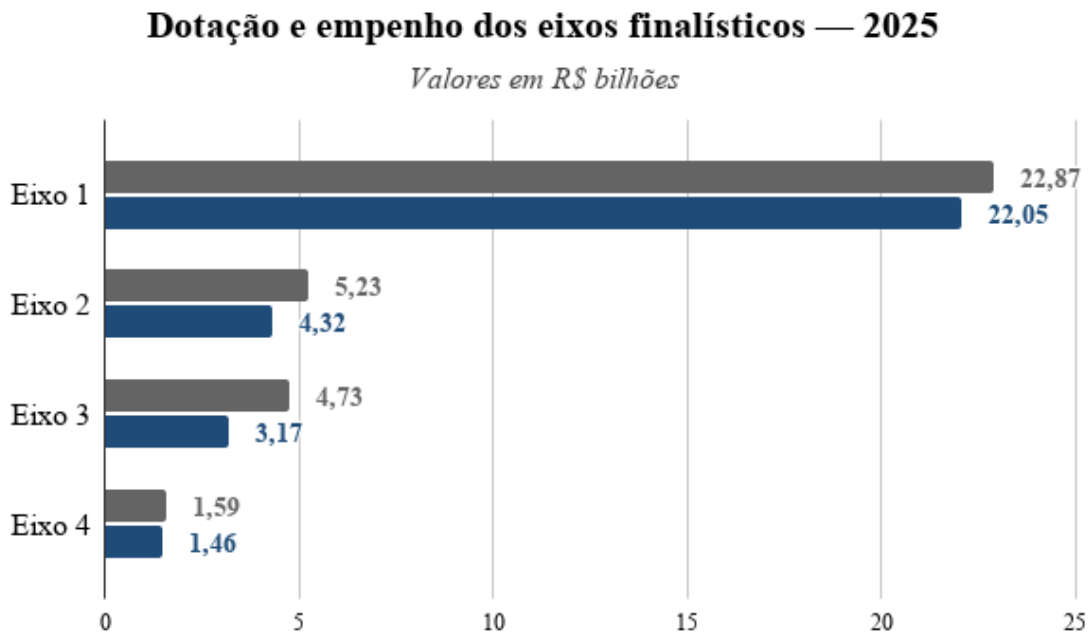
Os dados indicam níveis distintos de execução entre os eixos finalísticos.

Maior volume empenhado	Maior execução percentual	Menor execução percentual	Maior saldo não empenhado

R$ 22,05 bi	96,42%	66,88%	R$ 1,56 bi
Eixo 1	Eixo 1	Eixo 3	Eixo 3

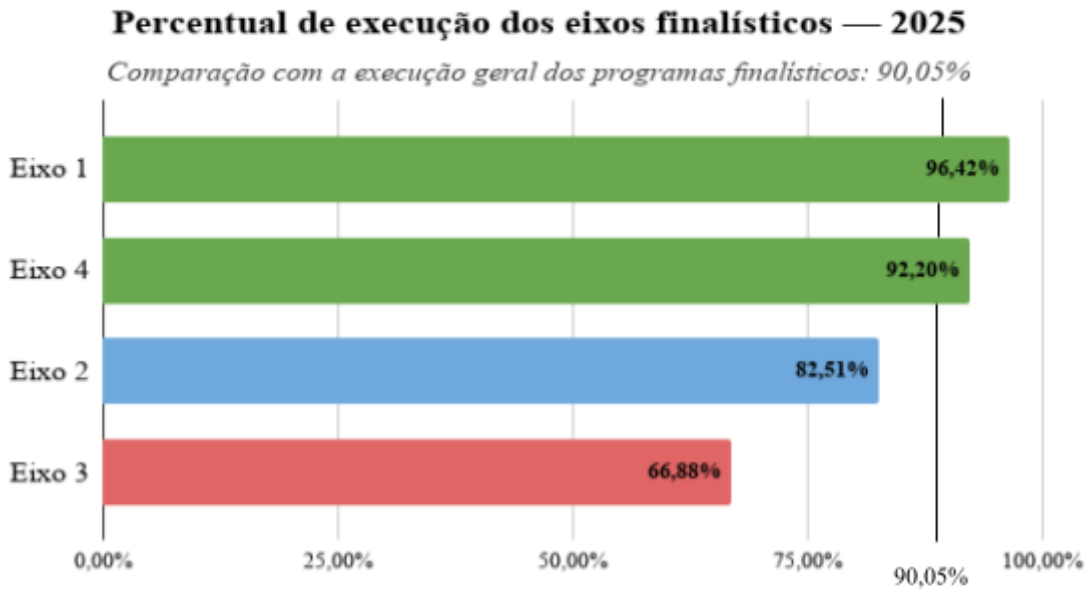
Eixo	Dotação atualizada	Empenhado	Saldo não empenhado	Execução
Eixo 1 - Cuida, educa e valoriza as pessoas	R$ 22,87 bi	R$ 22,05 bi	R$ 0,82 bi	96,42%
Eixo 4 - Participa, planeja e alcança resultados	R$ 1,59 bi	R$ 1,46 bi	R$ 0,13 bi	92,20%
Eixo 2 - Inova, produz e trabalha	R$ 5,23 bi	R$ 4,32 bi	R$ 0,91 bi	82,51%
Eixo 3 - Preserva, convive e zela pelo território	R$ 4,73 bi	R$ 3,17 bi	R$ 1,56 bi	66,88%

Fonte: Elaborado pelo Relator.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

O Eixo 1 — Cuida, educa e valoriza as pessoas apresentou o maior volume empenhado, R$ 22,05 bilhões, e também o maior percentual de execução, 96,42%, acima da execução geral dos programas finalísticos, de 90,05%.

O Eixo 4 também superou a referência geral, com execução de 92,20%, embora com menor volume financeiro.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

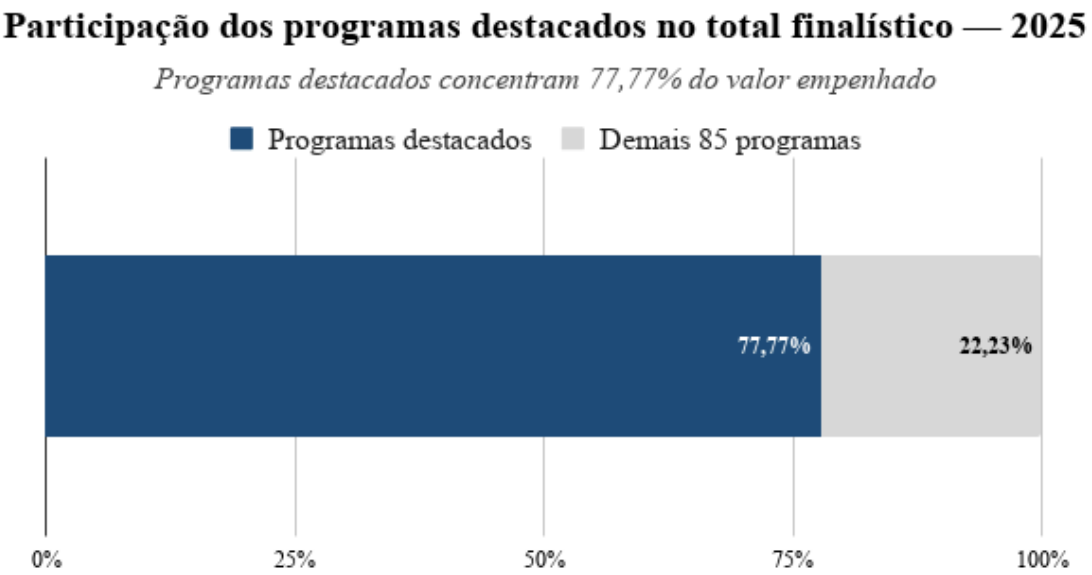
Em sentido oposto, os Eixos 2 e 3 apresentaram execução inferior à média dos programas finalísticos. O Eixo 2 registrou execução de 82,51%, com saldo não empenhado de R$ 0,91 bilhão. Já o Eixo 3 apresentou o menor percentual de execução, 66,88%, e o maior saldo não empenhado, de R$ 1,56 bilhão, indicando maior distanciamento entre a dotação atualizada e o valor efetivamente empenhado.

As maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos

Os dados evidenciam **forte concentração dos recursos finalísticos** em programas associados a **áreas essenciais**, especialmente **saúde, segurança pública e educação**, respondendo por **77,77% do total empenhado** nos programas finalísticos em 2025.

Programa	Área associada	Dotação	
171 - Atenção à saúde com acesso integral e de qualidade	Saúde	R$ 6.574.356.021,65	1º
196 - Segurança pública fortalecida e integrada à sociedade	Segurança pública	R$ 5.220.055.331,47	2º
143 - Desenvolvimento do Ensino Médio	Educação	R$ 3.336.341.802,68	3º

Programas destacados	Participação no total finalístico	Demais programas finalísticos
R$ 24,11 bi	77,77%	R$ 6,89 bi
valor empenhado	concentração dos destacados	22,23% do total



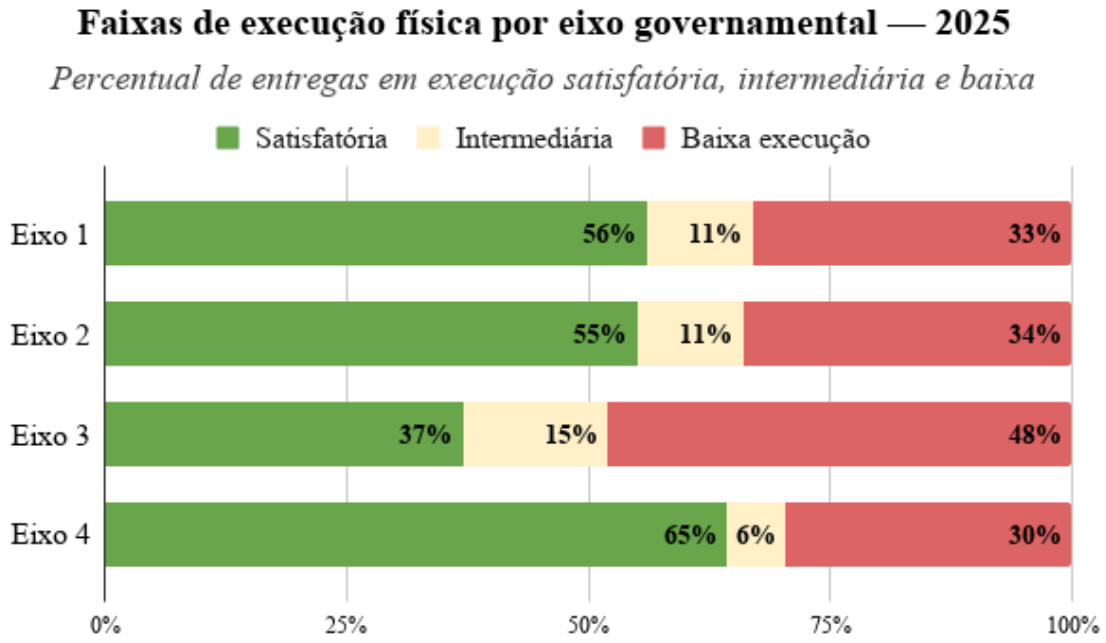
Fonte: Elaborado pelo Relator.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Essa concentração sugere **aderência da alocação orçamentária às prioridades estratégicas do PPA 2024-2027**.

Execução física dos programas finalísticos por Eixo

A execução física dos programas finalísticos apresentou desempenho *desigual* entre os eixos governamentais.



Nota: das 1.117 entregas do PPA, 342 foram desconsideradas no cálculo por ausência de meta planejada ou por execução superior a 130%, classificada como falha de planejamento.

Eixo	Satisfatória	Intermediária	Baixa execução
Eixo 1 - Cuida, educa e valoriza as pessoas	56%	11%	33%
Eixo 2 - Inova, produz e trabalha	55%	11%	34%
Eixo 3 - Preserva, convive e zela pelo território	37%	15%	48%
Eixo 4 - Participa, planeja e alcança resultados	65%	6%	30%

Fonte: Elaborado pelo Relator.

O **Eixo 4** apresentou a **maior proporção de entregas** situadas em faixa **satisfatória**, com 65%, seguido pelos Eixos 1 e 2, com 56% e 55%, respectivamente.

Por sua vez, o **Eixo 3** registrou o resultado mais crítico, com **apenas 37% das entregas nessa faixa e 48% classificadas como de baixa execução**, evidenciando maior distanciamento entre as metas planejadas e os resultados físicos alcançados.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Registre-se, todavia, que, do total de 1.117 entregas do Plano Plurianual, 342 foram desconsideradas no cálculo, seja por ausência de meta planejada, seja por execução superior a 130%, situação enquadrada como falha de planejamento. Nesses termos, a interpretação dos percentuais deve observar a referida delimitação metodológica.

No âmbito da análise da **prestação de contas relativa ao exercício de 2024**, expediu-se **recomendação** atinente à projeção orçamentária de programas finalísticos, nos termos da redação a seguir:

> Ao Poder Executivo a adoção de mecanismos voltados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico, direito social assegurado pela legislação brasileira (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado pelos princípios constitucionais que garantem a dignidade humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225 da CRFB). (**Recomendação nº 12** do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

- A **execução orçamentária da função Saneamento Básico** apresentou **incremento de 57,37% em 2025**, com aplicação de R$ 356.550.772,41, em comparação com R$ 226.819.615,26 em 2024.
- Especificamente sobre a função saneamento básico e os respectivos programas, destacou três Programas, a saber:
    - Programa 336, voltado à redução dos impactos da disposição inadequada de resíduos sólidos, à inclusão social e econômica de catadores e ao aprimoramento da gestão da política de resíduos sólidos. Neles foram destacadas adesões ao projeto Coleta Seletiva Solidária, concessão de benefícios a catadores e a associações/cooperativas, captação de materiais recicláveis, elaboração de produtos voltados à gestão integrada de resíduos sólidos, entrega de caminhões-baú, capacitações e assessorias técnicas.
    - Programa 351, que tem por objeto a ampliação do abastecimento de água e do esgotamento sanitário em áreas urbanas, além do planejamento e da melhoria da gestão dos serviços de saneamento. Nele foram apontadas ações de implantação de sistema de reuso de água, ampliação de sistemas de abastecimento e esgotamento sanitário, substituição de redes, duplicação de macrossistema, reorganização operacional da Cagece e recuperação e renovação de estruturas de saneamento.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

  - Programa 352, destinado à ampliação do abastecimento de água e do esgotamento sanitário em áreas rurais, bem como à melhoria da gestão comunitária e da política pública de saneamento rural. Nele foram indicadas implantações de sistemas de abastecimento de água, módulos sanitários domiciliares e cisternas, além de apoio técnico e institucional às entidades do Sistema Integrado de Saneamento Rural.
- O incremento na aplicação de recursos na função Saneamento Básico teve como um de seus impulsionadores a priorização das entregas relacionadas no Sistema de Monitoramento e Avaliação - SIMA, o que reforça o acompanhamento pela Seplag junto às setoriais responsáveis e possibilita maior agilidade na resolução de problemas ou entraves que possam comprometer o desempenho.
- **Parcela relevante do orçamento autorizado** para a função 17 Saneamento Básico (42%) está **prevista para execução pela Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece**, a qual não executa o orçamento fiscal do Estado, razão pela qual sua execução não pode ser refletida nos sistemas corporativos estaduais.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou os avanços, mas considerou **em fase de implementação** a **recomendação**, devido à situação da CAGECE. Segundo a Diretoria, a **falta de integração aos dados estaduais da execução do orçamento de investimentos da CAGECE**, "braço executor prioritário e detentora do maior volume de investimentos em saneamento básico do Estado", constitui uma **lacuna no monitoramento governamental**, o que impede o controle externo de atestar se o incremento global do orçamento de saneamento básico foi efetivamente alcançado e adequadamente monitorado.

No geral, o **MPC/TCE-CE** alinhou-se às considerações da Secex/TCE-CE, opinando por **reformular** a presente recomendação para **explicitar a necessidade de inclusão, nos relatórios dos sistemas corporativos do Governo Estadual, dos dados relativos à execução do orçamento de investimentos da CAGECE na área de saneamento básico**. Essa providência seria necessária para viabilizar as ações de controle externo e assegurar que os relatórios reflitam, com fidedignidade, o montante de recursos efetivamente aportados nos programas finalísticos voltados à universalização do serviço.

A integração dos dados de investimentos da CAGECE aos relatórios estaduais afigura-se providência essencial para assegurar visão consolidada, tempestiva e verificável da política estadual de saneamento básico. Conquanto a Companhia se submeta a regime próprio de execução, sua atuação concorre para os resultados governamentais nessa área, prestando-se a subsidiar o monitoramento interno, a avaliação dos programas finalísticos e o controle externo. Dessarte, **acompanho a proposta de reformulação da Recomendação nº 12**, com a redação a seguir:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

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

2.2.5 Cobertura e execução das metas prioritárias da LDO - 2025

A análise das metas prioritárias da LDO 2025 foi estruturada a partir de **indicadores de cobertura e de execução física**, segmentados por eixo governamental.

A tabela seguinte demonstra a proporção de entregas de cada eixo classificadas como prioritárias na LDO 2025:

Priorização das metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2025 por Eixo
Percentual de entregas de cada Eixo classificadas como prioritárias

Indicador	Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3	Eixo 4
Entregas do eixo	534	240	167	172
Metas prioritárias na LDO 2025	45	13	13	0
Peso das prioritárias	8,4%	5,4%	7,8%	Não houve

Fonte: Elaborado pelo Relator.

Note-se que as **metas prioritárias** da LDO 2025 corresponderam a **parcela reduzida** do total de entregas previstas em cada eixo governamental.

A **maior cobertura** verificou-se no **Eixo 1**, com 8,4% das entregas classificadas como prioritárias, seguido do Eixo 3, com 7,8%, e do Eixo 2, com 5,4%. O **Eixo 4**, por sua vez, **não apresentou metas prioritárias** fixadas na LDO 2025.

No tocante à **execução física das metas prioritárias**, com distribuição por faixa de desempenho apresentada na tabela a seguir, os resultados demonstraram níveis diferenciados de aderência às metas programadas.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Execução física das metas prioritárias da LDO - 2025 por Eixo

Distribuição percentual das metas prioritárias por faixa de execução física

Faixa de execução	Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3	Eixo 4
Baixa execução	13	4	7	-
Intermediária	5	3	1	-
Satisfatória	17	4	3	-
Acima de 130%	10	1	2	-
Sem acompanhamento	0	1	0	-

Fonte: Elaborado pelo Relator.

No **Eixo 1**, 27 das 45 metas prioritárias situaram-se em **faixa satisfatória ou em patamar superior a 130%**, perfazendo **60%** do total analisado. Ainda assim, 13 metas, equivalentes a 28,9%, foram enquadradas em baixa execução.

O Eixo 2 apresentou desempenho intermediário, com distribuição relativamente equilibrada entre as faixas de execução, a saber: 30,8% das metas em baixa execução, 23,1% em execução intermediária, 30,8% em execução satisfatória, 7,7% acima de 130% e 7,7% sem acompanhamento.

Por sua vez, o **Eixo 3** revelou o quadro mais sensível, porquanto **53,8% das metas prioritárias** encontravam-se em **baixa execução**, correspondentes a 7 das 13 metas analisadas. Tal cenário denota **maior necessidade de acompanhamento das entregas prioritárias afetas ao eixo**.

Os dados indicam que a **priorização** das metas na LDO 2025 alcançou apenas **parcela limitada das entregas previstas no PPA**. No tocante à **execução** das metas prioritárias, o Eixo 1 concentrou o desempenho relativo mais favorável, ao passo que o Eixo 3 reclama maior atenção, em razão da maior proporção de metas prioritárias em baixa execução. O Eixo 4 não dispôs de metas prioritárias estabelecidas na LDO 2025.

Eixo 1	Eixo 2	Eixo 3	Eixo 4
60,0%	38,5%	53,8%	0 metas
prioritárias satisfatórias ou acima da meta	prioritárias satisfatórias ou acima da meta	prioritárias em baixa execução	metas prioritárias na LDO 2025

Fonte: Elaborado pelo Relator.

O nível de execução das metas prioritárias da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2025 já foi objeto de **recomendação em prestações de contas anteriores**. Nesse sentido, é a Recomendação nº 7 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº

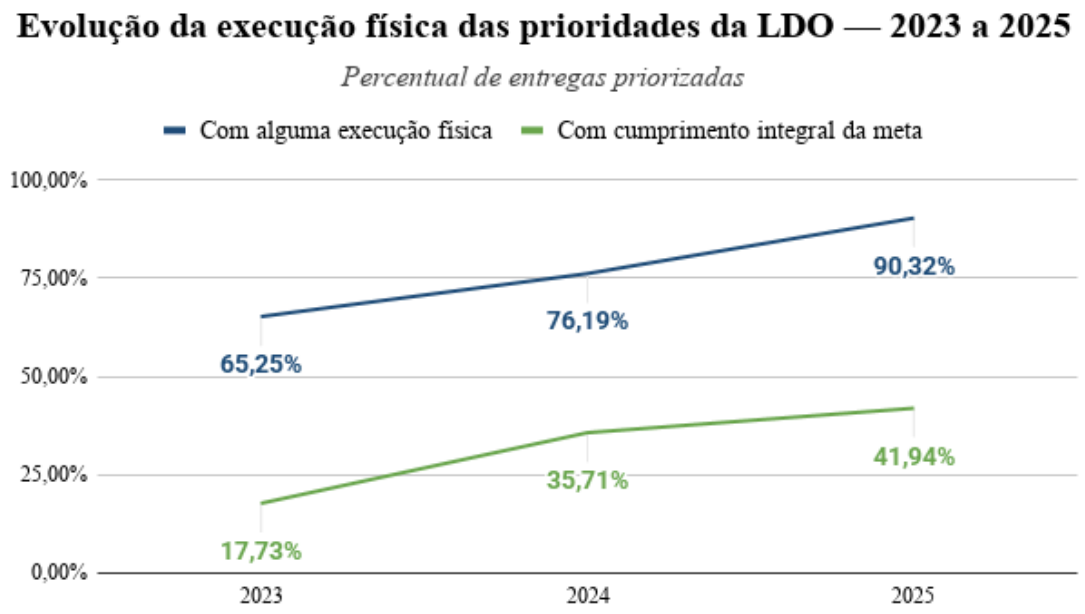
Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

07448/2025-7): "Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas."

Na avaliação das ações governamentais quanto ao atendimento de recomendações de exercícios anteriores, a **Diretoria** considerou **"Em fase de implementação" - entendimento ao qual me filio**.

Conforme noticiado pela Comissão do Pasf, a SEPLAG aprimorou o monitoramento no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação - SIMA, inserindo **filtro específico para as entregas prioritárias na LDO**, com a exigência de informações qualitativas sobre os problemas verificados.

Além disso, os **resultados quantitativos** revelam **evolução** consistente ao longo do triênio. No período de 2023 a 2025, constatou-se **elevação de 25,07 pontos percentuais** no percentual de entregas priorizadas **com alguma execução física**, bem assim **incremento de 24,21 pontos percentuais no cumprimento integral** das metas.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Tal quadro demonstra que o cerne da recomendação vem sendo observado, com melhora efetiva da execução física das prioridades da LDO.

Nada obstante, o Governo do Estado reconheceu a necessidade de integrar as Empresas Estatais Não Dependentes ao monitoramento de metas realizado via SIMA, bem como de desenvolver fluxos de trabalho analíticos voltados à alta gestão governamental.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Desse modo, ao menos até que tais instrumentos de controle estejam plenamente amadurecidos, consolidados e estendidos a toda a Administração Pública estadual, impõe-se **manter a Recomendação**, nos termos que seguem:

> Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.

Análise da Execução física das metas acima de 1.000%

Ao analisar a execução das metas físicas das iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2024-2027 do Estado do Ceará, relativas ao exercício de 2025, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE indiciou o **inadequado dimensionamento das metas programadas** pela Administração Pública Estadual.

Foram identificadas, em **18 programas finalísticos**, iniciativas cuja **execução física superou 1.000%** da meta prevista para o exercício, registrando-se, inclusive, casos em que a realização **ultrapassou 10.000%** da meta originalmente programada.

As tabelas seguintes apresentam as **entregas com desvios** entre o programado e o realizado na execução física de 2025:

Maior desvio identificado	Casos acima de 10.000%	Casos acima de 1.000%
116.433%	3	7
Registro realizado	Desvio extremamente elevado	Necessidade de revisão das metas

Programa	Entrega/Ação	Programado	Realizado	Execução
212 - Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Pesca e Aquicultura	Registro realizado	6	6.986	116.433%
420 - Governança da Política de Prevenção e Redução da Violência	Pessoa capacitada	1	732	73.200%
212 - Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Pesca e Aquicultura	Material concedido	84	25.956	30.900%
321 - Matriz Energética do Estado do Ceará	Projeto implantado	4	217	5.425%
411 - Melhoria da Relação Fisco-Contribuinte-Sociedade	Ação realizada	5	234	4.680%
167 - Proteção e Defesa dos	Ação realizada	28	878	3.136%

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Direitos da Mulher				
132 - Promoção do Patrimônio Cultural e Memória Cearense	Projeto apoiado	9	207	2.300%
133 - Promoção e Desenvolvimento da Política de Conhecimento, Formação, Livro e Leitura	Ação realizada	1	19	1.900%
281 - Desenvolvimento Sustentável e Consolidado do Destino Turístico Ceará	Cadastro realizado	160	2435	1.522%
423 - Gestão e Desenvolvimento Estratégico de Pessoas	Atendimento realizado	20200	281069	1.391%
197 - Gestão do Sistema Penitenciário e Promoção da Ressocialização	Município atendido	11	151	1.372%
335 - Ceará Mais Verde: Conservar e Proteger os Recursos Naturais e Biodiversidade do Ceará	Monitoramento realizado	15500	199850	1.289%
168 - Promoção do Desenvolvimento da Criança e do Adolescente	Projeto apoiado	33	418	1.267%
436 - Promoção da Interação Legislativo e Sociedade	Material publicado	1560	18598	1.192%
196 - Segurança Pública fortalecida e integrada à Sociedade	Quartel estruturado	32	368	1.150%

Fonte: Elaborado pelo Relator.

Os dados evidenciam entregas com **execução física muito superior ao quantitativo programado**, com percentuais que variam de 2.300% a 116.433%. Embora a superação de metas possa, em determinadas circunstâncias, indicar ampliação da entrega, percentuais tão elevados não devem ser interpretados automaticamente como desempenho positivo.

Execuções superiores a 1.000%, e mais ainda aquelas acima de 10.000%, indicam **possível descompasso entre a meta inicialmente programada e a capacidade, ou realidade, de execução verificada**. Nessas hipóteses, o resultado **pode**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

indicar meta subdimensionada, erro de dimensionamento, inconsistência de registro ou necessidade de revisão da metodologia de acompanhamento.

O caso de maior desvio refere-se à entrega "Registro realizado", vinculada ao Programa 212 — Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Pesca e Aquicultura, para a qual foram programadas 6 unidades e realizadas 6.986, resultando em execução de 116.433%. O mesmo programa também apresenta a entrega "Material concedido", com execução de 30.900%, reforçando a necessidade de análise específica acerca do planejamento das metas físicas a ele relacionadas.

Registre-se que a matéria já havia sido objeto de **recomendação em prestações de contas de exercícios pretéritos**, quando se recomendou à Secretaria do Planejamento e Gestão que promovesse "um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada." (Recomendação nº 5 do Parecer Prévio nº 146/2025)

Na avaliação das ações governamentais quanto ao atendimento de recomendações de exercícios anteriores, a **Diretoria reputou atendida** essa recomendação, à vista da comprovação das providências implementadas pela SEPLAG, em especial a **inserção de funcionalidades no Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação — SIMA**, com exigência de justificativas para execuções <35% ou >130%, a inserção de campo específico para vinculação do monitoramento quadrimestral ao processo de revisão do PPA ("Vai para a revisão do PPA?") e a apresentação de indicadores demonstrativos de melhora no percentual de metas com execução física considerada adequada.

O **MPC/TCE-CE** divergiu da Secex/TCE-CE. Não obstante os avanços, o parecer ministerial ressaltou que **subsistem distorções graves no planejamento**. Para o MPC/TCE, a permanência de discrepâncias dessa magnitude compromete a higidez do planejamento orçamentário e **enfraquece a utilidade do PPA 2024–2027** como instrumento de governança.

Assim, a conclusão do MPC/TCE-CE foi pela manutenção da recomendação à SEPLAG sob monitoramento, rejeitando-se sua baixa por atendimento integral, com o objetivo de compelir a gestão ao aperfeiçoamento contínuo do acompanhamento das metas previstas no Plano Plurianual vigente e à repressão de distorções severas, tanto por subdimensionamento quanto por superdimensionamento das metas administrativas.

Feitas essas considerações, divirjo do *status* "Atendida", por se afigurar mais adequada, à luz dos elementos constantes dos autos, a **situação "Em fase de implementação"**.

Embora tenham sido implementados mecanismos institucionais de acompanhamento e controle do subdimensionamento ou superdimensionamento de

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

metas, assim como verificada uma melhoria no percentual de metas com execução física considerada adequada, a subsistência de metas com execução física muito superior à meta programada evidencia a necessidade de aprimoramento do planejamento, do dimensionamento das metas físicas e do monitoramento das entregas, a fim de evitar que metas subestimadas ou inconsistentes prejudiquem a avaliação objetiva do desempenho governamental.

Por todo o exposto, Voto por **reformular** a Recomendação nº 5 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7) para recomendar:

> À Secretaria do Planejamento e Gestão que consolide o acompanhamento das metas físicas previstas no PPA 2024-2027, especialmente daquelas com execução muito inferior ou muito superior ao programado, com vistas a corrigir, nas revisões do Plano, eventuais situações de subdimensionamento ou superdimensionamento das metas em relação à real expectativa de alcance.

Análise da Execução Físico-Financeira

A análise da execução físico-financeira teve por objetivo verificar a compatibilidade entre as entregas previstas no PPA/LOA, as metas efetivamente realizadas e a correspondente execução orçamentária. Para tanto, foram examinadas entregas de programas finalísticos em áreas como saneamento, educação, proteção à mulher, cultura e defesa dos interesses do Estado, buscando identificar situações em que os registros físicos e financeiros apresentaram aparente desalinhamento.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE identificou **incongruências** entre as metas previstas e realizadas e os respectivos dados de dotação e execução orçamentária, conforme detalhado na tabela a seguir:

Entrega	Meta prevista	Meta realizada	Execução física	Dotação	Empenhado
Meta realizada sem execução financeira					
Sistema de esgotamento sanitário estruturado	3	3	100%	R$ 29,81 mi	R$ 0,00
Execução acima da meta sem empenho					
Bolsa concedida	R$2.844,00	R$2.964,00	104%	R$ 95 mil	R$ 0,00
Baixa execução física com alta execução financeira					
Centro de educação infantil implantado	57	28	49,12%	R$ 42,59 mi	R$ 40,12 mi
Despesa empenhada sem entrega física					

Casa da Mulher implantada	4	0	0%	R$ 3,12 mi	R$ 3,12 mi
Meta realizada sem informação financeira					
Equipamento cultural estruturado	4	4	100%	-	-
Meta realizada sem programação inicial					
Serviço realizado	0	157	-	-	-

Inconsistências entre a programação orçamentária e a execução física das metas já foram **objeto** de exame em **prestações de contas anteriores**, tendo ensejado, no Processo nº 07448/2025-7 (Parecer Prévio nº 146/2025), a expedição da **Recomendação nº 13**, nos seguintes termos:

> Ao Poder Executivo do Estado para que promova o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e iniciativas constantes do PPA, com vistas a assegurar maior coerência entre a programação orçamentária e a execução física das metas, sobretudo das iniciativas apontadas na Tabela 6 do Relatório de Instrução nº 1859/2025.

Conforme a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo:

- Durante os processos de adequação e revisão das metas de entregas do PPA 2024-2027, o Governo do Estado, por meio da Seplag, intensificou a orientação às setoriais quanto a pontos críticos, especialmente a incoerência entre a programação de metas físicas e financeiras;
- Em 2025, no processo de revisão do PPA para o biênio 2026-2027, foi realizado trabalho de orientação específico voltado às entregas que possuíam recursos alocados para 2026, mas sem previsão de metas físicas para o biênio;
- No monitoramento do PPA 2024-2027, as setoriais foram orientadas, na reunião de abertura do período de janeiro a abril de 2025, a dar atenção e justificar os casos de distorção na execução físico-financeira. A Seplag, na análise do desempenho das entregas no SIMA, verifica as ocorrências de distorção entre execução física e financeira e solicita aos órgãos responsáveis que apresentem justificativa no campo "Informações Gerenciais". O campo "Informações Gerenciais" no SIMA é apontado como instrumento adotado pela Seplag para alertar os órgãos sobre tais distorções e promover o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e entregas constantes do PPA;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- Quanto à avaliação do PPA 2024-2027, foi informado que o Governo do Estado está promovendo melhorias na metodologia de avaliação do biênio 2024-2025, a ser publicada em 2026, para incluir análise sobre a coerência entre a programação orçamentária e física das metas.

Consoante a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o governo estadual demonstrou avanço parcial no atendimento da recomendação em apreço, especialmente no tocante às duas primeiras fases de implementação dos mecanismos correcionais. Reconheceu o órgão técnico que a adoção de filtros sistêmicos no SIMA, aliada à exigência de justificativa pelos gestores nas hipóteses de entregas com distorção físico-financeira, consubstancia prática concreta de governança e denota atuação administrativa apta a afastar a alegação de inércia.

Ressalvou, entretanto, que a própria manifestação governamental deu conta de que a etapa atinente à aferição da coerência entre a execução orçamentária e a execução física ainda não se encontrava concluída no exercício de 2025. Segundo informado pelo Estado, a metodologia específica para viabilizar tal análise permanece em desenvolvimento, devendo sua publicação ocorrer apenas em 2026.

Diante desse quadro, entendeu a Secex/TCE-CE ser de rigor a **manutenção da recomendação** no *status* de "Em fase de implementação", ao menos até a superveniente publicação e efetiva adoção da metodologia anunciada.

O MPC/TCE-CE alinhou-se à Secex/TCE-CE.

A compatibilidade entre a execução física e a execução financeira é pressuposto relevante para a aferição de que os recursos públicos aplicados resultaram, efetivamente, nas entregas previstas à sociedade. A correlação entre essas dimensões da execução permite avaliar, com maior precisão, a implementação das ações governamentais e a consistência das informações que subsidiam o planejamento, o monitoramento e o controle das políticas públicas.

Nessa perspectiva, a ocorrência de metas realizadas sem correspondente execução orçamentária, de despesas empenhadas sem a respectiva entrega física ou de registros de execução superiores à programação inicial compromete a confiabilidade das informações produzidas. Tais inconsistências fragilizam a qualidade dos dados utilizados na gestão pública, dificultam a adequada avaliação dos resultados e reduzem a transparência exigida para fins de controle e prestação de contas.

Por essa razão, Voto por **reformular** a Recomendação nº 13 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7) com vistas a explicitar, de forma mais precisa, as situações indesejáveis sujeitas à prevenção, identificação e correção no contexto da execução físico-financeira dos programas.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

> Ao Poder Executivo do Estado, para que aperfeiçoe os mecanismos de planejamento, programação, monitoramento e avaliação dos programas e iniciativas constantes do PPA, adotando controles destinados a assegurar maior coerência entre a execução física e financeira das metas e a prevenir, identificar e corrigir situações como: realização de metas sem correspondente execução financeira; execução física superior à meta sem registro de empenho; baixa execução física associada a elevada execução financeira; empenho de despesas sem entrega física correspondente; realização de metas sem informação financeira; e realização de metas sem programação inicial.

2.2.6 Aderência do Plano de Governo ao PPA 2024-2027[7]

O presente tópico tem por escopo dar cumprimento às determinações da Resolução ATRICON nº 01/2021, que "aprova as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes", com especial destaque para o item 38.4.5.1, segundo o qual deve ser informado "o plano de governo registrado na Justiça Eleitoral, para fins de exercício da *accountability* vertical, divulgando, na medida do possível, a sua relação com os programas governamentais."

Nessa perspectiva, examina-se a aderência entre o Plano de Governo da coligação Ceará cada vez mais forte, registrado na Justiça Eleitoral no pleito de 2022, e os programas do PPA 2024-2027 - este último, a partir do Relatório de Monitoramento da Ação Governamental PPA 2024-2027 relativo ao exercício de 2025, da Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag-CE).

Busca-se identificar as propostas relacionadas aos maiores e menores percentuais de execução orçamentária e os itens do Plano de Governo para os quais não foi encontrada evidência no Relatório de Monitoramento da Ação Governamental PPA 2024-2027.

Dessa análise depreende-se que **parcela significativa das propostas veiculadas no Plano de Governo apresenta aderência a programas contemplados no PPA 2024-2027**, com registros de execução orçamentária e indicação de entregas aptas a acompanhamento no exercício de 2025.

[7] A análise foi estritamente documental. Seus resultados não constituem, isoladamente, juízo sobre o cumprimento integral de promessas eleitorais.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Nessa perspectiva, as tabelas a seguir evidenciam 10 propostas integrantes do Plano de Governo, vinculadas aos programas do PPA 2024-2027, que registraram, respectivamente, os maiores e os menores percentuais de execução orçamentária:

Tabela. 10 propostas do Plano de Governo que registram os maiores percentuais de execução orçamentária

SEÇÃO DO PLANO DE GOVERNO	PROPOSTA REGISTRADA	PROGRAMA PPA RELACIONADO	EXECUÇÃO NO ORÇAMENTO	EVIDÊNCIAS MONITORÁVEIS EM 2025
DIREITOS HUMANOS, MULHERES, POLÍTICAS AFIRMATIVAS, PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E ACESSIBILIDADE	03. Garantia de direitos e respeito às pessoas com deficiência e suas famílias, assegurando o acesso à saúde, à educação, à cultura e ao esporte, e a inserção no mercado de trabalho rompendo as barreiras do capacitismo e gerando oportunidades autonomia e cidadania.	102 - PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA	100,00%	Atendimento a 783 pessoas pelo projeto piloto da Central de Libras por meio da Secretaria dos Direitos Humanos - Sedih; dentre os serviços oferecidos está o serviço de intérpretes e tradutores da Língua Brasileira de Sinais - Libras.
DIREITOS HUMANOS, MULHERES, POLÍTICAS AFIRMATIVAS, PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL E ACESSIBILIDADE	02. Proteção dos direitos e dos territórios dos povos indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, assegurando a posse de suas terras e impedindo atividades predatórias que prejudiquem seus direitos. É fundamental implementar políticas que lhes assegurem vida digna e cidadania, respeitando e valorizando sua cultura, tradições, modo de vida e conhecimentos tradicionais;	160 - CEARÁ INDÍGENA	99,90%	- Apoio à realização de duas pesquisas sobre a Cultura Alimentar Indígena, junto ao Mercado Alimenta CE, articulando as visitas aos territórios: Aldeia Monguba, Reserva Indígena Taba dos Anacé, Lagoa da Encantada, nos municípios de Pacatuba e Aquiraz, respectivamente e Poço Dantas, no município Crato. - Apoio à realização da Festa do Marco Vivo do Povo Jenipapo-Kanindé, no dia 04 de abril, no município de Aquiraz; da Festa da Mangueira, do Povo Pitaguary, no dia 12 de junho, no município de Maracanaú; e da Marcha do Povo Tapeba, no município de

				Caucaia, fortalecendo a mobilização social e a defesa dos direitos territoriais.
SEGURANÇA PÚBLICA, PREVENÇÃO ÀS VIOLÊNCIAS E CULTURA CIDADÃ	01. Assegurar investimentos em tecnologias e o aperfeiçoamento do modelo de governança pública na área de segurança, objetivando consolidar um conjunto eficiente de mecanismos, tanto de incentivos quanto de monitoramento, acompanhamento, avaliação e transparência para potencializar os resultados e entregas à sociedade das políticas de governo na área de segurança; 06. Assegurar a continuidade do Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência com o objetivo de reduzir vulnerabilidades e prevenir situações de violência contra grupos vulneráveis como mulheres, crianças, adolescentes, jovens e gestantes, além de egressos do sistema socioeducativos e penitenciário; 07. Formação de policiais militares, civis e penal de alta performance para atuar de forma estratégica no combate ao crime organizado, em especial ao tráfico de drogas e às facções criminosas; 09. Garantia da continuidade da	196 - SEGURANÇA PÚBLICA FORTALECIDA E INTEGRADA À SOCIEDADE	99,15%	- Capacitação de 13.448 profissionais, distribuídos nas 14 regiões do Estado do Ceará, em diversos cursos de ascensão profissional e formação continuada, além dos cursos ofertados em parceria com o Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência - PreVio, tanto de forma presencial como à distância, dentre os quais: Curso de Habilitação a Sargento Policial Militar, Curso de Prevenção à Violência nas Escolas, Curso para Condutores de Veículos de Emergência, Curso de Capacitação para o Fortalecimento da Saúde Mental dos Profissionais de Segurança Pública, Curso Básico de Operadores de Drone voltado à Segurança Pública, Curso Protocolo de Istambul, Curso de Aperfeiçoamento em Ações Policiais Operacionais Urbanas, Curso de Operações em Atendimento Pré-Hospitalar, Curso de Gestão por Resultados na Segurança Pública, Curso de Introdução ao Business Intelligence para a Segurança Pública, Curso de Capacitação Teórico-Prático para Investigar os Crimes Violentos Letais Intencionais, Curso de Nivelamento de Tiro, Curso de Segurança de Autoridades Governamentais, Curso de Polícia Judiciária Militar, Curso Especial de Policiamento com Motocicletas dentre outros. Esse quantitativo pode sofrer alterações em decorrência do processo de

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

	política de ampliação dos quadros dos profissionais do sistema de segurança pública, penitenciário e defensores públicos; 12. Tratamento prioritário nas áreas de perícias criminais com o objetivo de fortalecer o conhecimento e a inteligência, aperfeiçoando o trabalho técnico na redução da criminalidade;			encerramento dos cursos, em que algumas atas de conclusão encontram-se em vias de publicação em Diário Oficial do Estado. - Formação de 563 novos soldados policiais militares, 25 novos Auxiliares de Perícia, 22 Peritos Legistas, 18 Peritos Criminais e cinco Médicos Peritos Legistas.
GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADO E INOVAÇÃO	15. Fortalecimento dos canais de escuta cidadã e ouvidorias e dos órgãos de controle interno, de forma a melhorar o atendimento aos cidadãos e retroalimentar o ciclo de planejamento público;	438 - CONTROLE INTERNO GOVERNAMENTAL	99,11%	Realização de três eventos de capacitação em compliance e gestão de parcerias. Um deles, promovido com a Rede Estadual de Controle Interno da Gestão Pública - RECIGP, abordou o Programa de Integridade do Governo Estadual. Os outros dois, realizados em parceria com a Associação dos Municípios do Estado do Ceará - Aprece), ocorreram em Sobral e Baturité, abordando temas como o sistema e-Parcerias, normas estaduais, Ouvidoria e Integridade Pública.
GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADO E INOVAÇÃO	12. Transparência, informação e comunicação sobre as iniciativas governamentais e suas respectivas avaliações e resultados;	431 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL	99,07%	Realização de 47 campanhas publicitárias sobre ações, programas e projetos estratégicos do Governo do Estado nas áreas da saúde, habitação, segurança, turismo e educação, veiculadas em diversas mídias sociais do Governo.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

ECONOMIA, INFRAESTRUTURA, TRABALHO E RENDA	21. Criação de Agência Financeira de Fomento do Estado para viabilizar a captação de recursos e a oferta de microcrédito produtivo para microempreendedores formais e informais, grupos e empreendimentos produtivos da economia solidária, da economia criativa, da economia circular, startups, negócios de impacto e micro e pequenas empresas integrantes de aglomerados e arranjos produtivos locais;	272 - ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA E ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS	98,97%	Em 2025, o Impulsiona Ceará avançou na entrega de dois Planos de Ação Estratégicos essenciais para o fortalecimento dos Arranjos Produtivos Locais - APLs. No APL de Mandiocultura de Salitre, o plano reuniu informações estruturantes sobre a cadeia produtiva, definiu ações integradas entre produtores e instituições locais. No APL de Turismo de Amontada, o plano consolidou estratégias de qualificação profissional, melhoria dos serviços e valorização do território como destino sustentável.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

DIRETRIZES MESTRAS	01. Empreender, em cooperação com os municípios cearenses, melhorias e inovações na gestão pública, educacional e pedagógica no sentido de assegurar o ingresso, a frequência e a permanência dos estudantes nas escolas, envidando todos os esforços para que eles conquistem melhores resultados de aprendizagem em todos os níveis de ensino (Infantil, Fundamental e Médio). Da mesma forma, assegurar a efetiva articulação do Ensino Médio à Educação Profissional, considerando o mundo do trabalho e renda e a participação política e cidadã;	143 - DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MÉDIO	98,71%	- Capacitação de 13.733 profissionais da educação que atuam no ensino médio, com destaque para os temas: Comunidades de Prática do Foco na Aprendizagem (Ciências da Natureza, Ciências Humanas, Língua Portuguesa e Matemática); Fortalecimento da Atuação dos Coordenadores Escolares - Face; Itinerários Formativos (Competências Digitais, Laboratório Educacional de Informática, Laboratório Educacional de Ciências e Centro de Multimeios; Lei Lucas: Capacitação em Noções Básicas de Primeiros Socorros; Comunidade de Prática - Agente de Gestão da Inovação Educacional (AGI); Educação Híbrida e Suas Perspectivas; Clubes de Matemática 2025 e Sala de Aula Online. - Apoio logístico a 399.335 alunos do ensino médio e da Educação de Jovens e Adultos - EJA da Rede Pública Estadual, para participação em eventos científicos, artísticos, culturais e esportivos, em intercâmbios, em projetos escolares e em projetos da Secretaria da Educação, como: Eleições dos Grêmios Estudantis, Ciclo Formativo Lideranças Estudantis, Projeto AoGosto do Aluno, Festival Alunos que Inspiram, Simulado Enem Mix, Simulado Estácio, Teste Vocacional Estácio, Aulões Enem Mix, Enem Não tira Férias, PreparaIta, Jovem Senador, Parlamento Juvenil do Mercosul, Juventude Olímpica do Conhecimento, Rotas do Conhecimento e

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

				Ceará Científico. - Estruturação de 190 unidades escolares, incluindo Escolas Regulares, Centros de Educação de Jovens e Adultos - CEJAs e Escolas Militares; desse total, 23 receberam reformas e equipamentos, 166 foram equipadas com itens essenciais ao funcionamento pedagógico e administrativo e uma somente com reforma. Foram entregues 2.379 equipamentos, como microcomputadores desktop, central de ar condicionado, fogão industrial, refrigerador duplex frost free, cadeira fixa e giratória, conjunto de refeitório, conjunto escolar mesa e cadeira tubular, entre outros. - Concessão de 12.279 bolsas nas ações do Programa Ceará Educa Mais: 6.822 bolsas de extensão tecnológica a pesquisadores e professores (Professor Aprendiz e Foco na Aprendizagem), 5.233 bolsas a alunos monitores (Busca Ativa Escolar) e 224 bolsas a agentes educacionais (Programa Integrado de Prevenção e Redução da Violência - PreVio).

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E CULTURA	14. Desenvolvimento da economia da cultura como vetores de geração de trabalho, emprego e renda, bem como de empreendedorismo, combate à pobreza, promoção da cidadania e da inclusão social; 17. Promoção do desenvolvimento de capacidades estéticas, técnicas e profissionais por meio da formação artística e cultural com vistas à dinamização da economia da cultura, à qualificação do setor, bem como à promoção da cidadania, diversidade e acessibilidade, proporcionando programas inovadores de formação nas áreas das artes e da cultura, com ênfase na infância e juventude; 18. Fomentar os territórios culturais com o estímulo para promoção das manifestações artísticas e expressões culturais como fontes de fortalecimento da identidade do povo cearense;	271 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INCLUSIVO DO ARTESANATO	98,57%	- Capacitação de 868 artesãos, por meio da realização de oficinas, capacitações tecnológicas e cursos voltados à gestão de negócios, em municípios de 11 regiões de planejamento. - Comercialização de 32.162 peças artesanais pelas sete lojas da Ceart, das quais quatro em Fortaleza (Loja CeArt Galeria Mestre Noza, Loja CeArt Aeroporto, Loja CeArt Dragão do Mar e Loja CeArt Shopping Aldeota), duas Lojas CeArt no município de Juazeiro do Norte (Loja CeArt Vapt-Vupt e Loja CeArt Romeirão) e uma Loja CeArt em Barueri, São Paulo, além das 95 feiras e eventos realizados em Fortaleza. - Certificação de 3.306 produtos, com Selo de Autenticidade dos Produtos Artesanais e Reconhecimento das Obras de Arte Popular Cearense, produzidos nos municípios de Barro, Caririaçu, Crato, Lavras da Mangabeira, Jardim, Juazeiro do Norte, Mauriti, Missão Velha, Nova Olinda, Penaforte, Potengi, Salitre, Santana do Cariri, Várzea Alegre, Cascavel, Caucaia, Fortaleza, Maranguape, Eusébio, Paraipaba, Trairi, Aracati, Beberibe Fortim, Icapuí, Jaguaruana, Jijoca de Jericoacoara, Marco, Itapipoca, Itapajé, Tejuçuoca, Tururu, Aracoiaba, Baturité, Guaraciaba do Norte, Ipu, Tianguá , Viçosa do Ceará, Mombaça, Piquet Carneiro, Quixeramobim, Solonópole, Caridade, Cariré, Mucambo, Varjota, Hidrolândia, Nova Russas, Tamboril e Santa Quitéria, Aiuaba,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

				Tauá, Jaguaribe, Jaguaretama, Limoeiro do Norte, Palhano e Russas.
SEGURANÇA PÚBLICA, PREVENÇÃO ÀS VIOLÊNCIAS E CULTURA CIDADÃ	10. Aperfeiçoamento do modelo de gestão do sistema penitenciário com foco na ressocialização, respeito aos direitos humanos e inserção no mercado de trabalho; 11. Desenvolvimento de um modelo de gestão do sistema socioeducativo com foco na ressocialização, educação, garantia dos direitos humanos e inserção no mercado de trabalho;	197 - GESTÃO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO E PROMOÇÃO DA RESSOCIALIZAÇÃO	98,33%	- Capacitação de 4.146 pessoas privadas de liberdade, por meio dos cursos profissionalizantes de construção civil, beleza e estética, informática e atividades administrativas, artesanato, corte e costura, alimentação, manutenção de ar-condicionado, vendas e cultivo de horta, contribuindo para o fortalecimento da política de ressocialização e para a ampliação das possibilidades de inserção produtiva das pessoas privadas de liberdade após o cumprimento da pena. - Assistência a 38.242 pessoas privadas de liberdade, nas áreas de saúde, jurídica, social, religiosa, educacional e cultural, reforçando o compromisso da SAP com a garantia de direitos e a promoção da dignidade da pessoa humana. - Disponibilização de 13.208 vagas em atividades laborais às pessoas privadas de liberdade, sejam para fins remuneratórios e/ou de remição de pena, gerando ocupação e renda às pessoas que se encontram nas Unidades Prisionais. - Assistência a 1.527 pessoas egressas do sistema prisional, por meio de ações de reintegração social desenvolvidas ou articuladas pela SAP, sendo 1.513 na Grande Fortaleza, e 14 como equipe de manutenção dos presídios na região do Cariri. As assistências consistiram no atendimento desse

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

				público por assistentes sociais, encaminhamento ao mercado de trabalho via Lei de Reserva de Vagas, oferta de cursos profissionalizantes, gratificação em frentes de trabalho e concessão de microcrédito para empreendedorismo via Ceará Credi. As ações desenvolvidas evidenciam o fortalecimento da política de reintegração social, com ampliação do acesso a oportunidades de trabalho, qualificação e empreendedorismo para pessoas egressas do sistema prisional. - Capacitação profissional de 1.275 pessoas privadas de liberdade com idade entre 18 e 29 anos. Os cursos profissionalizantes abrangeram áreas como construção civil, beleza e estética, informática e atividades administrativas, artesanato, alimentação, corte e costura, cultivo de horta, manutenção de ar-condicionado e vendas, contribuindo para o fortalecimento das ações de ressocialização e para o desenvolvimento de habilidades profissionais entre o público jovem privado de liberdade.
ERRADICAÇÃO DA POBREZA, COMBATE À FOME, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HABITAÇÃO	12. Ampliação do atendimento realizado pela Superintendência Estadual do Sistema Socioeducativo - SEAS, junto aos jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, em regime fechado, com a melhoria das instalações, suporte psicossocial, capacitação dos	163 - PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DE ADOLESCENTES E JOVENS EM ATENDIMENTO SOCIOEDUCATIVO	97,75%	- Estruturação de 19 Centro Socioeducativos, nas cidades de Fortaleza, Sobral, Crateús, Iguatu e Juazeiro do Norte, através de ações de manutenção preventiva e corretiva e estrutura de tecnologia da informação. - Atendimento a 213 jovens que aderiram ao Programa de Oportunidades e Cidadania - POC/Projeto Novas Trilhas. nos municípios de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

	socioeducadores, além de projetos de educação integral e qualificação profissional, bem como ações para o desenvolvimento de competências socioemocionais;			Maranguape, Sobral, Juazeiro do Norte, Crato, Iguatu, Quixadá e Itapipoca. O atendimento é realizado de forma presencial nos municípios de Fortaleza e Sobral. Nos demais municípios, o atendimento ocorre de forma virtual.

Fonte: Elaborado pelo Relator, com base em informações do Programa de Governo da Coligação Ceará cada vez mais forte, Relatório de Monitoramento da Ação Governamental - Janeiro a Dezembro de 2025 - PPA 2024 - 2027[8], da Seplag-CE.

Verifica-se, contudo, que a execução orçamentária não se apresentou uniforme entre os programas examinados. Isso porque, ao passo que determinadas propostas vinculadas ao Plano de Governo consignaram percentuais de execução próximos à integralidade, outras evidenciaram **baixa execução ou, ainda, ausência de execução no exercício**.

Tabela. 10 propostas do Plano de Governo que registram os menores percentuais de execução orçamentária

SEÇÃO DO PLANO DE GOVERNO	PROPOSTA REGISTRADA	PROGRAMA PPA RELACIONADO	EXECUÇÃO NO ORÇAMENTO	EVIDÊNCIAS MONITORÁVEIS EM 2025
GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADO E INOVAÇÃO	17. Incentivo permanente ao intercâmbio com grupos nacionais e estrangeiros visando o desenvolvimento econômico e social.	253 - PROSPEÇÃO DE OPORTUNIDADES, FORTALECIMENTO DE PARCERIAS INTERNACIONAIS E ATRAÇÃO DE INVESTIMENTO ESTRANGEIRO	0,00%	-

[8] Disponível no sítio eletrônico https://www.ce.gov.br/seplag/wp-content/uploads/sites/62/2026/04/Relatorio-de-Monitoramento-PPA-Jan-Dez-2025.pdf

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

SUSTENTABILIDADE SOCIOECONÔMICA E AMBIENTAL	11. Inovação e promoção de políticas públicas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas no Estado do Ceará por meio da elaboração e implementação de políticas públicas inovadoras que aproveitem a oportunidade para melhorar significativamente o bem-estar da população cearense e do próprio planeta, tornando o Estado sujeito do desenvolvimento sustentável e da resiliência climática, contribuindo para uma mudança decisiva em direção a um sistema socioeconômico descarbonizado;	333 - CEARÁ NO CLIMA: DESCARBONIZANDO E SE ADAPTANDO COM JUSTIÇA CLIMÁTICA	0,00%	Levantamento das vulnerabilidades socioambientais para as Políticas de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas do estado do Ceará (denominado Plano Bio-clima), que compreende todo o Estado do Ceará. Esta entrega cria políticas territoriais integradas em relação à biodiversidade e a sociedade como ativos essenciais no combate e adaptação ás mudanças climáticas no Ceará. Não há registros de problemas.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

SAÚDE, ESPORTE E QUALIDADE DE VIDA	19. Reforçar a Política Estadual de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Ceará, instituída pela Lei n. 162/2016, em especial os instrumentos por ela criados, assim como as diretrizes para a prestação de serviços, a regulação, o controle social, o planejamento e o financiamento do setor, tanto para as áreas urbanas quanto rurais;	351 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA, ESGOTAMENTO SANITÁRIO E DRENAGEM URBANA	15,66%	- Entrega das obras de recuperação da Estação Elevatória da Praia do Futuro II, beneficiando 77.276 habitantes; e de substituição de coletores na Capital, beneficiando 13.940 habitantes; essas obras representam um avanço significativo na infraestrutura de saneamento da região, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população. - Renovação da Tubulação do Interceptor Leste - IL de Fortaleza (Beira Mar), beneficiando 352.138 habitantes. - Entrega da obra de Duplicação do Macrossistema de Água de Fortaleza, no trecho da Base Aérea até Barrilete Alves Teixeira, beneficiando 559.031 habitantes; essa obra representa um avanço significativo na infraestrutura hídrica da região, contribuindo para a melhoria da qualidade de vida da população. - Ampliação do Sistema de Abastecimento de Água de Caucaia, beneficiando 288.617 habitantes. - Instalação de Distritos de Medição e Controle (DMC's)

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

				nos bairros Messejana e Castelão, em Fortaleza, beneficiando 422.879 habitantes. - Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário de Poranga, beneficiando 9.815 habitantes.
DIRETRIZES MESTRAS	03. Promoção de uma nova geração de políticas públicas para criar mais oportunidades para a Juventude com a finalidade de ampliar as habilidades deste segmento, reforçando os fatores protetivos junto às famílias e comunidades, associadas à criação de oportunidades concernentes ao acesso à cultura, qualificação profissional, emprego, renda e empreendedorismo;	162 - INSTITUCIONALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE	46,42%	- Implementação dos cursos da Associação do Desenvolvimento Econômico e Social do Ceará - Adesc e do Instituto Centro de Ensino Tecnológico - Centec nas Casas da Juventude - CaJu. - Capacitação de 27 jovens, no âmbito do Projeto Jovens Mediadores, nos cursos de Formadores de Justiça Restaurativa e Mediação de Conflitos, para atuação nos territórios do PReVio em Fortaleza. Os jovens mediadores facilitaram, durante o ano, 739 encontros restaurativos, com 8.356 participações de moradores dos territórios do PReVio em Fortaleza.-

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

DIRETRIZES MESTRAS	13. Manutenção da segurança hídrica através da diversificação e ampliação da Matriz, considerando parcerias público-privadas no reuso e combate às perdas de água, nas usinas de dessalinização, sifões para o transporte da água e a transposição do Rio São Francisco, garantido água para o consumo das pessoas e para o desenvolvimento de atividades produtivas;	341 - PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVA DOS RECURSOS HÍDRICOS	52,17%	- Conclusão de oito estudos/pesquisas Modelo de governança da água no município de Piquet Carneiro; Mapeamento das áreas ocupadas com Aquicultura do Ceará 2024; Sistema de Previsão Climática com Modelo regional para o Nordeste; Sistema de Monitoramento qualitativo dos reservatórios monitorados e plano para implementação nos demais reservatórios do Estado do Ceará; Mapeamento dos Espelho d´água do Ceará 2024; Mapeamento da cobertura e uso da terra do Ceará 2024; Mapeamento das áreas irrigadas do Ceará 2024; Modelagem hidrodinâmica dos reservatórios Edson Queiroz, Acarape do Meio, Araras, Jaburu, Banabuiú, Castanhão, Pacoti, Olho D'agua, e Curral Velho.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

ECONOMIA, INFRAESTRUTURA, TRABALHO E RENDA	07. Estímulo à mudança da matriz energética para energias renováveis e combustíveis de baixo carbono, inclusive com a realização de investimentos no ecossistema produtivo do hidrogênio verde;	321 - MATRIZ ENERGÉTICA DO ESTADO DO CEARÁ	53,11%	- Implantação de seis sistemas de geração distribuída por meio de painéis de energia solar fotovoltaica em escolas estaduais: Grande Fortaleza: Escolas de Ensino Fundamental Adelino Alcântara Filho, Escolas de Ensino Fundamental e Médio Furtunato Severiano da Costa, Centro Cearense de idiomas do Conjunto Ceará e Centro de educação de jovens e adultos Adelino Alcântara Filho; Serra da Ibiapaba: Escola de Ensino Médio Raimundo Marques Nonato; e Centro Sul: Adultos Governador Luiz Gonzaga da Fonseca Mota. - Disponibilizada a plataforma Ceará Green Hydrogen, que pode ser encontrada no endereço https://storymaps.arcgis.com/stories/8a2ac7e372e34a48ba3ca7fd36908541, com o intuito de atrair empresas e desenvolver o Hub de Hidrogênio Verde no estado do Ceará. A plataforma atua compilando informações relevantes para a população e possíveis investidores acerca do potencial energético renovável do estado.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

ECONOMIA, INFRAESTRUTURA, TRABALHO E RENDA	15. Fomento aos negócios agropecuários sustentáveis e de alto valor agregado; 16. Estímulo aos negócios da agricultura familiar sustentável a partir da inovação, organização, produção, comercialização, agroindústria, utilizando tecnologias apropriadas, novo modelo de comercialização e agregação de valor nos territórios;	213 - DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO AGRONEGÓCIO	53,87%	- Implantação de Soluções Tecnológicas sobre tecnologias de cultivos para culturas de produtos de alto valor agregado, em 12 Unidades Demonstrativas (UDs) acompanhadas e qualificadas para servir de modelo produtivo adequado à difusão de manejo produtivo eficiente aos produtores e técnicos: - Apoio a 13 eventos de promoção dos diversos setores das cadeias produtivas: - Realização de nove serviços de consultoria; - Realização de quatro capacitações sobre manejo do mirtilo, em São Benedito; açaí e acerola em consórcio no manejo orgânico, em Russas; manejo da poda na cultura do cacau, no Baixo Acaraú; e sistema de produção do açaizeiro em terra firme, em Limoeiro do Norte e Quixeré. - Realização de uma capacitação em Russas, sobre açaí e acerola em consórcio no manejo orgânico, com a participação de 62 produtores e/ou técnicos.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

SAÚDE, ESPORTE E QUALIDADE DE VIDA	21. Fomentar saneamento rural no Ceará como forma de garantir vida digna a população, promovendo o desenvolvimento social e econômico das zonas rurais, assim como reconhecendo o modelo associativo e sustentável de gestão do saneamento rural, realizado por entidades gestoras	352 - ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MEIO RURAL	55,13%	- Implantação de três Sistemas de Abastecimento de Água (SAS), beneficiando 314 famílias em três municípios (Cascavel, Jaguaruana e Aracoiaba), por meio do Projeto Água Para Todos. Os sistemas são compostos por manancial, adutora, estação de tratamento de água, estação elevatória, rede de distribuição, reservatório elevado e ligações hidrometradas. - Implementação de Sistema de Abastecimento de Água na comunidade de Olho D'Água da Bica, localizada no município de Tabuleiro do Norte. - Implantação do Sistema de Abastecimento de Água da comunidade de Deserto II em Brejo Santo (Região Cariri). - Implantação do Sistema de Abastecimento de Água de Santo André em Penaforte (Região Cariri). - Implantação de dois Sistemas de Abastecimento de Água, no município de São Benedito: um na Comunidade de Campo de Pouso - 1a e 2a Etapa, beneficiando 173 famílias, e outro na comunidade de

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

				Paudarco e Umburana, beneficiando 528 pessoas. - Implantação de 542 módulos sanitários domiciliares - MSD completos, cujas estruturas dispõem de vaso sanitário com uso de água, caixa d'água, lavanderia, lavatório, chuveiro, caixa de inspeção e tratamento com tanque séptico e sumidouro, contemplando os municípios de Tabuleiro do Norte, Jaguaruana, Jardim, Crateús, Cascavel, Quixadá, Morada Nova, Icó, Itaiçaba, Itapipoca e Russas, beneficiadas 2.049 pessoas. - Instalação de 5.998 cisternas de placa, beneficiando 25.232 pessoas, em 41 municípios de 13 regiões de planejamento, e de 107 cisternas escolares, beneficiado 5.350 pessoas pessoas em 18 municípios de dez regiões de planejamento. - Apoio ao gerenciamento do Programa Águas do Sertão, na Região da Grande Fortaleza, por meio da execução de contratos de apoio à gestão e implementação do programa.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

DIRETRIZES MESTRAS	09. Investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação, ampliando oportunidades para a jovens e adultos, fortalecendo nossos centros de pesquisa e produção de conhecimento, intensificando as relações entre a universidade, iniciativa privada e gestão pública, tomando como método o uso das pesquisas acadêmicas e seus resultados para atender aos interesses públicos e ampliar ecossistemas e cadeias produtivas locais. Com isso, garantindo o avanço e consolidação do acesso universal às tecnologias, por meio do cinturão digital e das parcerias do HUB Tecnológico, permitindo acesso a internet e gerando empregos conectados com os avanços universais;	221 - CEARÁ CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO	65,61%	Concessão de 1.395 bolsas pelo Programa Cientista Chefe e ações induzidas, distribuídas em 95 projetos em diversas áreas. O Programa Cientista Chefe tem como objetivo unir o meio acadêmico e a gestão pública; através dele, equipes de pesquisadores estão trabalhando nas secretarias ou órgãos mais estratégicos do Governo do Estado para identificar soluções de ciência, tecnologia e inovação que podem ser implantadas para melhorar os serviços e, desta forma, dar mais qualidade de vida para a população.
ECONOMIA, INFRAESTRUTURA, TRABALHO E RENDA	02. Estímulo à formação de pessoas como fator para aumentar a produtividade e competitiva da economia do Estado, associada à transformação dos negócios em todos os setores pela tecnologia digital, digitalização e automação;	424 - TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO GOVERNO DO CEARÁ	67,77%	- Implantação de um Plano de Gestão de Mudança Organizacional (GMO), com estratégias de ação com quatro principais pilares: Comunicação; Treinamento; Formadores de Opinião (stakeholders) e Impactos Organizacionais. - Oferta de duas plataformas digitais, sendo uma plataforma

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

				digital redesenhada (ce.gov.br/servicos) e um aplicativo modernizado (Ceará App), atendendo a todo o Ceará, fazendo parte da transforma digital do Estado.

Fonte: Elaborado pelo Relator, com base em informações do Programa de Governo da Coligação Ceará cada vez mais forte, Relatório de Monitoramento da Ação Governamental - Janeiro a Dezembro de 2025 - PPA 2024 - 2027[9], da Seplag-CE.

[9] Disponível no sítio eletrônico https://www.ce.gov.br/seplag/wp-content/uploads/sites/62/2026/04/Relatorio-de-Monitoramento-PPA-Jan-Dez-2025.pdf

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Cumpre registrar, ainda, a existência de nove propostas do Plano de Governo para as quais **não foi identificada vinculação** no Relatório de Monitoramento da Ação Governamental do PPA 2024-2027, a saber:

SEÇÃO DO PLANO	PROPOSTA REGISTRADA
ERRADICAÇÃO DA POBREZA, COMBATE À FOME, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HABITAÇÃO	08. Ampliação das ações de combate à exploração sexual de crianças e adolescentes, com ênfase no combate ao Turismo Sexual;
ERRADICAÇÃO DA POBREZA, COMBATE À FOME, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HABITAÇÃO	16. Implantação dos serviços de identificação e localização de pais e/ou responsáveis de crianças, adolescentes e idosos;
ERRADICAÇÃO DA POBREZA, COMBATE À FOME, DESENVOLVIMENTO SOCIAL E HABITAÇÃO	18. Criação de um Programa para Erradicação do Subregistro no Ceará, ampliando as oportunidades de acesso às políticas sociais para a população de indocumentados (crianças, jovens e mulheres), implementando postos interligados com serviços de cartórios;
SAÚDE, ESPORTE E QUALIDADE DE VIDA	05. Promover a saúde integral da população negra, priorizando a redução das desigualdades étnico-raciais, o combate ao racismo estrutural e à discriminação nas instituições e serviços do SUS no estado;
SAÚDE, ESPORTE E QUALIDADE DE VIDA	08. Atualização e Fortalecimento da Política dos Consórcios em Saúde que se fazem presentes em todas as 22 regiões das 05 Superintendências de Saúde do Estado;
GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADO E INOVAÇÃO	05. Elaboração de carteira de projetos de investimentos para alavancar parcerias públicas e privadas;
GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADO E INOVAÇÃO	06. Implementação de metodologia de avaliação ex-ante para priorização de projetos de investimento público e outras políticas públicas que considere impactos econômicos, ambientais e sociais;
GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADO E INOVAÇÃO	09. Implementação de Sistema de Avaliação de resultados e de impacto de Políticas Públicas e de Investimentos, com transparência e debate com a sociedade;
GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADO E INOVAÇÃO	13. Valorização do conhecimento e dos saberes gerados nas universidades para aperfeiçoamento da gestão das políticas públicas;

Tal constatação, por si só, não autoriza inferir, de maneira automática, a inexistência de atuação estatal sobre os temas correspondentes; revela, contudo,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

fragilidade na demonstração do nexo entre os compromissos governamentais e os instrumentos formais de planejamento e monitoramento. Essa lacuna dificulta a aferição objetiva do cumprimento das propostas e reduz a transparência das informações disponibilizadas ao controle externo, à sociedade e ao exercício da accountability vertical.

Dessa forma, a análise realizada evidencia que houve, no geral, *accountability* vertical no exercício, na medida em que foi possível relacionar parte dos compromissos assumidos no Plano de Governo com programas do PPA 2024-2027, ações orçamentárias e entregas monitoráveis em 2025. Sem prejuízo desse reconhecimento, a existência de propostas com baixa execução ou sem vinculação claramente identificada deve ser considerada no acompanhamento das prioridades governamentais e na transparência dos resultados apresentados à sociedade.

2.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2025

A presente seção procedeu à análise da Lei de Diretrizes Orçamentária (**LDO**) do Estado do Ceará para o exercício financeiro de 2025, especialmente no que se refere às normas relativas ao controle de custos e resultados e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, ao Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita e à utilização da Reserva de Contingência.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO é o elo entre o planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais, substanciado no Plano Plurianual - PPA, e o de curto prazo, consolidado na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LOA, devendo os instrumentos orçamentários operar sob uma lógica de harmonia e integração, cabendo ao PPA fixar diretrizes, objetivos e metas (art. 165, §1º, da CF/88), à LDO, metas e prioridades (art. 165, §2º, da CF/88) e à LOA, a programação orçamentária dos órgãos e entidades (art. 165, §5º, da CF/88).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, *ex vi* do art. 165, §2º, da CF/88.

Além do mais, a LDO deverá também, nos termos do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Integrará, ainda, o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLOA, os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, nos moldes do art. 4º, §§1º-3º da Lei de Responsabilidade Fiscal[10].

A LDO 2025 do Estado do Ceará foi instituída pela **Lei Estadual nº 18.973, de 05 de Agosto de 2024, e alterada pela Lei nº 19.600, de 17 de dezembro de 2025**.

Deu-se destaque nesta seção a quatro temáticas, a saber: normas relativas ao controle de custos e resultados e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; programação financeira e do cronograma mensal de desembolso; Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita; e a da utilização da Reserva de Contingência.

2.3.1 Normas relativas ao controle de custos e resultados e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos

De acordo com o art. 4º, inciso I, alínea *e*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve a Lei de Diretrizes Orçamentárias dispor sobre as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE concluiu pelo **atendimento parcial** do art. 4º, inciso I, alínea *e*, da LRF. Isso porque a norma de regência impõe que a Lei de Diretrizes Orçamentárias disponha, simultaneamente, sobre normas relativas ao controle de custos e sobre a avaliação dos resultados dos programas custeados com recursos orçamentários e **não** foram identificados, no art. 18 da **Lei Estadual nº 18.973/2024,** elementos centrais de um **sistema de custos**, tais como método de custeio e normas gerais de controle de custos.

[10] Art. 4º [...] §1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.
§ 2º O Anexo conterá, ainda:
I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial
V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Secex/TCE-CE reconheceu que houve **evolução** em relação aos exercícios anteriores, na medida em que o art. 18 da Lei Estadual nº 18.973/2024[11] passou a veicular parâmetros afetos à matéria, especialmente ao prever a classificação das ações orçamentárias segundo a natureza predominante da despesa, padronizando registros específicos de gastos públicos.

A ausência de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento na Lei de Diretrizes Orçamentárias e a não existência do sistema de controle de custos correspondente, além de objeto de indagação ao governador na presente prestação

[11] Art. 18 da LDO-2025. Visando propiciar o controle dos custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas do Governo, contribuindo para a elevação da eficiência e eficácia da gestão pública, os órgãos e as entidades da Administração Pública deverão observar, quando da elaboração da Lei Orçamentária, de seus créditos adicionais e da respectiva execução, a classificação da ação orçamentária em relação à prevalência da despesa, conforme abaixo mencionada:
I – ações orçamentárias com prevalência de "Gastos Correntes Administrativos Continuados": gastos de natureza administrativa que se repetem ao longo do tempo e representam custos básicos do órgão;
II – ações orçamentárias com prevalência de "Gastos Correntes Administrativos Não Continuados": despesas de natureza administrativa de caráter eventual;
III – ações orçamentárias com prevalência de despesas de "Investimentos/Inversões Administrativas": despesas de capital, obras, instalações e aquisições de equipamentos, desapropriações, aquisições de imóveis, de natureza administrativa, visando à melhoria das condições de trabalho das áreas meio;
IV – ações orçamentárias com prevalência de "Gastos Finalísticos Correntes Continuados": despesas correntes relacionadas com a oferta de produtos e serviços à sociedade, de natureza continuada, e não contribuem para a geração de ativos;
V – ações orçamentárias com prevalência de "Gastos Finalísticos Correntes Não Continuados": gastos relacionados com a oferta de produtos e serviços à sociedade, mas não existe o caráter de obrigatoriedade;
VI – ações orçamentárias com prevalência de despesas de "Investimentos/Inversões Finalísticas": despesas de capital, obras, instalações e aquisições de equipamentos, desapropriações, aquisições de imóveis, aumento de capital de empresas públicas em ações que ofereçam produtos ou serviços à sociedade.
§ 1.º Consoante o Decreto n.º 32.173, de 22 de março de 2017, que disciplina o funcionamento do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – Cogerf, caberá ao Grupo Técnico de Gestão de Contas – GTC e ao Grupo Técnico de Gestão Fiscal – GTF analisar e compatibilizar, respectivamente, a programação financeira dos órgãos e das entidades e a gestão fiscal, destacando a expansão dos custos de manutenção das áreas administrativas e finalísticas, submetendo ao Cogerf as recomendações que assegurem o equilíbrio fiscal da Administração Pública, o cumprimento de metas e os resultados fixados no Anexo de Metas Fiscais desta Lei.
§ 2.º O controle de custos segue o estabelecido no § 1.º deste artigo e na Emenda Constitucional n.º 88, de 21 de dezembro de 2016, que trata do Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Estado do Ceará e estabelece limites individualizados para as despesas primárias correntes.
§ 3.º A avaliação dos resultados dos programas do Governo caberá ao Grupo Técnico de Gestão por Resultados – GTR, conforme o Decreto citado no§ 1.° deste artigo, que assessora o Cogerf nos assuntos relacionados ao desempenho de programas e ao cumprimento de metas e resultados governamentais, à luz dos Acordos de Resultados pactuados.
§ 4.º O Poder Executivo Estadual disponibilizará, na Plataforma Ceará Transparente, o acompanhamento das obras de infraestrutura do Estado cujos valores sejam iguais ou superiores a R$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), com apresentação de quadro demonstrativo dos custos básicos e das principais informações em termos físicos e monetários que permitam a avaliação e o acompanhamento da gestão, nos termos do art. 48 da Lei Complementar Federal n.º 101/2000.
§ 5.º As informações de que trata o § 4.º ficarão disponíveis em até 180 (cento e oitenta) dias, contados da publicação desta Lei.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

de contas de governo, já foram objeto de ressalvas às contas do governador de 2024, ensejando as seguintes recomendações:

> **Recomendação nº 09** - À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
> **Recomendação nº 19** - À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF e às diretrizes e padrões disposto na NBC TSP 34 – Custos no Setor Público.

Segundo a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo:

- O atendimento das recomendações está em fase de estruturação normativa e metodológica, a partir da criação do Grupo de Trabalho para Desenvolvimento de Metodologia de Apuração de Custos (GTCUSTOS) pela Portaria Conjunta SEFAZ/SEPLAG/CGE nº 01, de 02 de julho de 2025.
- O grupo foi instituído para desenvolver modelo de gerenciamento de custos do Estado do Ceará com fundamento na NBC TSP 34 – Custos no Setor Público.
- Os trabalhos atualmente se concentram na definição da metodologia do sistema de custos.
- O GTCUSTOS realiza reuniões periódicas e desenvolve estudos, parâmetros, relatórios, procedimentos e ferramentas voltados à apuração e ao uso das informações de custos.
- A implantação do Sistema de Informação de Custos do Estado do Ceará será gradual, a partir de duas abordagens complementares: uma macro, de caráter sistêmico e padronizado para todas as unidades gestoras, e outra micro, de natureza específica, voltada às particularidades operacionais de cada unidade.
- O desenvolvimento do Modelo de Gerenciamento de Custos do Estado do Ceará foi previsto no Profisco III, com contrato nº 6035/OC-BR renovado com o BID em 30/12/2025, com vigência até 30/12/2030.

Com base nisso, a Diretoria do TCE/CE concluiu que, **apesar de a LDO de 2025 ter evoluído no trato da questão**, deve ser **reiterada** a recomendação, para fins de **acompanhamento da efetiva implantação** do sistema de custos.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em consonância, o MPC/TCE-CE entende que seja reiterada a Recomendação nº 9, silenciando quanto à Recomendação nº 19, ambas constantes do Parecer Prévio nº 145/2025 (Processo nº 07448/2025-7).

A partir das normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, a Administração Pública dispõe de instrumentos capazes de aferir quanto custam as ações governamentais e quais resultados efetivamente produzem para a sociedade.

Nessa linha, o controle de custos e a avaliação de resultados consubstanciam mecanismos essenciais para orientar a alocação de recursos públicos segundo critérios de eficiência, eficácia e economicidade. A **ausência** de tais normas na LDO, ou mesmo a inexistência de sistema integrado capaz de **relacionar o custo** das ações empreendidas **com o valor público gerado** pelos resultados alcançados, **fragiliza o planejamento, o monitoramento e a priorização das políticas públicas**.

Como decorrência, há maior dificuldade para que o Estado identifique programas mais efetivos, corrija iniciativas de baixo desempenho, redirecione recursos escassos e satisfaça adequadamente às demandas sociais sob sua incumbência.

A previsão de normas voltadas ao controle de custos e à avaliação dos resultados não se qualifica como mera exigência formal da LRF, mas como instrumento **indispensável ao aprimoramento da governança orçamentária e à qualificação do gasto público**.

Por todo o exposto, Voto por **manter as recomendações** nº 09 e 19 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7).

2.3.2 Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

A estimativa de renúncia de receita, para o exercício de 2025, no Estado do Ceará, foi de cerca de R$5,17 bilhões de reais, conforme a tabela seguinte:

Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita 2025 (R$ 1,00)

Tributo	**Modalidade**	**Setores / Programas Beneficiários**	**Renúncia de Receita**		
			2025	2026	2027
ICMS	Outros Benefícios	Fundo de Desenvolvimento Industrial - Lei 10.367/79	3.447.567.877,40	3.639.597.408,17	3.842.322.983,81
ICMS	Modificação da base de cálculo	Regimes Especiais - Lei 14.237/2008 -	1.565.677.505,86	1.651.789.768,68	1.742.638.205,96

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

		Comércio			
IPVA	Isenção	Proprietários de veículos automotores	135.180.533,38	142.710.089,09	150.659.041,05
ITCD	Isenção	Isenção 7000 UFIRCE, conforme alínea a, inciso I da Lei nº 15.812/2015	16.678.061,13	17.607.029,14	18.587.740,66
Total			**5.165.103.977,78**	**5.451.704.295,09**	**5.754.207.971,48**

Pois bem. Nos termos do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal[12], a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária que importe renúncia de receita está condicionada à demonstração prévia de sua compatibilidade com o planejamento orçamentário e com as metas fiscais do ente federativo.

Para tanto, impõe-se a elaboração da estimativa do impacto orçamentário-financeiro correspondente ao exercício de início de vigência do benefício e aos dois subsequentes, bem como a demonstração de conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, na forma das exigências nela consignadas.

A par desses pressupostos, a regularidade da medida impõe, ainda, o enquadramento em uma das hipóteses do art. 14 da LRF: ou se demonstra que a renúncia já foi considerada na estimativa de arrecadação da Lei Orçamentária Anual, elaborada nos termos do art. 12 da mesma lei, sem comprometimento das metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da LDO; ou se implementam medidas compensatórias idôneas para recompor a perda de arrecadação, mediante

[12] Art. 14 da Lei Complementar nº 101/2000. "A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.
§2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.
§3º O disposto neste artigo não se aplica:
I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;
II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança."

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou instituição de tributo ou contribuição.

Para fins de cumprimento do art. 14 da LRF, o Estado do Ceará, em nota ao Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2025, informa que **não** foram especificadas **medidas de compensação** por que "as receitas de impostos previstas para o período de 2025 a 2027 estão líquidas da Renúncia de Receitas estimada neste anexo".

É digno de registro que a estimativa da receita pelo valor líquido das renúncias não se coaduna com o princípio do orçamento bruto, insculpido no art. 6º da Lei nº 4.320/64.

Não obstante, a matéria deixa de ser reiterada nesta oportunidade, por já se encontrar em acompanhamento nos autos do processo de monitoramento nº 28364/2022-8, julgado na Sessão do Pleno Virtual de 24/06/2024 a 28/06/2024.

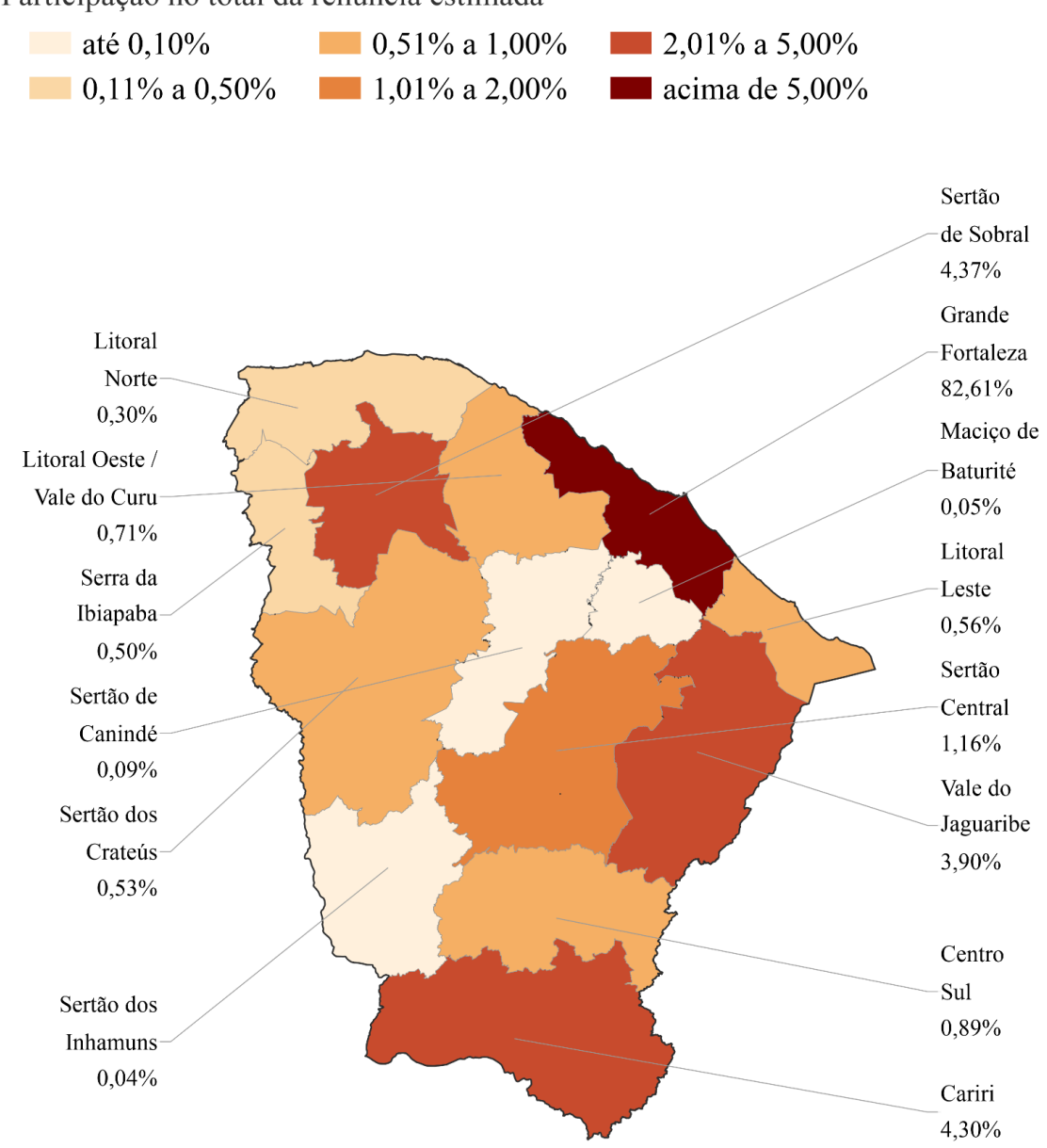
A Diretoria do TCE/CE constatou uma **concentração da estimativa da renúncia de receita** em 4 Regiões: Região Grande Fortaleza (82,61%), Sobral (4,37%), Cariri (4,30%) e Vale do Jaguaribe (3,90%).

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Estimativa de Renúncia de Receita por Região - Ceará, 2025

Participação percentual no total estimado de R$ 5,17 bilhões

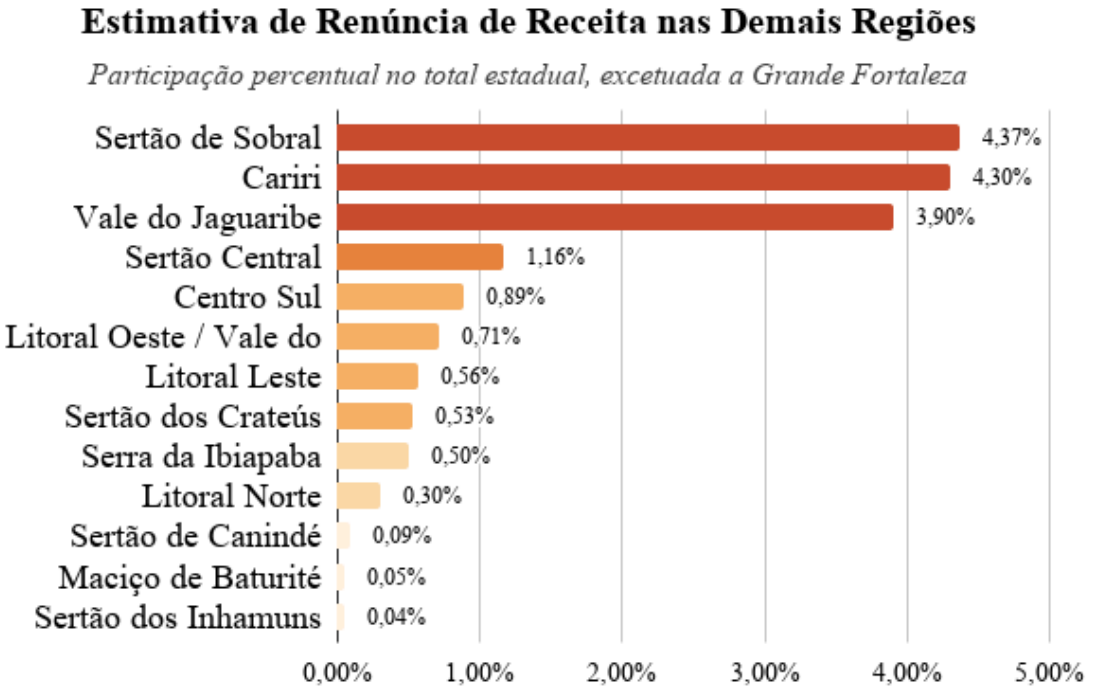
Grande Fortaleza concentra 82,61% do total estimado



Fonte: Relatório de Instrução nº 2281/2026, da Secex/TCE-CE; malha georreferenciada do IPECE. Elaborado pelo Relator.

82,61%	**17,39%**
Grande Fortaleza	Demais 13 regiões

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



A matéria deixa de ser reiterada nesta oportunidade, por já se encontrar em acompanhamento nos autos do processo de monitoramento nº 28364/2022-8, julgado na Sessão do Pleno Virtual de 24/06/2024 a 28/06/2024.

No âmbito da análise da **prestação de contas relativa ao exercício de 2025**, expediu-se **recomendação** atinente à avaliação dos impactos da política pública de renúncia de receita, nos termos da redação a seguir:

> Ao Poder Executivo Estadual, estabelecimento de um sistema de avaliação dos impactos da política pública de renúncia de receita, com vistas a mensurar se os benefícios fiscais alcançaram seus objetivos com relação à geração de emprego, atração de investimento e redução das desigualdades. (**Recomendação nº 15** do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

- O Estado estruturou, entre 2021 e 2026, sistema progressivo de governança, monitoramento e avaliação do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI), mediante acordos interinstitucionais, estudos técnicos, painéis de indicadores, formação de equipes especializadas e cooperação com o IPECE e a FUNCAP;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- A ADECE exerce papel central na coordenação, no monitoramento e na avaliação da política de incentivos fiscais, em atuação integrada com outros órgãos estaduais;
- Os indicadores apresentados demonstrariam expansão e fortalecimento do FDI entre 2020 e 2024, com aumento do número de municípios e empresas beneficiadas, da geração de empregos diretos, dos investimentos produtivos, do faturamento e do ICMS efetivamente recolhido;
- Os estudos técnicos e as atualizações metodológicas indicariam que o FDI produz efeitos econômicos e fiscais positivos, inclusive por impactos indiretos e multiplicadores, com aumento do PIB e do VAB industrial nos municípios beneficiados e saldo líquido positivo quando considerados os efeitos ampliados da política;
- Embora haja diferimento inicial do ICMS, o programa, segundo a manifestação, gera retorno fiscal e social ao Estado, amplia a base produtiva, interioriza investimentos, fortalece a indústria e contribui para a redução das desigualdades regionais;
- O FDI teria alcançado seus objetivos estratégicos de geração de empregos formais, atração e consolidação de investimentos produtivos, ampliação da arrecadação tributária no médio e longo prazos e promoção do desenvolvimento regional;

Em razão desses elementos, a Comissão do PASF Contas de Governo considerou atendida a recomendação, por ter sido implementado sistema apto a mensurar os impactos econômicos, fiscais e sociais da política.

Para a Diretoria de Contas de Governo/**Secex/TCE-CE**, embora o governo estadual venha adotando providências com vistas à estruturação de sistema de acompanhamento e avaliação da política pública de renúncia de receita, as ações e estudos permanecem concentrados, em sua **predominância**, nos benefícios fiscais atinentes ao Fundo de Desenvolvimento Industrial (**FDI**), **sem** alcançar, de forma ampla, as **demais espécies de renúncia de receita** estimadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Acrescentou que a aferição dos impactos das renúncias reclama **processo contínuo de aperfeiçoamento metodológico**, com a definição de indicadores, critérios de mensuração e mecanismos de transparência aptos a viabilizar o acompanhamento periódico da efetividade dos benefícios outorgados.

Diante desse quadro, considerou a recomendação **em fase de implementação**.

O MPC/TCE-CE aderiu ao posicionamento da Secex/TCE-CE.

Reconhecem-se **avanços** relevantes nas providências adotadas pelo Poder Executivo Estadual, especialmente quanto à estruturação de **mecanismos de**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

governança, monitoramento e avaliação dos incentivos vinculados ao Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - **FDI**. Nesse sentido, destacam-se a celebração de **acordos de cooperação interinstitucional**, a criação de **grupos técnicos**, a contratação de **estudo especializado**, o desenvolvimento de **painéis de indicadores**, a formação de equipes com apoio da FUNCAP e a cooperação com o IPECE para validação metodológica e aperfeiçoamento da **Matriz Insumo-Produto/Calculadora FDI**.

Também merecem registro os **indicadores** apresentados pela ADECE, que apontam **ampliação do número de municípios e empresas beneficiadas** pelo FDI, **crescimento dos empregos diretos, aumento dos investimentos produtivos, expansão do faturamento das empresas incentivadas e incremento do ICMS efetivamente recolhido**. Além disso, os estudos mencionados indicam **esforço de mensuração dos efeitos econômicos e fiscais da política**, inclusive mediante avaliação de impactos indiretos, efeitos multiplicadores e comparação com cenários contrafactuais.

Tais elementos evidenciam **progresso institucional e metodológico importante**, sobretudo no que se refere ao acompanhamento do FDI. **Todavia, a recomendação expedida possui alcance mais amplo**, pois se dirige à **avaliação dos impactos da política pública de renúncia de receita em sentido abrangente**, não se restringindo aos benefícios fiscais concedidos no âmbito do FDI. As informações apresentadas, embora relevantes, concentram-se predominantemente nesse fundo e **ainda não demonstram a existência de sistema consolidado, periódico, transparente e aplicável às demais modalidades de renúncia de receita estimadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias**.

Assim, acompanha-se o entendimento da Secex/TCE-CE e do MPC/TCE-CE no sentido de que a **recomendação** se encontra **em fase de implementação**. Diante dos avanços verificados, reitero a Recomendação nº 15 do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7, a fim de que o sistema de avaliação seja ampliado e consolidado para abranger, de forma sistemática, transparente e periódica, todas as espécies relevantes de renúncia de receita.

2.3.3 Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência

A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO deve, nos termos do art. 5º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecer o montante, a ser definido baseado na RCL, e a forma de utilização da reserva de contingência, devendo esta ser destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

No plano estadual, o **art. 86 da Lei nº 18.973/2024** reproduz essa disciplina[13] e estabelece que a reserva, em montante equivalente a, no máximo, 1% da RCL, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, provenientes da fonte do Tesouro, destina-se ao **atendimento de passivos contingentes, outros riscos e eventos fiscais imprevistos**, bem assim a **situações de emergência e calamidade pública**.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou a **anulação de R$ 25.000.000,00 da Reserva de Contingência** (subfunção 999), por intermédio dos Decretos nº 36.844/2025 e nº 36.879/2025, para suplementação da ação "Realização de Projetos em Parceria com Instituições Ligadas à Internacionalização da Indústria Cearense".

Anulação da Reserva de Contingência (R$ 1,00)

Decreto	Órgão	Subfunção	Ação	Crédito aberto	Crédito anulado
36844	Secretaria do Planejamento e Gestão	999	Reserva de Contingência		20.000.000,00
36.844	Secretaria do Planejamento e Gestão	661	Realização de Projetos em Parceria com Instituições Ligadas a Internacionalização da Indústria Cearense.	20.000.000,00	
Decreto nº 36.844 de 11/09/2025				20.000.000,00	20.000.000,00
36879	Secretaria do Planejamento e Gestão	999	Reserva de Contingência		5.000.000,00

[13] Art. 86 da LDO - 2025. A Lei Orçamentária de 2025 conterá reserva de contingência, constituída exclusivamente com recursos do Orçamento Fiscal, em montante equivalente a, no máximo, 1% (um por cento) da receita corrente líquida, da fonte do Tesouro, na forma definida no § 10 do art. 9.º desta Lei, e atenderá a:
I – passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos classificados, conforme a natureza dos fatores originários, nas seguintes classes:
a) controvérsias sobre indexação e controles de preços praticados durante planos de estabilização econômica;
b) questionamentos judiciais de ordem fiscal contra o Tesouro Estadual bem como riscos pertinentes a ativos do Estado decorrentes de operações de liquidação extrajudicial;
c) outras demandas judiciais contra o Estado;
d) lides de ordem tributária e previdenciária;
e) questões judiciais pertinentes à administração do Estado, tais como privatizações, liquidação ou extinção de órgãos ou de empresas e atos que afetam a administração de pessoal;
f) dívidas em processo de reconhecimento pelo Estado;
g) operações de aval e garantia, fundos e outros;
II – situações de emergência e calamidades públicas.
Parágrafo único. Os decretos expedidos que tenham como finalidade a abertura de créditos suplementares deverão indicar quais ações suplementadas tiveram como fonte de recursos a anulação dos créditos da Reserva de Contingência, além das motivações para a utilização da referida fonte.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

36879	Secretaria do Planejamento e Gestão	661	Realização de Projetos em Parceria com Instituições Ligadas a Internacionalização da Indústria Cearense	5.000.000,00	
Decreto nº 36.879 de 06/10/2025				5.000.000,00	5.000.000,00

Fonte: Relatório de Instrução nº 2281/2026, da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE

Em análise ao atendimento dos requisitos de utilização da reserva de contingência, insculpidos no **art. 86 da Lei nº 18.973/2024**, a Diretoria do TCE/CE ressaltou que a LDO - 2025 **autorizou a utilização da reserva de contingência** no caso concreto, uma vez que o **art. 86, inciso II**, pressupõe:

- **Situação de emergência e calamidade pública**, que foi reconhecida, no caso, pela **Lei Estadual nº 19.384/2025 e Decretos nº 36.797/2025 e Decreto nº 36.828/2025**. A Lei Estadual nº 19.384/2025, regulamentada pelos Decretos nºs 36.797/2025 e 36.828/2025, instituiu medidas excepcionais para o enfrentamento de tais impactos econômicos. Posteriormente, o Decreto nº 36.828/2025 promoveu o reconhecimento formal da situação de emergência derivada desse cenário.
- Indicação nos Decretos de abertura de créditos da **motivação** da utilização da fonte. Os Decretos nºs 36.797/2025 e 36.828/2025 indicaram, de modo expresso, o custeio de subvenção econômica destinada a empresas exportadoras, com o propósito de mitigar os efeitos adversos do aumento tarifário imposto pelo governo norte-americano sobre atividades econômicas desenvolvidas no Estado do Ceará, como fundamento da medida.

Dessarte, consideradas a autorização na Lei Estadual nº 18.973/2024 (LDO-2025) e o enquadramento nas hipóteses do art. 86, inciso II, da LDO-2025, conclui-se pela regularidade da utilização da Reserva de Contingência.

2.4 Lei Orçamentária Anual – LOA 2025

Esta seção tratou da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2025, a **Lei Estadual nº 19.154/2024**, com destaque aos requisitos nas Constituições Federal e Estadual, além de na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/64.

A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento estratégico de curto prazo das ações governamentais; é ela que precisa as iniciativas e ações orçamentárias que serão executadas no período pelo governo do Estado. Seguindo a lógica de harmonia e integração dos instrumentos orçamentários, a LOA, mediante projetos, atividades e encargos sociais, objetiva a realização das diretrizes, dos objetivos e das

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

metas estabelecidas no Plano Plurianual e o faz em consonância com o que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A LOA deve estimar a receita e fixar as despesas do Estado, compreendidos os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que o estado, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto, *ex vi* do art. 165, §5° da Constituição Federal.

A LOA 2025 estimou as **receitas** em R$ 41.909.747.177,00 e as despesas em igual montante, sendo que no caso do orçamento de investimentos das empresas estatais não dependentes, o foi na cifra de R$ 689.880.323,00.

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

Em cumprimento aos arts. 8º[14] e 13[15] da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como ao art. 53[16] da Lei Estadual nº 18.973/2024 (LDO 2025), o Governo do Estado do Ceará editou a **Resolução COGERF nº 01/2025**, **publicada** no Diário Oficial do Estado em **30/01/2025**.

O referido ato estabeleceu, para o exercício financeiro de 2025, as metas bimestrais de arrecadação, a programação financeira e o cronograma mensal de

[14] Art. 8 da LRF. "Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso."

[15] Art. 13 da LRF. "No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa."

[16] Art. 53 da LDO 2025. "O Poder Executivo deverá elaborar e publicar, até 30 (trinta) dias após a publicação da Lei Orçamentária de 2025, cronograma anual de desembolso mensal, por Poder e Órgão, e metas bimestrais de arrecadação, nos termos dos arts. 8.º e 13 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, com vistas ao cumprimento das metas estabelecidas no anexo de que trata o art. 22 desta Lei.
§ 1.º O cronograma de desembolso mensal da despesa deverá estar compatibilizado com a programação das metas bimestrais de arrecadação.
§ 2.º O cronograma mensal da despesa de pessoal e dos encargos sociais deverá refletir os impactos dos aumentos concedidos aos servidores ativos e inativos, a partir do mês da sua implementação.
§ 3.º Observado o disposto no art. 100 da Constituição Federal, a programação para pagamento de precatórios judiciários obedecerá ao cronograma de desembolso na forma de duodécimos.
§ 4.º Excetuadas as despesas com pessoal e os encargos sociais, os cronogramas anuais de desembolso mensal das demais despesas dos Poderes Executivo, Legislativo, compreendendo o Tribunal de Contas do Estado, e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública terão como referencial o repasse previsto no art. 168 da Constituição Federal, na forma de duodécimos.
§ 5.º O ato referido no caput poderá ser modificado na vigência do exercício fiscal para ajustar as metas de realização das receitas e o cronograma de pagamento mensal das despesas, com vistas ao cumprimento da meta de resultado primário.
§ 6.º O Poder Executivo disponibilizará o cronograma anual de desembolso mensal na internet, na página da Seplag."

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

desembolso por Poder e órgão, atendendo ao prazo de até 30 dias após a publicação dos orçamentos.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE procedeu à comparação entre a meta bimestral prevista e a arrecadação realizada, verificando o excesso de arrecadação em todos os bimestres, conforme o quadro seguinte:

Período	Metas Bimestrais de arrecadação*	Arrecadação Bimestral**	% B/A
	Previsão LOA (A)	RREO (B)	
1º Bimestre	7.140.536	10.165.563	142,36%
2º Bimestre	6.357.253	6.793.430	106,86%
3º Bimestre	7.231.606	7.624.500	105,43%
4º Bimestre	6.983.351	9.329.983	133,60%
5º Bimestre	6.927.780	7.375.633	106,46%
6º Bimestre	9.668.397	10.812.898	111,84%
TOTAL	**44.308.923**	**52.102.007**	**117,59%**

Nota: (*) Metas bimestrais de arrecadação extraídas da Resolução COGERF nº 01/2025 - DOE 30/01/2025 – incluídos os valores intraorçamentários.
(**) Extraídos dos RREOs: https://www.sefaz.ce.gov.br/download/lei-de-responsabilidade-fiscal-lrf/. Acessado em 09/04/2026

Tendo como parâmetro a receita prevista atualizada consignada no Balanço Orçamentário, no importe de R$ 52.055.621.713,87, apurou-se **excesso de arrecadação** da ordem de **R$ 46.385.159,73** no período.

2.5 Execução orçamentária

Esta seção abordou a **execução orçamentária** do governo estadual no exercício financeiro em referência, com especial relevo para o comportamento das receitas e despesas previstas e realizadas, o resultado orçamentário e a observância do limite de abertura de créditos suplementares.

2.5.1 Receita Arrecadada e Orçamentária

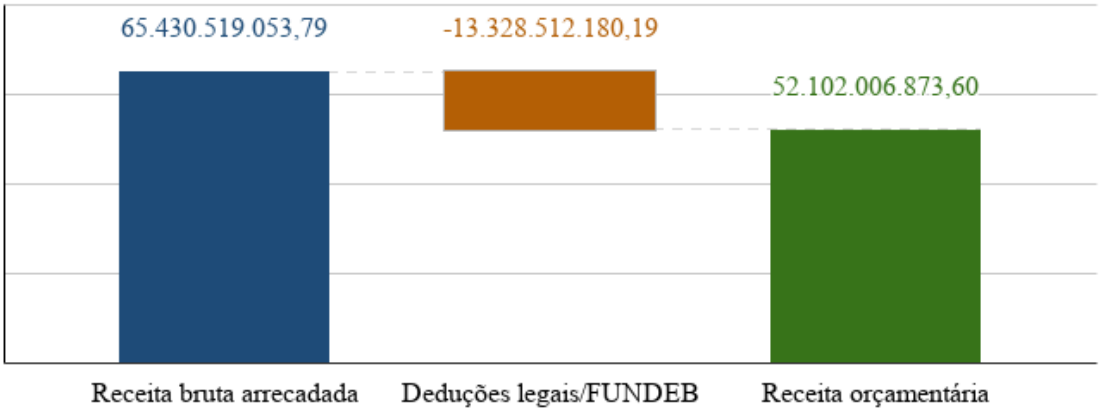
Receita bruta arrecadada	Deduções legais/Fundeb	Receita orçamentária realizada	Receitas correntes
65,43 bi	13,32 bi	52,10 bi	54,90 bi
Total arrecadado antes das deduções	Parcela deduzida da receita bruta	Receita disponível após deduções	Principal componente da receita bruta

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em 2025, a receita bruta arrecadada alcançou R$65.430.519.053,79. Após as deduções dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), transferências constitucionais e legais e restituições, no montante de R$13.328.512.180,19, a receita orçamentária realizada correspondeu a R$52.102.006.873,60. Após as deduções legais, 79,63% da receita bruta permaneceu como receita orçamentária disponível para financiamento das ações públicas.

Da receita bruta arrecadada à receita orçamentária — 2025

Efeito das deduções legais/FUNDEB sobre a receita arrecadada, em R$ bilhões



Fonte: Elaborado pelo Relator.

A composição da arrecadação evidencia **predominância das receitas correntes**, que totalizaram R$ 54.901.544.081,88 e representaram 83,91% da receita bruta.

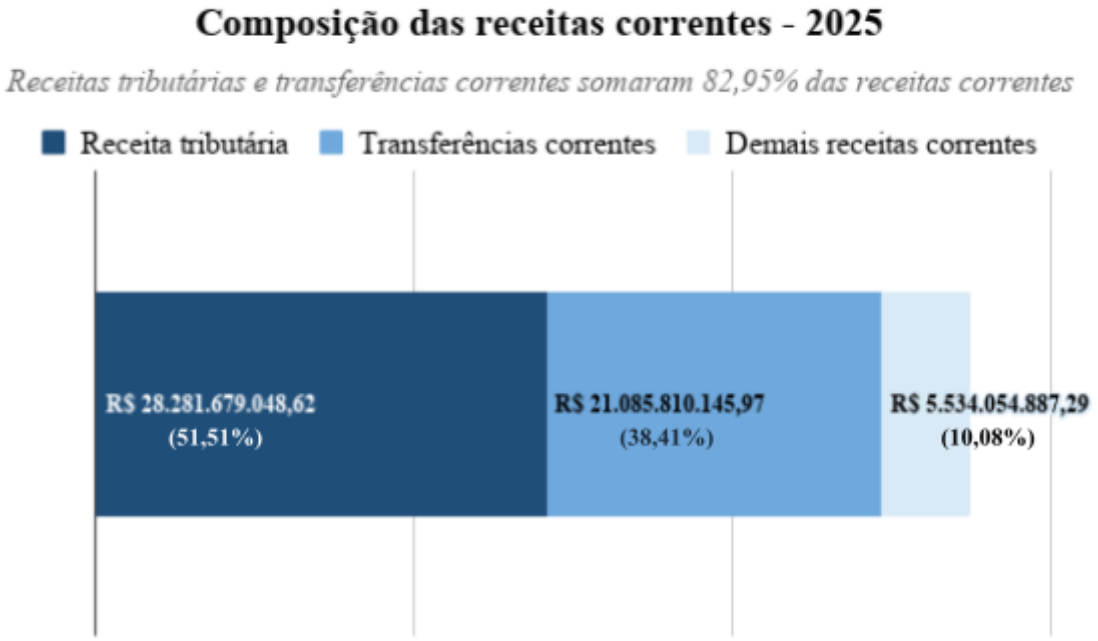
2.5.1.1 Receitas Correntes

As **receitas correntes totalizaram R$54.901.544.081,88**, superior em R$2.249.937.211,17 à previsão atualizada para o exercício em referência.

Receitas correntes 2025	Crescimento 2024-2025	Receitas tributárias e transferências correntes	Demais receitas
R$ 54,90 bi	+R$ 4,46 bi	89,92%	10,08%
maior valor da série	alta expressiva	principais origens em 2025	participação residual

As origens de receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da receita corrente foram as receitas tributárias e as transferências correntes. As demais receitas correntes tiveram participação residual, conforme detalhado no gráfico a seguir:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Receitas Correntes	Valor em 2025	Participação na receita corrente
Receita tributária	R$ 28.281.679.048,62	51,51%
Transferências correntes	R$ 21.085.810.145,97	38,41%
Receitas de contribuições	R$ 1.799.110.781,06	3,28%
Outras receitas correntes	R$ 1.593.415.536,14	2,90%
Receita patrimonial	R$ 1.481.076.151,23	2,70%
Receita de serviços	R$ 660.451.118,86	1,20%
Agropecuária	R$ 1.300,00	0,00%
TOTAL	**R$ 54.901.544.081,88**	**100,00%**

Fonte: Elaborado pelo Relator.

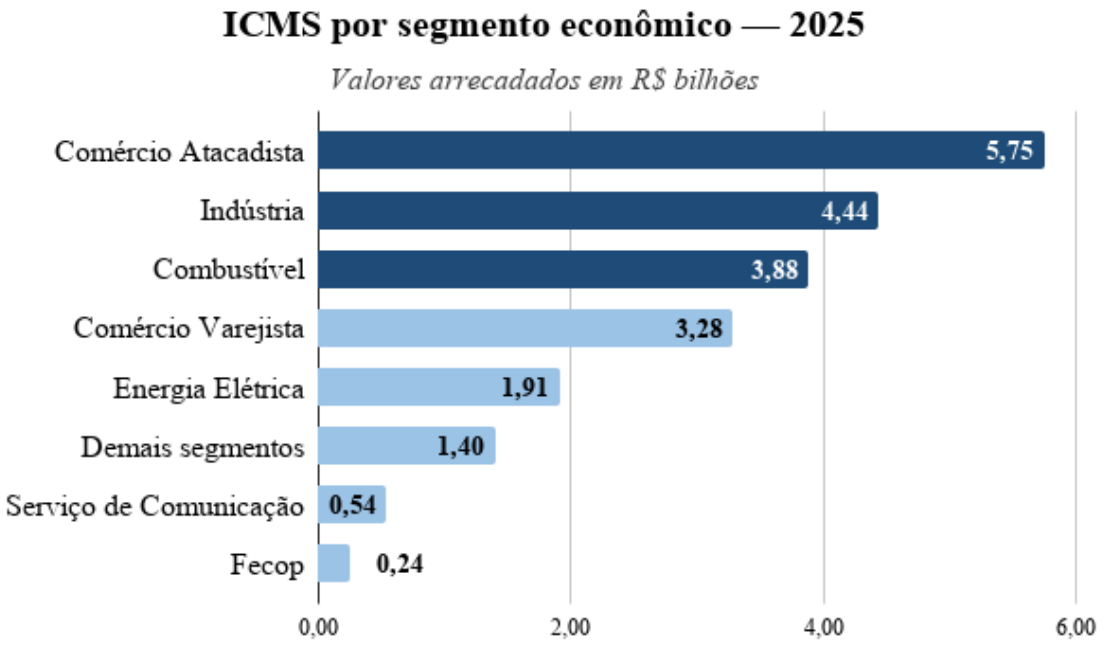
A Receita Tributária apresentou crescimento real de 3,35% em 2025, passando de R$27.036.335.904,23, em 2024, para R$27.942.394.650,32.

Receita Tributária 2025	Crescimento real	ICMS 2025	Participação do ICMS	ICMS no Brasil	ICMS no Nordeste
R$ 27,94 bi	3,35%	R$ 21,45 bi	76,76%	13ª posição	3ª posição
Total arrecadado	Variação frente a 2024	Principal componente	Da Receita Tributária	Ranking nacional	Ranking regional

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O ICMS permaneceu como principal componente, com R$21.447.585.488,26, equivalente a 76,76% da Receita tributária.

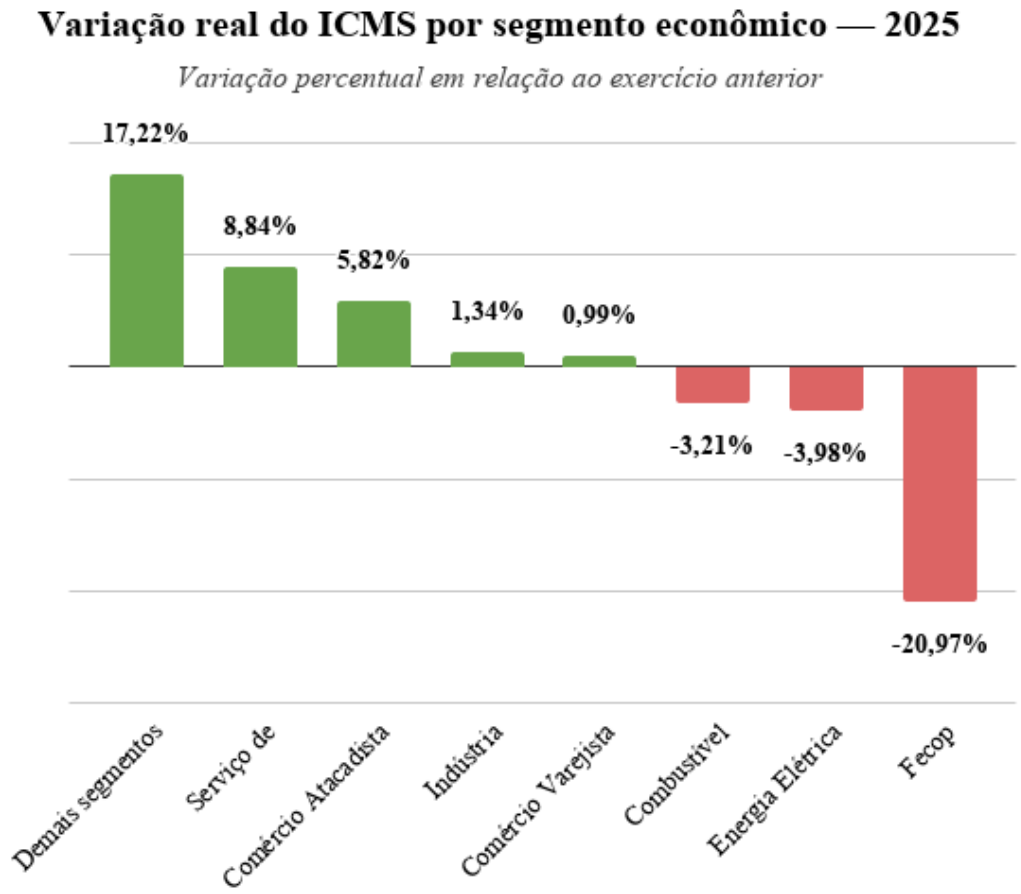
Por segmento econômico, o Comércio Atacadista apresentou o maior valor arrecadado, seguido por Indústria, Combustíveis e Comércio Varejista.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Em termos percentuais, Demais Segmentos e Serviço de Comunicação apresentaram os maiores crescimentos reais em relação ao exercício anterior, enquanto Fecop, Energia Elétrica e Combustíveis registraram menor arrecadação.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

As transferências correntes correspondem a ingressos provenientes de outros entes para aplicação em despesas correntes, abrangendo recursos como Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e convênios.

Transferências correntes 2025	**Crescimento**	**Participação na Receita Corrente**	**FPE**	**FPE sobre transferências correntes**
R$ 21,09 bi	3,29%	38,41%	R$ 14,55 bi	69%
Total arrecadado no exercício	Em relação a 2024	Peso das transferências correntes	Principal componente	Participação do FPE no total

Em 2025, essas transferências alcançaram R$21.085.810.145,97, com crescimento real de 3,29% em relação ao exercício anterior.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Esse crescimento, contudo, foi fortemente **concentrado** nas **transferências intergovernamentais**, que somaram R$20.910.407.232,97 e responderam por 99,17% do total das transferências correntes.

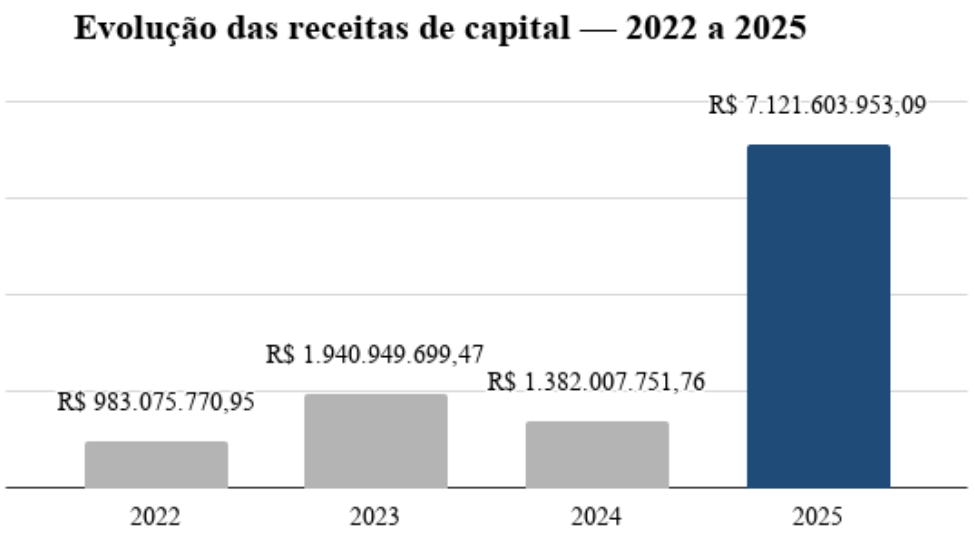
Dentro das transferências intergovernamentais, destaca-se o **Fundo de Participação dos Estados - FPE**, que alcançou R$14.548.443.334,09 em 2025. Esse montante correspondeu a 69% do total das transferências correntes, evidenciando a elevada relevância do FPE na composição dessas receitas. Além disso, o repasse do Fundo apresentou crescimento real de 5,10% em relação a 2024, reforçando seu papel como **principal fonte de ingresso dentro das transferências correntes do Estado**.

2.5.1.2 Receitas de Capital

As **receitas de capital totalizaram R$7.121.603.953,09**, correspondendo a **11,48% da receita bruta arrecadada**.

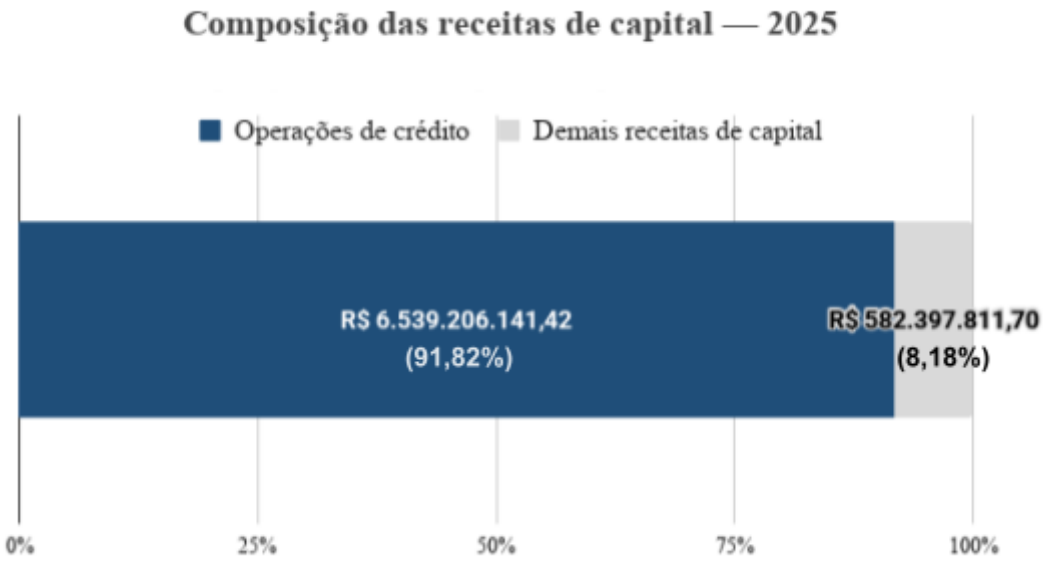
Receitas de capital 2025	Crescimento 2024-2025	Operações de crédito	Demais receitas
R$ 7,12 bi	+R$ 5,74 bi	91,82%	8,18%
maior valor da série	alta expressiva	principal origem em 2025	participação residual

O gráfico demonstra a evolução das receitas de capital no quadriênio 2022-2025. As receitas de capital passaram de **R$1,38 bilhão em 2024** para **R$7,12 bilhões em 2025**.



Houve **crescimento expressivo nas operações de crédito**, que responderam por **91,82% do total**. As demais receitas de capital tiveram participação residual (8,18%), com destaque relativo para as transferências de capital, equivalentes a 7,34% do grupo.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Receitas de Capital	Valor em 2025	Participação nas receitas de capital
Operações de crédito	R$ 6.539.206.141,42	91,82%
Alienação de bens	R$ 15.912,51	0,00%
Amortização de Empréstimo	R$ 52.560.277,91	0,74%
Transferência de Capital	R$ 522.621.809,20	7,34%
Outras Receitas de Capital	R$ 7.199.812,05	0,10%
TOTAL	**R$ 7.121.603.953,09**	**100%**

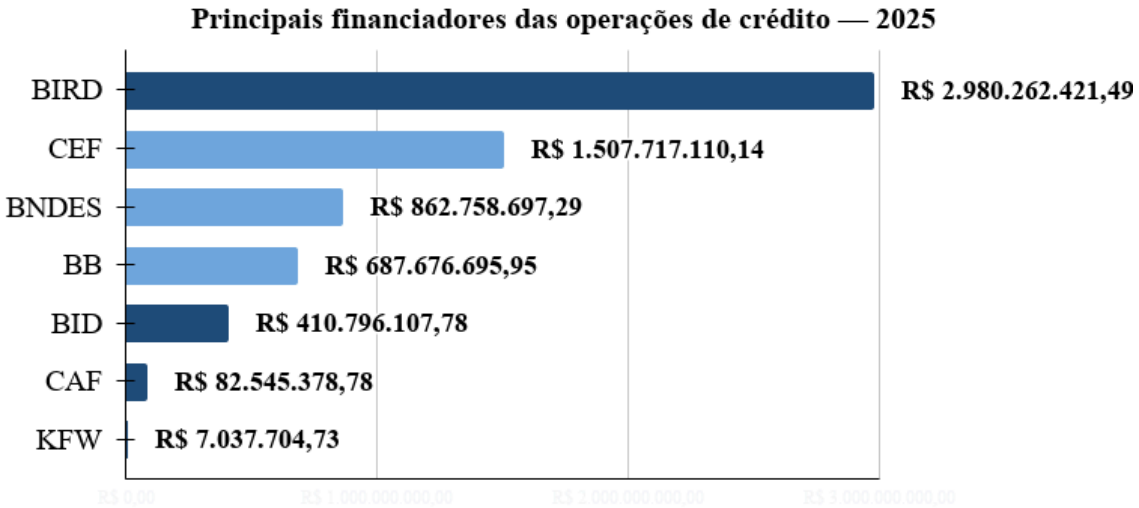
Fonte: Elaborado pelo Relator.

Os recursos oriundos de operações de operações de crédito passaram de **R$988,38 milhões em 2024** para **R$6,54 bilhões em 2025**.

Operações de crédito	Crescimento 2024-2025
R$ 6,54 bi	+5,55 bi (561,61%)
captados em 2025	alta expressiva

Desses recursos, R$ 3,06 bilhões (46,78%) corresponderam a operações internas e R$ 3,48 bilhões (53,22%) a operações externas, conforme detalhamento por financiador:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

A operação de **maior representatividade** foi contratada com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (**BIRD**), mediante o Contrato de Empréstimo nº 9660-BR.

A contratação integra o Programa de Sustentabilidade Econômico-Fiscal do Estado do Ceará - **Ceará Sustentável**, tendo movimentado **R$ 2.728.240.500,00**.

A operação foi estruturada na modalidade *Development Policy Financing* – DPF, ou Financiamento de Políticas de Desenvolvimento. Diferentemente de um financiamento de projeto de investimento, no qual os recursos são vinculados à execução de obras, serviços ou aquisições previamente especificados, o DPF constitui uma modalidade de apoio financeiro ao orçamento do ente beneficiário, associada à implementação de uma agenda de reformas institucionais e de políticas públicas.

A finalidade financeira da operação é **reestruturar o endividamento estadual**, mediante a substituição de contratos de dívida existentes, com prazos mais curtos e custos mais elevados, por um financiamento de prazo mais longo e, nas condições da contratação, menor custo. Desse modo, os recursos ingressaram no orçamento estadual e foram utilizados predominantemente para amortizar e refinanciar dívidas contratuais internas, buscando reduzir o serviço da dívida nos primeiros anos, melhorar o fluxo de caixa e ampliar o espaço fiscal do Estado.

Paralelamente, a concessão do financiamento foi vinculada à implementação de reformas relacionadas à melhoria da gestão dos investimentos públicos, à administração do patrimônio imobiliário estadual e ao fortalecimento dos controles internos. O Programa também contempla medidas voltadas à transição energética e ao desenvolvimento sustentável, como o incentivo à geração solar para famílias de baixa renda, a regulamentação ambiental de projetos de hidrogênio verde, a restrição à

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

implantação de novos empreendimentos movidos a carvão no Complexo do Pecém, a qualificação profissional em energia limpa e a ampliação do ensino médio em tempo integral e profissional.

Em 2025, o Estado registrou R$ 2.667.409.161,26 em amortização do principal da dívida contratual interna relacionada ao refinanciamento. O ingresso de R$ 2,72 bilhões decorrente da operação respondeu por **78,41% das captações externas** e por **aproximadamente 41,72% das receitas de operações de crédito** arrecadadas no exercício, evidenciando sua relevância na composição das receitas de capital e na movimentação financeira da dívida estadual.

No âmbito das operações de crédito internas, a captação concentrou-se em três operações de maior vulto: CPAC VLT – **CEF**, com R$ 1,50 bilhão para projetos de mobilidade urbana; Linha Leste/**BNDES**, com R$ 762,76 milhões, voltados à implantação da linha leste do metrô; e Tesouro/**BB**, com R$ 687,68 milhões. Essas operações responderam, conjuntamente, por aproximadamente R$ 2,95 bilhões, equivalentes a **96,43% da captação interna** e a **45,11% do total de operações de crédito realizadas no exercício**.

As demais operações representaram 13,17% do total captado no exercício e foram distribuídas entre diferentes instituições financeiras e organismos multilaterais. No âmbito externo, destacaram-se financiamentos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), BIRD, Corporação Andina de Fomento (CAF) e Kreditanstalt Fur Wiederaufbau (KfW), destinados, entre outras finalidades, à infraestrutura rodoviária, segurança hídrica, saúde, modernização administrativa, prevenção da violência, transformação digital e saneamento. Nas operações internas, além das contratações de maior vulto, houve liberações vinculadas a projetos de mobilidade urbana, saneamento, resiliência climática e modernização da administração pública, com participação do BB, BNDES e CEF.

Desse modo, depreende-se que o expressivo ingresso de receitas oriundas de operações de crédito no exercício de 2025 decorreu, sobretudo, de quatro contratações de vulto, sobressaindo o Programa Ceará Sustentável, responsável pelo ingresso de R$ 2,72 bilhões. Cumpre observar, todavia, que parcela substancial dos recursos captados esteve vinculada à reestruturação da dívida pública estadual, não se destinando diretamente à realização de novos investimentos. Tal circunstância revela-se relevante para a adequada compreensão da evolução das receitas de capital e da efetiva capacidade de investimento do Estado.

2.5.2 Execução da Despesa Orçamentária

Em 2025, o Estado executou R$51.055.749.658,22 dos R$56.187.664.938,47 autorizados, alcançando taxa de realização de 90,87% e economia orçamentária de R$5.131.915.280,25.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Despesa autorizada	Despesa realizada	Economia orçamentária	Execução total	Despesas correntes	Despesas de capital
R$ 56,19 bi	R$ 51,06 bi	R$ 5,13 bi	90,87%	R$ 41,65 bi	R$ 9,40 bi
Dotação atualizada	Valor empenhado no exercício	Saldo não empenhado	Percentual realizado	Maior parcela da despesa	Menor execução relativa

A execução foi mais elevada nas despesas correntes, que totalizaram R$41.652.947.262,08 e apresentaram realização de 97,26%.

As despesas de capital alcançaram R$9.402.802.396,14, com execução de 72,11%. A menor realização concentrou-se especialmente no grupo Investimentos, cuja execução foi de 64,38%, indicando maior diferença entre a dotação autorizada e o valor efetivamente empenhado nessa categoria.

No âmbito da análise da **prestação de contas relativa ao exercício de 2024**, expediu-se **recomendação** atinente execução orçamentária das despesas, nos termos da redação a seguir:

> Ao Poder Executivo estadual para que adote medidas para aprimorar os procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária das despesas, principalmente em relação às de natureza complexa como as obras públicas, de modo a efetuar a verificação pormenorizada do direito do credor garantindo o registro adequado nos sistemas administrativos e contábeis de todos os fatos em seus respectivos períodos, em conformidade com os princípios da gestão fiscal responsável, notadamente em relação às fases da despesa pública, assegurando a fiel observância dos arts. 58 a 64 da Lei nº 4.320/1964. (**Recomendação nº 14** do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, esclareceu que:

- O Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará (Siafe-CE) registra, em tempo real e de forma individualizada, as informações da execução orçamentária, financeira e contábil das Unidades Gestoras, inclusive a movimentação diária das disponibilidades dos órgãos, autarquias, fundos e fundações públicas autorizados;
- A execução da despesa pública no Estado observa a Lei nº 4.320/1964, de modo que os empenhos são realizados dentro do crédito concedido, os pagamentos

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

somente ocorrem após regular liquidação e a execução física é acompanhada para viabilizar essa etapa;

- O prazo para a liquidação varia conforme a complexidade técnica do objeto, a verificação da conformidade da obra ou serviço com o edital e o contrato, bem como a estrutura técnica disponível para o acompanhamento da despesa;
- O Estado do Ceará mantém compromisso com a gestão fiscal responsável, a transparência e a boa governança, registrando contratos, empenhos e liquidações em sistemas oficiais auditáveis e submetidos a controles internos articulados com os órgãos centrais da Administração e com o controle externo;
- Para reforçar a observância das etapas da despesa pública, o Governo do Estado, por meio da CGE, adotou medidas de orientação e acompanhamento, como a emissão de guia de conformidade, o envio de ofício circular e a realização de reunião com as Unidades Setoriais de Controle Interno, informando que continuará tomando providências nessa linha.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE reconheceu que o governo estadual vem empreendendo medidas com vistas à observância das etapas e dos procedimentos exigíveis na execução da despesa pública.

Nada obstante, tendo em conta a previsão de fiscalização específica acerca da matéria no Plano Anual de Fiscalização (PAF) da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal de Contas, afirmou que as providências adotadas ainda reclamam acompanhamento ao longo do tempo, para que se possa verificar sua permanência e eficácia prática. Por esse motivo, a **recomendação** foi tida como **em fase de implementação**.

O MPC/TCE-CE corroborou o entendimento da Secex/TCE-CE.

À vista do exposto, alinho-me às conclusões da Secex/TCE-CE e do MPC/TCE-CE, **reiterando**, nos mesmos termos assentados no Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7, a **Recomendação nº 14**.

2.5.2.1 Análise do percentual de alteração do orçamento

De acordo com o art. 7º da Lei Orçamentária Anual 2025 do Estado do Ceará, o chefe do Poder Executivo estava **autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 20% do total da despesa fixada na lei orçamentária**, não computadas nesse limite as suplementações destinadas à execução de recursos de operações de crédito e convênios; à adequação orçamentária de órgãos reestruturados ou com competências alteradas; ao pagamento da dívida pública e de despesas com pessoal e encargos sociais; à aplicação de precatórios do Fundef; e as financiadas com superávit financeiro do exercício anterior, de qualquer fonte.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que **o governo estadual não ultrapassou o limite da abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa**. Foram **abertos créditos suplementares no montante de R$5.204.354.779,72** no exercício de 2025, o que corresponde a **12,42%** do total da despesa fixada na LOA 2025, consoante discriminado na tabela seguinte:

Limite de abertura de créditos suplementares de 2025

Despesa fixada na LOA (I)(1)	**41.909.747.177,00**
Limite de 20% para abertura de créditos suplementares (II) = (I)*0,20(2)	**8.381.949.435,40**
Suplementações	18.458.278.325,55
Deduções	13.253.923.545,63
Inciso I - Convênios e Operações de Crédito	2.603.933.617,28
Inciso III - Serviço da Dívida	4.437.782.182,83
Inciso IV - Despesas de Pessoal	2.236.516.074,40
Inciso V - Recursos de precatórios do FUNDEF	402.911.436,15
Inciso VI - Superávit Financeiro	3.572.780.234,97
Crédito especial	-
Crédito extraordinário	-
Abertura de Créditos Suplementares (III)(3)	5.204.354.779,72
Percentual de abertura dos créditos suplementares (IV) = (III/I) *100	**12,42%**

(1) – Despesas fixadas, conforme a LOA 2025 e a LDO 2025;
(2) – Limite estabelecido no art. 7º, da Lei 19.154/2024 (LOA 2025);
(3) – Suplementações, incluídas os créditos especiais e extraordinários, excluídas as exceções previstas nos incisos I a VI do parágrafo único do art.7º da Lei 19.154/2024 (LOA 2025).
Fonte: Processo nº 09591/2026-7.

2.5.2.2 Despesas correntes

A **despesa com Pessoal e Encargos Sociais** alcançou R$23.369.311.439,56 em 2025, representando 45,77% da despesa orçamentária executada no período.

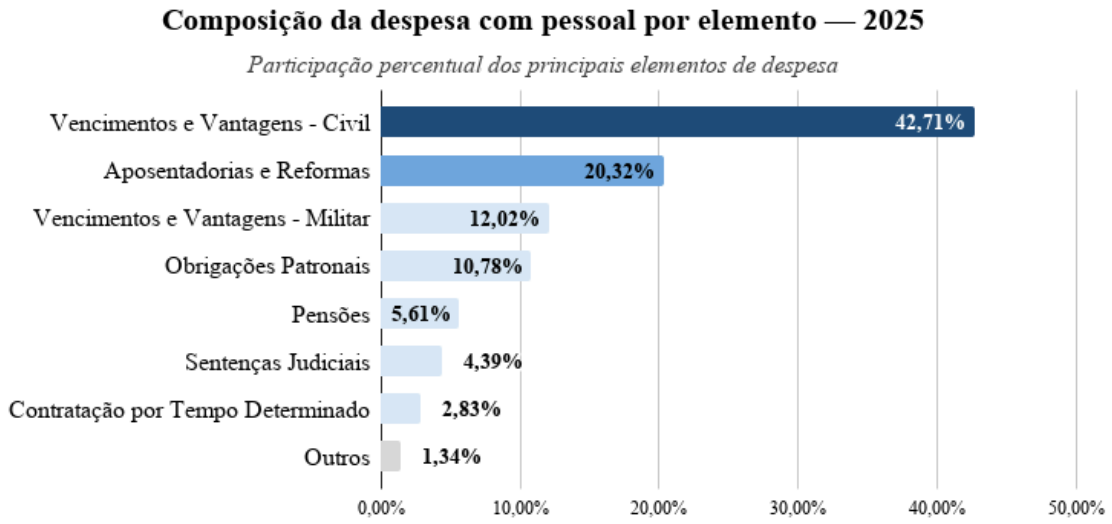
O Poder Executivo concentrou 85,25% da despesa com pessoal e encargos sociais em 2025, conforme demonstra a tabela abaixo:

Pessoal e Encargos Sociais	Participação na despesa executada	Crescimento 2024-2025	Participação do Executivo
R$ 23,37 bi	45,77%	R$ 1,18 bi (5,31%)	85,25%

Despesa empenhada em 2025	Quase metade da despesa orçamentária executada	Crescimento em relação a 2024	Principal concentração por Poder

Poder	Valor em 2025	Participação por Poder e órgão
Executivo	R$ 19.923.132.126,83	85,25%
Judiciário	R$ 1.611.372.360,48	6,90%
Legislativo	R$ 835.693.725,24	3,58%
Ministério público	R$ 705.789.216,05	3,02%
Defensoria pública	R$ 293.324.010,96	1,26%
TOTAL	**R$ 23.369.311.439,56**	**100,00%**

Quanto à composição, os maiores grupos foram Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil e Aposentadorias e Reformas que, juntos, representaram 63,03% da despesa com pessoal e encargos:



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Na classificação por função, destacaram-se Previdência Social (25,97%), Educação (21,60%) e Segurança Pública (21,26%).

A **despesa com Juros e Encargos da Dívida** totalizou R$1.094.543.197,09, registrando decréscimo real de R$214,74 milhões em relação ao exercício anterior.

O resultado indica redução do dispêndio com encargos financeiros da dívida no período analisado.

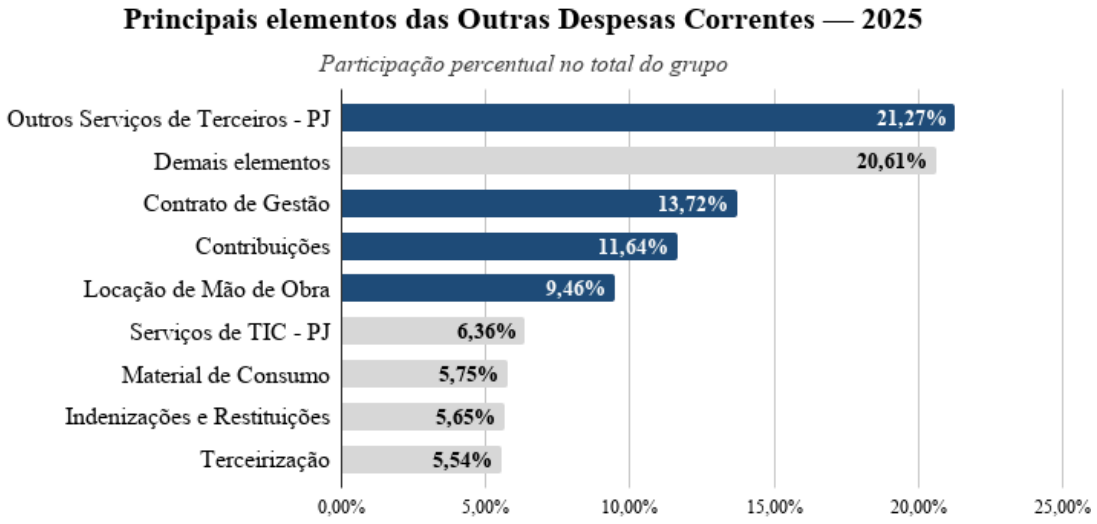
Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

As despesas classificadas no grupo **Outras Despesas Correntes** perfizeram o montante de R$17.189.092.625,43, correspondente a 33,67% da despesa orçamentária executada.

Outras Despesas Correntes	Participação na despesa total	Maior elemento	Valor do maior elemento	Contratos de Gestão
R$ 17,19 bi	33,67%	Outros Serviços de Terceiros - PJ	R$ 3,66 bi	R$ 2,36 bi
Total empenhado em 2025	Segundo maior grupo da despesa corrente	Principal concentração do grupo	21,27% das Outras Despesas Correntes	Segundo maior elemento

Do exame de sua composição, constata-se expressiva concentração da execução em determinados elementos de despesa, com destaque para **Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**, no montante de R$ 3,66 bilhões; **Contratos de Gestão**, com R$ 2,36 bilhões; **Contribuições**, com R$ 2,00 bilhões; e **Locação de Mão de Obra**, com R$ 1,63 bilhão. Em conjunto, **esses quatro elementos** responderam por **56,09%** das Outras Despesas Correntes, evidenciando significativa concentração da execução nessas rubricas.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

No que concerne especificamente ao elemento **Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica**, os dispêndios de maior vulto concentraram-se em fornecimento de

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

alimentação, com R$ 389,30 milhões, equivalente a 10,65% do total do elemento; serviços hospitalares, médicos e odontológicos, com R$ 374,89 milhões (10,25%); transferências a instituições privadas sem fins lucrativos – convênios, com R$ 231,71 milhões (6,34%); locação de veículos, com R$ 201,80 milhões (5,52%); outros serviços de terceiros – pessoa jurídica, com R$ 201,61 milhões (5,51%); serviços de energia elétrica, com R$ 190,92 milhões (5,22%); e serviços de publicidade, com R$ 187,26 milhões (5,12%).

As **transferências constitucionais aos municípios** decorrem da repartição obrigatória de receitas tributárias, nos termos dos arts. 158 e 159 da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 63/1990. Para sua apuração, considera-se a receita líquida dos tributos sujeitos à repartição, obtida a partir da receita bruta deduzida das restituições, sobre a qual incidem os percentuais constitucionalmente estabelecidos.

Tributo	Receita Líquida	% Constitucional	Repasse Devido	Repasse Realizado	Diferença
ICMS	R$ 21,14 bi	25%	R$ 5,29 bi	R$ 5,29 bi	R$ 159,22
IPVA	R$ 2,16 bi	50%	R$ 1,08 bi	R$ 1,08 bi	-R$ 2.400,10
IPI Exportação	R$ 47,54 mi	25%	R$ 11,88 mi	R$ 11,88 mi	R$ 0,49
CIDE	R$ 35,24 mi	25%	R$ 8,81 mi	R$ 8,81 mi	-R$ 0,01

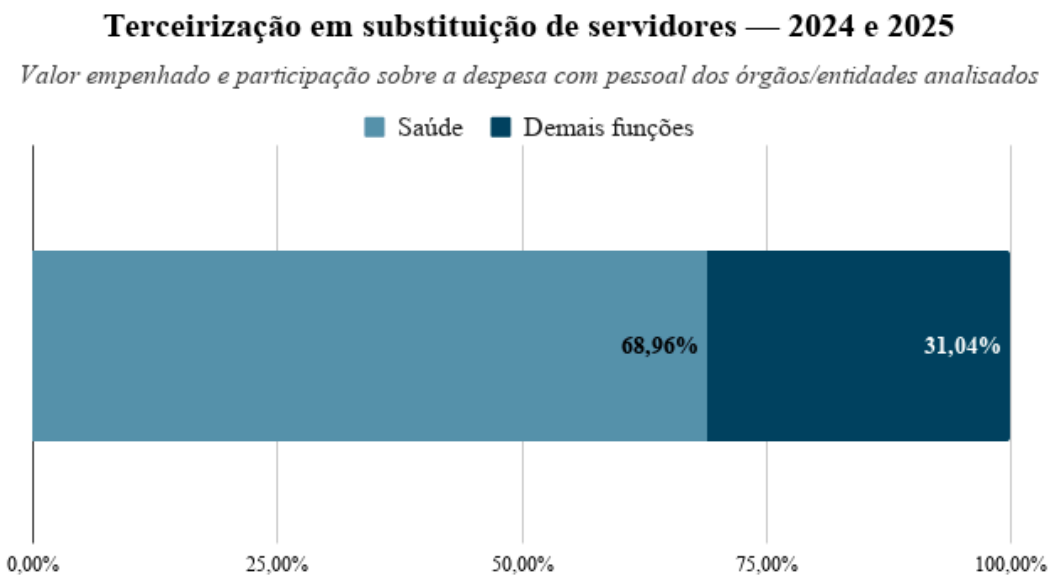
Da comparação entre os repasses constitucionais devidos e os valores realizados, observam-se diferenças residuais, sem materialidade frente ao volume global das transferências. Assim, com base nos dados apresentados, verifica-se aderência material dos repasses efetuados aos percentuais constitucionais aplicáveis.

Em 2025, as **despesas com Terceirização e Substituição de Servidores por Terceirizados** somaram R$952.770.715,28, correspondendo a 9,84% da despesa com pessoal e encargos sociais dos órgãos e entidades analisados.

A função Saúde concentrou 68,96% (R$657.030.685,26) das despesas empenhadas no Elemento 34 no exercício em referência.

Elemento 34 em 2025	Participação em 2025	Elemento 34 em 2024	Participação em 2024	Alocação na função Saúde
R$ 952,77 mi	9,84%	R$ 1,017 bi	12,20%	68,96%
Despesa com terceirização classificada como substituição de servidores	Sobre a despesa com pessoal dos órgãos/ entidades analisados	Base comparativa do exercício anterior	Participação anterior sobre pessoal	Principal concentração funcional

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

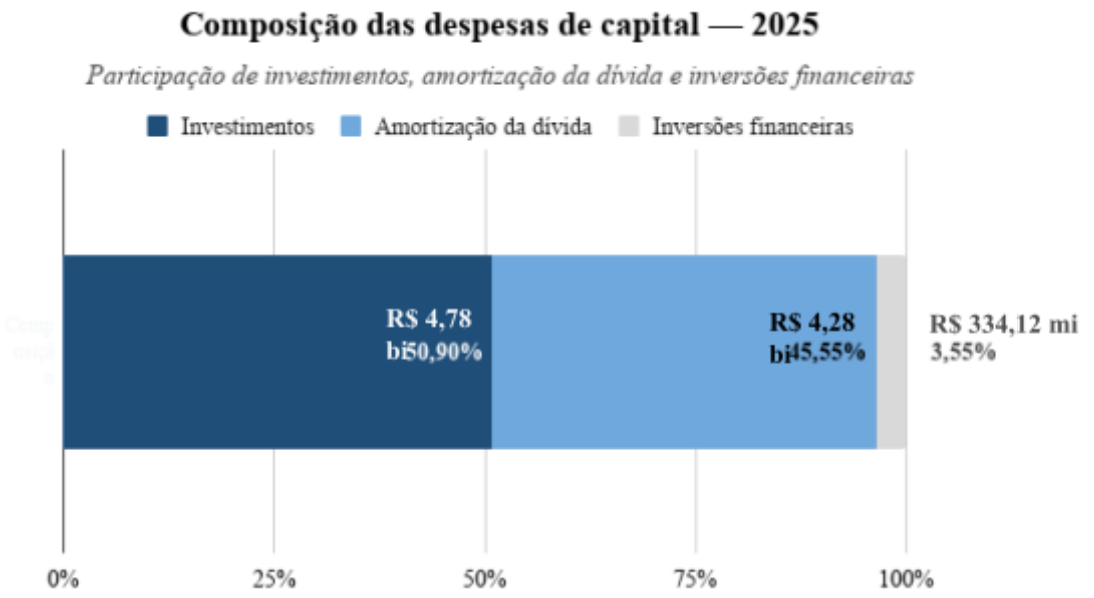
2.5.2.3 Despesas de capital

As **despesas de capital totalizaram R$9.402.802.396,14**, representando **18,42% do total de despesas empenhadas** pelo Estado do Ceará no ano de 2025. São as despesas com investimentos[17], inversões financeiras[18] e amortização da dívida[19].

Investimentos	Crescimento real dos investimentos	Inversões financeiras	Amortização da dívida
R$ 4,79 bi	17,03%	R$ 334,12 mi	R$ 4,28 bi
Maior componente da despesa de capital	Avanço em relação a 2024	Menor participação no grupo	Peso relevante na despesa de capital

[17] Investimentos são despesas orçamentárias com a aquisição de softwares, com o planejamento e a execução de obras, com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, e, ainda, com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização de obras.
[18] As Inversões Financeiras agrupam as despesas com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; a aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; com a constituição ou o aumento do capital de empresas, que visem a objetivos comerciais ou financeiros, e com a concessão de empréstimos.
[19] As despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária, integram o grupo Amortização da Dívida.

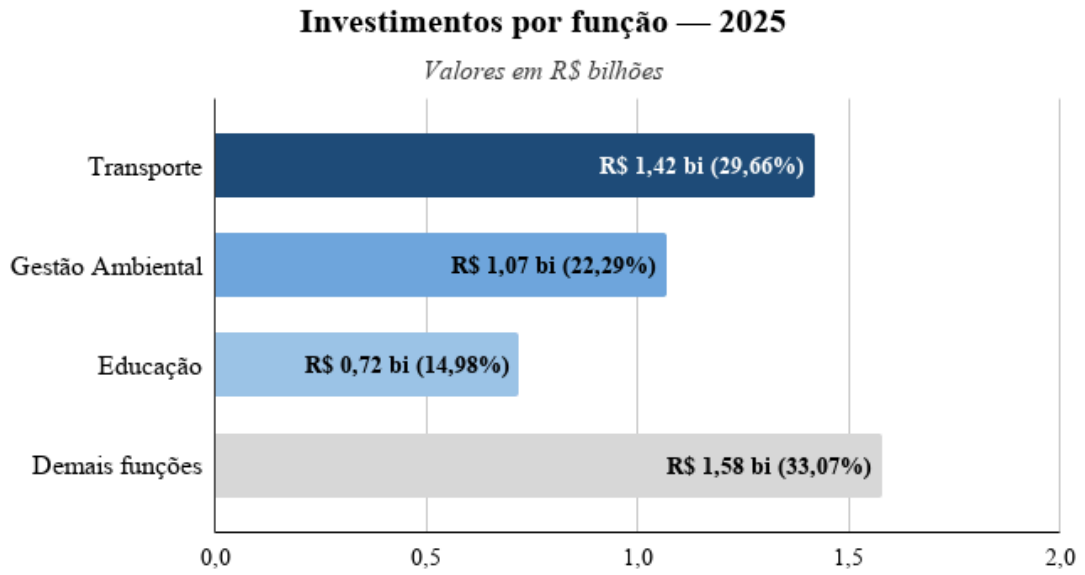
Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

No exercício de 2025, os **investimentos** atingiram R$ 4.785.962.659,00, montante este superior, em termos reais, em 17,03% (R$ 696.518.621,15) em relação ao exercício anterior.

No recorte funcional dos investimentos, destacaram-se **Transporte, Gestão Ambiental e Educação**, que, em **conjunto**, responderam por **66,93%** dos investimentos realizados em 2025.



Destaques dos investimentos por função — 2025

Função	Valor em 2025	Variação 2025/2024	Leitura

Transporte	R$ 1,42 bi	9,21%	Maior volume de investimentos
Gestão Ambiental	R$ 1,07 bi	94,36%	Maior expansão relevante
Educação	R$ 716,72 mi	30,87%	Crescimento expressivo

Embora Transporte tenha registrado o maior volume de investimentos, a maior expansão relativa ocorreu em Gestão Ambiental, enquanto Educação também apresentou crescimento expressivo no exercício.

No que se refere às **inversões financeiras**, esse grupo de despesa atingiu **R$ 334.115.932,12**, registrando acréscimo real de 110,89% em relação ao exercício anterior.

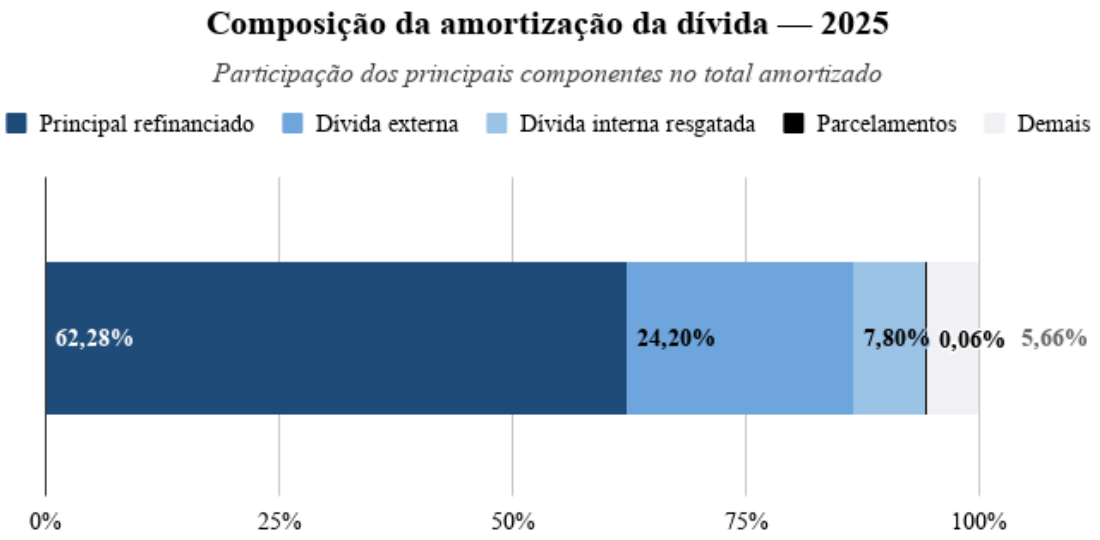
A composição da despesa evidencia concentração na constituição ou aumento de capital de empresas, que respondeu por R$ 248.122.369,86, equivalente a 74,26% do total. Em seguida, destacaram-se as concessões de empréstimos e financiamentos, no montante de R$ 75.471.629,67, correspondentes a 22,59%. Os demais itens apresentaram participação residual no conjunto das inversões financeiras.

Em relação à **amortização da dívida**, o Estado do Ceará despendeu **R$ 4.282.723.792,38**, montante que representou 45,55% das despesas de capital.

Amortização da dívida	**Participação na despesa de capital**	**Crescimento real**
R$ 4,28 bi	45,55%	128,62%
Peso relevante na despesa de capital	Avanço em relação a 2024	Em relação ao exercício anterior

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

A composição do valor amortizado demonstra predominância do principal corrigido da dívida contratual refinanciado, equivalente a R$ 2,67 bilhões. Também se destacaram os pagamentos relacionados à dívida externa, com R$ 1,04 bilhão, e à dívida interna resgatada, no montante de R$ 334,01 milhões. As despesas com parcelamentos tiveram participação residual (R$ 2,40 milhões).

2.6 Transferências de Recursos financeiros

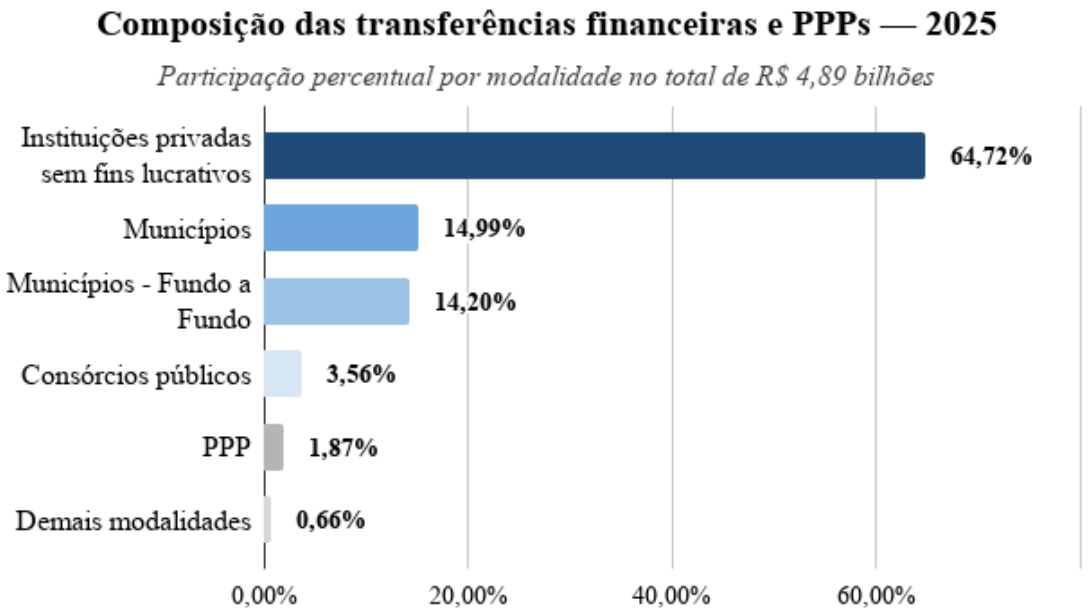
Esta seção apresenta, de forma breve e consolidada, os recursos transferidos pelo Estado a entidades públicas e privadas para execução descentralizada de programas governamentais, bem como os valores vinculados à execução de contratos de Parceria Público-Privada. As modalidades analisadas incluem contratos de gestão, convênios, transferências a municípios, consórcios públicos, instituições privadas e demais instrumentos congêneres.

Em 2025, as **transferências financeiras a entidades públicas e privadas e os valores vinculados à execução de contratos de Parceria Público-Privada** totalizaram **R$ 4.891.827.329,86**, com crescimento de 5,41% em relação ao exercício anterior.

Total transferido em 2025	Variação ante 2024	Instituições privadas sem fins lucrativos	Participação das sem fins lucrativos	Transferências a municípios
R$ 4,89 bi	5,41%	R$ 3,17 bi	64,72%	R$ 733,71 mi
Transferências e PPPs no	Crescimento em relação ao	Principal modalidade	Concentração do total	Segunda maior modalidade

exercício	exercício anterior		transferido	isolada

A composição por modalidade evidencia a **predominância** das **instituições privadas sem fins lucrativos**, seguidas pelas transferências a municípios e pelas transferências fundo a fundo a municípios. Em sentido diverso, as PPPs representaram parcela reduzida do total.

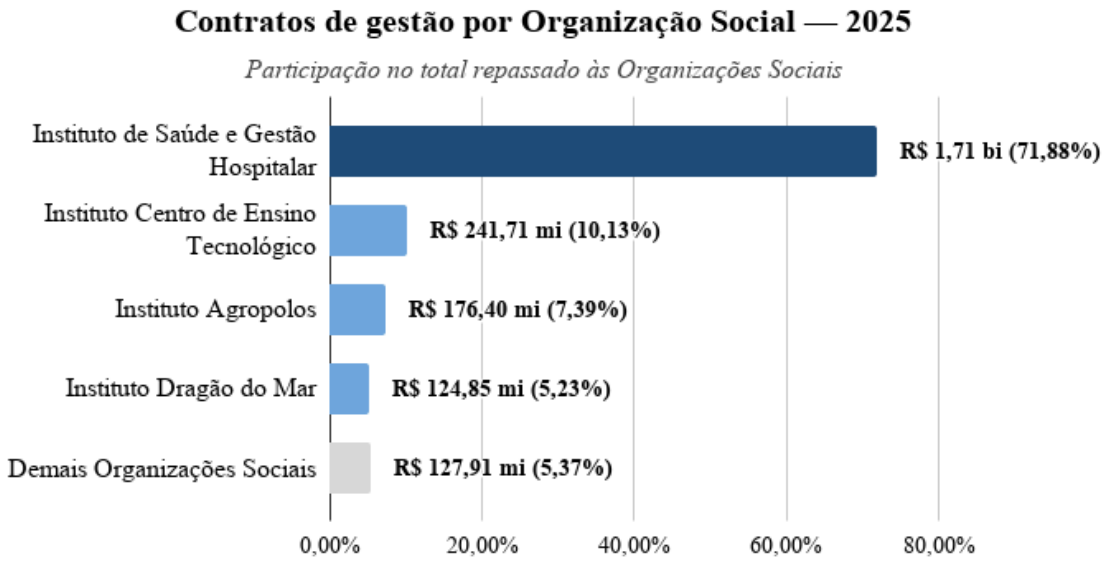


Fonte: Elaborado pelo Relator.

No âmbito das instituições privadas sem fins lucrativos, os **contratos de gestão com Organizações Sociais** permaneceram como **principal instrumento** de repasse, com **R$ 2,39 bilhões**, representando 75,29% da modalidade. Os convênios também tiveram participação relevante, com R$ 598,52 milhões, equivalente a 18,89% das transferências para essas instituições.

A distribuição dos contratos de gestão evidencia **elevada concentração** no **Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar**, responsável por 71,88% dos repasses às Organizações Sociais em 2025.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.

No que respeita às **transferências a entidades privadas sem fins lucrativos** realizadas por **convênios**, as **20 entidades** mais beneficiadas **concentraram 56,99%** dos recursos transferidos, enquanto o montante **remanescente**, equivalente a 43,01%, foi distribuído entre outras **405 entidades**. A visualização evidencia concentração relevante dos repasses em um grupo restrito de beneficiários.

[redacted] 20 maiores entidades: 56,99%

[redacted] Demais 405 entidades: 43,01%

A matéria relativa ao **controle** das **transferências** operacionalizadas por meio de **contratos de gestão** celebrados com entidades privadas foi objeto de **recomendação** no **Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7)**:

> Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas. (Recomendação nº 26)

A Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, apresentou as formalidades adotadas para a realização da seleção de contratados, sua respectiva formalização e as atividades de controle interno. Esclareceu, em suma:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- Relativamente à **seleção de contratados**, que: i) a **Lei Estadual nº 12.781/1997**, com as alterações promovidas pela Lei nº 18.333/2023, exige **chamamento público prévio** para a celebração de contrato de gestão com organização social, assegurando a **participação de entidades previamente qualificadas** em áreas compatíveis com o objeto contratual; ii) o procedimento foi regulamentado pelo **Decreto Estadual nº 36.862/2025**, cabendo à **Seplag** orientar a consulta às entidades qualificadas, a realização do chamamento quando houver mais de uma interessada, a homologação do resultado e a sua publicidade, além de promover capacitações destinadas a ampliar a concorrência, a qualidade e a economicidade da seleção.
- Quanto à **forma de contratação**, que o **chamamento público** constitui o mecanismo prioritário para a celebração de contratos de gestão, ressalvadas as hipóteses legais de dispensa. A Seplag orienta os órgãos, as entidades públicas e as Organizações Sociais na celebração dos contratos e aditivos, promove a padronização dos procedimentos, analisa tecnicamente as propostas, encaminha-as à deliberação do Cogerf e autoriza sua execução no sistema próprio. Antes da formalização e da publicação, os instrumentos devem ser submetidos à apreciação da Seplag, mediante sistema virtual no qual são cadastradas as informações e inseridos os documentos exigidos.
- No tocante ao **controle**, que o órgão contratante deve designar gestor responsável pelo acompanhamento da execução e contar com Comissão de Avaliação, enquanto a Organização Social deve cumprir as metas pactuadas e apresentar relatórios mensais de execução física e financeira. A Seplag verifica os relatórios das comissões, orienta gestores e avaliadores, mantém manuais atualizados e monitora a execução por meio dos sistemas e do Portal da Transparência. O controle foi estruturado em **três linhas**: **gestores e comissões de avaliação** na primeira; **Unidades Setoriais de Controle Interno** na segunda; e a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado – **CGE**, como órgão central e terceira linha de controle.

Na avaliação das ações governamentais quanto ao atendimento de recomendações de exercícios anteriores, a **Diretoria reputou atendida** a recomendação.

O **MPC/TCE-CE** acompanhou a Secex/TCE-CE. Sem embargo, em razão da expressiva materialidade dos recursos financeiros transferidos e da natureza essencial das atividades finalísticas delegadas ao terceiro setor, ressaltou mostrar-se necessário que o Estado mantenha monitoramento contínuo e rigoroso, com enfoque na aferição da efetividade prática das ações orientadas pela Seplag-CE.

À vista das providências implementadas pelo Governo do Estado para o aprimoramento da seleção, da celebração, do acompanhamento e da fiscalização dos contratos de gestão — notadamente a instituição e a regulamentação do chamamento

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

público, a atuação técnica e orientadora da Seplag, a capacitação dos agentes envolvidos e a estruturação das atividades no âmbito das três linhas de controle —, Voto por considerar **atendida a Recomendação nº 26 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7)**.

Sem embargo de tal conclusão, cumpre reiterar ao Poder Executivo a necessidade de manter controle contínuo, rigoroso e sistemático sobre a celebração, a execução, a fiscalização, a avaliação e a prestação de contas desses ajustes, de modo a resguardar a regular aplicação dos recursos públicos e a fiel observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da transparência, da economicidade e da eficiência.

As **transferências a instituições privadas com fins lucrativos** destinam-se ao atendimento de necessidades de pessoas físicas ou à cobertura de déficits de pessoas jurídicas, mediante **subvenções econômicas** expressamente autorizadas em **lei específica**.

Em 2025, as transferências a instituições privadas com fins lucrativos totalizaram **R$ 26.548.459,92**.

Total transferido em 2025	Dez maiores beneficiários	Participação dos dez maiores	Demais entidades
R$ 26,55 mi	R$ 10,36 mi	39,03%	60,97%
Transferências a instituições privadas com fins lucrativos	Valor recebido pelos principais beneficiários	Concentração moderada	Maior parte distribuída entre outros beneficiários

A **distribuição por órgão** e fundo gestor indica **concentração** no Fundo Estadual de Cultura (**FEC**), com R$ 12,33 milhões, e na Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (**Funcap**), com R$ 7,98 milhões, que, em conjunto, responderam por **76,50% dos recursos** executados.

Sob a ótica dos beneficiários, os dez maiores receberam R$ 10,36 milhões, equivalentes a 39,03% do total.

Destacaram-se, nesse grupo, a Godomar Indústria e Comércio de Pesca e Exportação Ltda., com participação de 11,06%, e a Ainouz Produções Cinematográficas Ltda., com 9,42%. O valor remanescente, correspondente a 60,97%, foi distribuído entre as demais entidades, evidenciando maior pulverização dos repasses nessa modalidade.

As **transferências a municípios** compreendem repasses voluntários realizados pelo Estado mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos similares, destinados à execução de obras, serviços ou ações de interesse comum. Não se confundem com as

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

transferências obrigatórias decorrentes da repartição constitucional de receitas, como ICMS, IPVA, CIDE e IPI-Exportação.

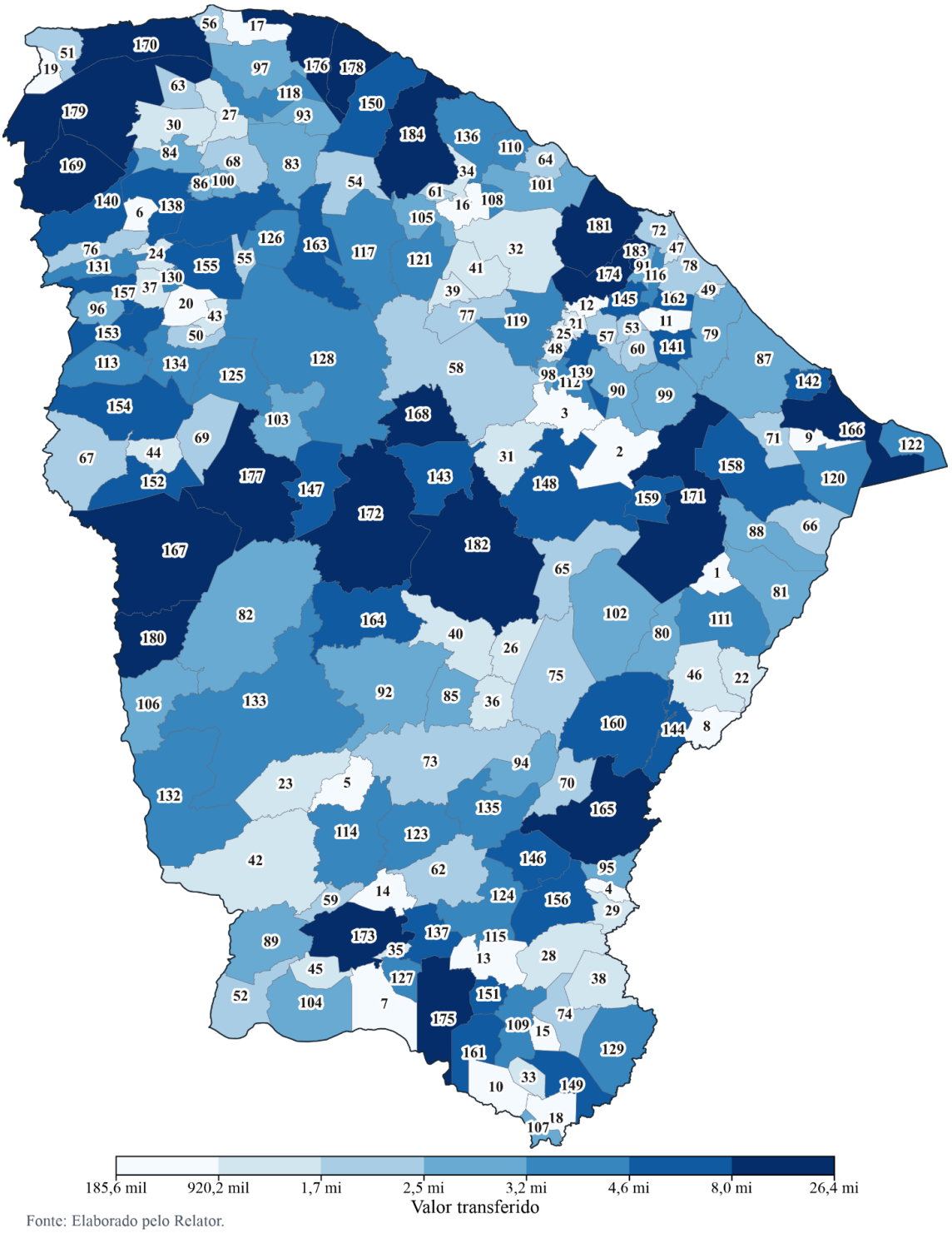
Total transferido aos municípios	**Convênios, acordos e ajustes**	**Transporte escolar**	**20 municípios mais beneficiados**	**20 municípios menos beneficiados**
R$ 733,71 mi	R$ 548,17 mi	R$ 157,51 mi	34,47%	1,60%
Repasses voluntários em 2025	Principal item de despesa	Segundo maior item	Concentração no topo da distribuição	Baixa participação no total

A **distribuição territorial** dos recursos mostrou-se **heterogênea**.

Os 20 municípios mais beneficiados concentraram R$ 252,88 milhões, equivalentes a 34,47% do total transferido, enquanto os 20 municípios com menores repasses somaram R$ 11,73 milhões, correspondentes a 1,60%.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Transferências voluntárias de recursos aos municípios



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

1. São João do Jaguaribe	47. Eusébio	093. Morrinhos	139. Baturité
2. Ibaretama	48. Mulungu	094. Quixelô	140. Tianguá
3. Itapiúna	49. Pindoretama	095. Umari	141. Chorozinho
4. Baixio	50. Pires Ferreira	096. Carnaubal	142. Fortim
5. Catarina	51. Barroquinha	097. Bela Cruz	143. Madalena
6. Frecheirinha	52. Salitre	098. Aratuba	144. Pereiro
7. Santana do Cariri	53. Acarape	099. Ocara	145. Guaiúba
8. Ererê	54. Miraíma	100. Meruoca	146. Cedro
9. Itaiçaba	55. Groaíras	101. São Gonçalo do Amarante	147. Monsenhor Tabosa
10. Jardim	56. Jijoca de Jericoacoara	102. Jaguaretama	148. Quixadá
11. Pacajus	57. Redenção	103. Catunda	149. Brejo Santo
12. Palmácia	58. Canindé	104. Araripe	150. Amontada
13. Caririaçu	59. Antonina do Norte	105. Itapajé	151. Juazeiro do Norte
14. Tarrafas	60. Barreira	106. Quiterianópolis	152. Ipaporanga
15. Abaiara	61. Uruburetama	107. Penaforte	153. Guaraciaba do Norte
16. Umirim	62. Cariús	108. São Luís do Curu	154. Ipueiras
17. Cruz	63. Martinópole	109. Missão Velha	155. Cariré
18. Jati	64. Paracuru	110. Paraipaba	156. Lavras da Mangabeira
19. Chaval	65. Banabuiú	111. Alto Santo	157. São Benedito
20. Reriutaba	66. Quixeré	112. Capistrano	158. Russas
21. Pacoti	67. Poranga	113. Croatá	159. Ibicuitinga
22. Potiretama	68. Massapê	114. Saboeiro	160. Jaguaribe
23. Arneiroz	69. Nova Russas	115. Granjeiro	161. Barbalha
24. Mucambo	70. Orós	116. Itaitinga	162. Horizonte
25. Guaramiranga	71. Palhano	117. Irauçuba	163. Sobral
26. Milhã	72. Fortaleza	118. Marco	164. Pedra Branca
027. Senador Sá	73. Acopiara	119. Caridade	165. Icó
28. Aurora	74. Milagres	120. Jaguaruana	166. Aracati
29. Ipaumirim	75. Solonópole	121. Tejuçuoca	167. Crateús
30. Uruoca	76. Ubajara	122. Icapuí	168. Itatira

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

31. Choró	77. Paramoti	123. Jucás	169. Viçosa do Ceará
32. Pentecoste	78. Aquiraz	124. Várzea Alegre	170. Camocim
33. Porteiras	79. Cascavel	125. Hidrolândia	171. Morada Nova
34. Tururu	80. Jaguaribara	126. Forquilha	172. Boa Viagem
35. Altaneira	81. Tabuleiro do Norte	127. Nova Olinda	173. Assaré
36. Deputado Irapuan Pinheiro	82. Independência	128. Santa Quitéria	174. Maranguape
37. Graça	83. Santana do Acaraú	129. Mauriti	175. Crato
38. Barro	84. Moraújo	130. Pacujá	176. Acaraú
39. General Sampaio	85. Piquet Carneiro	131. Ibiapina	177. Tamboril
40. Senador Pompeu	86. Alcântaras	132. Parambu	178. Itarema
41. Apuiarés	87. Beberibe	133. Tauá	179. Granja
42. Aiuaba	88. Limoeiro do Norte	134. Ipu	180. Novo Oriente
43. Varjota	89. Campos Sales	135. Iguatu	181. Caucaia
44. Ararendá	90. Aracoiaba	136. Trairi	182. Quixeramobim
45. Potengi	91. Pacatuba	137. Farias Brito	183. Maracanaú
46. Iracema	92. Mombaça	138. Coreaú	184. Itapipoca

Da comparação exploratória efetuada com base no **IDM Global, não** se extrai **vínculo** direto entre o **grau de desenvolvimento** municipal e o **volume de recursos** percebidos. Com efeito, entre os municípios que se situam entre os maiores beneficiários, encontram-se tanto entes com IDM relativamente mais elevado, como Caucaia (0,6611), Granja (0,6511), Crato (0,6532) e Aracati (0,6921), quanto entes com indicadores intermediários ou inferiores, a exemplo de Maracanaú (0,5576), Tamboril (0,5522) e Itatira (0,5595).

O tema foi **objeto** de recomendação ao governo do Estado no Processo nº 07448/2025-7 no exame da prestação de contas referente ao exercício de 2024, nos seguintes termos:

> À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

> destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos. (**Recomendação nº 8** do Parecer Prévio nº 146/2025)

A Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo esclareceu que:

- A recomendação em análise compreende dois objetos distintos, ainda que conexos: a **formulação de políticas públicas**, compreendida como o conjunto de diretrizes e ações voltadas ao enfrentamento de problemas públicos, e as **transferências voluntárias**, que constituem apenas **um dos instrumentos para sua execução**. Essas transferências viabilizam a cooperação entre os entes federativos por meio de convênios e instrumentos congêneres, mas não representam a totalidade da atuação estadual nos municípios, uma vez que as políticas públicas também são implementadas diretamente pelo Estado por meio de obras, serviços e investimentos. Nessa perspectiva, a análise da distribuição territorial dos recursos não deve se limitar aos valores transferidos, pois **as políticas públicas também são executadas por meio de obras, serviços e investimentos realizados diretamente pelo próprio Estado**;
- O **planejamento orçamentário estadual** é estruturado em **14 regiões de planejamento**, com o objetivo de descentralizar as ações governamentais, e a **execução de 2025 evidencia a aplicação de recursos em todas essas regiões**, independentemente de sua realização por transferência aos municípios ou por execução direta do Estado;
- Os valores absolutos das transferências voluntárias não constituem, isoladamente, parâmetro suficiente para avaliar a equidade na distribuição dos recursos, devendo ser considerados **também** a **população** de cada município, o **porte** e o **impacto dos projetos apresentados** e a **dimensão das intervenções** executadas.
- Os valores transferidos também são influenciados por fatores externos à atuação direta do Poder Executivo, especialmente pela aprovação da Lei Orçamentária Anual e pela inclusão de emendas parlamentares;
- Em **2025**, os maiores repasses por meio de parcerias foram destinados a Itapipoca e Crato, com aproximadamente R$ 27 milhões cada, seguidos de Quixeramobim, com R$ 19 milhões, demonstrando que os municípios mais beneficiados podem **variar entre os exercícios**;
- O **modelo de gestão estadual** adota a **interiorização** como instrumento de identificação e atendimento das necessidades locais e regionais, orientando-se pela **desconcentração espacial do desenvolvimento**, pela **equidade** e pelo **desenvolvimento sustentável**, nos termos da Lei Estadual nº 16.710/2018.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE **reiterou a recomendação**, por entender que a manifestação do Governo do Estado não enfrentou, de forma satisfatória, o cerne da controvérsia, atinente à adoção de indicadores socioeconômicos como critério para a distribuição das transferências voluntárias.

Assinalou que, embora tenham sido apresentadas informações relativas à transparência, à governança e à objetividade dos procedimentos, assim como providências que evidenciam não ter o Estado permanecido inerte, não se evidenciou a instituição de norma ou metodologia apta a vincular a celebração de convênios e a definição dos repasses ao IDM, ao IDH.

O **MPC/TCE-CE alinhou-se ao entendimento da Secex**/TCE-CE.

Da análise da representação cartográfica, verifica-se que **a distribuição dos repasses no território cearense assume feição espacial heterogênea**, em verdadeiro padrão de mosaico, marcada por contrastes inclusive entre municípios próximos, não se identificando concentração dos maiores montantes em região específica do Estado.

Desse modo, os dados cartográficos não permitem inferir a existência de gradiente regional simples ou de padrão geográfico linear capaz de explicar, por si só, a distribuição dos recursos entre os municípios cearenses.

Se, **de um lado**, **a análise da distribuição territorial dos recursos públicos não pode ficar adstrita aos repasses instrumentalizados por meio de convênios** - haja vista que a atuação estatal igualmente se concretiza mediante obras, serviços e investimentos executados diretamente pelo próprio Estado; **de outro**, a **elevada materialidade financeira das transferências voluntárias lhes atribui indiscutível relevância**. Nesse contexto, revela-se imprescindível que sua distribuição seja orientada por critérios minimamente objetivos.

No caso em exame, o governo do Estado do Ceará **esclareceu que as transferências voluntárias não se realizam de forma aleatória, mas à luz de critérios relacionados às necessidades locais, à população beneficiada, ao porte e à viabilidade dos projetos, à abrangência regional das intervenções, às propostas apresentadas pelos municípios e à existência de emendas parlamentares**, **submetendo-se, ademais, a mecanismos próprios de governança, controle e transparência**.

Os indicadores socioeconômicos, embora relevantes para subsidiar a tomada de decisão, devem ser apreciados em conjunto com os demais fatores que informam a formulação e a execução das políticas públicas, sem prejuízo da valoração administrativa das necessidades e prioridades estaduais e regionais.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Nesse contexto, **à luz das informações apresentadas acerca da regionalização do planejamento, da interiorização das ações governamentais, da execução direta de políticas públicas no âmbito municipal e dos critérios e mecanismos aplicáveis às transferências voluntárias**, entendo que o Governo do Estado apresentou elementos no sentido de adotar uma abordagem territorial ampla e fundamentada para a alocação dos recursos públicos.

Por todo o exposto, Voto por **reformular a Recomendação nº 8 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7)**, com a seguinte redação:

> À Secretaria do Planejamento e Gestão, para que divulgue os critérios adotados na seleção dos municípios beneficiários e na definição dos valores das transferências voluntárias realizadas pelo Estado em cada exercício, mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, identificando, quando aplicável, os fatores demográficos, socioeconômicos, territoriais e setoriais, bem como aqueles relacionados à natureza e ao alcance dos projetos considerados no processo decisório, de modo a ampliar a objetividade, a transparência e a rastreabilidade dos repasses e a possibilitar a avaliação da equidade na distribuição dos recursos.

2.7 Execução Orçamentária dos Investimentos com ênfase nos Direitos Sociais

Esta seção examina a execução orçamentária dos investimentos realizados pelo governo do Estado do Ceará no período analisado, com ênfase na composição das fontes de financiamento, no desempenho da execução em relação aos valores autorizados e na evolução frente ao exercício anterior. Também são analisados os investimentos custeados por recursos próprios, inclusive sua distribuição por função de governo, com destaque para aquelas relacionadas aos direitos sociais, a fim de verificar o comportamento da autorização orçamentária e do percentual de execução nessas áreas.

Investimentos empenhados em 2025	Execução sobre autorizado	Crescimento 2024 - 2025	Operações de crédito em 2025	Recursos próprios em 2025
R$ 4,72 bi	64,21%	26,99%	R$ 2,10 bi (44,58%)	R$ 1,69 bi
Valor executado pelo Poder Executivo	Percentual empenhado sobre a dotação autorizada	Expansão real dos investimentos	Principal fonte de financiamento	Perda de participação relativa

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

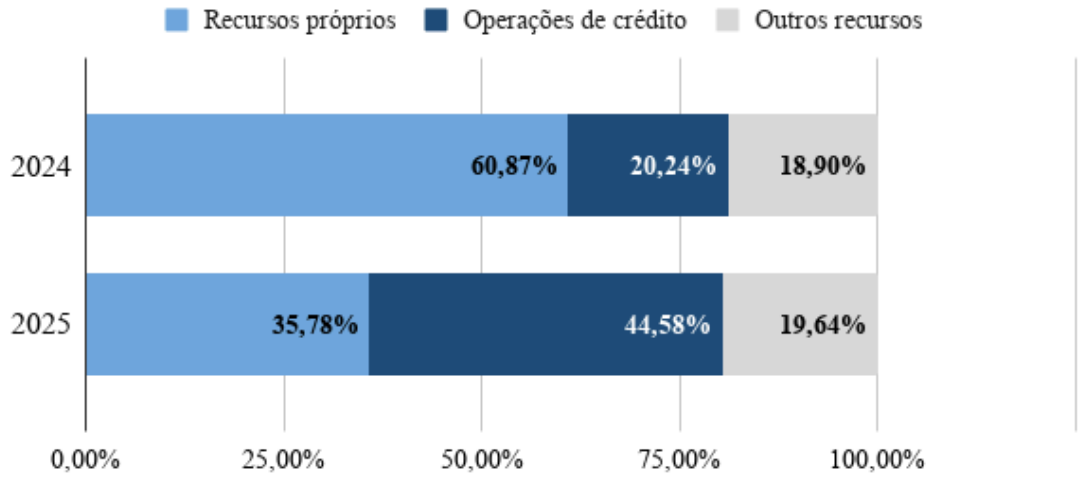
No exercício de 2025, os **investimentos do Poder Executivo com ênfase nos Direitos Sociais** totalizaram **R$ 4.719.973.927,86**.

Do total autorizado para esses investimentos, 64,21% foi efetivamente executado.

Em comparação com o ano anterior, houve aumento de 26,99% nos valores aplicados. Observa-se, contudo, **alteração relevante na composição das fontes de financiamento**, com aumento da participação das operações de crédito e redução da participação dos recursos próprios.

Composição dos investimentos por fonte de financiamento — Direitos Sociais — 2024 e 2025

Participação percentual das fontes no valor empenhado dos investimentos



Fonte: Elaborado pelo Relator.
Nota: Outros recursos se referem às demais fontes de recursos: Transferência do Salário-Educação, Recursos da CIDE, FUNDEB, Convênios, Recursos Provenientes do SUS, Transferências Fundo a Fundo, Transferências de Convênios e outras.

As **operações de crédito** passaram de 20,24% para 44,58% dos investimentos executados, tornando-se a **principal fonte de financiamento em 2025**. Essa fonte somou R$ 2.104.179.852,24, com acréscimo de 179,77% em relação a 2024.

3 FISCALIZAÇÕES NO EXERCÍCIO

Em atendimento à **Resolução nº 01/2021** da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (**Atricon**)[20], que dispõe sobre diretrizes de controle

[20] O presente tópico atende ao item 38.4.5 da Resolução Atricon nº 01/2021, que estabelece: "Apresentar os resultados das fiscalizações realizadas no exercício, avaliando o desempenho da atuação do governo em relação a um ou mais programa selecionado, a fim de aferir a eficiência, a eficácia e a efetividade na implementação da política pública."

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

externo relativas à sistematização da apreciação das contas dos Chefes do Poder Executivo e ao monitoramento das deliberações dele decorrentes, proceder-se-á, nesta prestação de contas, à **apresentação dos resultados de três auditorias** realizadas no **exercício de 2025**, todas vinculadas ao Programa 142 - Desenvolvimento Integral da Educação Infantil e do Ensino Fundamental com Equidade e Qualidade.

Busca-se, a partir dessas fiscalizações, avaliar o resultado da ação governamental, com vistas a aferir a **eficiência**, a **eficácia** e a **efetividade** na implementação dos programas implementados pelo governo do Estado do Ceará relacionados no quadro seguinte:

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN)	Processo nº 13342/2025-0
Busca Ativa Escolar na Educação Infantil	Processo nº 18660/2025-5
Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar	Processo nº 13345/2025-5

Cabe ressaltar que a auditoria operacional não se destina à imposição de sanção ao gestor, tampouco à sua substituição na formulação da política pública. Volta-se à aferição do desempenho de programas, ações e políticas públicas, especialmente quando o exame recai sobre fragilidades de implementação e comprometimento de resultados.

3.1 Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN)

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin) tem por finalidade apoiar as famílias nos cuidados e na educação de **crianças de 0 a 47 meses de idade não matriculadas em creche**. O programa objetiva promover o desenvolvimento infantil mediante o brincar e a estimulação de habilidades cognitivas, socioemocionais e físicas, bem como favorecer a integração e o aperfeiçoamento das políticas de atenção à primeira infância no Estado.

No âmbito do Programa Mais Infância Ceará, especificamente no eixo Tempo de Crescer, o Padin incide prioritariamente sobre **famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social**. Não se presta à escolarização da criança, mas à orientação e à capacitação familiar, com vistas ao fortalecimento da parentalidade, dos vínculos familiares e comunitários e ao apoio ao desenvolvimento integral de crianças não inseridas em instituições educacionais.

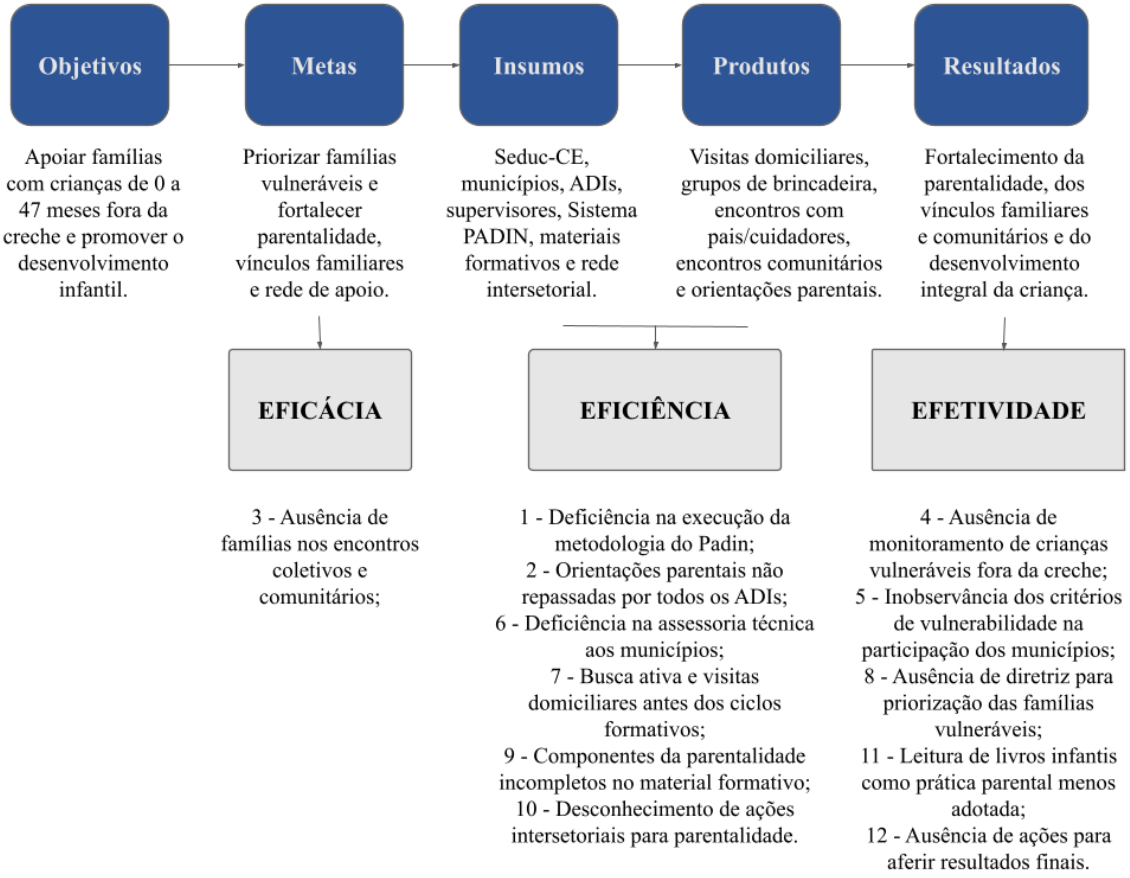
Para a consecução de seus objetivos, o programa vale-se de **metodologia** que abrange **visitação domiciliar, grupos de brincadeira e convivência, encontros de orientação** destinados a pais e cuidadores e encontros familiares comunitários.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

No âmbito da auditoria operacional, procedeu-se à seleção dos municípios de **Croatá, Moraújo, Reriutaba e Senador Sá** para fins de visitação às famílias e requisição de documentos relacionados à operacionalização local dos trabalhos[21].

Embora o Processo nº 13342/2025-0 não tenha organizado os seus achados, de modo expresso, sob as rubricas próprias de eficiência, eficácia e efetividade, é possível extrair essa leitura a partir da natureza das constatações registradas no relatório de auditoria operacional.

PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INFANTIL



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Nesse contexto, os Achados nº 1, 2, 6, 7, 9 e 10 relacionam-se predominantemente à **eficiência**, por abordarem aspectos referentes à execução da metodologia, à qualidade das orientações prestadas às famílias, à assessoria técnica aos municípios, à tempestividade da formação dos ADIs, à suficiência do material formativo e à articulação intersetorial.

[21] Essa seleção teve por base: i) o quantitativo da população de 0 a 3 anos de idade, conforme o Censo/2022; ii) o percentual de crianças em creche no exercício de 2023; e iii) a proporção da população em extrema pobreza nos municípios do Ceará, com base em dados de 2010. Adicionalmente, utilizou-se, como critério de priorização, o indicador de Crimes Violentos Letais e Intencionais por município.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O Achado nº 3, por sua vez, aproxima-se da **eficácia**, ao evidenciar que os encontros coletivos e comunitários não alcançaram, na medida esperada, a participação das famílias.

Já os Achados nº 4, 5, 8, 11 e 12 vinculam-se à **efetividade**, por envolverem a focalização do público-alvo, a priorização de famílias em situação de vulnerabilidade, a adoção de práticas parentais e a aferição dos resultados finais do Programa.

3.1.1 Avaliação da Eficiência da Atuação Governamental no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin)

Achado nº 1- Deficiência na execução da metodologia do Padin

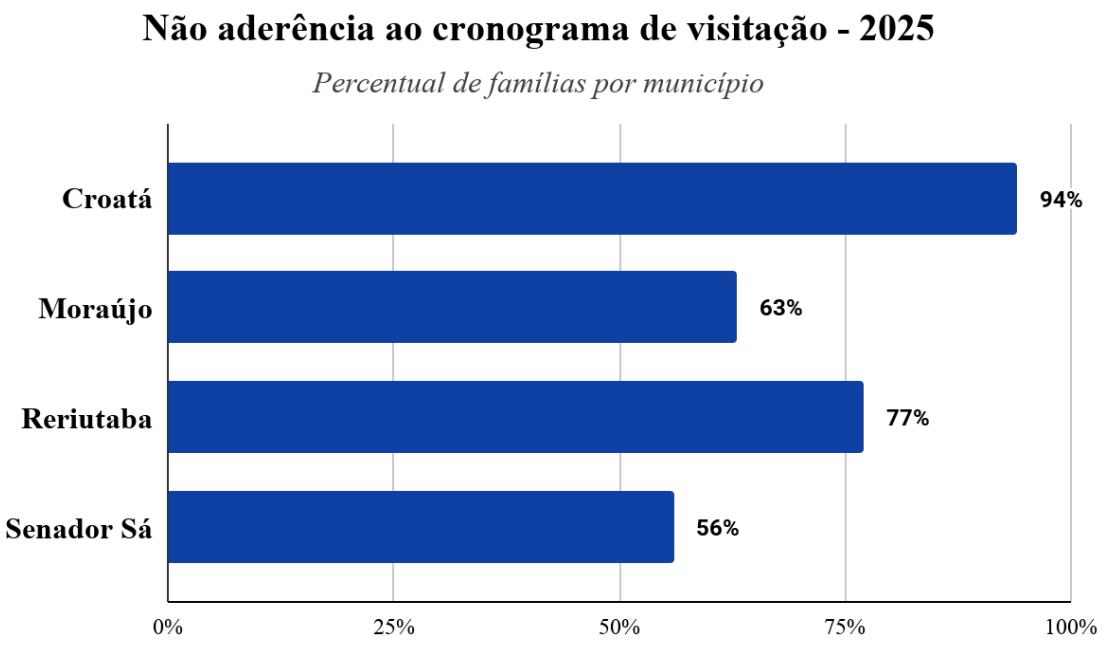
Para a consecução de seus objetivos, o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil vale-se de **metodologia** que abrange **visitação domiciliar às famílias, grupos de brincadeira e convivência, encontros de orientação** destinados a pais e cuidadores e **encontros familiares comunitários**, conforme se depreende do art. 18 da Lei Estadual nº 17.380/2021.

> Art. 18 da Lei Estadual nº 17.380/2021. "O PADIN tem como metodologia:
>
> I - **Visitação Domiciliar às Famílias - VDF**, com o objetivo de orientar e apoiar os pais/as mães/os cuidadores para favorecer o desenvolvimento infantil, além de propiciar a observação das relações pais/cuidadores/filhos;
>
> II - **Grupo de Brincadeiras e Convivência - GBC**, realizados com as famílias de residências próximas e que tenham crianças que estejam em estágios de desenvolvimento próximos;
>
> III - **Encontros de Orientações para os Pais e Cuidadores - EO**, reuniões que visam orientar os pais/cuidadores de crianças para o fortalecimento do vínculo com o bebê, além de esclarecer dúvidas dos pais sobre os cuidados com a saúde do bebê;
>
> IV - **Encontros Familiares Comunitários - EFC**, reuniões que visam promover estímulo para a construção de redes de apoio comunitário para a socialização e ampliação de experiências que incentivem a comunicação entre as famílias visando ao apoio mútuo, permitindo que a criança se construa como sujeito social, reconhecendo seus direitos, limites e deveres.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

> Parágrafo único. A metodologia do PADIN será executada por Agentes do Desenvolvimento Infantil - ADIs e Supervisores do Programa, na forma da legislação.” *(destaques inovados)*

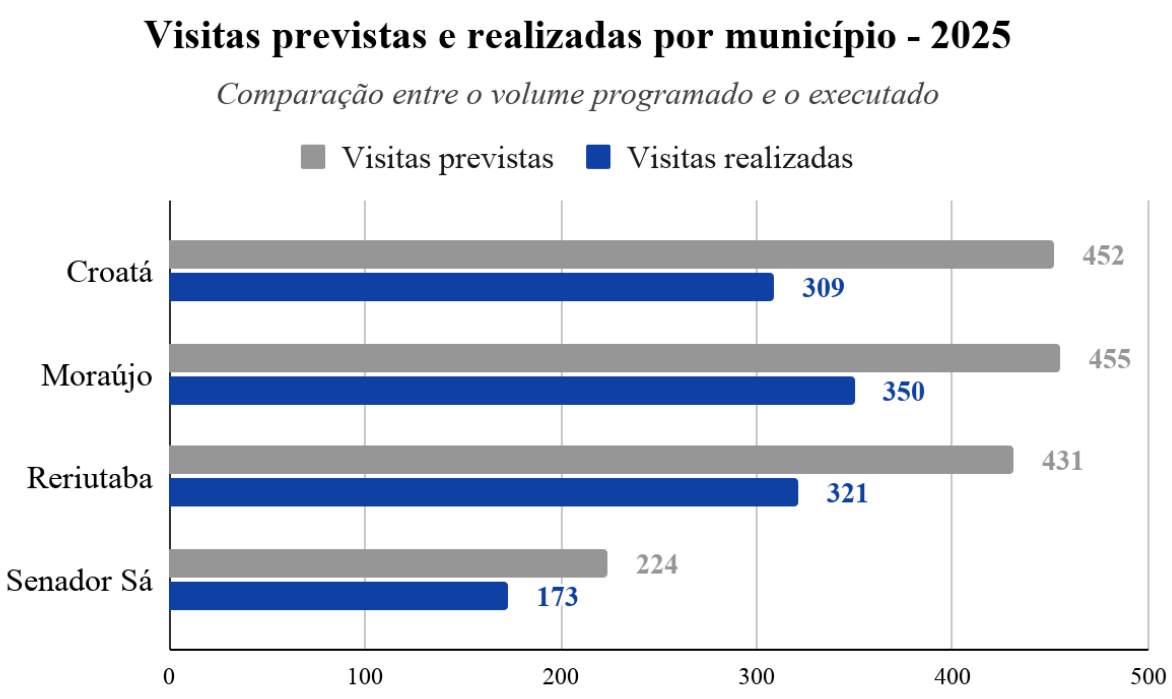
A auditoria evidenciou que, no exercício de 2025, **parcela expressiva das famílias acompanhadas nos municípios visitados não recebeu visitação domiciliar em conformidade com o calendário programado**.



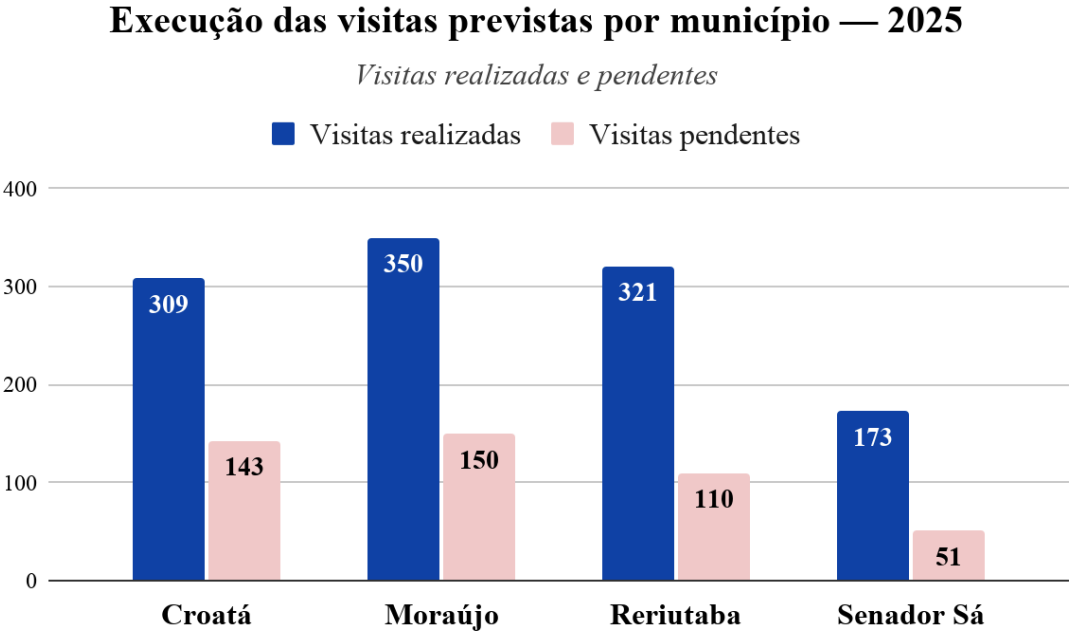
Fonte: Elaborado pelo Relator.

Nos municípios analisados, a execução da **visitação domiciliar** foi **abaixo do cronograma previsto**, o que comprometeu a eficiência na entrega de relevante produto do programa, consistente no acompanhamento regular das famílias beneficiárias.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6



Fonte: Elaborado pelo Relator.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Esse resultado demonstra que os recursos mobilizados pelo programa, embora disponíveis e operacionalizados, não se converteram integralmente em entregas efetivas, sobretudo no que se refere à quantidade de visitas realizadas e à sua realização no tempo devido.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Sob a perspectiva da **eficiência** administrativa, o achado indica que **a política pública não conseguiu transformar, de modo pleno, sua estrutura operacional em prestação regular do serviço esperad**o. Ainda que houvesse metodologia definida, profissionais alocados e calendário de atividades previamente estabelecido, a execução das visitas domiciliares não observou, nos municípios examinados, a periodicidade prevista pelo programa.

Desse modo, a irregularidade identificada não se resume ao inadimplemento formal do calendário. Em termos materiais, ela traduz redução da capacidade do PADIN de converter seus insumos institucionais, humanos e operacionais em acompanhamento contínuo, tempestivo e efetivo das crianças e famílias em situação de vulnerabilidade, com potencial comprometimento da finalidade protetiva e preventiva da política.

Para além das visitas domiciliares, a metodologia do PADIN prevê **atividades coletivas voltadas à orientação parental, brincadeira, convivência e fortalecimento comunitário**. Tais ações integram o desenho operacional do programa e compõem, ao lado das visitas, o conjunto de produtos esperados da política.

No exercício de 2025, todavia, verificou-se, nos municípios examinados, que tais **entregas ocorreram de forma incompleta ou irregular**. O achado indica que os insumos mobilizados pelo programa não se converteram integralmente nos produtos metodológicos previstos, o que revela perda de eficiência na execução da política e comprometimento da implementação do modelo de acompanhamento delineado.

Matriz semafórica de execução das ações por município - 2025

Classificação da aderência das ações EO, GBC e EFC ao planejamento previsto

Município	Encontro de Orientação - EO	Grupo de Brincadeiras - GBC	Encontro Familiar Comunitário - EFC
Croatá	✗	✗	✗
Moraújo	!	!	✓
Reriutaba	✗	!	✓
Senador Sá	✗	!	✗

Legenda:

✓	Realizado conforme previsto
!	Parcialmente realizado
✗	Não realizado

Fonte: Elaborado pelo Relator.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em contrapartida, a auditoria no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil evidencia que o PADIN dispõe de **capacidade operacional instalada** e produziu **entregas relevantes no exercício de 2025**, mediante a mobilização de profissionais, o atendimento a famílias, a realização de visitas domiciliares e o desenvolvimento de atividades coletivas, como mostra o quadro seguinte:

Padin - 2025

Municípios atendidos	48
Famílias atendidas	3.786
Visitas domiciliares realizadas	33.185
Encontros coletivos	326

Tais elementos demonstram que os insumos alocados ao programa efetivamente geraram produtos concretos da política pública, o que afasta eventual conclusão de inoperância ou de ausência de execução. Há, portanto, evidência de funcionamento do arranjo operacional e de produção de resultados compatíveis, ao menos em parte, com o desenho do programa.

Ainda assim, a eficiência da execução não se afere apenas pela existência de entregas, mas pela correlação entre os recursos empregados e os produtos efetivamente disponibilizados, em termos de quantidade, qualidade e tempestividade.

Nessa perspectiva, o ponto nodal identificado por este Tribunal de Contas na auditoria operacional do PADIN reside em que **a estrutura mobilizada não se converteu, em sua integralidade, em atendimento regular e aderente à metodologia prevista**. O Programa revelou **capacidade de transformar insumos em entregas concretas; o desafio de eficiência, entretanto, consiste em ampliar a regularidade, a tempestividade e a aderência metodológica dessas entregas**.

Destarte, a leitura mais adequada dos achados não é a de ausência de produção, mas a de eficiência parcial. Verifica-se capacidade instalada e volume relevante de entregas, porém com perda de desempenho na conversão plena dos insumos em produtos regulares, tempestivos e alinhados à metodologia prevista.

Diante desse contexto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **duas recomendações**:

> À Seduc-CE, considerando o regime de colaboração e sua posição de coordenação frente ao programa, que avalie a reformulação da operacionalização da metodologia estabelecida no Guia de Orientações para Supervisoras(es) e ADIs do Padin, com vistas a criar condições para a efetiva

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

realização das atividades entre famílias, ADIs e Supervisores nos termos da Lei nº 17.380/2021;

À Seduc-CE, considerando o regime de colaboração e sua posição de coordenação frente ao programa, busque parcerias que possam oferecer um sistema de coleta de dados offline, com vistas a garantir que os profissionais possam inserir as informações, ainda que estes estejam sem acesso à internet, e que a base de dados seja compatível com o Sistema do Padin.

Achado nº 2 - As orientações às famílias nas visitas domiciliares quanto aos componentes parentais não são repassadas pela totalidade dos Agentes de Desenvolvimento Infantil (ADI)

As orientações esperadas dos ADIs não se restringem a recomendações genéricas ou a orientações desvinculadas de base metodológica. Elas se inserem em um modelo de entendimento da parentalidade específico (proposto por Heidi Keller[22]).

Nesse referencial, a atuação esperada dos agentes de desenvolvimento infantil deve observar **parâmetros mais específicos de orientação às famílias**, compatíveis com os elementos estruturantes do modelo adotado.

Segundo H. Keller, esse modelo compreende 6 sistemas parentais, a saber:

Componente parental	Orientações práticas aos cuidadores
1. Cuidados primários	Alimentar, manter a criança limpa, cuidar para que durma e descanse, proteger contra frio/calor, evitar acidentes, estar por perto e acalmar quando chora.
2. Contato corporal	Abraçar, beijar, fazer massagem, fazer cócegas e promover vínculo físico-afetivo adequado à idade e ao contexto da criança.
3. Estimulação corporal	Incentivar brincadeiras de movimentar o corpo, atividades físicas e liberdade segura para correr, subir, descer, nadar ou explorar movimentos.
4. Estimulação por objetos	Fornecer brinquedos, jogar jogos, mostrar coisas interessantes, ver livrinhos juntos e, quando aplicável, usar objetos/brinquedos no ambiente da criança.

[22] O modelo teórico de H. Keller foi citado em Martins et. Al (2010) no artigo "Construção e validação da Escala de Crenças Parentais e Práticas de Cuidado (E-CPPC) na primeira infância". Para mais informações, acessar https://www.scielo.br/j/pusf/a/DZdk3HYBY6Z4VwqSvN4SFzm/?lang=pt

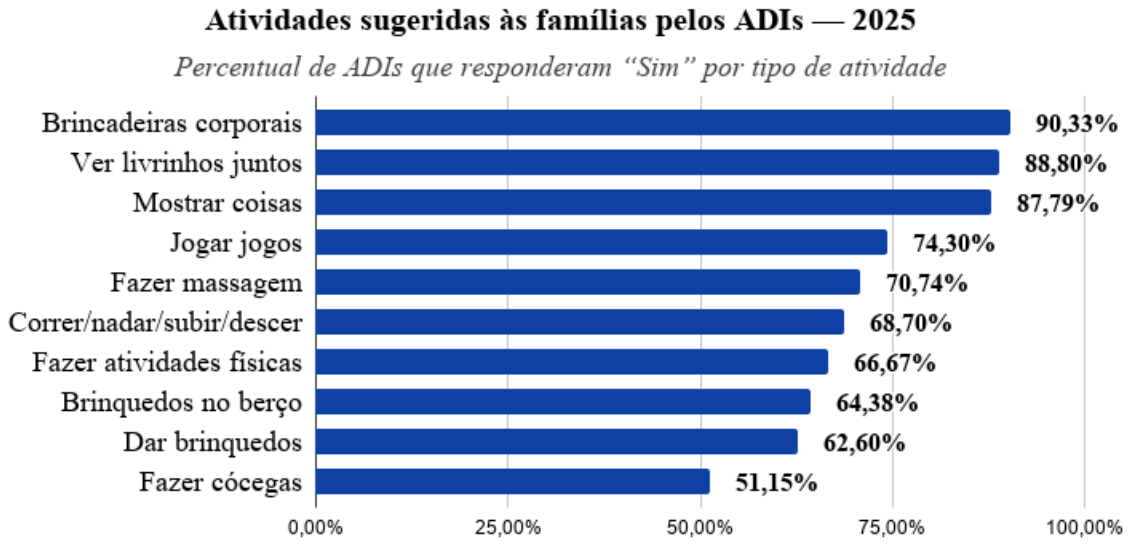
Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Componente parental	Orientações práticas aos cuidadores
5. Contato face a face	Orientar o cuidador a ficar frente a frente, olho no olho, interagindo diretamente com a criança.
6. Interação verbal	Conversar, explicar coisas, ouvir o que a criança tem a dizer e responder às perguntas.

Dessa forma, embora a visita domiciliar seja elemento central da política pública, sua utilidade concreta não decorre apenas de sua realização formal, mas, sobretudo, da qualidade e da completude do conteúdo efetivamente transmitido às famílias. Em outras palavras, a mera ocorrência da **visita não basta, por si só,** para demonstrar o pleno alcance do resultado esperado pelo programa.

Nessa perspectiva, a auditoria do PADIN evidenciou, conforme se depreende do gráfico abaixo, que parte substancial dos agentes de desenvolvimento infantil afirma repassar orientações e sugerir atividades relacionadas aos componentes da parentalidade no contexto das visitas domiciliares.

Sob o prisma da eficiência, tal aspecto se mostra relevante, na medida em que mostra que os **recursos** mobilizados pelo programa **se convertem, em medida significativa, em orientações concretas** transmitidas às famílias.



Mapa de calor do percentual de respostas por tipo de atividade

Atividade	Sim	Não se aplica	Não acho importante	Não	Desconheço a prática
Brincadeiras corporais	90.33%	4.07%	1.78%	1.53%	2.29%
Ver livrinhos juntos	88.80%	4.07%	0.25%	4.83%	2.04%
Mostrar coisas interessantes	87.79%	4.33%	1.78%	3.56%	2.54%

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Jogar jogos	74.30%	7.63%	3.56%	11.45%	3.05%
Fazer massagem	70.74%	9.16%	5.34%	7.12%	7.63%
Correr/nadar/subir/descer	68.70%	7.63%	4.33%	16.03%	3.31%
Fazer atividades físicas	66.67%	13.49%	3.31%	9.92%	6.62%
Brinquedos no berço	64.38%	8.14%	5.85%	16.28%	5.34%
Dar brinquedos	62.60%	7.89%	6.87%	20.61%	2.04%
Fazer cócegas	51.15%	11.96%	10.94%	21.12%	4.83%

Fonte: Elaborado pelo Relator.

Conclui-se, a partir da **análise do mapa de calor** apresentado, que **determinadas orientações** de atividades — em especial as atinentes ao contato corporal, à estimulação corporal e à estimulação por objetos — **não são repassadas**, de modo uniforme, pelos agentes de desenvolvimento infantil às famílias. Esse dado revela que o PADIN demonstra capacidade de converter as visitas domiciliares em orientação parental; o **ponto crítico**, todavia, reside em **assegurar a completude, a padronização e a universalização** dessa orientação entre todos os profissionais e em relação a todos os componentes parentais.

Assim, a leitura adequada é a de eficiência parcial, porquanto o programa oferece orientação parental às famílias atendidas, sem, contudo, assegurar que a totalidade dos componentes da parentalidade sejam trabalhados, de modo uniforme, por todos os agentes de desenvolvimento infantil.

Em face dessas circunstâncias, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **quatro recomendações**:

> À Seduc-CE, que seja fortalecido o debate sobre os componentes da parentalidade nos ciclos de planejamento anual das atividades do programa com vistas ao melhor encaminhamento para tratar o tema junto aos profissionais e, consequentemente, às famílias.

> À Seduc-CE, que seja produzido documento indicando em quais cadernos de formação de supervisores e ADIs pode ser encontrado o conteúdo relacionado aos componentes parentais com vistas a facilitar o acesso pelos profissionais;

> À Seduc-CE, que sejam expedidas orientações aos profissionais do Padin para que o tema esteja em debate nos espaços destinados ao diálogo entre supervisores e ADIs no sentido de manter o tema dos componentes da parentalidade em reflexão constante;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

À Seduc-CE, que no processo de monitoramento do programa, sejam incluídos itens de análise para verificar se conteúdos relacionados aos componentes da parentalidade são do conhecimento dos profissionais do Padin e se estes repassam referido conteúdo às famílias.

Achado nº 6 - Deficiência na oferta de assessoria técnica à gestão dos municípios na implementação do Padin.

Incumbe aos municípios que aderem ao programa cumprir as obrigações previstas no respectivo Termo de Adesão ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil, dentre as quais se destacam: identificar as famílias beneficiárias, selecionar profissionais, promover articulação intersetorial, garantir condições de execução, monitoramento e avaliação, bem como assegurar infraestrutura e logística adequadas ao funcionamento do programa.

À Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE), a seu turno, cabe assessorar técnica e pedagogicamente os municípios na implementação do Plano de Desenvolvimento Infantil, nos termos do Eixo 4, Meta 4, do Plano Estadual de Primeira Infância do Estado do Ceará 2023 – 2033.

Neste particular, a auditoria no PADIN analisou a atuação da Seduc-CE com base em entrevista realizada com a gestão da Secretaria e no exame do material disponibilizado sobre o programa em seu sítio eletrônico.

Em entrevista, a Seduc-CE informou que:

- Atua em regime de colaboração com os municípios na execução de seus programas educacionais;
- As Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação — Credes funcionam como instâncias de apoio territorial, contando, em cada regional, com uma extensão da Célula de Cooperação com os Municípios — Cecom;
- Foram realizados 4 fóruns com membros da Cecom/Seduc-CE, voltados ao alinhamento institucional, planejamento, oficinas e feedbacks;
- Foram realizados encontros pontuais com secretarias municipais e reuniões do Padin com articuladores do Mais Infância Ceará e supervisores do programa.

Apesar das ações de assessoramento técnico e pedagógico informadas pela Seduc-CE, a análise do material disponibilizado indica que os **conteúdos** são voltados principalmente aos profissionais que atuam diretamente com as famílias, especialmente **supervisores e ADIs**.

Não foi identificado **material específico de apoio à gestão municipal** para o cumprimento das obrigações assumidas no termo de adesão, em especial quanto à identificação das famílias mais vulneráveis com crianças fora da creche. Com base

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

nisso, a auditoria concluiu que o suporte documental disponibilizado não evidencia orientação suficiente aos municípios para o desempenho dessa atribuição.

Depreende-se, desse modo, que há atuação institucional da Seduc-CE, bem assim o funcionamento de parcela relevante da estrutura de apoio ao programa. Nada obstante, os materiais e mecanismos disponibilizados se acham voltados, precipuamente, aos profissionais que atuam diretamente com as famílias. Em sentido diverso, **não se identificam**, com equivalente grau de precisão e estruturação, **instrumentos específicos de apoio à gestão municipal** voltados ao adimplemento das obrigações administrativas, operacionais e organizacionais assumidas no âmbito do programa.

Daí se extrai que o **suporte pedagógico** se apresenta **mais robusto** e consolidado do **que o assessoramento técnico-gerencial dirigido à gestão municipal**. E é precisamente nessa seara de apoio técnico à gestão local que se radica a deficiência apontada nos autos.

A relevância do assessoramento técnico-gerencial decorre do próprio **desenho institucional do programa**, estruturado em **regime de colaboração**. Embora a política seja coordenada pelo Estado, sua execução material depende, em grande medida, da capacidade administrativa e operacional dos municípios. Nessa perspectiva, a orientação técnica oferecida à gestão local constitui elemento decisivo para transformar recursos, estruturas e diretrizes em resultados concretos. **Quanto mais clara, específica, tempestiva e aderente às necessidades municipais for essa orientação, maior tende a ser a capacidade de converter os recursos disponíveis em entregas efetivas às famílias, como visitas domiciliares, encontros coletivos, registros, busca ativa e acompanhamento das crianças**.

Não se está a afirmar quadro de inércia estatal ou de ausência de atuação por parte da Seduc-CE. O que se depreende é a **necessidade de fortalecimento da dimensão técnica do assessoramento prestado aos municípios**, mediante instrumentos mais direcionados às dificuldades concretas enfrentadas pelas gestões locais.

Pelo prisma da eficiência, o achado revela deficiência na conversão dos insumos institucionais em produtos de apoio efetivamente úteis à gestão municipal. Equipe técnica, fóruns, reuniões, materiais, sistemas e estrutura de cooperação consubstanciam meios relevantes, mas reclamam tradução em orientação clara, suficiente e passível de operacionalização. Não ocorrendo essa conversão em grau satisfatório, a estrutura existente deixa de se transmudar, em sua plenitude, em capacidade de execução nos territórios, com comprometimento do desempenho da política pública.

Em face do exposto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **duas recomendações**:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

À Seduc-CE, que identifique as necessidades específicas das gestões municipais para cumprir as obrigações assumidas no âmbito do Padin de competência da municipalidade, com vistas ao desenvolvimento de ações para minimizar as deficiências observadas na execução da metodologia do programa.

À Seduc-CE, que sejam produzidos materiais de apoio, como manuais e guias destinado à gestão dos municípios, com vistas a ajudá-los a executarem os compromissos pactuados no termo de adesão do Padin.

Achado nº 7 - Atividades de busca ativa e visita domiciliar anteriores aos ciclos formativos.

À Secretaria da Educação do Estado do Ceará (**Seduc-CE**), em **regime de colaboração** com os **Municípios**, cabe ofertar formação continuada para supervisores e agentes de desenvolvimento infantil (ADIs) do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil - PADIN, nos termos do Eixo 4, Meta 4, do Plano Estadual de Primeira Infância do Estado do Ceará 2023 – 2033.

Embora a auditoria tenha reconhecido a **realização da formação dos Agentes de Desenvolvimento Infantil** — ADIs, assim como a **avaliação positiva** a ela atribuída, verificou-se, à luz dos cronogramas de 2024 e 2025, que as **atividades** de **busca ativa e de visita domiciliar começaram antes** da capacitação desses profissionais.

É precisamente esse o cerne do achado: **não se discute a existência da formação, mas, sim, a sua tempestiva realização**.

Como insumo essencial da política, a **formação deve anteceder** as atividades mais sensíveis da implementação.

Busca ativa, no âmbito do PADIN, corresponde ao conjunto de ações voltadas à **identificação, localização e mobilização** das famílias elegíveis ao atendimento. Configura etapa indispensável ao alcance das famílias elegíveis, à promoção de sua adesão e à observância dos critérios de seleção estabelecidos pela política pública.

Já a **visita domiciliar** representa a ocasião em que o Agente de Desenvolvimento Infantil atua diretamente junto à família e à criança, prestando orientações atinentes ao cuidado, ao fortalecimento de vínculos, à brincadeira, aos estímulos ao desenvolvimento e às práticas de parentalidade. Constitui uma das principais modalidades de operacionalização do PADIN, por materializar o atendimento direto às famílias e às crianças.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em razão da centralidade da busca ativa e da visita domiciliar na execução do programa, impõe-se que **ambas** sejam **desenvolvidas, desde o primeiro contato com as famílias, por agentes tecnicamente orientados e aderentes à metodologia prevista**. O início dessas atividades antes da capacitação básica acarreta risco de atuação inicial desprovida da preparação técnica necessária.

Dessarte, o achado evidencia perda de eficiência operacional, visto que se verificou a mobilização de profissionais e o **início de atividades sem que todos os ADIs houvessem sido previamente preparados para executar, com a segurança técnica devida, as etapas inaugurais do programa**. A recomendação de adequação do calendário volta-se, justamente, à correção dessa inversão cronológica, de forma a assegurar que a formação básica conceitual preceda a deflagração da busca ativa e das visitas domiciliares.

Diante desse contexto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **recomendação**, com a redação a seguir:

> À Seduc-CE, que adeque o calendário de atividades para que haja um processo de formação básica conceitual sobre os fundamentos do Padin para a promoção da parentalidade às famílias com alto índice de vulnerabilidade social com criança sem atendimento de creche, com vistas a preparar os profissionais antes do início de atividades relevantes como a busca ativa e a visitação domiciliar.

Achado nº 9 - Os componentes da parentalidade não estão presentes de forma completa no material formativo utilizado pelos profissionais do Padin.

Nos termos já expostos no Achado nº 2 (As orientações às famílias nas visitas domiciliares quanto aos componentes parentais não são repassadas pela totalidade dos ADIs), as orientações esperadas dos ADIs não se restringem a recomendações genéricas sobre cuidados com a criança, mas se inserem em **modelo específico de parentalidade**, proposto por **Heidi Keller**, que compreende 6 **sistemas parentais**: cuidados primários, contato corporal, estimulação corporal, estimulação por objetos, contato face a face e interação verbal.

No âmbito da auditoria, ao proceder ao exame dos arquivos encaminhados pela Seduc-CE e dos materiais disponibilizados no sítio eletrônico da Secretaria, notadamente aqueles destinados à formação de supervisores e ADIs nos anos de 2024 e 2025, o TCE/CE constatou que os conteúdos analisados contemplavam apenas parcialmente os componentes da parentalidade.

No tocante ao material de 2024, identificaram-se conteúdos afetos à estimulação corporal e aos cuidados primários, tais como aleitamento materno, higiene, saúde,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

vacinação e prevenção de doenças. Quanto ao material de 2025, a temática "Fortalecendo vínculos familiares - Brincar na Natureza" reforçou a estimulação corporal e aspectos do desenvolvimento cognitivo e socioemocional.

Nada obstante, a auditoria verificou que os componentes de **contato corporal, estimulação por objetos, contato face a face e interação verbal não foram contemplados** de forma completa e permanente.

Dessa forma, a impropriedade não reside na ausência de conteúdo formativo, mas na **incompletude da base teórica disponibilizada aos profissionais**, mormente em razão do ingresso de novos supervisores e ADIs no programa.

Tal deficiência mostra-se relevante porque a formação constitui insumo indispensável à qualificação da atuação dos profissionais perante as famílias atendidas. Não sendo apresentados, de forma integral, os componentes da parentalidade no material formativo, há **risco** concreto de que a **orientação transmitida nas visitas domiciliares e nas atividades com cuidadores também se realize de forma parcial**, comprometendo a fidelidade da execução à metodologia que fundamenta o programa.

Sob o prisma da eficiência, o Achado nº 9 revela perda de eficiência na dimensão qualitativa da política pública, uma vez que, embora haja estrutura formativa e conteúdo disponibilizado, a base oferecida aos profissionais não assegura, em grau suficiente, a transmissão integral dos componentes da parentalidade que dão sustentação à metodologia do PADIN.

Em face dessas circunstâncias, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **recomendação**, nos termos que seguem:

> À Seduc-CE, que revise o conteúdo do material formativo do grupo de profissionais do Padin (Supervisor/a e ADIs) no sentido de manter a teoria relacionada a sistemas parentais nas temáticas trabalhadas nos diversos ciclos.

Achado nº 10 - Desconhecimento de ações intersetoriais para a promoção da parentalidade.

A intersetorialidade fundamenta-se na Lei Estadual nº 17.380/2021, a qual inserta, entre as finalidades do PADIN, a promoção do desenvolvimento integral da criança de forma intersetorial, mediante articulação entre instâncias dos governos estadual e municipal, assim como com entidades da sociedade civil, com vistas à integração e à otimização das políticas de atenção à primeira infância.

De igual modo, o Eixo 4, Meta 4, do Plano Estadual de Primeira Infância do Estado do Ceará 2023 – 2033, prevê o fortalecimento, em rede, de programas e projetos

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

voltados à consolidação do vínculo entre família e escola, assim como de iniciativas intersetoriais destinadas à ampliação da rede de proteção à criança.

Por ações intersetoriais, compreendem-se as iniciativas articuladas entre diferentes áreas da gestão pública, especialmente **educação, saúde e assistência social**, destinadas a apoiar as famílias no cuidado integral das crianças.

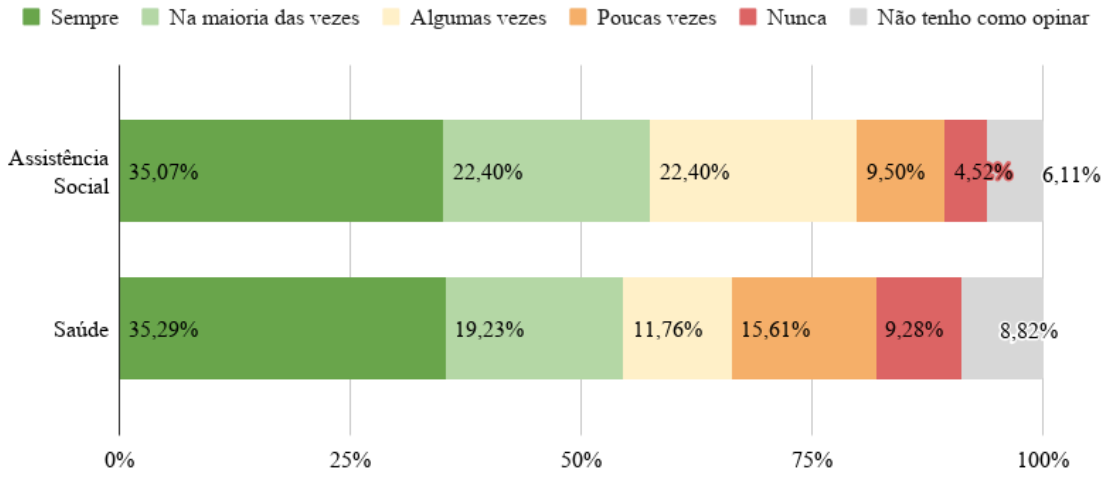
Nesse contexto, o TCE/CE, na auditoria operacional, procedeu ao exame do grau de **conhecimento e da participação dos profissionais do Padin em ações de outras pastas municipais** para a promoção de serviços de parentalidade e infância.

As conclusões da auditoria basearam-se em **entrevistas** com as **famílias** e em **questionário** aplicado a **supervisores e ADIs**.

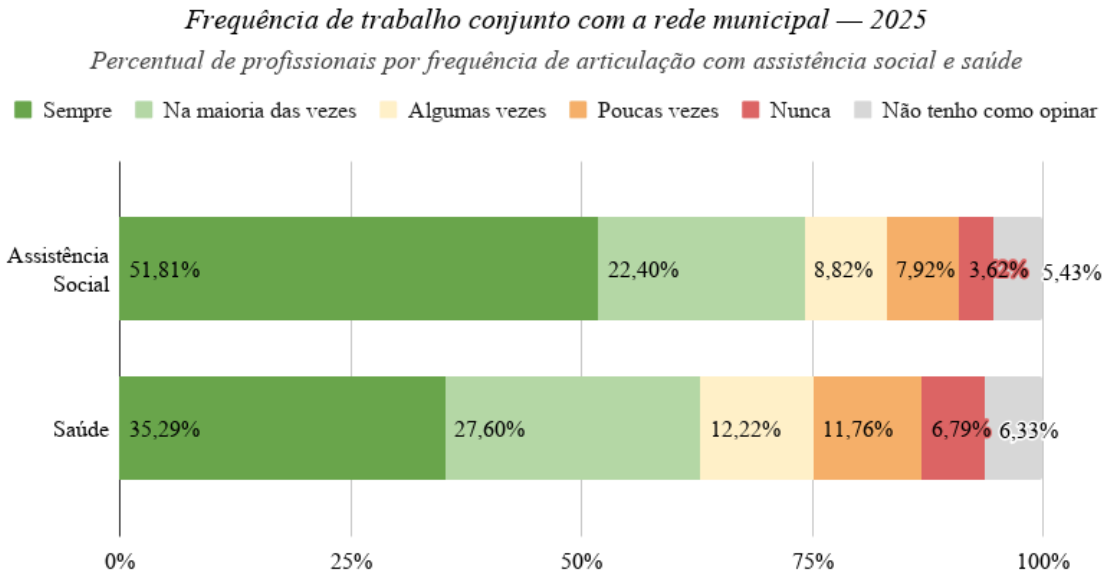
Verificou-se, no curso da auditoria, que, embora uma **pequena parcela** dos profissionais **desconheça ações de promoção da parentalidade desenvolvidas por outras pastas**, a **maior parte** dos supervisores e ADIs declarou atuar de forma **habitual em conjunto** com a rede municipal de saúde e assistência, consoante evidenciado nos gráficos seguintes:

Conhecimento dos profissionais sobre ações para promoção da parentalidade — 2025

Distribuição percentual das respostas sobre ações da assistência social e da saúde



Fonte: Elaborado pelo Relator.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Os dados evidenciam a existência de determinado grau de articulação institucional.

No PADIN, essa articulação é **relevante** porque **as necessidades das famílias vulneráveis não se limitam à dimensão educacional**: podem envolver acesso à creche, acompanhamento de saúde, assistência social, proteção contra violações de direitos, segurança alimentar e orientação familiar. O ADI e o supervisor, ao conhecerem os serviços disponíveis no território, podem orientar melhor as famílias, identificar demandas que extrapolam a visita domiciliar e favorecer o encaminhamento para políticas públicas já existentes.

Do ponto de vista da eficiência, o desconhecimento de ações intersetoriais para a promoção da parentalidade ou a atuação isolada do programa, reduz a capacidade da política pública de contribuir de forma mais efetiva para o desenvolvimento infantil, comprometendo o atendimento integral e coordenado às famílias atendidas pelo programa.

Considerados os elementos expostos, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **recomendação**, com a redação que segue:

> À Seduc-CE, que trabalhe o tema da intersetorialidade desde o primeiro ciclo formativo e que seja orientado aos municípios estimular o compartilhamento de informações das ações para a infância das outras pastas com a Secretaria Municipal da Educação e entre os profissionais do Padin, com vistas a socializar e munir os profissionais do Padin de informações para

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

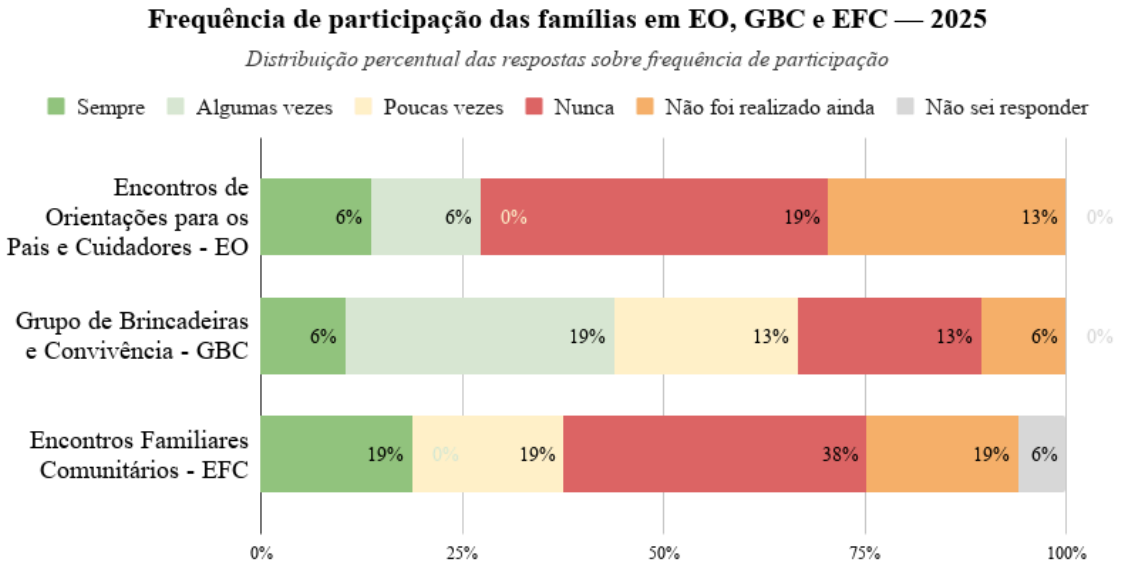
compartilhar e orientar as famílias para o desenvolvimento integral e integrada da criança.

3.1.2 Avaliação da eficácia da atuação governamental no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin)

Achado nº 3 - Ausência de famílias nos encontros coletivos e comunitários

Os encontros de orientação, os grupos de brincadeiras e convivência e os encontros familiares comunitários são produtos relevantes da metodologia do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil, na medida em que se destinam ao fortalecimento dos vínculos familiares, à promoção da socialização, ao estímulo ao apoio comunitário e ao desenvolvimento de práticas de cuidado.

Das famílias atendidas no PADIN, **parcela significativa** declarou **nunca ter participado dos encontros ou informou que a atividade ainda não havia sido realizada**, conforme evidencia o gráfico seguinte, elaborado a partir dos dados da auditoria no PADIN:



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Foram identificadas como causas para a ausência das famílias nos encontros coletivos notadamente a distância entre as famílias e os locais de realização das atividades, as falhas de planejamento decorrentes da desconsideração dos anseios dos beneficiários, a infrequência dos encontros e a ausência de avaliação estruturada da satisfação das famílias.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Quando realizados, os encontros evidenciam a capacidade de mobilização das famílias pelo PADIN. Todavia, a **baixa frequência e a não execução de parte das atividades comprometem a eficácia** do programa, porquanto reduzem a conversão dos recursos empregados em participação familiar nos encontros coletivos e comunitários.

À vista dos elementos expostos, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **recomendação**, nos termos a seguir:

> À Seduc-CE, que avalie as reais causas da não participação das famílias nos encontros coletivos e comunitários em conjunto com os profissionais locais e as famílias, no sentido de verificar se a organização das tarefas para as referidas atividades requer ajustes.

3.1.3 Avaliação da efetividade da atuação governamental no Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (Padin)

Achado nº 4 - Ausência de monitoramento das crianças de 0 a 3 anos e 11 meses de idade em situação de alta vulnerabilidade social não atendidas no contexto da creche

A questão relaciona-se diretamente ao Plano Estadual de Primeira Infância do Estado do Ceará 2023-2033, aprovado pela Resolução nº 560/2024-CEDCA-CE, especialmente ao Eixo 4, Meta 4, que prevê o apoio e a orientação aos municípios para o fortalecimento dos vínculos familiares e entre família e escola.

Entre as estratégias vinculadas a essa meta, encontra-se o monitoramento, no regime de colaboração entre Estado e municípios, do público infantil em alta vulnerabilidade social que permanece fora da creche.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado com base em entrevistas, análise documental e informações prestadas pela Seduc-CE.

Quando questionada, a **gestão do PADIN** informou que a estratégia de monitoramento não estava sendo implementada no âmbito da Secretaria, atribuindo aos **municípios a responsabilidade pelo conhecimento do público-alvo da oferta de creche**. Além disso, não foram apresentados documentos comprobatórios da execução dessa estratégia em resposta à Requisição nº 03/Seduc - Auditoria nº 57/2025. A auditoria também colheu informações junto às famílias atendidas: **das 16 famílias entrevistadas, em 3 casos foi informado que a criança beneficiária do PADIN estava matriculada em creche; excluídas essas situações, outras 4 famílias declararam que gostariam que a criança estivesse matriculada em creche**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Segundo a auditoria, a situação decorre da **ausência de estrutura definida pela Seduc-CE** para monitorar, em conjunto com os municípios, o público infantil elegível ao Programa; da **carência de recursos humanos ou de estrutura administrativa municipal** para realizar esse mapeamento; e da **insuficiente articulação intersetorial para integrar bases de dados** e esforços institucionais voltados à identificação das crianças em maior vulnerabilidade.

A ausência desse monitoramento **compromete a efetividade do PADIN**, pois **limita o conhecimento do quantitativo e da realidade das crianças que deveriam ser alcançadas prioritariamente pela política pública**. Sem esse levantamento, há **risco de atendimento a público não elegível**, como indicado pelas 3 situações em que crianças atendidas estavam matriculadas em creche, bem como de **não identificação de crianças vulneráveis** que, por ausência de matrícula na rede de ensino ou indisponibilidade de vagas, poderiam demandar acompanhamento pelo Programa.

Caso o monitoramento estivesse implementado, a Seduc-CE e os municípios **disporiam de informações mais qualificadas para distinguir as crianças elegíveis ao PADIN daquelas cuja necessidade deveria ser suprida pela oferta de creche**. Com isso, haveria **melhores condições para focalizar a política pública, direcionar o atendimento às famílias em maior vulnerabilidade e assegurar maior aderência entre a execução do Programa e sua finalidade institucional**.

Diante desse contexto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **recomendação**, nos termos que seguem:

> À Seduc-CE que sugira em pauta na reunião do Comitê Consultivo Intersetorial das Políticas de Desenvolvimento Infantil do Estado do Ceará (CPDI) ações conjuntas entre Educação, SPS, Saúde, Municípios, cartórios de registro civil de pessoas naturais, IBGE, Ipece, MPCE ou outras instituições que entenderem necessárias para levantar as bases de dados disponíveis para identificar as crianças de 0 (zero) a 3 (três) anos e 11 (onze) meses de idade em famílias de alta vulnerabilidade social fora do contexto da creche, no sentido de obter insumos para o processo de monitoramento quantitativo desse público.

Achado nº 5 - Inobservância dos critérios de vulnerabilidade social das famílias com crianças de 0 a 3 anos e 11 meses de idade fora da creche para a participação de municípios no Padin

A análise relaciona-se à estratégia prevista no Plano Estadual de Primeira Infância do Estado do Ceará 2023-2033, aprovado pela Resolução nº 560/2024-CEDCA-CE, no âmbito do Eixo 4, Meta 4, segundo a qual a participação no Programa deveria ser ofertada prioritariamente aos municípios em que permanecesse

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

elevada a demanda de famílias com crianças nessa faixa etária, em maior situação de vulnerabilidade social e não matriculadas em creche.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir de análise documental, entrevista com a gestão do PADIN/Seduc-CE e confronto de informações relativas à vulnerabilidade social e ao atendimento em creche.

Como **não foi encaminhado documento detalhando a metodologia de escolha dos municípios**, a **equipe** de auditoria utilizou, como referência, a **Nota Técnica nº 58/2015 do Ipece, relativa ao Índice de Vulnerabilidade Social dos Municípios Cearenses**, bem como dados de atendimento à creche extraídos do Portal da Primeira Infância do TCE-GO.

A partir dessa análise, verificou-se que **municípios participantes do PADIN já apresentavam percentuais superiores a 50% de atendimento em creche**, **parâmetro associado à Meta 1 do Plano Nacional de Educação**. Foram identificados, nessa condição, Barroquinha, com 58,9%; Chorozinho, com 53,4%; General Sampaio, com 61,2%; Ibicuitinga, com 75,2%; Itatira, com 77,1%; Mucambo, com 54,5%; Quiterianópolis, com 60,2%; Uruoca, com 55,7%; Senador Sá, com 55,5%; Coreaú, com 58,3%; e Novo Oriente, com 62,4%.

A auditoria também apontou que havia municípios participantes com Índice de Vulnerabilidade Social menor que outros não participantes, como Pindoretama, Novo Oriente, Santa Quitéria e Fortaleza.

Em entrevista, a **gestão do PADIN/Seduc-CE** informou que **utilizava informação de IDH para seleção municipal, mas registrou-se que a Secretaria não vinha realizando levantamento do quantitativo de crianças de 0 a 3 anos e 11 meses em situação de alta vulnerabilidade social não atendidas em creche nos municípios**.

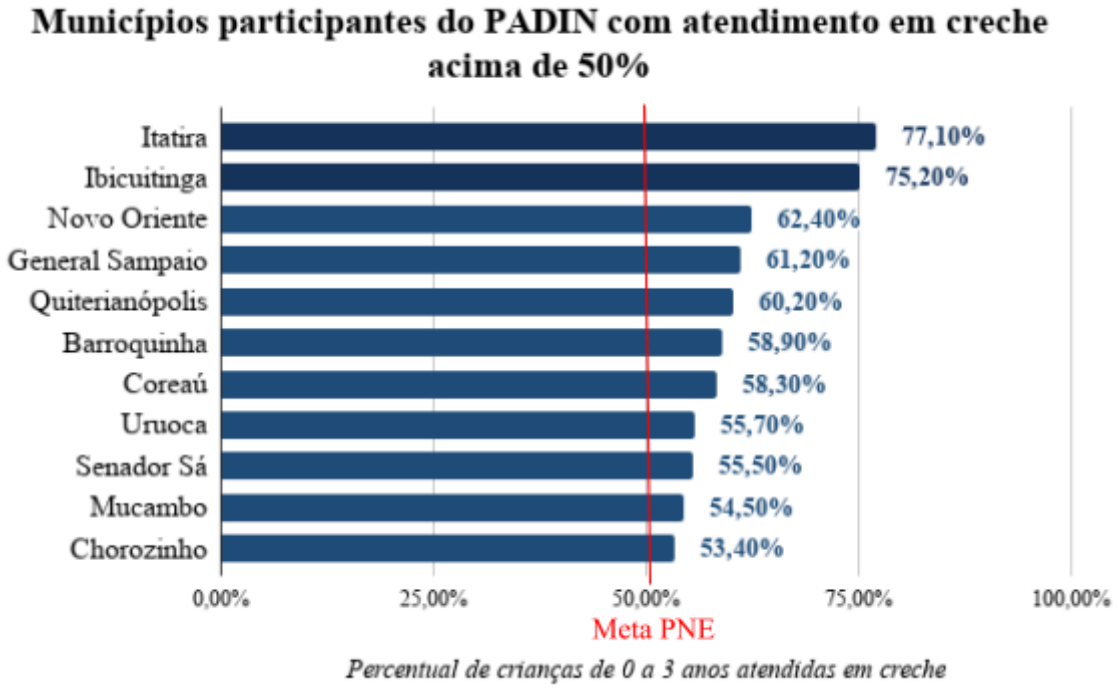
Quando considerado o IDH, foram identificados municípios participantes com índices superiores aos de outros municípios menos desenvolvidos que estavam fora do Programa, a exemplo de Pindoretama, Independência, Trairi e Fortaleza.

Segundo a auditoria, não houve **observância integral dos resultados do IDH, da Nota Técnica nº 58/2015 do Ipece e dos percentuais de crianças matriculadas em creche no processo de escolha dos municípios participantes**.

Em consequência, a **seleção municipal não se mostrou suficientemente apoiada em metodologia capaz de assegurar a priorização dos territórios com maior vulnerabilidade social e menor cobertura de creche**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O gráfico a seguir reforça a fragilidade de focalização territorial do PADIN ao evidenciar que diversos municípios participantes já apresentavam atendimento em creche superior à referência de 50% prevista no Plano Nacional de Educação. Embora a estratégia do PEPI oriente a priorização de famílias com crianças de 0 a 3 anos e 11 meses em maior vulnerabilidade social e não matriculadas em creche, os dados indicam a inclusão de municípios que, ao menos sob o critério de cobertura em creche, já se encontravam acima do patamar mínimo nacional.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Essa situação **compromete a efetividade do PADIN**, pois **pode resultar na participação de municípios que não correspondem aos critérios estabelecidos para a estratégia da política pública, ao mesmo tempo em que municípios com maior vulnerabilidade ou menor atendimento em creche permanecem fora do Programa**. Também há **risco de direcionamento da atuação estatal a localidades em que a necessidade relativa do PADIN é menor, reduzindo a capacidade da política de alcançar as famílias e crianças que mais demandam apoio**.

Caso o processo de seleção estivesse estruturado com base em critérios objetivos de vulnerabilidade social e de acesso à creche, haveria **maior aderência entre a execução do Programa e a finalidade prevista no Plano Estadual de Primeira Infância**. A priorização de municípios com maior índice de vulnerabilidade e menor percentual de crianças matriculadas em creche permitiria melhor focalização da política pública e maior coerência entre os recursos empregados e o público que o PADIN busca alcançar.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Considerados os elementos expostos, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **recomendação**, com a redação seguinte:

> À Seduc-CE, considerando que a vigência dos termos de adesão dos municípios para participação no programa é quadrienal, que seja adotado critério de seleção de municípios para novos ingressos no Padin, observando a situação do ente em termos de vulnerabilidade social das famílias, conforme dados disponibilizados pelo Ipece ou outro instituto de pesquisa e estatística, bem como os resultados de acesso à creche, com vistas a adequar as estratégias do programa."

Achado nº 8 - Ausência de diretriz no processo de priorização das famílias mais vulneráveis para participação do Padin

A constatação está vinculada ao Plano Estadual de Primeira Infância do Estado do Ceará 2023-2033, aprovado pela Resolução nº 560/2024-CEDCA-CE, especialmente ao Eixo 4, Meta 4, que prevê o apoio e a orientação aos municípios para o fortalecimento dos vínculos familiares e entre família e escola.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir de análise documental, entrevista com a gestão do PADIN/Seduc-CE e informações obtidas junto às famílias atendidas.

Segundo informado pela **gestão estadual**, após o levantamento de dados relativos ao IDH dos municípios, ocorre a seleção do ente municipal, a adesão ao Programa e, posteriormente, a **chamada pública de supervisores e ADIs, que passam a mapear as famílias em conjunto com a gestão municipal**.

Todavia, em resposta à Requisição nº 03/Seduc - Auditoria nº 57/2025, foi encaminhado apenas o **documento denominado "Municípios IDH, IOEB e CMIC 2021", contendo índices por município, sem informações adicionais ou notas explicativas que demonstrassem critérios objetivos para priorização das famílias**. A auditoria também registrou que, em **2 das 16 famílias entrevistadas, foi declarado haver parentesco entre a ADI e a família beneficiária**.

Com base nisso, a auditoria concluiu pela **baixa capacidade dos municípios para selecionar as famílias mais vulneráveis com base em critérios técnicos e evidências**, **sem o apoio técnico necessário e sem acompanhamento suficiente da coordenação do Programa**. A reanálise do **termo de adesão** e da Lei Estadual nº 17.380/2021 também indicou que **não havia definição suficiente** sobre **quais**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

informações, dados ou indicadores familiares deveriam ser considerados para a priorização do atendimento.

Essa ausência de diretriz **compromete a efetividade do PADIN**, pois **não assegura que as famílias atendidas sejam, de fato, aquelas em maior situação de vulnerabilidade**. A falta de critérios sistematizados **pode levar à seleção de beneficiários sem evidências objetivas da condição socioeconômica e, ainda, à escolha de famílias por critérios de facilidade operacional ou proximidade pessoal, em prejuízo da focalização da política pública**. Com isso, reduz-se a capacidade do Programa de alcançar prioritariamente o público que mais demanda apoio estatal para o fortalecimento dos vínculos familiares e para a promoção do desenvolvimento infantil.

Caso a priorização estivesse estruturada em diretrizes objetivas, a **seleção das famílias** poderia ser realizada com base em evidências, conferindo **maior transparência, impessoalidade e aderência à finalidade do PADIN**. A existência de critérios técnicos também permitiria orientar de forma mais segura o trabalho dos municípios, supervisores e ADIs na busca ativa, fortalecendo a focalização do Programa nas famílias mais vulneráveis.

Em face dessas circunstâncias, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, duas **recomendações**:

> À Seduc-CE, que produza documento contendo diretrizes sistematizadas com critérios para selecionar as famílias, com vistas a garantir que as mais vulneráveis sejam prioritárias para a participação no Padin.
>
> À Seduc-CE, que oriente os municípios, Supervisores e ADIs sobre o conteúdo do documento elaborado para que o trabalho de busca ativa de famílias pela equipe do Padin seja baseada em evidências.

Achado nº 11 - A leitura de livros infantis para crianças é a prática parental menos adotada pelas famílias

A análise insere-se na avaliação dos produtos finais do Programa, especialmente quanto à promoção de práticas de cuidado e estímulo ao desenvolvimento infantil.

Para tanto, a Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE tomou como referência o art. 16 da Lei Estadual nº 17.380/2021, que trata do Programa Mais Infância Ceará e da promoção do desenvolvimento infantil, bem como o art. 6º da Lei nº 14.826/2024, que institui a parentalidade positiva e o direito ao brincar como estratégias intersetoriais de prevenção à violência contra crianças.

A Diretoria do TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir da percepção das famílias atendidas, da manifestação dos profissionais do PADIN e da

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

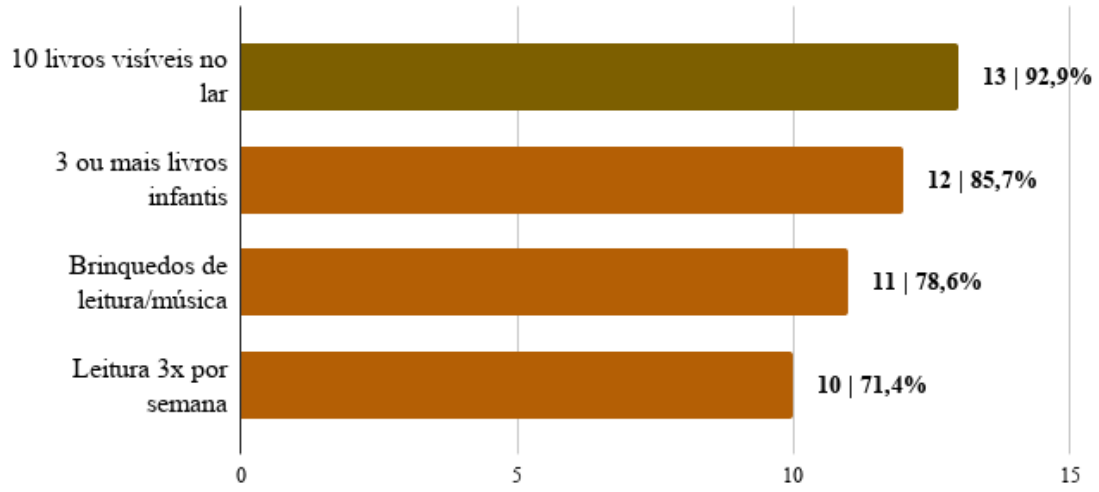
escuta de crianças a partir de 3 anos de idade. A análise utilizou como referenciais o modelo teórico de sistemas parentais de Keller e os quesitos do Inventário HOME, instrumento voltado à observação do ambiente domiciliar de cuidado.

Nas **entrevistas com as famílias**, verificou-se que, entre as atividades menos aderentes, estavam **"ver livrinhos juntos"**, prática informada por **31% das famílias**, e **"jogar jogos", apontada por 56%**. Também foi registrado o percentual de 6% para "pendurar brinquedo no berço", com a ressalva de que essa prática não se aplica a todas as famílias, pois nem todas as crianças dormem em berço.

O gráfico seguinte evidencia **elevada não aderência**, entre as famílias observadas, a indicadores relacionados ao acesso e ao uso de livros no ambiente domiciliar.

Não aderência a práticas e estímulos de leitura no ambiente domiciliar

Quantidade de famílias, entre 14 observadas, que não atenderam aos indicadores HOME



Fonte: Elaborado pelo Relator.

A auditoria concluiu que a **baixa adoção da leitura de livros infantis** está associada à **vulnerabilidade social das famílias**, à **ausência de recurso do Programa para subsidiar a aquisição de material** de leitura, à **ausência** de equipamentos públicos voltados ao **empréstimo de livros** e à **inexistência**, no âmbito do PADIN, de ações de empréstimo de livros para as famílias ou entre elas. Assim, a limitação observada não decorre apenas de comportamento familiar isolado, mas também da insuficiência de condições materiais e institucionais para viabilizar a prática de leitura no ambiente domiciliar.

A consequência apontada pela auditoria é a redução das oportunidades de desenvolvimento de habilidades cognitivas pelas crianças.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Sob a **perspectiva da efetividad**e, o achado revela que, embora o Programa busque fortalecer práticas parentais e favorecer o desenvolvimento infantil, ainda há **obstáculos relevantes para que a leitura, prática associada ao desenvolvimento da linguagem, à ampliação de vocabulário e à compreensão de histórias, seja incorporada de forma mais ampla na rotina das famílias atendidas**.

Caso fossem adotadas medidas para ampliar o acesso das famílias a livros infantis e incentivar sua utilização no cotidiano, o PADIN teria **melhores condições de fortalecer práticas parentais qualificadas**, especialmente aquelas relacionadas à **estimulação cognitiva e linguística**. Os benefícios esperados seriam o desenvolvimento da linguagem das crianças, a ampliação de seu vocabulário e o desenvolvimento da compreensão de histórias.

Em face do exposto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **três recomendações**:

> À Seduc-CE, considerando seu papel de coordenação do programa, que avalie a possibilidade de adquirir e distribuir livros infantis aos beneficiários do Padin no sentido de garantir o recurso material para a prática de leitura das famílias junto às crianças.
>
> À Seduc-CE, considerando seu papel de coordenação do programa, que avalie em conjunto com os municípios a possibilidade de as famílias do Padin terem acesso ao acervo de bibliotecas escolares no sentido de mitigar a ausência desse recurso didático entre as famílias para a prática da leitura.
>
> À Seduc-CE, considerando seu papel de coordenação do programa, que programe ações de troca de livros entre as famílias para tanto haver uma outra possibilidade de acesso a livros como para fortalecer o vínculo comunitário.

Achado nº 12 - Os órgãos estaduais não têm desenvolvido ações para aferir os resultados finais do Padin.

A análise volta-se à capacidade da Administração de verificar se o PADIN está efetivamente alcançando suas finalidades institucionais, especialmente quanto ao fortalecimento das competências familiares para o desenvolvimento integral da criança, à promoção da intersetorialidade e à formação de rede de apoio comunitário.

O exame teve como referências, entre outros critérios, o art. 25 da Lei Estadual nº 17.380/2021, que atribui à coordenação do Programa Mais Infância Ceará as atividades de coordenar, executar e monitorar suas ações, bem como o art. 46, inciso III, da Lei Estadual nº 16.710/2018, que confere ao Ipece competência para desenvolver estudos sobre gestão pública, avaliação de impactos e eficácia de políticas, projetos e ações setoriais.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir de análise documental, entrevistas com a gestão do PADIN/Seduc-CE, com a Secretaria da Proteção Social (SPS-CE) e com o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (Ipece), além da percepção dos profissionais do Programa.

Verificou-se que **existem registros operacionais das atividades realizadas junto às famílias**, como informações socioeconômicas, famílias atendidas e visitas domiciliares por município, localidade, Crede, supervisor e ADI. **No entanto, não foram identificados dados voltados à mensuração dos resultados finais**, tais como a aderência das famílias aos componentes da parentalidade ou aos quesitos do Inventário HOME, relacionados à observação e medida do ambiente familiar.

Para evidenciar a natureza da fragilidade identificada, apresenta-se, a seguir, a distinção entre as informações operacionais atualmente acompanhadas e aquelas necessárias à aferição dos resultados finais do PADIN.

Comparação entre informações operacionais atualmente acompanhadas e informações necessárias à avaliação de resultados

Dados atualmente acompanhados	Dados/elementos não identificados ou necessários
Famílias atendidas	Aderência das famílias aos componentes da parentalidade
Visitas realizadas por município	Quesitos do Inventário HOME ou outro modelo de sistemas parentais
Características socioeconômicas familiares	Metodologia para avaliar os componentes da parentalidade durante as visitas domiciliares
Registros por município, localidade, Crede, supervisor e ADI	Relatório dos resultados finais do PADIN
Informações operacionais inseridas no Sistema PADIN	Definição de responsável pelo processo de avaliação dos resultados finais

Observa-se, assim, que o acompanhamento existente permite conhecer a execução das atividades do Programa, mas ainda não é suficiente para demonstrar, de forma estruturada, se tais atividades têm produzido os resultados pretendidos quanto ao fortalecimento da parentalidade e ao desenvolvimento infantil.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A auditoria também registrou que a **SPS-CE acompanha dados de processo**, como quantidade de famílias atendidas e visitas realizadas por município, **mas não disponibilizou à equipe acesso aos dados de acompanhamento do PADIN**.

Quanto ao **Ipece**, foi informado que **as avaliações de políticas públicas são realizadas por demanda e que, em relação ao PADIN, sua atuação anterior ocorreu como apoio técnico e observador, não como executor de avaliação de resultados**.

A Diretoria ainda observou que o Sistema PADIN contém volume relevante de informações operacionais, mas não apresenta dados suficientes sobre os resultados finais da política, além de terem sido apontadas pelos profissionais necessidades de melhoria no sistema, inclusive quanto à sua instabilidade.

A auditoria concluiu que as causas de os órgãos estaduais não terem desenvolvido ações para aferir os resultados finais do Padin estão relacionadas à **subutilização dos dados inseridos pelos profissionais no Sistema** PADIN, à **ausência de rotina de preenchimento de quesitos do Inventário HOME** ou de outro modelo de sistemas parentais, à **indefinição de responsável pelo processo de avaliação dos resultados finais** e à **concentração do acompanhamento em indicadores de processo, em detrimento de indicadores capazes de demonstrar os resultados finais alcançados**.

A manutenção dessa situação **compromete a efetividade do Programa**, pois **impede o conhecimento seguro sobre o cumprimento de suas finalidades**. **Sem avaliação estruturada dos resultados finais, torna-se mais difícil identificar deficiências na execução, adotar medidas corretivas tempestivas e acompanhar eventual melhoria na aderência das famílias aos componentes da parentalidade**. Assim, o achado não autoriza concluir que o PADIN não produza resultados, mas evidencia que não há base informacional e metodológica suficiente para demonstrá-los de forma objetiva.

Caso esse processo estivesse implementado, **os órgãos estaduais disporiam de informações mais qualificadas sobre os resultados finais** do PADIN, especialmente quanto à aderência das famílias aos componentes de parentalidade. Isso **permitiria aprimorar o Programa**, orientar ajustes na execução e fortalecer a tomada de decisão com base em evidências, favorecendo o alcance de suas finalidades institucionais.

Diante desse contexto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13342/2025-0, **duas recomendações**:

> À Seduc-CE, que avalie a inclusão de quesitos e defina metodologia para avaliar os componentes da parentalidade durante as visitas domiciliares, com

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

vistas à elaboração de relatório dos resultados finais do Padin, tendo o Ipece como parceiro no apoio técnico.

À SPS-CE, que, considerando o Padin como parte do Eixo Tempo de Crescer do Mais Infância Ceará, passe a acompanhar os resultados finais do Padin no acompanhamento do Plano Estadual da Primeira Infância, com vistas a ter conhecimento do alcance do resultado do programa quanto à aderência das famílias aos componentes de parentalidade.

3.2 Busca Ativa Escolar na Educação Infantil

A Busca Ativa Escolar na educação infantil tem por finalidade **identificar crianças de 0 a 5 anos de idade que estejam fora da escola ou em risco de infrequência, abandono ou evasão, com vistas a assegurar o acesso e a permanência em creches e pré-escolas**.

A estratégia relaciona-se à garantia do direito fundamental à educação, previsto nos arts. 205 e 208, inciso IV, da Constituição Federal, bem como ao regime de colaboração entre os entes federativos, nos termos do art. 211 da Carta Magna.

No âmbito da educação infantil, a Busca Ativa Escolar abrange tanto o levantamento da demanda manifesta por vagas quanto a identificação da demanda não manifesta, formada por crianças cujas famílias não procuram espontaneamente a rede pública de ensino. Nesse sentido, guarda relação com a Lei nº 9.394/1996, com o Estatuto da Criança e do Adolescente, com o Marco Legal da Primeira Infância, com o Plano Nacional de Educação e com a Lei nº 14.851/2024, que passou a exigir o levantamento anual da demanda por vagas na educação infantil para crianças de 0 a 3 anos.

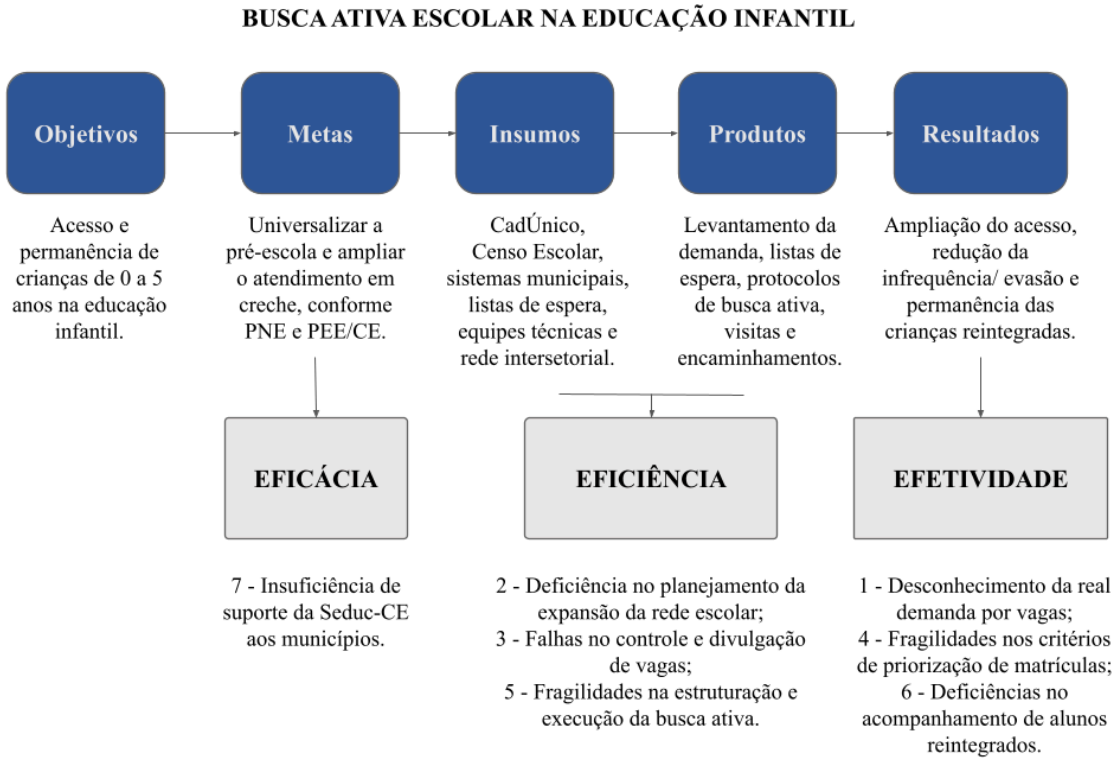
Para a consecução de seus objetivos, a Busca Ativa Escolar vale-se de metodologia de **atuação intersetorial, envolvendo ações de identificação, registro, análise, encaminhamento, reintegração e acompanhamento das crianças**. A estratégia demanda **articulação entre educação, saúde, assistência social, órgãos de proteção à infância e demais atores institucionais**, de modo a enfrentar não apenas a ausência de matrícula, mas também as causas que dificultam o acesso e a permanência na educação infantil.

No âmbito da auditoria operacional objeto do Processo nº 18660/2025-5, procedeu-se à análise do processo de Busca Ativa Escolar na educação infantil nos **municípios de Eusébio, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba**, bem como da atuação da Secretaria da Educação do Estado do Ceará no apoio, articulação e colaboração com

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

os municípios quanto ao planejamento da oferta de vagas, à gestão das listas de espera e ao controle da infrequência, abandono e evasão escolar.

Embora o Processo nº 18660/2025-5 não tenha classificado expressamente os achados sob as categorias de eficiência, eficácia e efetividade, é possível extrair essa leitura a partir da natureza das constatações registradas no relatório de auditoria operacional.



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Sob a perspectiva da **eficiência**, enquadram-se, predominantemente, os **Achados nº 2, 3 e 5**. Esses achados tratam de fragilidades relacionadas ao planejamento da expansão da rede escolar, ao controle e à divulgação das vagas, à estruturação operacional da busca ativa escolar. Em comum, evidenciam limitações na organização dos meios administrativos, técnicos e institucionais necessários à adequada conversão dos recursos disponíveis em entregas públicas tempestivas, suficientes e qualificadas.

O Achado nº 7, por outro lado, aproxima-se da **eficácia**, uma vez que a insuficiência de suporte da Seduc-CE aos municípios repercute no cumprimento das metas de acesso e permanência na educação infantil previstas nos planos educacionais.

Relativamente à **efetividade**, destacam-se os **Achados nº 1, 4 e 6**, por afetarem mais diretamente a capacidade da política pública de alcançar os resultados pretendidos. O desconhecimento da real demanda por vagas compromete a identificação do

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

público-alvo; as fragilidades nos critérios de priorização podem impedir que crianças em maior situação de vulnerabilidade sejam atendidas prioritariamente; e a ausência de estratégias personalizadas de acompanhamento de alunos reintegrados fragiliza a permanência escolar, finalidade essencial da Busca Ativa Escolar.

3.2.1 Avaliação da eficiência da atuação governamental na Busca Ativa Escolar na educação infantil

Achado nº 2 – Deficiência no planejamento da expansão da rede escolar

A matéria relaciona-se diretamente à Meta 1 do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014, que prevê a ampliação da oferta de educação infantil, bem como, no caso de Maranguape, à Meta 3 do Plano Municipal de Educação, instituído pela Lei Municipal nº 2.574/2015, que trata do levantamento anual da demanda por creche como instrumento de planejamento da oferta.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela deficiência no planejamento da expansão da rede escolar a partir de análise documental e de entrevistas realizadas com os gestores municipais.

A auditoria de conformidade constatou que **os municípios de Eusébio, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba não dispunham de metodologia estabelecida** para orientar, de forma sistemática, as decisões sobre construção, ampliação ou reforma de unidades escolares destinadas ao atendimento em creches e pré-escolas.

Verificou-se que as decisões relativas à expansão da rede escolar **não** estavam suficientemente **apoiadas em estudos demográficos, territoriais e socioeconômicos**, mas, em grande medida, na **percepção dos gestores acerca da demanda por vagas**.

A análise municipal evidencia que as **fragilidades no planejamento da expansão da rede escolar não** se manifestam de forma **uniforme, mas convergem** para uma **mesma conclusão: os municípios auditados não demonstraram dispor de planejamento estruturado, baseado em estudos técnicos, para orientar a ampliação da oferta de vagas na educação infantil**.

Município	Elementos identificados	Fragilidade constatada
Maranguape	Acesso informado aos dados do CadÚnico.	Dados não foram utilizados para planejar a expansão; ausência de levantamento regionalizado da demanda.
Maracanaú	616 estudantes em lista de espera na educação infantil.	Documentos de dimensionamento e expansão não abordaram

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Município	Elementos identificados	Fragilidade constatada
		especificamente a população vulnerável.
Eusébio	Não foi identificada evidência de plano baseado em estudos de demanda	Ausência de plano de expansão da rede escolar com base técnica demonstrada.
Pacatuba	Uso informado do CadÚnico, sistema próprio de gestão e repactuação de 3 creches	Ausência de evidências de planejamento estruturado de médio e longo prazo para expansão da rede.

Segundo a auditoria, as causas da deficiência decorrem do **desconhecimento da real demanda por vagas na educação infantil por região**, da **inexistência de estudos técnicos** capazes de subsidiar decisões sobre localização e dimensionamento de novas unidades e da **não utilização adequada de dados e sistemas de informação para projetar demandas futuras**.

Trata-se, portanto, de fragilidade que **afeta a eficiência do planejamento público**, pois **limita a capacidade dos municípios de converter informações, recursos e infraestrutura em oferta de vagas compatível com a necessidade efetiva da população**.

A manutenção dessa situação pode gerar **desigualdade territorial no acesso às vagas, concentração de demanda em determinadas unidades escolares, uso ineficiente de recursos públicos em construções ou reformas que não correspondam às reais necessidades locais, não cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e perpetuação da exclusão de crianças em situação de vulnerabilidade**. A ausência de critérios técnicos para definir onde e em que medida expandir a rede tende a comprometer tanto a racionalidade da alocação de recursos quanto a efetividade da política de acesso à educação infantil.

Caso o planejamento da expansão da rede escolar estivesse estruturado com base em estudos demográficos, territoriais e socioeconômicos, haveria **melhores condições para distribuir territorialmente a oferta de vagas em creches e pré-escolas, otimizar os recursos públicos aplicados na expansão da rede, atender de forma mais efetiva à demanda reprimida, reduzir desigualdades no acesso à educação infantil** e avançar no cumprimento da Meta 1 do PNE.

Diante dessas circunstâncias, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 18660/2025-5, **duas recomendações**:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Às SME dos municípios de Eusébio, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolvam mecanismos para o planejamento da expansão da rede escolar, baseada em estudos demográficos, territoriais e socioeconômicos, com o objetivo de atender adequadamente à demanda por vagas em creches e pré-escolas.

Às SME dos municípios de Eusébio, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que elaborem plano de ação anual de expansão das vagas em creches para o ano letivo seguinte contendo a revisão das vagas oferecidas no ano letivo em curso, com vistas a atender a demanda reprimida identificada ao longo do ano e avaliação da possibilidade de ampliação da rede conveniada.

Achado nº 3 – Falhas no controle e divulgação de vagas para creches e pré-escolas

A análise relaciona-se ao art. 5º, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 9.394/1996, que determina ao Poder Público divulgar lista de espera por vagas nos estabelecimentos de educação básica, inclusive creches, por ordem de colocação e, sempre que possível, por unidade escolar, bem como ao art. 3º da Lei Federal nº 14.851/2024, que trata da criação de mecanismos de levantamento e divulgação da demanda por vagas na educação infantil.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir da análise dos procedimentos de gestão de vagas adotados pelos municípios de Eusébio, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba, bem como das respostas obtidas por meio de questionários aplicados nas unidades escolares.

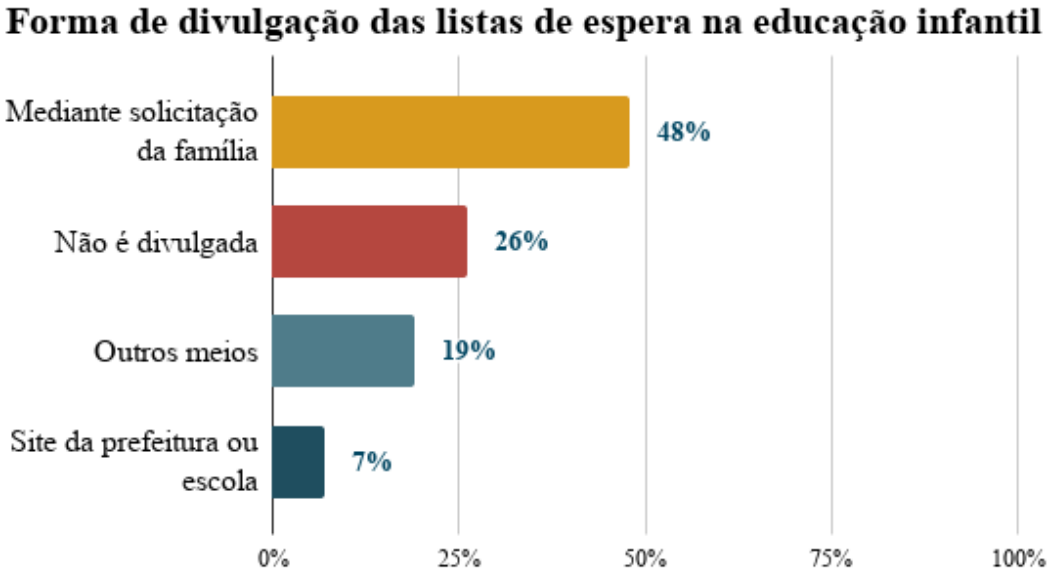
A auditoria operacional constatou **deficiência na gestão das listas de espera da educação infantil**, tanto pela **inexistência de dados consolidados** em formato adequado quanto pela **ausência, insuficiência ou restrição da divulgação** dessas informações à população.

Verificou-se que os quatro municípios analisados não mantinham sistema plenamente adequado de controle e divulgação das listas de espera para vagas em creches e pré-escolas. Em Maranguape e Maracanaú, embora houvesse normas locais prevendo a publicidade dessas informações, as listas não estavam disponibilizadas nas páginas eletrônicas municipais. No Eusébio, a informação era acessível apenas mediante solicitação presencial à Secretaria Municipal da Educação ou às escolas. Em Pacatuba, havia divulgação no sítio eletrônico municipal, mas de forma incompleta, sem indicação da ordem de colocação do aluno, dos critérios de classificação e do nome dos

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

responsáveis legais pela criança, conforme previsto no § 2º do art. 3º da Lei nº 14.851/2024.

As respostas aos questionários aplicados nas unidades escolares evidenciam **fragilidades na transparência ativa das listas de espera para vagas em creches e pré-escolas**. Conforme se observa no gráfico a seguir, a forma mais recorrente de acesso à informação ocorre apenas mediante solicitação da família, enquanto a divulgação em site da prefeitura ou escola representa a menor proporção das respostas.



Fonte: Elaborada pelo Relator.

Em **Maranguape**, embora o Decreto Municipal nº 8.162/2025 **previsse a divulgação da lista de espera, ela não estava disponível** no sítio eletrônico do município.

Em **Maracanaú**, apesar da **existência de plano normativo para gestão da lista**, também **não havia divulgação no site da prefeitura**; nas unidades escolares, 60% dos respondentes informaram que as famílias só tinham acesso à posição na fila mediante solicitação, e apenas 16,7% apontaram divulgação pública.

No **Eusébio**, as **informações eram acessíveis somente mediante procura dos interessados junto à SME ou às escolas.**

Em **Pacatuba**, havia **divulgação no sítio eletrônico**, mas de forma **incompleta**, sem ordem de colocação, critérios de classificação e nome dos responsáveis legais pelas crianças.

Foram identificadas como causas à **falta de normativo municipal orientando a publicização da lista de espera nas escolas** e à preocupação dos municípios em evitar

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

conflitos com pais e responsáveis, especialmente diante de dúvidas ou incompreensões quanto à aplicação dos critérios de prioridade.

Essa situação revela **fragilidade de eficiência administrativa**, pois **compromete a organização, a padronização e a transparência na gestão das vagas disponíveis**.

A manutenção dessa deficiência pode gerar falta de transparência na gestão de vagas em creches e pré-escolas, risco de descumprimento da ordem de prioridade estabelecida na legislação federal e desassistência das famílias responsáveis por crianças que demandam acesso prioritário à educação infantil. Em termos práticos, a ausência de divulgação clara e acessível das listas de espera **reduz a capacidade de acompanhamento pela sociedade, fragiliza a confiança no processo de matrícula e pode comprometer a equidade no acesso às vagas**.

Caso houvesse controle e divulgação adequados, seriam esperados maior transparência na gestão das vagas em creches e pré-escolas e maior garantia de **respeito à ordem de priorização legalmente estabelecida**. A publicização padronizada das listas de espera, com informações claras, atualizadas e acessíveis, permitiria às famílias acompanhar sua posição, compreender os critérios aplicados e exercer controle sobre o processo de alocação de vagas.

Diante desse contexto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 18660/2025-5, **determinação**, com a redação seguinte:

> Às Secretarias Municipais da Educação dos Municípios de Eusébio, Maranguape, Maracanaú e Pacatuba, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que divulguem, imediatamente, as listas de espera por vagas em creche pré-escola em locais de fácil acesso da população, obedecendo os critérios de priorização estabelecidos na legislação, informando o nome da escola, a etapa, a turma, a quantidade de vagas, as vagas disponíveis, a quantidade de aluno em fila de espera, o nome dos responsáveis legais pelas crianças bem como critérios de prioridade, por estar em desacordo com o art. 5º, §1º, IV da Lei Federal nº 9394/1996 e o §2º do art. 3º da Lei nº. 14.851/2024.

Achado nº 5 - Fragilidades na estruturação e execução da busca ativa escolar na educação infantil

A análise teve como referências os arts. 206 e 208, § 3º, da Constituição Federal, o art. 3º, § 4º, da Lei Federal nº 14.851/2024, o art. 11 da Lei Federal nº 13.257/2016, a Meta 1, Estratégia 1.15, do Plano Nacional de Educação, o art. 56 do Estatuto da Criança e do Adolescente e a metodologia de Busca Ativa Escolar do Unicef.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir de análise documental, entrevistas com gestores e técnicos municipais e exame das práticas adotadas nos municípios de Maranguape, Maracanaú, Eusébio e Pacatuba.

A auditoria verificou que, **embora os municípios realizassem ações voltadas ao monitoramento de crianças fora da escola ou em situação de infrequência, havia deficiência na formalização de protocolos, na padronização de fluxos operacionais, na definição de responsabilidades e na capacitação específica dos agentes envolvidos**.

Em **Maranguape**, verificou-se **adesão ao ciclo 2021/2024** do programa Busca Ativa Escolar do Unicef, instituição de comitê gestor e existência de equipe de suporte, além de monitoramento da frequência por técnico verificador nas unidades escolares; **contudo, não foi identificado normativo específico que disciplinasse fluxos, prazos, responsabilidades e ações de monitoramento nos diversos setores**, havendo diferença de procedimentos entre unidades.

Em **Maracanaú**, foram **identificados comitê intersetorial, uso de sistema de gestão escolar, protocolo de monitoramento diário de frequência e medidas como contato telefônico, visita domiciliar e acionamento do Conselho Tutelar**; todavia, **não foi comprovada a aplicação do protocolo nas creches e escolas conveniadas** por meio da Chamada Pública nº 08.009/2024-CHP.

No **Eusébio**, observou-se a **existência de comissão intersetorial, plano de ação, articuladores do Selo Unicef e equipe dedicada ao monitoramento de frequência e busca ativa**; ainda assim, a atuação **carecia de regulamentação detalhada dos fluxos operacionais nas unidades escolares**.

Em **Pacatuba**, foram informadas **metodologia própria, utilização da plataforma Busca Ativa Escolar do Unicef, acompanhamento diário de frequência e ações intersetoriais com saúde e assistência social**; entretanto, **não havia regramento específico normatizando a metodologia, nem equipe intersetorial formalmente instituída** para planejamento e acompanhamento das ações a partir de 2025.

A auditoria identificou como causas a **ausência de normativo municipal que detalhe o processo de busca ativa, seus fluxos e responsabilidades**; a insuficiente padronização dos procedimentos e fluxos intersetoriais; a **fragmentação das ações entre diferentes órgãos**, especialmente em Pacatuba; e a **insuficiência de capacitação técnica das equipes municipais sobre metodologias de busca ativa** em todos os municípios auditados.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A manutenção dessas fragilidades pode gerar inconsistência e descontinuidade das ações de busca ativa, especialmente em caso de mudança de gestão, além de dificultar o monitoramento e a avaliação sistemática dos resultados. Também pode comprometer a responsabilização dos agentes envolvidos, favorecer a permanência de crianças em idade escolar fora da educação infantil, sobretudo em situação de vulnerabilidade, e afetar a garantia do direito à educação para crianças de 0 a 5 anos.

Caso os protocolos e fluxos estivessem formalmente instituídos e padronizados, os municípios teriam **melhores condições de assegurar a continuidade das ações, definir responsabilidades, aprimorar a articulação intersetorial**, identificar e acompanhar crianças fora da escola e melhorar o registro e o monitoramento das ações de busca ativa.

Sob a ótica da **eficiência**, isso fortaleceria a **capacidade dos municípios de converter estruturas, equipes, sistemas e articulações institucionais em entregas regulares e coordenadas**.

À vista dos elementos expostos, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 18660/2025-5, **uma determinação e duas recomendações**, nos termos delineados a seguir:

Determinação:

> À Secretaria Municipal da Educação de Maracanaú, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que desenvolva, imediatamente, mecanismos de busca ativa escolar nas unidades escolares conveniadas por meio da Chamada Pública nº 08.009/2024CHP, por estar em desacordo com o art. 208, §3º da Constituição Federal/1988 e o art. 3º, § 4º a Lei Federal nº 14.851/2024.

Recomendações:

> Às Secretarias Municipais da Educação do Eusébio, Maranguape, Maracanaú e Pacatuba, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que estabeleçam, por meio de instrumento normativo específico, protocolo de busca ativa escolar no município, definindo claramente fluxos operacionais, procedimentos, responsabilidades por cargo e setor, prazos para cada etapa do processo e mecanismos de monitoramento e avaliação, com vistas a divulgar e capacitar as unidades escolares quanto ao protocolo a ser aplicado.

> À Secretaria Municipal da Educação de Pacatuba, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que estabeleça formalmente um comitê gestor intersetorial para planejamento e

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

coordenação das ações de busca ativa, com a participação das Secretarias de Educação, Saúde, Assistência Social, Conselho Tutelar e outros órgãos relevantes, definindo claramente as atribuições de cada componente, com vistas a construírem estratégias de busca ativa escolar.

3.2.2 Avaliação da eficácia da atuação governamental na Busca Ativa Escolar na educação infantil

Achado nº 7 - Insuficiência de ações de suporte da Seduc-CE aos municípios

A análise teve como fundamento o regime de colaboração previsto no art. 211 da Constituição Federal, bem como o art. 8º da Lei nº 13.257/2016, que trata da articulação intersetorial nas políticas voltadas à primeira infância. Também foram utilizados como critérios a Meta 1 e estratégias correlatas do Plano Estadual de Educação do Ceará, instituído pela Lei Estadual nº 16.025/2016, e as Metas 1 e 2 do Eixo 4 do Plano Estadual da Primeira Infância, aprovado pela Resolução nº 560/2024-CEDCA-CE.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir de entrevistas com técnicos da Seduc-CE, análise documental e exame das ações estaduais de apoio aos municípios.

A auditoria identificou **deficiências estruturais no cumprimento das atribuições estaduais de apoio técnico aos municípios**, especialmente no **levantamento da demanda por vagas em creches e pré-escolas**, no **planejamento da oferta, na implementação de protocolos de Busca Ativa Escolar e no acompanhamento da permanência das crianças na rede**, sobretudo daquelas em situação de maior vulnerabilidade.

Verificou-se que a **Seduc-CE não possuía dados consolidados sobre a demanda real por vagas na educação infantil nos 184 municípios cearenses, limitando-se ao acompanhamento das taxas de cobertura com base no Censo Escolar**. Embora tenha sido registrada como iniciativa positiva o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento de Vagas em Creche, no âmbito do Projeto Pequenos Passos, sua adesão inicial alcançava apenas 23 municípios e sua abrangência estava restrita à demanda manifesta por vagas em creche para crianças de 0 a 3 anos, sem contemplar a pré-escola, de 4 a 5 anos, nem a demanda não manifesta.

No exame do suporte estadual ao acompanhamento da permanência escolar, constatou-se que **a Seduc-CE disponibilizava aos municípios** o Sistema de Gestão Educacional (**SIGE**), com módulo recente para frequência e busca ativa. Contudo, **não foram evidenciados protocolos específicos, capacitações estruturadas** ou ações intersetoriais voltadas ao público prioritário da educação infantil. Também **não** foram apresentadas evidências de **projetos dirigidos ao acompanhamento do acesso e da permanência de crianças beneficiárias de programas de transferência de renda**, em

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

colaboração com famílias e órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância.

A auditoria identificou como causas do achado a **metodologia de acompanhamento do Plano Estadual de Educação**, que **desconsidera as estratégias estabelecidas para o atingimento das metas**; ao não desenvolvimento de mecanismos voltados à aplicação de todas as estratégias previstas no PEE; e à **ausência de planejamento integrado para o suporte técnico aos municípios** na área da Busca Ativa Escolar.

A manutenção dessas fragilidades pode comprometer o regime de colaboração entre Estado e municípios, prejudicar o planejamento da ampliação da rede escolar em razão do desconhecimento da real demanda por creches e pré-escolas, limitar a oferta de capacitação aos municípios sobre estratégias de permanência escolar, perpetuar ciclos de exclusão educacional e fragilizar políticas públicas intersetoriais voltadas à primeira infância e aos beneficiários de programas de transferência de renda.

Caso o suporte estadual estivesse mais estruturado, seriam esperados o **fortalecimento do regime de colaboração, a melhoria da capacidade municipal de planejamento da oferta de vagas, a disseminação de estratégias de busca ativa escolar, a redução da evasão na educação infantil**, especialmente entre crianças em vulnerabilidade social, o aprimoramento do monitoramento do Plano Estadual de Educação e o desenvolvimento das competências técnicas dos gestores municipais.

Nesse cenário, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 18660/2025-5, **cinco recomendações**:

> À Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE), com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva e implemente metodologias de levantamento da demanda por vagas na educação infantil (creche e pré-escola) em colaboração com os municípios, publicando anualmente os resultados como forma de apoiar o planejamento e a verificação do atendimento da demanda, em atendimento à estratégia 1.5 do Plano Estadual de Educação.

> À Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE), com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolva junto com os municípios protocolos de busca ativa escolar específicos para a educação infantil, oferecendo suporte técnico e metodológico aos municípios cearenses para sua implementação, em atendimento às estratégias 1.15 e 1.19 do Plano Estadual de Educação.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

À Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE), com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que implemente programa específico de capacitação aos gestores e técnicos municipais sobre estratégias de planejamento da oferta de vagas, busca ativa escolar e acompanhamento da permanência na educação infantil, incluindo módulos sobre o uso do Sistema de Gestão Educacional (SIGE), com vistas a auxiliar e assessor os municípios no atendimento das metas de acesso à educação infantil.

À Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE), com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que estabeleça, em articulação com as Secretarias de Assistência Social, Saúde e Proteção Social, mecanismos específicos de acompanhamento do acesso e permanência das crianças beneficiárias de programas de transferência de renda na educação infantil, em atendimento à estratégia 1.15 do Plano Estadual de Educação.

À Secretaria da Educação do Estado do Ceará (Seduc-CE), com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que inclua no relatório de monitoramento do PEE 2016-2024, prorrogado até 31/12/2025, e do próximo Plano Estadual de Educação a ser desenvolvido, indicadores específicos sobre as estratégias relacionadas às ações de suporte técnico oferecidas aos municípios para o atingimento da Meta 1, bem como sobre os resultados alcançados, visando avaliar a efetividade do regime de colaboração entre o Estado e os municípios.

3.2.3 Avaliação da efetividade da atuação governamental na Busca Ativa Escolar na educação infantil

Achado nº 1 - Desconhecimento da real demanda por vagas na educação infantil

A matéria relaciona-se diretamente ao direito à educação previsto nos arts. 205 e 208 da Constituição Federal, à Meta 1 do Plano Nacional de Educação, instituído pela Lei Federal nº 13.005/2014, ao Marco Legal da Primeira Infância, Lei Federal nº 13.257/2016, e à Lei Federal nº 14.851/2024, que passou a exigir o levantamento e a divulgação da demanda por vagas na educação infantil para crianças de 0 a 3 anos.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir da análise documental, das entrevistas realizadas e das informações encaminhadas pelas Secretarias Municipais da Educação de Eusébio, Maranguape, Maracanaú e Pacatuba.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A auditoria operacional constatou o desconhecimento da real demanda por vagas na educação infantil, decorrente da deficiência no levantamento da demanda manifesta e, sobretudo, da demanda não manifesta por vagas em creches e pré-escolas para crianças de 0 a 5 anos de idade. Essa constatação é relevante porque o adequado dimensionamento da oferta pressupõe que o Poder Público conheça não apenas as famílias que procuram espontaneamente a rede de ensino, mas também aquelas que, por razões sociais, econômicas, territoriais ou informacionais, não chegam a formalizar a necessidade de vaga.

Em **Maranguape**, verificou-se a existência do Decreto Municipal nº 8.162/2025, que **disciplina o levantamento anual da demanda por creche e critérios de priorização**, além de relação atualizada da demanda manifesta por vagas em creche e pré-escola; **contudo, não foram apresentadas evidências** de levantamento da demanda não manifesta em articulação com outras áreas, embora o plano municipal previsse atuação em regime de colaboração com as áreas de assistência social e saúde.

No **Eusébio**, o município informou **conhecer a demanda por meio de pré-matrícula e afirmou não possuir fila de espera para creche**, além de mencionar o **Programa Criança Feliz** como fonte de identificação de crianças fora da escola ou em situação de vulnerabilidade; entretanto, **não demonstrou como tais informações eram consolidadas para fins de levantamento** da demanda real por vagas na educação infantil.

Em **Maracanaú**, foram **identificadas iniciativas relevantes**, como o uso de dados populacionais e o levantamento, em 2024, de 1.548 crianças de 4 e 5 anos inscritas no CadÚnico sem vínculo escolar, realizado a partir de solicitação do Ministério Público; ainda assim, **não se comprovou a existência de metodologia padronizada e contínua para levantamento** da demanda não manifesta, especialmente na etapa creche.

Em **Pacatuba**, embora tenha sido apresentado o **Decreto Municipal** nº 2.482/2025, destinado a **regulamentar mecanismos de levantamento** da demanda e registro para oferta de vagas na educação infantil, **não houve comprovação de ações efetivas de busca ativa** voltadas à identificação de crianças cujas famílias não haviam manifestado interesse formal por vaga.

A auditoria operacional apontou causas relacionadas à ausência de mecanismos estruturados para levantamento da demanda não manifesta, à não consolidação das informações disponíveis em diferentes secretarias e serviços públicos, à deficiência de estratégias de busca ativa para crianças de até 5 anos e à fragilidade do planejamento das ações de acesso à creche e à pré-escola.

Embora alguns municípios possuam registros de lista de espera ou instrumentos normativos recentes, a atuação ainda **não** se mostrou suficiente para

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

revelar a totalidade das crianças que necessitam de atendimento, especialmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade social.

Como consequência, **o desconhecimento da demanda real tende a comprometer o dimensionamento da rede escolar, dificultar o planejamento da expansão de vagas e acentuar desigualdades no acesso à educação infantil**. A ausência de informações completas sobre a demanda manifesta e não manifesta pode levar à oferta insuficiente ou territorialmente inadequada de vagas, com prejuízo ao cumprimento das metas legais de universalização da pré-escola e ampliação do atendimento em creche.

Por outro lado, *se o levantamento fosse realizado de forma sistemática, intersetorial e baseada em evidências*, **os municípios teriam melhores condições de planejar a oferta, priorizar crianças em situação de vulnerabilidade, orientar a expansão da rede** e dar maior efetividade ao direito à educação na primeira infância.

Com base nessas considerações, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 18660/2025-5, uma determinação e duas recomendações, nos termos seguintes:

Determinação:

> Às Secretarias Municipais da Educação dos Municípios de Eusébio, Maranguape, Maracanaú e Pacatuba, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que apresente plano de ação a este Tribunal, contendo as medidas necessárias, prazos e responsáveis, com vistas a criar mecanismos para o levantamento e divulgação da demanda por vagas em creches, para crianças de 0 (zero) a 3(três) anos, em atendimento ao art. 3º da Lei Federal nº 14.851/2024.

Recomendações:

> Às Secretarias Municipais da Educação dos Municípios de Eusébio, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que envidem esforços para mapear a população de crianças na faixa etária de 0 (zero) a 5 (cinco) anos de idade que residem no município para subsidiar o planejamento da oferta de vaga por creche e pré-escola, com base em evidência, a fim de garantir o direito à educação desse público.

> Às Secretarias Municipais da Educação dos Municípios de e Eusébio, Maracanaú, Maranguape e Pacatuba, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que envidem esforços para promover a busca ativa

escolar de crianças de 0 a 5 anos de idade, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, para a identificação e atendimento da demanda não manifesta, nos termos da estratégia 1.15 da Meta 01 do PNE.

Achado nº 4 - Fragilidades na normatização e divulgação dos critérios de priorização de matrículas

A matéria relaciona-se ao art. 5º, § 1º, IV, da Lei nº 9.394/1996, que impõe ao poder público o dever de divulgar a lista de espera e os critérios utilizados para sua elaboração, à Lei nº 14.685/2023, à Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146/2015, à Resolução do Conselho Estadual de Educação nº 456/2016 e à Lei nº 14.851/2024, especialmente quanto à transparência e organização da demanda por vagas na educação infantil.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir da análise dos normativos municipais, das orientações de matrícula e das respostas obtidas junto às unidades escolares.

A auditoria constatou que, embora os municípios auditados tenham informado a adoção de critérios de prioridade, havia **lacunas quanto à existência de atos normativos atualizados, abrangentes e suficientemente divulgados**, o que compromete a isonomia, a equidade no acesso e o controle social sobre a distribuição das vagas em creches e pré-escolas.

Em **Maranguape**, a unidade técnica identificou o **Decreto Municipal nº 8.162/2025**, que trata dos critérios de priorização de vagas em creche e pré-escola para crianças com deficiência, crianças em acolhimento institucional, vítimas de violência doméstica, famílias monoparentais e famílias inscritas no CadÚnico. Também foi examinada a **Portaria nº 11.14.01/2024-SED**, que estabeleceu cronograma de matrícula para o ano letivo de 2025 e previu matrícula antecipada para crianças com deficiência, transtorno do espectro autista e altas habilidades/superdotação. Por isso, quanto a Maranguape, **a auditoria consignou a existência de regulamentação e de orientação às unidades escolares**, não tendo apresentado encaminhamento específico ao município nesse achado.

Em **Maracanaú**, verificou-se que a **Resolução nº 15/2011 do Conselho Municipal de Educação** previa critérios de prioridade para a educação infantil até 3 anos, como residência no município, vulnerabilidade social, vínculo empregatício dos pais ou responsáveis, participação em programas sociais federais e renda familiar per capita, mas não contemplava expressamente a prioridade de crianças com deficiência, conforme exigência indicada no relatório. Embora as orientações de matrícula de 2025 previssem matrícula antecipada para crianças com deficiência, transtorno do espectro

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

autista e altas habilidades/superdotação, a **norma municipal foi considerada desatualizada e insuficiente**.

No **Eusébio**, as respostas aos questionários indicaram a aplicação de prioridade para pessoas com deficiência e para munícipes, mas a Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE **não identificou legislação municipal ou orientação formal da Secretaria Municipal da Educação** regulamentando a prioridade de matrícula na educação infantil, apesar de o Plano Municipal de Educação prever essa diretriz.

Em **Pacatuba**, o **Decreto Municipal nº 2.482/2025** estabeleceu critérios de priorização para vagas em creche, voltados a crianças de até 3 anos, incluindo vulnerabilidade socioeconômica, deficiência, acolhimento institucional, violência doméstica e familiar, famílias monoparentais, filhos de mulheres em situação de violência doméstica e inscrição no CadÚnico; contudo, o relatório não identificou regulamentação semelhante para crianças de 4 e 5 anos na pré-escola.

As causas apontadas na auditoria relacionam-se à falta de orientação uniforme das Secretarias Municipais da Educação quanto à prioridade na lista de espera, à inexistência de padrão por escola e, em alguns municípios, à ausência de normativos municipais específicos sobre a prioridade de matrícula na educação infantil.

Essa situação produz efeitos relevantes, como o **risco de crianças com deficiência não terem assegurada a prioridade de matrícula**, especialmente em Maracanaú, a **desassistência de famílias e responsáveis no acesso a direitos educacionais** vinculados à condição das crianças sob sua responsabilidade e o **desconhecimento, pela população, dos critérios que conferem prioridade na matrícula** em creches e pré-escolas.

Caso os critérios estivessem adequadamente normatizados, atualizados e divulgados, haveria maior segurança jurídica no processo de matrícula, transparência na gestão das listas de espera e melhor controle social sobre a observância da ordem de prioridade. Além disso, a rede municipal teria parâmetros mais claros para orientar as unidades escolares, reduzir tratamentos desiguais e assegurar que crianças em situação de maior vulnerabilidade, inclusive crianças com deficiência, fossem efetivamente priorizadas no acesso à educação infantil.

À vista dos elementos expostos, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 18660/2025-5, **duas determinações e uma recomendação**, nos termos delineados a seguir:

Determinações:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

À Secretaria Municipal de Educação do Eusébio, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que apresente plano de ação a este Tribunal, contendo as medidas necessárias, prazos e responsáveis, com vistas a regulamentar os critérios de prioridade de matricula e de fila de espera por vagas em creche e pré-escola, bem como divulgação dos referidos critérios, em atendimento ao art. 5º, §1º, IV da Lei nº. 9394/1996 e ao § 3º do art. 3º da Lei Federal nº 14.851/2024.

À Secretaria Municipal de Educação de Maracanaú, com fundamento com fundamento no art. 49 da LOTCE, que apresente plano de ação a este Tribunal, contendo as medidas necessárias, prazos e responsáveis, com vistas a regulamentar e divulgar os critérios de prioridade de matrícula de fila de espera por vagas para crianças com deficiência na educação infantil, em atendimento ao art. 2º da Lei nº 13.146/15 e ao § 3º do art. 3º da Lei Federal nº 14.851/2024.

Recomendação:

Às Secretarias Municipais de Educação dos municípios do Eusébio e Pacatuba com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que criem mecanismos de divulgação junto à sociedade e às unidades escolares dos critérios de prioridade de lista de espera por vagas na educação infantil, com vistas a orientar a rede escolar quanto ao processo de matrícula e dar transparência à população quanto aos critérios de prioridade de matrícula escolar.

Achado nº 6 - Deficiências de estratégias de acompanhamento de alunos reintegrados

A constatação fundamenta-se na Meta 1, Estratégia 1.15, do Plano Nacional de Educação, no art. 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente, na metodologia Busca Ativa Escolar do Fundo das Nações Unidas para a Infância e na Estratégia 1.13 do Plano Estadual de Educação do Ceará, todos voltados à garantia do acesso, permanência e acompanhamento das crianças na educação infantil.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela ocorrência do achado a partir de análise documental, visitas *in loco* e entrevistas.

A auditoria operacional constatou que, embora os municípios auditados realizem ações de busca ativa e possuam mecanismos para identificação de infrequência, **não foram evidenciadas estratégias personalizadas, sistemáticas e efetivas para assegurar a permanência das crianças reintegradas** no ambiente escolar.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em **Maranguape**, foi informado que o município realiza diagnóstico das infrequências com base no Sistema de Gestão Educacional, bem como adota algumas **medidas de acompanhamento, como oferta de contraturno escolar para alunos reintegrados, encaminhamento de crianças em acolhimento às unidades escolares e celebração de termo de compromisso com a família** quando a reintegração ocorre após intervenção do Conselho Tutelar. Contudo, **não foram apresentadas evidências de tratamento específico das causas identificadas, de acompanhamento personalizado** após o retorno às aulas, **nem de indicadores de desempenho** capazes de aferir a efetividade da reintegração.

Em **Maracanaú**, verificou-se a existência de **Protocolo para Execução da Busca Ativa Escolar, com fluxo operacional e previsão de ações intersetoriais, além da identificação de causas recorrentes de infrequência e abandono**, como doenças, negligência dos pais, problemas psicológicos e doenças de familiares. **Apesar disso, as ações relatadas**, como programas escola-comunidade, curso de parentalidade positiva e iniciativas sociais no território, **não foram acompanhadas de evidências de estratégias individualizadas para cada aluno reintegrado**, tampouco de dados sobre a efetividade dessas medidas na redução da evasão ou na melhoria da frequência.

No **Eusébio**, a auditoria registrou **levantamento das causas de infrequência**, sendo 80% relacionadas a problemas de saúde, 10% a mudança de endereço e 10% a negligência familiar. Também foram identificadas **iniciativas como o Projeto "Fora da Escola Não Pode"**, a atuação dos **Agentes Comunitários de Saúde na comunicação de crianças fora da escola**, o **Programa Criança Feliz**, o **programa Estado Família Mais**, a **Semana do Bebê** e **ações de saúde bucal nas escolas**. Ainda assim, a auditoria **não verificou a existência de plano de acompanhamento personalizado** dos alunos reintegrados, **nem de indicadores** claros para avaliar seu retorno e permanência. Embora, na fase de comentários, o gestor municipal tenha informado a utilização de relatórios e indicadores da plataforma Busca Ativa Escolar do Unicef, a unidade técnica entendeu que as informações se referiam aos alunos em geral, e não demonstravam estratégias específicas para alunos reintegrados.

Em **Pacatuba**, o relatório apontou que **a principal causa de não matrícula informada foi a falta de vagas em creche**, especialmente nas regiões de Jereissati e Pavuna para crianças de 0 a 3 anos, e registrou a **repactuação de três creches paralisadas há mais de oito anos**, além de uma creche do PAR na Pavuna. Também foram mencionadas reuniões bimestrais com a comunidade, evento "família na escola" e ações do Programa Saúde na Escola. Todavia, **não foram apresentados protocolos específicos de acompanhamento personalizado para crianças reintegradas**.

As causas da deficiência de estratégias de acompanhamento de alunos reintegrados estão relacionadas à ausência de protocolos específicos para o acompanhamento de alunos após período de infrequência ou evasão, à carência de

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

sistemas de monitoramento e avaliação da efetividade das ações de reintegração, ao foco predominante na identificação da infrequência e à menor atenção dada ao acompanhamento posterior ao retorno da criança à escola.

Em síntese, **as ações existentes mostraram-se majoritariamente gerais, aplicáveis ao conjunto dos alunos, sem diferenciação suficiente para crianças que já apresentaram histórico de evasão ou infrequência** e que, por isso, podem demandar acompanhamento mais próximo e intervenções ajustadas às causas individuais do afastamento.

A manutenção desse cenário pode gerar reincidência de infrequência e evasão escolar, comprometer o desenvolvimento integral das crianças, dificultar o alcance das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação, reduzir a efetividade dos recursos empregados nas ações de busca ativa e perpetuar ciclos de exclusão educacional.

Em sentido oposto, *caso houvesse protocolos individualizados de acompanhamento pós-reintegração*, com fluxos definidos, responsabilidades intersetoriais, registros por aluno e indicadores de permanência, **os municípios poderiam atuar de forma mais preventiva, reduzir a reincidência do abandono escolar**, fortalecer o vínculo entre família, escola e rede de proteção e aprimorar a efetividade das políticas de permanência na educação infantil.

Diante desse contexto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 18660/2025-5, **duas recomendações**:

> Às Secretarias Municipais de Educação de Eusébio, Maranguape, Maracanaú e Pacatuba, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que desenvolvam e implementem protocolos específicos para acompanhamento personalizado de alunos reintegrados após período de infrequência ou evasão, considerando as causas individuais identificadas e estabelecendo estratégias adequadas a cada caso, com vistas a redução dos casos de reincidência de abandono escolar.

> Às Secretarias Municipais de Educação dos municípios de Eusébio, Maranguape, Maracanaú e Pacatuba, em conjunto com as Secretarias de Saúde e Assistência Social, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que estabeleçam mecanismos formais e efetivos de articulação intersetorial, com definição clara de responsabilidades e fluxos de informação, com vistas a desenvolver ações coordenadas para o tratamento das causas de infrequência e abandono escolar.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

3.3 Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar

A política de Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar, examinada no Processo nº 13345/2025-5, compreende o conjunto de normas, instrumentos, programas e mecanismos institucionais voltados à prevenção, ao monitoramento, à resposta e ao acompanhamento de situações de violência nas escolas.

A **Constituição Federal**, nos arts. 205, 206 e 227, assegura o direito à educação, estabelece princípios para sua oferta e impõe ao Estado, à família e à sociedade o dever de proteção integral de crianças e adolescentes. Esse arcabouço constitucional constitui a base central da fiscalização e é complementado pelos arts. 18-A e 70 do **Estatuto da Criança e do Adolescente**, que vedam práticas violentas, cruéis ou degradantes e atribuem ao Poder Público o dever de prevenir violações de direitos.

Também orientaram a auditoria outros instrumentos normativos relacionados à prevenção e ao enfrentamento da violência no ambiente escolar, considerados para avaliar a conformidade das políticas e ações do ente auditado:

- **Lei nº 13.010/2014** - Lei Menino Bernardo: reforça o direito de crianças e adolescentes serem educados e cuidados sem castigo físico ou tratamento cruel ou degradante.
- **Lei nº 13.185/2015** - Lei Antibullying: institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática, abrangendo medidas de prevenção e enfrentamento ao bullying e ao cyberbullying.
- **Decreto nº 11.469/2023**: relaciona-se à formulação de estratégias nacionais de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas, mediante a instituição de grupo de trabalho voltado à proposição de políticas públicas sobre o tema.
- **Lei Estadual nº 17.253/2020**: autoriza a criação das Comissões de Proteção e Prevenção à Violência contra crianças e adolescentes nas unidades de ensino do Estado do Ceará.
- **Lei Estadual nº 14.943/2011**: institui o serviço Disque-Bullying no Estado do Ceará, como canal destinado ao recebimento de denúncias de violência escolar.
- **Portaria Seduc-CE nº 590/2020**: estabelece diretrizes para a implantação das Comissões de Proteção e Prevenção nas escolas.
- **Projeto de Lei nº 45/2023**: foi considerado como referência quanto à necessidade de estruturação de sistema estadual de acompanhamento e combate à violência escolar.

Assim, o exame realizado buscou verificar se as ações do ente auditado estavam aderentes a esse marco normativo e se eram suficientes para prevenir, registrar, acompanhar e responder adequadamente às ocorrências de violência no ambiente escolar.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A finalidade da política de Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar é assegurar **ambiente escolar seguro, inclusivo e protetivo**, mediante ações preventivas, educativas, corretivas e intersetoriais.

Tem por **objetivos** a formalização de planos escolares de enfrentamento à violência, a constituição de comissões de proteção e prevenção, o registro e o monitoramento das ocorrências, a definição de fluxos de atendimento e encaminhamento, a capacitação de profissionais da educação e de agentes de segurança e a articulação entre educação, segurança pública, assistência social, saúde, Conselhos Tutelares e demais órgãos da rede de proteção.

No âmbito desta auditoria de conformidade, a Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE avaliou as ações implementadas pelo Estado do Ceará no exercício de 2025, tendo como **unidades jurisdicionadas** a **Secretaria da Educação** (Seduc-CE), a Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS-CE) e a Academia Estadual de Segurança Pública.

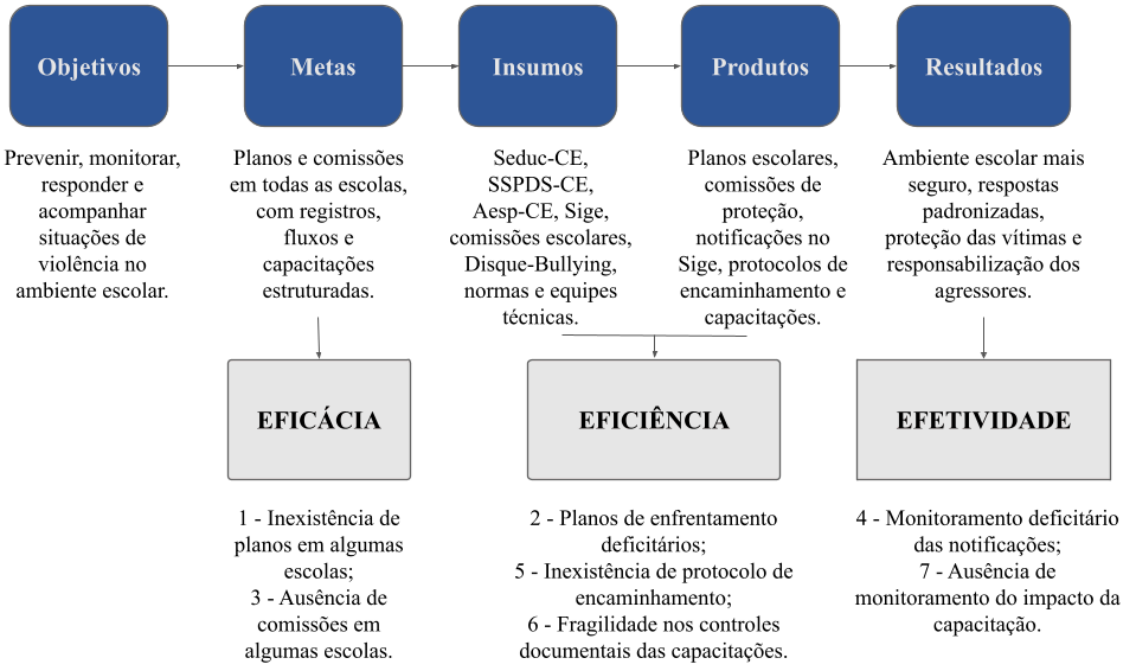
O escopo concentrou-se nas **instituições de ensino básico sob gestão direta do Estado, com diretrizes centralizadas na Seduc-CE, excluídas as iniciativas próprias das secretarias municipais**.

A metodologia compreendeu pesquisa legislativa e documental, identificação dos principais atores e instrumentos da política, exame de documentos e realização de entrevistas, com questões de auditoria voltadas à existência de planos formais, à suficiência das ações preventivas e educativas, ao funcionamento dos sistemas de registro e resposta, à capacitação dos profissionais, à articulação intersetorial e à aplicação dos recursos destinados ao enfrentamento da violência escolar.

Ainda que o Processo nº 13345/2025-5 não tenha adotado uma matriz expressamente organizada segundo as dimensões de eficiência, eficácia e efetividade, os achados permitem essa leitura analítica para fins de avaliação do desempenho da política pública.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

PREVENÇÃO E ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA NO AMBIENTE ESCOLAR



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Nessa perspectiva, os **Achados nºs 2, 5 e 6** relacionam-se, predominantemente, à **eficiência**, pois tratam da qualidade dos planos escolares, da ausência de protocolo de encaminhamento e dos controles documentais das capacitações. Tratam, portanto, da capacidade administrativa de converter normas, equipes e procedimentos em ações organizadas, tempestivas e padronizadas.

Já os **Achados nºs 1 e 3** dizem respeito à **eficácia**, por revelarem que não foram plenamente alcançadas exigências objetivas da política: planos formalizados e comissões instituídas em todas as escolas.

Os **Achados nºs 4 e 7** aproximam-se da **efetividade**, pois dizem respeito à possibilidade de verificar se as ações implementadas produzem os resultados esperados na proteção da comunidade escolar. O monitoramento deficitário das ocorrências e a ausência de avaliação do impacto das capacitações limitam a capacidade de aferir se a política tem contribuído para prevenir a violência, responder adequadamente aos casos registrados e fortalecer a proteção da comunidade escolar.

3.3.1 Avaliação da eficiência da atuação governamental na política de Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar

Achado nº 2 - Fragilidade em planos de enfrentamento à violência escolar, ou seja, planos deficitários.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O exame teve por base os arts. 205 e 206 da Constituição Federal, a Lei nº 13.010/2014 e o Decreto nº 11.469/2023, por se relacionarem à garantia do direito à educação em ambiente seguro, à prevenção de práticas violentas e à promoção de políticas públicas voltadas à cultura de paz e à segurança nas escolas.

A conclusão da Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE decorreu da análise documental de amostra composta por 92 planos de prevenção e enfrentamento à violência escolar, relativos a escolas estaduais vinculadas às Coordenadorias Regionais de Desenvolvimento da Educação - Credes 1, 2 e 3.

Neste ponto, foram identificadas fragilidades nos planos de enfrentamento à violência escolar já elaborados por unidades da rede estadual, especialmente quanto à abrangência dos conteúdos e à presença de elementos mínimos de planejamento.

A Diretoria do TCE/CE verificou que **parte dos documentos não contemplava, de forma completa, as diferentes manifestações de violência** previstas na legislação e nas diretrizes aplicáveis, como violência física, psicológica, sexual e violência digital, incluindo cyberbullying. Também foram observadas **omissões de elementos essenciais de planejamento**, como metas mensuráveis, indicadores de acompanhamento e prazos definidos, o que reduz a utilidade dos planos como instrumentos de gestão, execução e controle das ações preventivas e reativas.

A **Seduc-CE** alegou que **os planos devem refletir** o diagnóstico específico de **cada escola**, razão pela qual **não seria obrigatória a inclusão de todos os tipos de violência em todos os documentos**. Também informou a existência de **modelo padrão de orientação para elaboração do Plano Escolar de Prevenção**, disponível em seu sítio eletrônico.

A Secex/TCE-CE concluiu que os argumentos apresentados pela Seduc-CE não foram suficientes para afastar a fragilidade identificada nos planos elaborados pelas unidades escolares. Embora tenha sido alegado que tais instrumentos devem refletir a realidade específica de cada escola, entendeu-se que **a ausência de tratamento de pelo menos um dos tipos de violência compromete a completude do planejamento e reduz a efetividade das medidas de prevenção e enfrentamento**.

Quanto à alegação de que a Seduc-CE disponibiliza, em seu sítio eletrônico, modelo destinado a orientar a elaboração dos planos, ressaltou-se que, **apesar da existência desse material, persistem falhas estruturais e de conteúdo em parte dos documentos examinados**, evidenciando que as diretrizes atualmente fornecidas não têm sido suficientes para assegurar clareza, uniformidade e padronização mínima em sua elaboração.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A causa apontada na auditoria relaciona-se a falhas na orientação destinada à elaboração dos planos, ou, ainda, à capacitação insuficiente dos agentes incumbidos de sua formulação.

Planos deficitários de enfrentamento à violência escolar podem deixar de funcionar como instrumentos efetivos de prevenção, resposta e acompanhamento da violência escolar, fragilizando a organização das ações no âmbito das escolas, dificultando o monitoramento das medidas previstas e expondo a comunidade escolar à continuidade de riscos.

Se acaso fossem os planos elaborados com maior consistência técnica, haveria melhor definição de metas, prazos, indicadores e responsabilidades, bem como maior capacidade de orientar a atuação das unidades escolares diante de diferentes formas de violência.

Diante dessas circunstâncias, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13345/2025-5, **recomendação**, nos termos delineados a seguir:

> À Secretaria de Educação do Estado do Ceará, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de revisar e aprimorar as diretrizes para a elaboração dos planos escolares de enfrentamento à violência, incluindo a oferta de capacitação e modelos orientadores aos responsáveis, sugerindo a realização de oficinas para a construção participativa desses planos, com vistas a garantir maior efetividade, padronização e alinhamento às diretrizes legais e pedagógicas.

Achado nº 5 - Inexistência de protocolo de encaminhamento de casos de violência escolar.

A análise adotou como referência o Estatuto da Criança e do Adolescente, especialmente em seu art. 18-A, com a redação conferida pela Lei nº 13.010/2014, bem como à Lei nº 13.185/2015, que institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática e orienta a adoção de medidas de prevenção e enfrentamento ao bullying e ao cyberbullying.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE concluiu pela inexistência de protocolo de encaminhamento de casos de violência escolar a partir da análise do documento denominado "Protocolo unificado de atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência na rede pública estadual de ensino do Ceará", encaminhado pela Seduc-CE ainda em fase de elaboração.

A auditoria de conformidade verificou a **inexistência de fluxo formalizado de encaminhamento de casos de violência escolar**, bem como de **instrumento**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

normativo padronizado que orientasse, de forma clara, o atendimento às vítimas, o encaminhamento das ocorrências e a adoção das providências cabíveis em relação aos agressores, no âmbito da política estadual de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas.

Em resposta, a **Seduc-CE** informou que a **Portaria nº 0590/2020 estabelece diretrizes para a implantação e o funcionamento das Comissões** de Proteção e Prevenção à Violência contra a Criança e o Adolescente na rede pública estadual, **inclusive com previsão de encaminhamento prioritário dos casos ao Conselho Tutelar**, em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente e com a Lei nº 13.431/2017. Referiu-se, ainda, à existência de **cartilhas e materiais de apoio** e sugeriu que o achado fosse redigido como possível falha na disseminação ou divulgação do fluxo perante as unidades escolares.

Nada obstante, a Diretoria do TCE/CE entendeu que **a mera previsão de comunicação ao Conselho Tutelar não equivale a fluxo formalizado**, por não definir etapas, responsabilidades e desdobramentos necessários ao tratamento adequado dos casos de violência escolar. Reconheceu-se, ainda, que **o protocolo em elaboração, analisado pela equipe de auditoria, apresenta características de fluxo estruturado**, com fluxograma e orientações diferenciadas conforme a forma pela qual se toma conhecimento da ocorrência. O achado foi mantido, contudo, em razão de o documento ainda não ter sido formalizado nem incorporado ao conjunto de instrumentos normativos da política.

Entre os fatores que contribuíram para essa situação, destacam-se a **falta de coordenação intersetorial na definição dos fluxos de atendimento**, a **ausência de padronização das ações dos órgãos envolvidos** e a **priorização insuficiente, por parte da Seduc-CE, na elaboração e implementação de instrumento específico para orientar a atuação diante de casos de violência escolar**.

A ausência de fluxo formalizado pode resultar em atuação despadronizada ou inadequada das unidades escolares, aumentar o risco de revitimização, dificultar a responsabilização dos agressores e ocasionar falhas de comunicação entre os setores envolvidos, além de limitar o monitoramento das providências adotadas e dos resultados alcançados em relação às ocorrências registradas.

Caso o protocolo estivesse formalmente instituído e amplamente difundido, **as escolas disporiam de maior segurança procedimental, com definição mais clara das responsabilidades de cada órgão**, **proteção mais adequada às vítimas** e melhores condições para a adoção das providências cabíveis em relação aos agressores. Além disso, a **instituição de um fluxo intersetorial fortaleceria a articulação entre as área**s de educação, segurança pública, saúde e assistência social, o Conselho Tutelar e

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

os demais integrantes da rede de proteção, **ampliando a efetividade da resposta institucional** às situações de violência escolar.

À luz do exposto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13345/2025-5, **recomendação**, na forma a seguir apresentada:

> À Secretaria de Educação do Estado do Ceará, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de elaborar e implementar um protocolo intersetorial de atendimento e encaminhamento de casos de violência escolar, com fluxos claros para vítimas e agressores, com vistas a padronizar os procedimentos, assegurar proteção às vítimas e promover a responsabilização adequada dos agressores.

Achado nº 6 - Fragilidade nos controles documentais no processo de capacitação dos agentes de segurança.

A análise foi desenvolvida tomando como referência o art. 70-A, inciso III, da Lei nº 13.010/2014, que reforça a necessidade de formação continuada e capacitação dos profissionais que atuam na promoção, proteção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

A conclusão da Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE decorreu da análise dos documentos encaminhados pela Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (Aesp-CE), especialmente quanto à capacitação dos agentes de segurança.

No caso examinado, constatou-se fragilidade nos controles documentais relativos à capacitação dos agentes de segurança, uma vez que a **Aesp-CE apresentou os conteúdos programáticos dos cursos** ofertados sobre prevenção e enfrentamento da violência escolar, **mas não forneceu, naquele momento, documentação suficiente para comprovar a efetiva participação dos agentes nessas capacitações**.

A **Aesp-CE informou possuir fluxos processuais definidos** para as capacitações, com elaboração de Plano de Ação Educacional, portarias de matrícula e atas de conclusão publicadas em Diário Oficial. Esclareceu também que, no Curso de Prevenção à Violência nas Escolas, ofertado em 2025 no Ambiente Virtual de Aprendizagem da instituição, foram gerados relatórios de acesso e de notas, além da emissão de certificados.

A Diretoria do TCE/CE reconheceu os **avanços nos controles** relacionados às capacitações e considerou o achado parcialmente saneado. Ressaltou, todavia, a necessidade de aprimorar os mecanismos de registro e comprovação documental da participação dos agentes.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A fragilidade dos controles relativos ao processo de capacitação, especialmente em razão da ausência ou incompletude de instrumentos formais destinados a comprovar a participação e a avaliação dos agentes de segurança, dificulta a verificação da efetiva qualificação dos profissionais que atuam na prevenção e no enfrentamento da violência escolar, bem como a avaliação da cobertura, da qualidade e da consistência das ações formativas desenvolvidas.

Caso os controles documentais estivessem plenamente estruturados, a Aesp-CE disporia de melhores condições para comprovar a realização das capacitações, aferir a participação e o desempenho dos agentes e subsidiar o aperfeiçoamento contínuo das ações formativas. Com isso, seria possível fortalecer a preparação dos profissionais de segurança e, consequentemente, aprimorar a resposta institucional às situações de violência no ambiente escolar.

Sob essa perspectiva, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13345/2025-5, **recomendação**, com a redação seguinte:

> À Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (Aesp-CE), com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de aperfeiçoar os controles documentais formais no processo de capacitação dos agentes de segurança que atuam na prevenção e enfrentamento da violência escolar, com vistas a verificar a efetiva participação dos profissionais nas ações formativas sobre o tema.

3.3.2 Avaliação da eficácia da atuação governamental na política de Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar

Achado nº 1 - Inexistência de planos de enfrentamento à violência em algumas escolas.

A questão relaciona-se à Lei Estadual nº 17.253/2020, que prevê a elaboração de planos de prevenção às diversas formas de violência, em cada unidade escolar, com participação da comunidade, como instrumento para organizar ações preventivas e orientar a resposta institucional a situações de violência. A exigência desses instrumentos também guarda relação com a Lei nº 13.010/2014, com a Lei nº 13.185/2015 e com o Decreto nº 11.469/2023.

A conclusão da Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE decorreu da análise de documentos encaminhados pela Secretaria da Educação (Seduc-CE).

Verificou-se na auditoria de conformidade que **192 escolas estaduais**, correspondentes a aproximadamente **25% da rede pública estadual**, **não** possuíam

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

planos formalizados de prevenção e enfrentamento da violência escolar, conforme Relatório de Acompanhamento dos Planos de Prevenção à Violência Escolar fornecido pela Seduc-CE.

A Seduc-CE informou que a **formalização dos planos não estava sendo cobrada naquele momento**, em razão de processo de **migração para um novo "plano dinâmico"**, em atendimento a solicitação do Ministério Público, com previsão de cobrança e atualização a partir do exercício seguinte.

A **ausência de planos específicos de prevenção e combate à violência no ambiente escolar reduz a capacidade das escolas de monitorar e avaliar suas próprias ações preventivas** e enfraquece a atuação coordenada da comunidade escolar e dos órgãos responsáveis pela proteção de crianças e adolescentes. Além disso, dificulta **a definição clara de estratégias, responsabilidades e procedimentos para prevenir e enfrentar situações de violência e acompanhar os casos registrados,** comprometendo o pleno exercício do direito à educação em ambiente seguro e aumentando a vulnerabilidade de estudantes e profissionais a episódios de violência.

Se esses planos estivessem formalizados em todas as unidades, haveria maior padronização das respostas institucionais, melhor definição de responsabilidades, fortalecimento das ações preventivas e maior segurança para estudantes, profissionais da educação e demais integrantes da comunidade escolar.

Com base nessas considerações, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13345/2025-5, **determinação**, nos termos sequentes:

> À Secretaria de Educação do Estado do Ceará, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que apresente a este Tribunal, no prazo de até 60 (sessenta) dias, plano de ação com vistas a assegurar a elaboração e formalização de planos de prevenção e enfrentamento da violência nas escolas da rede estadual, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis pelas ações e o prazo previsto para a sua implementação, em observância ao inciso I do art. 2º da Lei Estadual nº 17.253/2020.

Achado nº 3 - Ausência da comissão de proteção e prevenção à violência escolar em algumas escolas da rede estadual.

A matéria se relaciona à Lei Estadual nº 17.253/2020, especialmente ao art. 1º e ao art. 2º, incisos IV e VI, que tratam da instituição das comissões e da adoção de medidas voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência no ambiente escolar.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Neste ponto, a Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE baseou as suas conclusões a partir da análise do Relatório de Cadastro de Escolas com Comissões de Proteção e Prevenção à Violência, fornecido pela Secretaria da Educação.

A auditoria apurou que, **de um total de 769 escolas estaduais, 31 não possuíam Comissão de Proteção e Prevenção à Violência Escolar devidamente instituída**.

Além disso, verificou-se a **ausência de monitoramento eficaz dos prazos de validade ou de instituição desses colegiados**, o que pode ocasionar o transcurso de prazos relevantes sem a adoção tempestiva das providências necessárias, comprometendo a continuidade das ações preventivas e dificultando o controle de sua efetiva implementação.

A Seduc-CE ponderou que o acompanhamento estaria funcionando, uma vez que apenas 31 das 769 escolas estaduais não possuíam comissões. Informou, ainda, que foi inserido no Sistema de Gestão Escolar - Sige funcionalidade específica para monitorar a criação e a vigência das comissões.

A Diretoria do TCE/CE entendeu que tais esclarecimentos não afastam o achado, uma vez que **a norma pressupõe que todas as escolas da rede estadual disponham de comissão de proteção e prevenção à violência escolar devidamente instituída**.

Esse quadro decorre, principalmente, de possíveis falhas no acompanhamento e na orientação promovidas pela Seduc-CE para assegurar a efetiva instituição das comissões, bem como da ausência de plano de ação claro e de rotinas destinadas à instituição, ao funcionamento e à verificação periódica desses colegiados.

A não instituição de comissões de proteção e prevenção à violência escolar em todas as escolas pode aumentar o risco de ocorrência de episódios violentos, comprometer a segurança dos estudantes e profissionais da educação e reduzir a capacidade das unidades escolares de prevenir, identificar e responder adequadamente em situações de violência e de crise.

Caso as comissões estivessem instituídas e fossem regularmente monitoradas em toda a rede estadual, haveria maior coordenação das ações preventivas, melhor acompanhamento de sua vigência e fortalecimento da capacidade das escolas de promover um ambiente seguro e protetivo.

À luz do exposto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13345/2025-5, **determinação**, na forma a seguir apresentada:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

À Secretaria de Educação do Estado do Ceará, com fundamento no art. 49 da LOTCE, que apresente a este Tribunal, no prazo de até 60 (sessenta) dias, plano de ação com vistas a assegurar a imediata instituição das comissões de proteção e prevenção à violência nas escolas estaduais além da implementação de mecanismos de controle e monitoramento das datas de expiração dos comitês, contendo, no mínimo, as medidas a serem adotadas, os responsáveis por cada ação e os prazos previstos para a sua implementação, em observância ao Art. 1 da Lei Estadual nº 17.253/2020.

3.3.3 Avaliação da efetividade da atuação governamental na política de Prevenção e Enfrentamento da Violência no Ambiente Escolar

Achado nº 4 - Monitoramento deficitário do sistema de notificação de ocorrências.

O exame pautou-se no art. 70 do Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei Estadual nº 14.943/2011, que instituiu o serviço Disque-Bullying no Estado do Ceará, e no Projeto de Lei nº 45/2023, considerado como referência para a estruturação de um sistema estadual de acompanhamento e combate à violência nas escolas.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE baseou-se em informações repassadas pela Seduc-CE acerca do monitoramento das notificações registradas no Sistema de Gestão Escolar (Sige).

Por meio da auditoria, verificou-se que, embora o Estado do Ceará disponha do **Sistema de Gestão Escolar - Sige, padronizado e acessível para o recebimento de denúncias**, o **acompanhamento das ocorrências** de violência escolar registradas é realizado **de forma limitada**, com **fragilidades quanto ao controle das providências adotadas após a notificação**.

Sucede que o uso restrito das informações disponíveis no sistema dificulta a elaboração de diagnósticos mais precisos sobre a violência no ambiente escolar e, consequentemente, a formulação de estratégias preventivas mais eficazes.

Além disso, a **deficiência no acompanhamento das notificações compromete o controle da evolução dos casos** e **limita a capacidade institucional de avaliar se as respostas adotadas foram suficientes e tempestivas**.

Entre os fatores associados ao monitoramento deficitário do sistema de notificação de ocorrências de violência escolar, a auditoria apontou a possível **insuficiência de estrutura ou de pessoal dedicado ao monitoramento**, bem como a **ausência de indicadores claros de desempenho** - como, por exemplo, o tempo médio de resposta, o percentual de casos concluídos em relação ao total registrado e a taxa de reincidência de ocorrências em uma mesma escola **- do sistema de notificação**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Um monitoramento deficitário arrisca a subnotificação e a impunidade dos agressores.

Caso o monitoramento estivesse plenamente estruturado, com rotinas definidas de preenchimento e atualização das informações, metas, indicadores e mecanismos de supervisão, a Seduc-CE teria melhores condições de assegurar a confiabilidade dos dados, acompanhar a tramitação dos casos, avaliar a qualidade e a tempestividade das respostas adotadas e aprimorar as ações de prevenção e enfrentamento da violência escolar.

Diante dessas circunstâncias, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13345/2025-5, **recomendação**, nos termos delineados a seguir:

> À Secretaria da Educação do Estado do Ceará, com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que avaliem a conveniência e a oportunidade de aprimorar o monitoramento das ocorrências registradas no Sige, por meio do fortalecimento das rotinas de preenchimento e atualização dos dados, da definição de metas e indicadores de desempenho, e da implementação de mecanismos de supervisão e controle da qualidade dos registros, com vistas a assegurar o acompanhamento eficaz dos casos e a efetividade das ações de resposta à violência escolar.

Achado nº 7 - Ausência de relatórios ou planos de monitoramento do impacto da capacitação.

A matéria se relaciona ao art. 70-A, inciso III, da Lei nº 13.010/2014, que reforça a necessidade de formação continuada dos profissionais que atuam na proteção de crianças e adolescentes.

A Diretoria de Fiscalização de Temas Especiais II/Secex/TCE-CE requisitou da Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará a apresentação de relatórios ou planos de monitoramento do impacto da capacitação na atuação dos agentes de segurança.

A partir da análise dos documentos enviados pela Aesp-CE, **não foram identificados relatórios, estudos ou planos sistematizados de monitoramento do impacto das capacitações ofertadas pela Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará aos agentes de segurança que atuam na prevenção e no enfrentamento da violência escolar**.

Em resposta, a Aesp-CE reafirmou que, nos termos da Lei nº 14.629/2010, compete à instituição a execução das atividades de ensino ligadas ao Sistema de Segurança Pública e Defesa Social do Estado, e que solicitou apoio da Superintendência

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

de Pesquisa e Estratégia de Segurança Pública para elaboração de indicadores de efetividade e impacto das capacitações.

A Diretoria do TCE/CE manteve o achado, uma vez que não foram, ainda, apresentados relatórios, estudos avaliativos ou planos formalizados de monitoramento dos resultados das capacitações ofertadas.

Esse quadro decorre, principalmente, da ausência de cultura institucional voltada à avaliação de resultados das capacitações e da falta de definição, no planejamento das ações formativas, de indicadores e metas de desempenho capazes de mensurar seus efeitos.

A ausência de relatórios, estudos avaliativos ou planos formalizados de monitoramento dos resultados das capacitações ofertadas prejudica a aferição de sua efetividade e de seu impacto, bem como a identificação tempestiva de necessidades de aperfeiçoamento dos conteúdos, das metodologias e das estratégias de formação dos agentes de segurança.

Caso houvesse mecanismos formais de monitoramento e avaliação, a Aesp-CE teria melhores condições de verificar se as capacitações estão alcançando os objetivos institucionais pretendidos, promover ajustes contínuos nos cursos ofertados e demonstrar a contribuição das ações formativas para a atuação prática dos agentes de segurança na prevenção e no enfrentamento da violência escolar. Isso fortaleceria o ciclo de gestão da política de capacitação e permitiria maior qualificação das decisões administrativas sobre planejamento, conteúdo e alcance das formações.

À luz do exposto, este Tribunal de Contas expediu, na sessão do Pleno de 10/03/2026, no âmbito do Processo nº 13345/2025-5, **recomendação**, na forma a seguir apresentada:

> À Academia Estadual de Segurança Pública do Ceará (AESP-CE), com fundamento no art. 387, parágrafo único, do RITCE c/c art. 250, inciso III, do RITCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de implementar mecanismos de monitoramento e avaliação das capacitações realizadas, com a definição de indicadores e instrumentos que permitam aferir a efetividade e o impacto das ações formativas ofertadas aos agentes de segurança, com vistas a aprimorar a qualidade e os resultados das capacitações.

4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

A Administração Pública, em busca da garantia da transparência fiscal e do controle social, bem como para orientar o processo de decisão e a correta prestação de contas, elabora demonstrações que evidenciam a posição financeira, orçamentária e

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

patrimonial das entidades do setor público, em análise dos fatos e dos atos contábeis de uma determinada gestão.

Uma série de normativos conduzem à correta confecção de balanços do setor público. As regras basilares estão incorporadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei Federal nº 4.320/1964 e, ainda, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).

E foi com base nestes normativos que a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou os demonstrativos consolidados apresentados pelo governo do Estado do Ceará na prestação de contas do Governador – exercício de 2025, utilizando, para tanto, os documentos a seguir: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

Dividiu-se o capítulo em seis seções:

A **seção 4.1** analisou o **Balanço Orçamentário**, com enfoque na previsão e realização das receitas, na execução das despesas, no resultado orçamentário do exercício, na inscrição de restos a pagar e no acompanhamento da recomendação relativa ao equilíbrio fiscal.

A **seção 4.2** tratou do **Balanço Financeiro**, examinando os ingressos e dispêndios do exercício, o resultado financeiro apurado e a movimentação de recursos vinculados.

A **seção 4.3** abordou o **Balanço Patrimonial**, contemplando a análise do Ativo, do Passivo, do Patrimônio Líquido, do resultado financeiro e do saldo patrimonial. Também foram examinados os créditos tributários, a dívida ativa, as medidas de cobrança e combate à evasão e à sonegação fiscal, bem como o acompanhamento das recomendações relacionadas à transparência e à recuperação desses créditos.

A **seção 4.4** examinou a **Demonstração das Variações Patrimoniais**, com destaque para o resultado patrimonial positivo do exercício, a evolução das variações patrimoniais aumentativas e diminutivas e os principais grupos que influenciaram a composição do resultado.

A **seção 4.5** tratou da **Demonstração dos Fluxos de Caixa**, analisando a geração líquida de caixa e equivalentes de caixa, os fluxos operacional, de investimento e de financiamento, bem como a conciliação contábil-financeira apresentada ao final do demonstrativo.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A **seção 4.6** abordou a **Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido**, com ênfase na situação patrimonial da COHAB. Em seguida, foram examinadas questões relacionadas às empresas estatais dependentes, especialmente Cearapar e Metrofor, bem como o acompanhamento da recomendação relativa à contabilização dos consórcios públicos.

De modo geral, me associo à análise contida no Relatório Técnico das Contas do Governador 2025, com as considerações a seguir:

4.1 Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário, nos termos da Lei nº 4.320/64, evidencia o confronto entre as receitas previstas e realizadas e as despesas fixadas e executadas.

No exercício de 2025, o Orçamento Geral do Estado estimou receitas e fixou **despesas em R$ 41.909.747.177,00**. Para fins de apresentação no Balanço Orçamentário, com a exclusão do orçamento de **investimento das Empresas Estatais Independentes, no valor de R$ 689.880.323,00, e a inclusão das operações intraorçamentárias, de R$ 3.089.055.799,00**, a **dotação inicial registrada alcançou R$ 44.308.922.653,00**.

Ao final do exercício, a **receita realizada totalizou R$ 52.102.006.873,60, superando em R$ 46.385.159,73 a previsão atualizada**, o que corresponde a uma **realização de 100,09%**.

A **execução da despesa**, por sua vez, **registrou R$ 51.055.749.658,22 em empenhos, diante de dotação atualizada de R$ 55.175.908.196,47**, indicando **execução de aproximadamente 92,00% dos créditos orçamentários e adicionais**. Do confronto entre receitas realizadas e despesas empenhadas, apurou-se **superávit orçamentário de R$ 1.046.257.215,38**.

Também merece registro a **utilização de R$ 3.385.156.492,25 de superávit financeiro de exercício anterior**, valor compatível com o demonstrativo do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre. Na composição da execução, verificou-se **superávit no orçamento corrente, de R$ 3.327.455.658,43, e déficit no orçamento de capital,** de R$ 2.342.029.781,79, revelando comportamentos distintos entre as categorias econômicas.

No âmbito da análise da **prestação de contas relativa ao exercício de 2024**, expediu-se recomendação atinente ao déficit apurado no Balanço Orçamentário, nos termos da redação a seguir:

> Ao Poder Executivo Estadual a estrita observância ao princípio do equilíbrio fiscal, mediante a adoção de estimativas de receita

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

> fundamentadas em premissas conservadoras, o monitoramento contínuo da execução orçamentária e financeira e a implementação tempestiva de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que houver risco de frustração de receitas que possa comprometer as metas fiscais estabelecidas. (Recomendação nº 21 do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

- O déficit orçamentário apurado não caracteriza, por si só, ofensa ao princípio do equilíbrio fiscal, pois é comum que o orçamento de capital seja deficitário, desde que financiado pela poupança corrente, em consonância com a lógica da regra de ouro do art. 167, III, da Constituição Federal;
- No caso concreto, o déficit geral de 2024, de R$ 1,2 bilhão, decorreu de o superávit corrente de R$ 3,4 bilhões não ter sido suficiente para cobrir o déficit de capital de R$ 4,6 bilhões, tendo o Poder Executivo utilizado R$ 1,6 bilhão de recursos em caixa, dentro de um superávit total de R$ 7,7 bilhões, para financiar investimentos;
- A forma de financiamento adotada não comprometeu a situação fiscal do Estado, pois, segundo a avaliação da STN relativa a 2024, o ente obteve nota A em liquidez relativa e endividamento, alcançando CAPAG A, havendo ainda projeção de manutenção dessa classificação em 2025;
- Quanto às estimativas de receita, não houve adoção temerária de premissas, uma vez que, nas receitas correntes, a partir de 2015, a frustração teria ocorrido apenas em 2015, ao passo que nos anos seguintes, inclusive em 2024 e 2025, verificaram-se excessos de arrecadação;
- No tocante às receitas de capital, as frustrações em relação à previsão decorrem, em parte, da complexidade e da incerteza inerentes à contratação de operações de crédito e, em parte, da exigência normativa e de credores de que a receita conste previamente do orçamento para viabilizar as negociações;
- O Poder Executivo dispõe de acompanhamento fiscal mensal por instâncias específicas, que avaliam a arrecadação e deliberam sobre execução orçamentária, financeira e abertura de créditos adicionais, o que, segundo a defesa, assegura o atingimento consistente das metas fiscais.

Em reanálise, a **Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE considerou atendida a recomendação**, ressaltando, ainda, que, no exercício de 2025, confrontando receitas (R$ 52.102.006.873,60) e despesas (R$ 51.055.749.658,22), houve superávit orçamentário de R$ 1.046.257.215,38.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O MPC/TCE-CE discordou da Secex/TCE-CE quanto ao status de "atendida" da Recomendação nº 21. No seu entendimento, embora o Balanço Orçamentário de 2025 tenha evidenciado superávit orçamentário de R$ 1.046.257.215,38, apurado a partir da Receita Realizada de R$ 52.102.006.873,60 e da Despesa Empenhada de R$ 51.055.749.658,22, esse resultado não afasta a constatação de **deterioração significativa dos resultados fiscais do Estado no período de 2023 a 2025**. Segundo o Parecer, o quadro fiscal se agravou especialmente em razão da expressiva redução do resultado primário.

Ressaltou que a Lei nº 18.973/2024, correspondente à LDO de 2025, fixou **inicialmente meta de resultado primário equivalente a déficit de R$ 969.649.000,00**. Contudo, **ao final do exercício**, a Lei nº 19.600/2025 **promoveu alteração substancial dessa meta, passando a admitir déficit de R$ 2.633.575.000,00.**

No seu parecer, **o MPC/TCE-CE** ressaltou que o cumprimento da meta ocorreu apenas sob perspectiva formal, em razão da modificação promovida às vésperas do encerramento do exercício, quando a execução fiscal já se encontrava distante do parâmetro originalmente fixado. Nos seus termos:

> **Em vez de adotar as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira** previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal para assegurar o cumprimento da meta originalmente fixada, **o Estado promoveu sua substancial flexibilização legislativa, adequando-a ao resultado que se projetava ao término do exercício**. Desse modo, embora tenha havido o cumprimento formal da meta fiscal posteriormente revista, a alteração promovida esvaziou a finalidade do mecanismo de estabelecimento de metas fiscais e evidencia que a recomendação sob análise não foi plenamente atendida.

Cumpre registrar que **alterações de meta já próximo do fim do exercício enfraquecem sobremaneira a própria razão de ser das metas**. Elas acabam por perder o significado de sinalizar e planejar o comportamento fiscal do governo. No caso em análise, a meta de déficit primário, originalmente fixada em R$ 969.649.000,00 pela Lei nº 18.973/2024, foi alterada, ao final de 2025, para R$ 2.633.575.000,00 pela Lei nº 19.600/2025. Com isso, **a meta quase triplicou, permitindo o cumprimento formal do resultado fiscal, pois, sem a alteração, o déficit primário apurado de R$ 1.233.685.041,68 teria superado o limite inicialmente estabelecido**.

Nada obstante se reconheça como positiva a obtenção de superávit orçamentário, tal circunstância, **isoladamente considerada, não se revela bastante para ensejar o reconhecimento do integral cumprimento da Recomendação nº 21** do Parecer Prévio nº 146/2025, expedido no Processo nº 07448/2025-7. Isso porque, consoante se

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

apreciará no item 5.4.1 deste Voto, atinente às metas de resultado primário e nominal consignadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, sobreveio alteração substancial da meta fiscal ao final do exercício. Cuida-se de circunstância que reclama exame mais acurado quanto à efetividade do planejamento fiscal e à observância dos mecanismos de controle delineados na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nessa conformidade, entendo por bem classificar a aludida **recomendação como "em fase de implementação"**.

Quanto aos **estágios da despesa**, dos **R$ 51.055.749.658,22 empenhados**, foram **pagos R$ 48.782.181.988,83, correspondentes a 95,55% dos empenhos**. A diferença resultou na **inscrição de R$ 2.009.740.230,06 em restos a pagar não processados e R$ 263.827.439,33 em restos a pagar processados**, montantes que, conforme informado, são compatíveis com o Balanço Financeiro e o Demonstrativo da Dívida Flutuante.

4.2 Balanço Financeiro

O Balanço Financeiro evidencia a movimentação financeira do exercício, reunindo receitas e despesas orçamentárias, ingressos e pagamentos extraorçamentários, transferências financeiras e os saldos em espécie provenientes do exercício anterior e transferidos para o exercício seguinte.

Da análise a que procedeu a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sobre os ingressos e dispêndios no exercício de 2025, vale destacar que **totalizaram R$ 177.156.305.370,44 em 2025**.

As r**eceitas orçamentárias cresceram 23,61%** em relação ao exercício anterior, alcançando R$ 52.097.614.048,60, enquanto **as despesas orçamentárias aumentaram 17,86%**, totalizando R$ 51.051.356.833,22.

Os recebimentos extraorçamentários somaram R$ 73.776.374.216,80 e superaram os pagamentos extraorçamentários, de R$ 72.792.128.477,34.

Por outro lado, nas outras movimentações financeiras, os dispêndios, de R$ 1.144.208.436,29, foram superiores aos ingressos, de R$ 412.640.812,91.

O **saldo financeiro transferido para o exercício seguinte alcançou R$ 10.324.281.393,77, superior ao saldo proveniente do exercício anterior**, de R$ 9.025.346.062,31. Com isso, apurou-se **resultado financeiro positivo de R$ 1.298.935.331,46 em 2025**, revertendo o resultado negativo de R$ 818.844.453,97 observado no exercício anterior.

No exercício anterior, diante do resultado deficitário evidenciado no Balanço Financeiro de 2024, foi expedida a Recomendação nº 22 do Parecer Prévio nº 146/2025, ao Poder Executivo Estadual que atente para o resultado deficitário do Balanço

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Financeiro, adotando medidas de controle com o objetivo de assegurar o equilíbrio da liquidez fiscal.

Considerando o resultado financeiro positivo de R$ 1.298.935.331,46 no exercício de 2025 e a consequente reversão do quadro deficitário anteriormente verificado, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE entenderam atendida a recomendação. Acompanho integralmente tal entendimento.

Na análise das demonstrações de 2025, o ponto de maior relevância está na **divergência identificada entre os valores de receita e despesa orçamentária registrados no Balanço Financeiro e aqueles apresentados no Balanço Orçamentário**.

Enquanto o Balanço Financeiro registrou receita orçamentária de R$ 52.097.614.048,60 e despesa orçamentária de R$ 51.051.356.833,22, o Balanço Orçamentário evidenciou, respectivamente, R$ 52.102.006.873,60 e R$ 51.055.749.658,22. A diferença apurada foi de R$ 4.392.825,00, tanto na receita quanto na despesa. De acordo com a nota explicativa BF01, essa divergência decorre da aplicação da IPC 06, segundo a qual as linhas de execução orçamentária do Balanço Financeiro devem excluir transferências financeiras intraorçamentárias acompanhadas da respectiva execução orçamentária, de modo a evitar duplicidade na evidenciação dos fluxos financeiros.

Segundo a Nota Explicativa BF01, a diferença decorreu da exclusão, no Balanço Financeiro, de repasses de aportes patronais destinados à cobertura de déficit atuarial do Fundo de Previdência Parlamentar, com fundamento na IPC 06.

A Diretoria do TCE/CE registrou, contudo, que tais valores haviam sido contabilizados na execução orçamentária e, simultaneamente, em Transferências Financeiras Concedidas, circunstância que exigia ajuste para evitar duplicidade na evidenciação contábil.

A Secex/TCE-CE destacou, ainda, que o Estado do Ceará realizou repasses para cobertura de insuficiências financeiras do RPPS, destinados ao FUNAPREV, os quais foram registrados apenas como Transferências Financeiras Concedidas, sem reflexo na execução da receita e da despesa orçamentária.

Diante da aparente semelhança entre as operações, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE entendeu necessária a apresentação de esclarecimentos quanto à natureza distinta dos eventos, bem como de confrontação mais detalhada entre os demonstrativos, a fim de evidenciar os fatores que efetivamente explicavam a divergência identificada.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em resposta, o Governo Estadual esclareceu que **os repasses ao regime previdenciário do Estado possuíam naturezas contábeis distintas**. Explicou que os **aportes ao Fundo de Previdência Parlamentar** tinham por **finalidade a cobertura de insuficiências futuras**, com base em estudo atuarial, em conformidade com a IPC 14 e com o MCASP, razão pela qual **houve execução orçamentária no ente transferidor, sob a forma de despesa intraorçamentária**. **Já os repasses ao FUNAPREV destinavam-se à cobertura de insuficiência financeira imediata**, relacionada à liquidez da folha do mês corrente, sendo registrados como transferências financeiras, sem nova execução orçamentária pelo Estado, conforme a sistemática aplicável ao RPPS.

Acrescentou que **a divergência entre os demonstrativos decorreu da metodologia de consolidação adotada, especialmente em relação aos aportes patronais ao FPP**. Segundo informado, a execução da despesa gerou registros simultâneos de natureza orçamentária e patrimonial, o que poderia ocasionar aparente duplicidade caso não fossem efetuados os ajustes de exclusão previstos na IPC 06. Para afastar dúvidas interpretativas, o Estado consultou a Secretaria do Tesouro Nacional, cuja manifestação teria confirmado que **as transferências financeiras intraorçamentárias com execução orçamentária devem ser excluídas das linhas de receita e despesa orçamentárias do Balanço Financeiro, de modo a evitar dupla contagem e assegurar a adequada apresentação das contas**.

Após a análise das justificativas, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE concluiu que o **achado foi sanado**.

Em consonância com a conclusão apresentada pela Secex/TCE-CE, o MPC/TCE-CE entendeu que os esclarecimentos prestados foram suficientes para afastar a irregularidade apontada no achado em questão.

Assim, quanto à divergência de R$ 4.392.825,00 entre o Balanço Orçamentário e o Balanço Financeiro, verifica-se que a diferença decorre da aplicação da metodologia prevista na IPC 06, considerando que o Balanço Financeiro consolida informações orçamentárias e patrimoniais e, por isso, demanda ajustes para evitar a dupla contagem de um mesmo fluxo financeiro.

Diante desses elementos, foram acolhidas as razões apresentadas pelo Governo Estadual, considerando-se sanada a inconsistência.

4.3 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial, segundo o MCASP/STN, é demonstração contábil que "evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).”[23]

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou, pois, a situação do patrimônio do Estado ao final do exercício financeiro, evidenciando os saldos das disponibilidades financeiras, dos bens em poder do estado, bem como toda a dívida para com os fornecedores e demais credores. Das considerações da unidade técnica, este Relator achou por bem dar destaque:

4.3.1 Ativo

O patrimônio ativo – correspondente a recursos da entidade pública que resultaram de eventos passados dos quais se espera benefícios econômicos – do Estado do Ceará atingiu o montante de R$ 81.995.660.208,28, desse total, 28,46% referem-se ao Ativo Circulante (R$ 23.335.795.815,03) e 71,54% ao Ativo Não Circulante (R$ 58.659.864.393,25).

Em relação ao exercício anterior, o **Ativo Circulante –** *i.e.* todo aquele valor disponível ou exigível agora ou em até 12 (doze) meses após a data das demonstrações contábeis –, **teve um acréscimo de 12,80%**, saindo de R$ 20.687.444.696,89 para R$ 23.335.795.815,03, o crescimento verificado se deu, principalmente, pela elevação do saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa e dos Créditos de Curto Prazo, que apresentaram variações de 14,18% e 10,16%, respectivamente.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE registrou, ainda, que, na confrontação entre os saldos de caixa e equivalentes de caixa constantes do Balanço Financeiro e do Balanço Patrimonial, este último contemplou, adicionalmente, o montante de R$ 7,48 milhões referente a valores restituíveis de Depósitos Judiciais Apropriáveis, registrados na conta contábil 111310302.

No tocante aos Créditos de Curto Prazo, destaca-se a relevância dos Créditos Tributários a Receber, os quais representaram 46,58% do Ativo Circulante no exercício de 2025.

Sobre o **Ativo Não Circulante** – ou seja, aquele que supera o prazo de doze meses –, a principal nota a tecer é o **acréscimo percentual de 10,89%** em relação ao ano anterior, sendo que o principal aumento se deu nos Investimentos e Bens Imóveis (que representaram 19% e 10% do total de crescimento).

[23] SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 25 jun. 2020.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Dentre os investimentos observa-se que 70,14% do seu valor refere-se às Participações Permanentes. Destaca-se nas Participações em Sociedades Controladas, a Cagece, a Cearaportos/CIPP e a Metrofor.

O imobilizado, correspondente a 58,83% do ativo não circulante, apresentou um aumento de 10% em relação ao exercício anterior.

Os **Créditos tributários a receber representaram 46,58% do Ativo Circulante** e os **Créditos de Longo Prazo, 26,39% do Ativo Não Circulante**. O governo estadual, por nota explicativa, explicitou, ainda, que no grupo Realizável a Longo Prazo, os Créditos de Longo prazo representam 93% do seu total. Logo, a unidade técnica apontou que, somando-se os valores registrados no ativo circulante e não circulante e deduzir do ajuste de perdas, o Estado apresenta uma Dívida Ativa líquida no valor de **R$ 14,12 bilhões, um acréscimo de 8,60% em relação ao montante do exercício anterior (2024)**.

Ainda, sobre a dívida ativa, destaco que a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE registrou que a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará (PGE/CE) implementou e deu continuidade a ações estratégicas voltadas à otimização da arrecadação e ao enfrentamento da evasão e da sonegação fiscais, em observância ao art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Consta que, no exercício, foram ajuizadas 807 ações de cobrança da dívida ativa, sendo 603 referentes à dívida tributária, com valor peticionado de R$ 922,868 milhões e 204 relativas à dívida não tributária no montante de R$ 16,910 milhões.

A instrução também destacou que, em 2025, foram inscritos em dívida ativa créditos tributários e não tributários no total de R$ 2.007.554,00. Acrescentou, ainda, que a PGE/CE manteve atuação no Comitê de Recuperação de Ativos (CIRA) e a execução do contrato com empresa especializada em soluções de integridade fiscal e recuperação de ativos, como medidas de enfrentamento à evasão e à sonegação fiscal.

Medidas de combate à evasão e à sonegação

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou que, no âmbito das medidas de combate à evasão e à sonegação, a Procuradoria-Geral do Estado do Ceará implementou e deu continuidade a ações estratégicas voltadas à otimização da arrecadação, em observância ao art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No exercício de 2025, o Balanço Geral do Estado registrou **807 ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa**, **sendo 603 de natureza tributária, com valor peticionado de R$ 922,868 milhões, e 204 não tributárias, no montante de R$ 16,910 milhões**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE relatou, ainda, que, no período, foram **inscritos em dívida ativa o montante de R$ 2.007.554,00, sendo 1.938.710,00 em créditos tributários e 68.844,00 em créditos não tributários**.

Além disso, destacou que **a PGE/CE manteve atuação no Comitê de Recuperação de Ativos (CIRA) e deu continuidade ao contrato com empresa especializada em soluções de integridade fiscal e recuperação de ativos, entre outras providências adotadas para reforçar a cobrança e o combate à evasão fiscal**.

No âmbito da análise de **prestações de contas relativas a exercícios anteriores**, foram expedidas **duas recomendações** atinentes à situação da Dívida Ativa, que serão abordadas conjuntamente:

> **Recomendação n° 10** – À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria-Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros;
>
> **Recomendação n° 11:** Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

> **Recomendação nº 10**:
>
> - A Procuradoria-Geral do Estado vem promovendo **aprimoramento contínuo dos sistemas de gestão e acompanhamento da dívida ativa**, notadamente por meio do **Portal da Dívida Ativa, do Portal das Origens e do painel de BI**;
> - o **Portal da Dívida Ativa** permite **consulta em tempo real a relatórios sobre saldo devedor, fase de cobrança, arrecadação de débitos não tributários e indicadores de efetividade da cobrança e de parcelamentos**, permanecendo a PGE à disposição do Tribunal de Contas para viabilizar acesso remoto ao sistema;
> - O **"Portal das Origens", já implantado e em funcionamento, foi desenvolvido para permitir que órgãos estaduais, autarquias e fundações públicas encaminhem créditos não adimplidos para inscrição na dívida ativa não tributária**, com previsão de maior assertividade, celeridade e automação no processo;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- O Governo do Estado, por intermédio da PGE, executa o **cronograma de desenvolvimento do Novo Sistema da Dívida Ativa**, previsto no Contrato nº 07/2023, tratado como prioritário, com módulos em produção, em andamento e em backlog, conforme planejamento estabelecido;
- Houve **aprimoramento do painel de BI para gestão da dívida ativa tributária e não tributária**, ferramenta que permite análises estatísticas sobre efetividade da arrecadação, evolução da dívida ativa e extinção do crédito tributário, tendo a PGE se colocado à disposição para apresentação ou acesso à versão beta;
- Está **em execução Acordo de Cooperação Técnica entre SEPLAG e PGE**, com vigência até o final de 2026, voltado ao **aprimoramento da recuperação de créditos inscritos em dívida ativa**, mediante análise da base de dados, identificação de perfis de devedores, revisão do modelo de cobrança, aperfeiçoamento de estratégias de recuperação e identificação de créditos "podres";
- Ao longo de 2025, teve **prosseguimento** a execução do **contrato** SACC nº 1298023 com a empresa Trovale Tecnologia LTDA, cuja **ferramenta fornece consolidação de dados de devedores estaduais a partir de fontes públicas**.

Recomendação nº 11:

- O Estado do Ceará adotou, ao longo de 2025, um conjunto de ações estratégicas voltadas à otimização da arrecadação e ao combate à evasão e à sonegação fiscais;
- No eixo de combate à fraude e recuperação de créditos, destacou-se a atuação do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), estruturado com participação de diversos órgãos estatais para propor medidas judiciais e administrativas, tendo proporcionado, desde sua criação, recolhimento de R$ 189 milhões aos cofres estaduais, dos quais mais de R$ 34 milhões em 2025, além da realização da "Operação Raio X" no enfrentamento de operações fraudulentas;
- Nesse mesmo contexto, a **Célula de Inteligência Fiscal da Procuradoria da Dívida Ativa (PRODAT)**, criada pela Lei Complementar nº 339/2024 e em pleno funcionamento no primeiro semestre de 2025, passou a atuar no combate à sonegação fiscal e à ocultação patrimonial, com critérios técnicos definidos pela Portaria Interna nº 41/2025 da PGE/CE para orientar estratégias de recuperabilidade de crédito;
- No eixo de fortalecimento da cobrança da dívida ativa e qualificação de bases de dados, foram celebradas e mantidas parcerias e instrumentos institucionais, tais como convênio com a JUCEC para compartilhamento de dados do Sistema de Registro Mercantil, acordo com o IEPTB-CE para protesto extrajudicial de CDAs, parceria com a Dataprev para acesso a dados do Sistema de Informações do Registro Civil, adesão da PGE/CE ao Cadastro de Clientes do Sistema

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Financeiro – CCS, contrato com a CDL de Fortaleza para registros de inadimplência no SPC Brasil, além do início de trâmites para contratação dos serviços "Portal Judicial", da Caixa Econômica Federal, e "b-Cadastros", do SERPRO;

- No eixo de regularização fiscal, foi instituído o **Programa de Parcelamento de Débitos Fiscais (Refis 2025)**, apontado como medida apta a incrementar imediatamente a arrecadação, reduzir o estoque de processos e custos de cobrança e, para as empresas, viabilizar regularização fiscal em condições mais favoráveis, com redução de multas e juros, parcelamento dos débitos e prevenção de medidas mais gravosas;

A **Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE** reconheceu que o Estado do Ceará tem adotado iniciativas voltadas ao acompanhamento da Dívida Ativa, inclusive com previsão de disponibilização de indicadores e ferramentas de monitoramento. Pontuou, contudo, que esses **mecanismos ainda se encontram em fase de implantação e possuem acesso restrito**. Por essa razão, **manteve a Recomendação nº 10**, a fim de **possibilitar o acompanhamento da efetiva implementação e da futura disponibilização desses instrumentos**.

Em relação à **Recomendação nº 11**, foram noticiadas medidas permanentes de cobrança de créditos pendentes, bem como ações iniciadas nos exercícios de 2025 e 2026, voltadas à estruturação institucional e à formação de parcerias para recuperação desses valores. A Secex/TCE-CE reconheceu **avanços** na condução administrativa da matéria, mas ressaltou que a efetividade das providências adotadas ainda **depende de avaliação contínua, especialmente mediante indicadores que permitam mensurar os resultados concretos obtidos.**

O **MPC/TCE-CE** concordou com a Secex/TCE-CE quanto à necessidade de **manutenção das recomendações em fase de implementação**. Assim, **embora tenham sido apresentadas ações em andamento, permanece a necessidade de acompanhamento posterior dos resultados, sobretudo diante da ausência de evidências quantitativas suficientes sobre os efeitos das medidas adotadas e da pendência de disponibilização dos indicadores de monitoramento.**

Com efeito, a cobrança eficiente da Dívida Ativa e o combate à evasão e à sonegação fiscal constituem medidas essenciais para o fortalecimento da arrecadação própria, a preservação do equilíbrio fiscal e a promoção da justiça tributária.

A recuperação de créditos regularmente constituídos permite ao Estado ampliar sua capacidade de financiamento das políticas públicas, sem impor novos ônus à sociedade, além de reforçar a efetividade da atuação administrativa e o dever de proteção ao patrimônio público.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Nesse contexto, embora se reconheçam as iniciativas já adotadas pelo Poder Executivo Estadual, especialmente quanto à estruturação de mecanismos de cobrança e ao desenvolvimento de indicadores de acompanhamento, verifica-se que tais **providências ainda demandam consolidação e aferição de resultados concretos**.

Assim, **acompanho a Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE para considerar as Recomendações nº 10 e nº 11 em fase de implementação**, mantendo-se o respectivo monitoramento em exercícios subsequentes.

4.3.2 Passivo

O patrimônio passivo do Estado do Ceará, atingiu o **montante de R$ 117.899.958.224,62**, com passivo circulante na cifra de R$ 10.227.080.338,50 e não circulante no valor de R$ 107.672.877.886,12. Houve um aumento de 0,34% em relação ao exercício anterior. Desse total, 8,67% referem-se ao Passivo Circulante e 91,33% ao Passivo Não Circulante.

No **Passivo Circulante**, houve um **decréscimo de 2,86%** em relação ao exercício anterior. a unidade técnica informou que essa variação decorreu, principalmente, da redução dos empréstimos e financiamentos a curto prazo, ao mesmo tempo em que se observou aumento dos fornecedores e contas a pagar a curto prazo e das provisões de curto prazo.

A Diretoria do TCE/CE também consignou que, entre os valores classificados em fornecedores e contas a pagar a curto prazo, constaram precatórios de contas a pagar – credores nacionais, regime especial, que somaram **R$ 1,21 bilhão** ao final de 2025.

O **Passivo Não Circulante** apresentou **aumento de 0,65%** em relação ao exercício anterior, sendo essa variação influenciada, sobretudo, pela elevação dos empréstimos e financiamentos de longo prazo e pela redução das provisões matemáticas previdenciárias de longo prazo.

4.3.3 Patrimônio Líquido

O Patrimônio líquido – *i.e.*, a diferença entre os patrimônios ativo e passivo – **do estado do Ceará foi apurado no montante de R$ -35.904.298.016,34**, representando **incremento de 18,25%** se comparado ao exercício anterior.

4.3.4 Resultado financeiro e saldo patrimonial

O Estado do Ceará apresentou superávit financeiro na ordem de R$ 7.854.896.925,87, sendo **18,84%** maior do que o do ano passado.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O **saldo patrimonial**, que representa a situação patrimonial líquida do estado no exercício de 2025, **atingiu o valor negativo de R$ -38.032.914.389,61, superior em 16,79% em relação ao exercício anterior**.

No exame das **prestações de contas do exercício de 2024**, este Tribunal de Contas expediu a **Recomendação nº 17**, com a redação a seguir:

> A Secretaria da Fazenda, que registre nas notas explicativas do Balanço Geral do Estado a memória de cálculo das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo acompanhada da Avaliação Técnica Atuarial, buscando a transparência e a devida evidenciação das obrigações atuariais do Estado. (Recomendação nº 17 do Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7)

Sobre essa recomendação, a Comissão do PASF Contas de Governo informou que foram prestados esclarecimentos acerca do aumento das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo e que, **a partir do exercício de 2025, passaram a constar, nas notas explicativas do Balanço Geral do Estado, links de acesso aos demonstrativos de resultado da avaliação atuarial, ao relatório de avaliação atuarial e às respectivas memórias de cálculo**, disponibilizados em razão da extensão desses documentos.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, ao examinar a matéria, destacou a importância da adequada evidenciação das obrigações atuariais nas demonstrações contábeis e verificou que a Secretaria da Fazenda incluiu, nas notas explicativas do Balanço Geral, os links que direcionam aos Demonstrativos de Resultado da Avaliação Atuarial[24] e ao Relatório de Avaliação Atuarial. Diante disso, concluiu pelo atendimento da recomendação.

O MPC/TCE-CE acompanhou o entendimento da Secex/TCE-CE.

No caso, verifico que a providência essencial determinada por este Tribunal de Contas foi **atendida**, uma vez que as notas explicativas passaram a indicar o acesso às memórias de cálculo das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo e à correspondente Avaliação Técnica Atuarial, conferindo maior transparência à evidenciação das obrigações previdenciárias do Estado.

Assim, acompanho a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE para considerar **atendida a Recomendação nº 17** do Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7.

[24] Disponível em: https://www.cearaprev.ce.gov.br/imprensa/servicos/demonstrativos/

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Situação semelhante foi verificada em relação à **Recomendação nº 18** do Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7, por meio da qual se determinou:

> À Secretaria da Fazenda, para fins de transparência e em observância à NBC TSP 23 e ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que promovesse a adequada evidenciação, em notas explicativas, da composição dos eventos registrados na conta "Ajustes de Exercícios Anteriores", com indicação da motivação que originou os lançamentos efetuados. (Recomendação nº 18 do Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7)

No exame do exercício de 2025, constatou-se que as notas explicativas do Balanço Geral do Estado passaram a evidenciar a composição da referida conta, bem como a esclarecer os principais registros realizados no período analisado. Dessa forma, tendo sido atendida a finalidade da recomendação, acompanho a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE para considerar **atendida a Recomendação nº 18** do Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7.

Na análise das prestações de contas de exercícios anteriores, atenta-se, ainda, para a **Recomendação nº 20** do Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7, com a redação que segue:

> À SEPLAG que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado. (Recomendação nº 20 do Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

- O Governo do Estado, por meio da SEPLAG e em conjunto com as setoriais, **vem promovendo a atualização e o aperfeiçoamento da base cadastral dos bens imóveis, bem como a integração entre o sistema patrimonial e o sistema contábi**l, com foco na consolidação das informações patrimoniais, na consistência entre dados físicos e contábeis e na aderência às normas da contabilidade aplicada ao setor público;
- Encontra-se **em tramitação, no TCE-CE, Termo de Ajustamento de Gestão já assinado pelos órgãos da Administração Direta e por entidades da Administração Indireta** que manifestaram anuência, contemplando ações de levantamento de informações, mapeamento de fragilidades, atualização e

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

saneamento da base cadastral, reavaliação do acervo, ajuste contábil dos valores dos bens, fortalecimento da governança patrimonial, capacitações e revisão de normativos internos;

- Quanto aos **bens móveis**, o SGBM possui funcionalidades específicas para reavaliação e inventário, permitindo o registro de novo valor monetário, nova vida útil e novo percentual de valor residual, o cálculo da nova taxa de depreciação, a orientação conforme a localização do bem, a sugestão de relocalização e a baixa aprovada pelo perfil "Gestor Financeiro", observadas as regras de consistência e as orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;
- A classificação dos materiais, a vida útil e o valor residual são importados do Catálogo de Bens, Materiais e Serviços para o SGBM, em operação efetuada pelo perfil "almoxarife", tendo as informações necessárias ao cálculo da depreciação sido inseridas no catálogo com base no Decreto 31.340, de 05/11/2013, segundo os níveis de "classe" e "material";
- Foram indicados manuais, orientações e funcionalidades do sistema relacionados à reavaliação, aos perfis de acesso, ao inventário, ao cadastro de itens de material, à segregação de funções e aos normativos vigentes, afirmando-se que tais ações visam à fidedigna evidenciação do valor real do patrimônio público estadual e ao fortalecimento dos controles internos e contábeis.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE registrou que o Estado vem adotando medidas contínuas para aproximar os valores dos bens patrimoniais de sua realidade econômica; todavia, entendeu que **tais ações ainda estão em processo de implantação**. Por essa razão, a recomendação foi reiterada, para acompanhamento de sua efetiva implementação.

A reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado constitui providência **essencial para a adequada evidenciação do patrimônio público, na medida em que permite aproximar os registros contábeis da realidade econômica dos ativos sob responsabilidade estatal**. A consistência entre a base patrimonial física e os demonstrativos contábeis **fortalece a transparência, qualifica a tomada de decisão administrativa e contribui para o controle interno, externo e social sobre a gestão dos bens públicos**.

No caso em análise, apesar de que reconhecer que o Poder Executivo Estadual vem adotando providências voltadas ao aperfeiçoamento da gestão patrimonial, acompanho a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE para considerar a **Recomendação nº 20** do Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7 **em fase de implementação**, mantendo-se o seu acompanhamento em exercícios subsequentes, até que se evidencie a conclusão dos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

4.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

A Demonstração das Variações Patrimoniais, prevista no art. 104 da Lei nº 4.320/64, evidencia as alterações ocorridas no patrimônio público, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e demonstra o resultado patrimonial do exercício.

Em 2025, as variações patrimoniais aumentativas somaram R$ 122.761.874.185,44, enquanto as variações patrimoniais diminutivas totalizaram R$ 114.698.103.000,90, resultando em **superávit patrimonial de R$ 8.063.771.184,54**.

O resultado representa **reversão em relação ao exercício anterior, quando havia sido apurado déficit patrimonial** de R$ 14.611.763.316,33. A melhora decorreu do **crescimento de 27,43% das variações aumentativas, em ritmo superior ao avanço de 3,38% das variações diminutivas**.

Entre as **variações aumentativas**, destacaram-se as **transferências e delegações recebidas**, de R$ 68.323.082.930,98, e **os impostos, taxas e contribuições de melhoria**, de R$ 33.410.256.845,58.

Nas **diminutivas**, tiveram **maior representatividade as transferências e delegações concedidas**, de R$ 66.285.241.310,22, e **pessoal e encargos sociais**, de R$ 17.407.420.661,88.

4.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)

A Demonstração dos Fluxos de Caixa, conforme o MCASP, evidencia as alterações de caixa e equivalentes de caixa no exercício, segregadas em atividades operacionais, de investimento e de financiamento.

Foram analisadas, portanto, as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2025 e o resultado desse fluxo, o que permitiu analisar a capacidade de gerar caixa e o uso de recursos próprios e recursos de terceiros nas atividades desenvolvidas. Ao final, o Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) permite a apreciação das fontes de geração de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa e o saldo do caixa. A finalidade do equivalente de caixa é atender de forma rápida a compromissos de caixa de curto prazo.

Em 2025, o Estado apresentou **geração líquida positiva de caixa** de R$ 1.251.865.330,77, **revertendo o resultado negativo do exercício anterior**, de R$ 790.428.851,49.

Com isso, o saldo final de caixa e equivalentes de caixa alcançou R$ 10.174.055.437,64, valor também evidenciado no Balanço Patrimonial e **superior em 14,18% ao registrado em 2024**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

O resultado foi formado por fluxos líquidos positivos nas atividades operacionais, de R$ 3.213.648.921,20, e de financiamento, de R$ 2.257.644.865,94, suficientes para absorver o fluxo negativo das atividades de investimento, de R$ 4.219.428.456,37. Esse comportamento indica que **os ingressos operacionais e de financiamento cobriram os respectivos desembolsos e contribuíram para financiar os investimentos realizados no exercício**.

Registra-se, ainda, **divergência** de R$ 11.853.982,17 entre a variação do caixa e equivalente de caixa do período e o fluxo de caixa gerado, tratada no demonstrativo por meio de seção específica de conciliação contábil-financeira. Conforme a nota explicativa DFC03, os **ajustes apresentados referem-se a pendências de conciliação nas contas de caixa, não constituindo fluxos efetivos de entrada ou saída de recursos**.

4.6 Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)

A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido, em atenção ao art. 4º, § 1º e § 2º, da Lei Complementar nº 101/2000, evidencia a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um período.

Na DMPL apresentada pelo Estado do Ceará relativa ao exercício de 2025, foram contempladas informações da **Companhia de Habitação do Ceará (COHAB)**. Verificou-se **redução do patrimônio líquido da companhia**, cujo saldo negativo passou de R$ 325,84 milhões para R$ 337,55 milhões. Verificou-se, ainda, que os resultados acumulados da COHAB registrados na DMPL consolidada, evidenciaram **prejuízo acumulado no total de R$ 383,99 milhões**, o que correspondeu a uma **elevação de R$ 11,79 milhões em relação ao exercício anterior**.

Registra-se que a finalização do processo de extinção da COHAB vem sendo objeto de **recomendação em prestações de contas de exercícios anteriores**. No exercício de 2024, dispõe a Recomendação nº 23 no Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7:

> Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB. (Recomendação nº 23 no Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7)

Considerando que a COHAB ainda se **encontra em processo de extinção**, a Diretoria do TCE/CE concluiu pela **manutenção da recomendação** anteriormente expedida, a fim de que continue sendo monitorada até a efetiva finalização da extinção da entidade.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Dessa forma, **mantenho a Recomendação nº 23** no Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7, considerando-a "em fase de implementação".

Empresas dependentes sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal

A análise das **empresas estatais dependentes** deve partir do conceito estabelecido no **art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000**, segundo o qual a dependência se caracteriza quando a empresa controlada recebe recursos financeiros do ente controlador para pagamento de despesas com pessoal, de custeio em geral ou de capital, excluídos, neste último caso, os aportes destinados a aumento de participação acionária.

Deve ser considerada, ainda, a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, que reforça a necessidade de observar o recebimento de recursos no exercício anterior e a existência de autorização orçamentária para recebimento com a mesma finalidade no exercício corrente.

A **classificação como estatal dependente produz efeitos fiscais relevantes**, pois, nos termos do art. 50 da LRF, essas entidades **devem observar as normas de contabilidade pública, com reflexos na consolidação de despesas, endividamento e demais limites fiscais do Poder Executivo**.

No **exercício de 2025**, **já estavam incluídas no Orçamento Fiscal, na condição de estatais dependentes**, a Companhia de Habitação do Ceará (**COHAB**), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará (**EMATERCE**) e a Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará (**ETICE**).

A **análise da Diretoria concentrou-se, então, nas empresas classificadas pelo Estado como não dependentes, mas que receberam recursos estaduais, especialmente sob a forma de constituição ou aumento de capital, a fim de verificar se a destinação efetiva desses valores poderia indicar dependência financeira**.

Entre as **estatais não dependentes, inseridas no Orçamento de Investimentos**, foram relacionadas a Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (**ADECE**), a Companhia de Armazéns e Silos do Estado do Ceará (**CEASA**), a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (**Metrofor**), a Companhia de Água e Esgoto do Ceará (**Cagece**), a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos (**COGERH**), a Companhia de Gás do Ceará (**Cegás**), a Zona de Processamento de Exportação do Ceará (**ZPE**) e a Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. (**Cearapar**).

Em relação à **COGERH** e à **Cagece**, **não foram identificados elementos indicativos de dependência**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

No caso da COGERH, o repasse de R$ 3.415.079,08 foi vinculado à aquisição de equipamentos e serviços voltados à fiscalização de recursos hídricos.

Quanto à Cagece, o montante de R$ 103.549.317,29 foi associado à elaboração de projetos, implantação de subsetores, otimização da gestão dos setores hidráulicos, ampliação do sistema de esgotamento sanitário e substituição de parte do interceptor leste.

Em ambos os casos, a **documentação apresentada apontou destinação compatível com investimentos ou projetos específicos, sem evidenciar utilização dos recursos para custeio ordinário ou manutenção operacional das companhias**.

A **condição de estatais independentes da COGERH e da Cagece** foi objeto de **recomendação à Secretaria de Controle Externo/Secex no exame das prestações de contas do exercício de 2024**, nos termos delineados abaixo:

> À Secretaria de Controle Externo para que verifique, em processo específico, se (i) os recursos repassados à COGERH e à CAGECE nos últimos exercícios podem caracterizar dependência dessas estatais em relação ao ente controlador, considerando a recorrência e o montante do repasses e (ii) se os aumentos de capital que justificaram esses repasses implicaram aumento da participação acionária do Estado do Ceará nessas companhias, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal. (Recomendação nº 3 no Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7)

A medida teve por objetivo propor a **instauração de processo específico pela Secex/TCE-CE**, a fim de **verificar se os repasses poderiam caracterizar dependência das estatais em relação ao ente controlador e se os aumentos de capital teriam implicado acréscimo da participação acionária do Estado do Ceará**, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao se pronunciar sobre o tema, a Diretoria de Contas de Governo/**Secex/TCE-CE informou que referida recomendação foi submetida à Matriz de Risco da Secex/TCE-CE**. Acrescentou, contudo, que a **análise das estatais permanecerá sob acompanhamento contínuo realizado pelo Tribunal de Contas**, podendo ser incluída em ciclos futuros, em razão da priorização da força de trabalho para ações de maior risco material e social imediato.

O **MPC/TCE-CE** ressaltou que, no exercício de 2025, o Estado do Ceará realizou repasses à CAGECE no valor de R$ 130.549.317,29, montante que, **em comparação com os R$ 55.342.736,56 transferidos no exercício anterior, evidencia**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

acréscimo de 135,88%. A expressiva elevação dos repasses confere maior relevância à necessidade de exame da matéria.

Diante disso, e considerando que a orientação ainda não foi integralmente atendida, o MPC/TCE-CE opinou por **reiterar a Recomendação nº 3** no Parecer Prévio nº 146/2025 - Processo nº 07448/2025-7 **à Secretaria de Controle Externo do TCE/CE**.

A **correta classificação das empresas estatais como dependentes ou não dependentes** é medida **essencial** para a **adequada transparência das contas públicas**, para a **consolidação das despesas estatais e para a apuração dos limites fiscais** previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A matéria exige **atenção especial quando há repasses recorrentes e materialmente relevantes do ente controlador**, pois a natureza, a finalidade e os efeitos desses aportes podem influenciar diretamente a forma de evidenciação orçamentária e fiscal dessas entidades.

No caso, os elementos apresentados demonstram a necessidade de continuidade do exame quanto aos repasses efetuados à COGERH e à CAGECE. Em relação a esta última, o MPC/TCE-CE destacou que, em 2025, os recursos transferidos pelo Estado alcançaram R$ 130.549.317,29, valor substancialmente superior aos R$ 55.342.736,56 registrados no exercício anterior, representando acréscimo de 135,88%. **A expressividade e a evolução desses montantes reforçam a pertinência da análise específica anteriormente recomendada por este Tribunal de Contas**.

Verifica-se, contudo, que a **Recomendação nº 3 do Parecer Prévio nº 146/2025 ainda não foi integralmente atendida**, uma vez que a matéria foi submetida à Matriz de Risco da Secex/TCE-CE e permanece em acompanhamento, sem conclusão do processo específico então recomendado.

Assim, acompanho o MPC/TCE-CE para **reiterar a recomendação dirigida à Secretaria de Controle Externo/Secex**, a fim de que seja apurada, em procedimento próprio, a natureza dos repasses efetuados à COGERH e à CAGECE, bem como seus eventuais reflexos na classificação dessas estatais, nos termos do art. 2º, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A situação da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. (**Cearapar**) apresenta contornos distintos.

No caso da Cearapar, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE registrou que, **no exercício de 2025, foi repassado** à Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. o montante de **R$ 12.000.000,00 e, embora o repasse de R$ 12.000.000,00 tenha sido formalmente registrado como constituição ou**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

aumento de capital, as informações prestadas pela própria companhia indicam que parte do aporte serviu à manutenção das atividades ordinárias da Companhia.

A documentação apresentada pela Cearapar, no Processo nº 07970/2026-5, indica que **parte desses recursos foi destinada à cobertura de custos e despesas operacionais.**

Conforme as **notas explicativas das demonstrações contábeis**, os **recursos próprios disponíveis totalizavam R$ 2.249.698,69, enquanto os dispêndios do exercício alcançaram R$ 7.570.110,25.**

Entre os **usos informados**, constam **custos dos serviços prestados, despesas com pessoal, despesas tributárias e despesas com atividades em geral**. Esse quadro **revela que o aporte não se limitou à recomposição patrimonial ou ao financiamento de investimento de capital, mas contribuiu para suportar despesas operacionais da companhia**.

Desse confronto, resultou **déficit de recursos de R$ 5.320.411,56, posteriormente coberto pelo aporte de capital de R$ 12.000.000,00, o que gerou superávit após aumento de capital de R$ 6.679.588,44**.

Desse modo, o demonstrativo e as notas explicativas evidenciam que, em **2025**, a **empresa ainda não se encontrava em período de geração de receitas operacionais recorrentes** e, por isso, **não produziu resultados suficientes para custear seus dispêndios**.

Ainda que o ingresso tenha ocorrido sob a rubrica de aumento de capital, a destinação efetiva dos recursos é relevante para a análise da dependência, pois **a LRF exclui da caracterização apenas os recursos de capital destinados ao aumento de participação acionária**, não aqueles utilizados para manter a operação corrente da estatal. Assim, no **caso da Cearapar, há indicativo de dependência financeira em relação ao Estado, em razão da utilização de recursos do controlador para cobertura de despesas de funcionamento**.

Em sede de esclarecimentos, o governo estadual alegou que:

- Corrobora integralmente o teor da Nota Técnica elaborada pela Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S/A – Cearapar, indicada como Anexo II;
- O Governo do Estado, por meio do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – Cogerf, continuará realizando o monitoramento do processo de estruturação institucional da Cearapar;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- O monitoramento também abrangerá os projetos de elevada complexidade técnica e as operações financeiras conduzidas pela Companhia, apontados como de elevado potencial de retorno econômico ao Estado;
- A partir desse acompanhamento, será realizada, nos termos do art. 2º da Lei Estadual nº 17.477/2021, a classificação da Cearapar como dependente ou sua permanência como não dependente, observado o inciso III do caput do art. 2º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

A Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. (**Cearapar**) esclareceu, em relação à alegação de que os recursos repassados pelo Governo do Estado do Ceará, a título de constituição ou aumento de capital, não teriam sido destinados à formação de estrutura patrimonial permanente, mas empregados no custeio de despesas operacionais da entidade, sustentou que **a utilização desses valores na manutenção da atividade corrente não seria suficiente, por si só, para caracterizá-la como empresa dependente**. Defendeu, ainda, que deveria ser **considerada a realidade econômico-financeira da estatal e a finalidade prática da movimentação dos recursos**.

Além disso, afirmou, em essência, que a interpretação do art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 deveria ser feita com **cautela**, de modo a **não se confundir aporte de capital com financiamento ordinário de despesas, nem se presumir, automaticamente, dependência fiscal apenas em razão da existência de repasses públicos**. Nessa linha, a defesa buscou afastar o enquadramento da Cearapar como empresa dependente, ao sustentar que os repasses teriam observado a natureza jurídica do aporte e a necessidade de continuidade operacional da companhia.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE concluiu pela **permanência do achado, ao entender que os recursos transferidos pelo Estado à Cearapar, embora formalmente destinados à constituição ou ao aumento de capital, foram utilizados não apenas em despesas de capital, mas também para cobertura de despesas operacionais**.

Nesse contexto, registrou-se que **a própria nota técnica, emitida pela Cearapar, reconheceu que tais aportes tinham natureza de fortalecimento patrimonial, mas que a companhia ainda não se encontrava em estágio de geração de receitas operacionais recorrentes para custear sua estrutura física, de pessoal e suas atividades institucionais**.

Assim, **diante da utilização dos recursos de capital para custeio ordinário e da evidenciada dependência financeira da estatal,** a conclusão da Diretoria de Contas de Governo/**Secex/TCE-CE foi pela manutenção da irregularidade,** com a expedição de **recomendação**, com o seguinte teor:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

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

O MPC/TCE-CE, em consonância com a manifestação técnica, corroborou a expedição da recomendação proposta, por entender que os esclarecimentos apresentados não foram suficientes para elidir a impropriedade.

No caso em exame, **acompanho a manifestação da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e do MPC/TCE-CE, para reconhecer que a análise da dependência das estatais deve observar, com rigor, o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, especialmente quanto à origem e à destinação dos recursos recebidos do ente controlador.**

Nesse contexto, ressalto que **a caracterização da condição de empresa dependente não decorre apenas da formalidade do aporte de capital, mas da efetiva necessidade de recursos públicos para custeio de despesas correntes e para a manutenção da atividade institucional da entidade**.

Quanto à **Cearapar**, restou **evidenciado que os repasses estaduais, embora formalmente destinados à constituição ou ao aumento de capital, também foram empregados na cobertura de despesas operacionais, o que revela que a companhia ainda não dispõe de receitas próprias suficientes para sustentar sua estrutura e suas atividades sem apoio financeiro do Estado**.

Assim, **concluo pela manutenção do achado quanto à situação de dependência financeira e pela observância dos critérios legais de classificação das empresas dependentes**, com a consequente necessidade de adequação orçamentária, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

À luz do exposto, Voto por **acolher a recomendação** da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e por inserir **nova recomendação**, nos termos a seguir delineados:

> À Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, que adote as providências administrativas e orçamentárias necessárias para a inclusão da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. (Cearapar) no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, na Portaria STN nº 589/2001 e na Resolução nº

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

43/2001 do Senado Federal, promovendo a devida consolidação de suas despesas correntes, de pessoal e endividamento nos demonstrativos fiscais estaduais.

À Companhia Cearense de Parcerias S.A. (Cearapar) que, enquanto não forem implementadas as providências necessárias ao cumprimento da recomendação anterior, encaminhe, em suas prestações de contas anuais, demonstrativos relativos à despesa com pessoal, às operações de crédito e à remuneração anual de todos os seus empregados e dirigentes, com indicação de nome, cargo, CPF e valores recebidos.

No tocante ao **Metrofor**, a análise **também** aponta **dependência material do apoio financeiro estadual**. O **repasse de R$ 11.991.860,24**, realizado a título de **constituição ou aumento de capital**, foi informado como destinado à aquisição de ativo imobilizado, o que, isoladamente, não caracterizaria dependência. Contudo, a companhia também recebeu **R$ 237.310.243,60** a título de **subsídio tarifário**, aplicado na cobertura de custos e despesas operacionais. Esse valor representou **89,14% da receita operacional líquida** de 2025 e correspondeu a **91,53% da soma dos custos dos serviços e das despesas gerais e administrativas**.

A materialidade desses percentuais demonstra que o subsídio estadual não teve caráter acessório ou eventual, mas constituiu fonte central de financiamento da operação do Metrofor. A receita própria de transporte ferroviário, de R$ 29.395.488,05, respondeu por apenas 11,04% da receita operacional líquida, enquanto a subvenção recebida para operação foi o principal componente de sustentação da atividade. Dessa forma, a manutenção dos serviços prestados pela companhia mostrou-se substancialmente dependente de recursos transferidos pelo Estado para cobertura de custos e despesas correntes, situação compatível com o conceito de estatal dependente previsto na LRF.

Assim, a análise permite distinguir os casos em que os aportes estaduais foram direcionados a investimentos específicos, como COGERH e CAGECE, daqueles em que os recursos foram utilizados para suportar a operação regular das empresas, como Cearapar e Metrofor. No caso do **Metrofor**, registra-se que **a condição de dependência, já apontada em exercício anterior e objeto de recomendação específica, foi contemplada na Lei Orçamentária Anual de 2026, com a inclusão da entidade no Orçamento Fiscal do Estado**.

Contabilização de Consórcios Públicos

A questão da contabilização dos consórcios públicos já foi objeto de **recomendação em prestações de contas anteriores**. Nesse sentido, é a Recomendação nº 25 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7):

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

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

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

- Na análise da Comissão do PASF do **exercício anterior**, foi **estabelecido plano de implantação para atendimento ao objeto da recomendação**, prevendo, **para 2025, a contabilização nas contas de controle mediante integração do Siafe-CE com o SACC e criação de tipo específico de instrumento contratual no SACC**, e, para 2026, a elaboração da LOA e de créditos adicionais com discriminação das transferências a consórcios públicos, condicionada à atualização ou implantação de novo SACC;
- Apesar dos esforços empreendidos, o plano de implantação não foi cumprido conforme inicialmente planejado. Para atender integralmente ao objeto da recomendação e às normas mencionadas, é **necessário redesenhar todo o processo de contabilização dos consórcios públicos**.
- O processo possui amplitude interinstitucional, por envolver, além dos consorciados, a CGE, a SEPLAG, a SESA e os processos de integração entre SIAFE, SACC e SIAP, os quais não se concretizaram no exercício.
- **A medida prevista para o exercício de 2025**, consistente na contabilização nas contas de controle mediante integração entre Siafe-CE e SACC, com criação de tipo específico de instrumento contratual no SACC, **encontra-se em fase de desenvolvimento no exercício de 2026**.

A **Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE**, após a análise dos esclarecimentos apresentados, **concluiu que a medida não foi integralmente implementada**. Por esse motivo, considerou a **recomendação em fase de implementação**.

O **MPC/TCE-CE alinhou-se ao entendimento da Secex**/TCE-CE.

A adequada contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e com a IPC 10, constitui providência indispensável à correta evidenciação das relações jurídicas, orçamentárias, financeiras e patrimoniais decorrentes da participação do Estado nessas entidades. A observância desses referenciais normativos contribui para a transparência das contas públicas, para a fidedignidade das demonstrações contábeis e para o adequado acompanhamento dos compromissos assumidos pelo ente consorciado.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Embora tenham sido noticiadas providências voltadas ao redesenho do processo contábil e à integração entre sistemas, a própria Comissão do PASF reconheceu que a etapa prevista para o exercício de 2025 não se concretizou, encontrando-se em desenvolvimento apenas no exercício de 2026.

Diante da relevância da matéria e da ausência de comprovação do pleno atendimento às normas contábeis aplicáveis, acompanho a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE para **considerar a Recomendação nº 25 em fase de implementação, com a manutenção do respectivo acompanhamento até sua efetiva conclusão**.

5 CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

A atuação governamental nas finanças públicas deve pautar-se em princípios e regras insculpidos em normas constitucionais, legais e regulamentares, visando este capítulo verificar a conformidade da gestão fiscal, financeira e orçamentária do Governo do Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2025, às normas regentes, além de contribuir para a transparência da gestão.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE se baseou, para as análises porvindouras, no Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), referentes ao 3º quadrimestre e ao 6º bimestre de 2025, respectivamente, além da base de dados do Sistema Integrado de Planejamento e Administração Financeira do Estado do Ceará (Siafe-CE) e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado (BGE).

Dividiu-se o capítulo em cinco seções:

A **seção 5.1** examinou o cumprimento de comandos previstos na **Constituição Federal de 1988**, com destaque para a aplicação mínima de recursos em educação e saúde, nos termos dos arts. 212, 212-A e 198, § 2º, da Constituição Federal. Também foram analisadas a observância da Regra de Ouro, prevista no art. 167, III, e a relação entre despesas correntes e receitas correntes, disciplinada pelo art. 167-A.

A **seção 5.2** tratou dos parâmetros estabelecidos pela **Constituição do Estado do Ceará**, especialmente quanto ao Novo Regime Fiscal, à aplicação de recursos em investimentos, ao fomento à pesquisa científica e tecnológica por meio da Funcap, aos fundos de financiamento ao setor produtivo e às despesas de capital do sistema de ensino superior público estadual. Nessa análise, foram considerados, entre outros, os arts. 205, § 2º, 209, 210, 219, 224 e 258 da Constituição Estadual.

A **seção 5.3** abordou o atendimento aos limites e exigências previstos na **Lei de Responsabilidade Fiscal**, abrangendo a Receita Corrente Líquida, as despesas com pessoal, as receitas e despesas previdenciárias do RPPS, a disponibilidade de caixa e a

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

inscrição em restos a pagar, a alienação de ativos, a dívida consolidada, as operações de crédito e as garantias e contragarantias. Também foram considerados os parâmetros estabelecidos pelas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001 do Senado Federal, quando aplicáveis.

A **seção 5.4** analisou o cumprimento das **metas de resultado** primário e nominal previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, à luz do art. 165, § 2º, da Constituição Federal e do art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. A seção também tratou da alteração das metas fiscais promovida no exercício e de seus reflexos sobre a avaliação do resultado fiscal de 2025.

A **seção 5.5** examinou o cumprimento do **Novo Regime Fiscal do Estado do Ceará**, instituído pela Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, considerando os critérios homologados pela Resolução nº 569/2018 do TCE-CE e a aferição do limite aplicável às despesas primárias correntes do Poder Executivo estadual no exercício de 2025.

5.1 Constituição da República

A presente seção visou a analisar se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2025, respeitou a Constituição Federal, em especial no tocante às determinações constitucionais de aplicação de recursos na educação e na saúde e à apuração da "regra de ouro" das finanças públicas.

5.1.1 Determinações constitucionais de aplicação de recursos

A Constituição de 1988 impôs aos Estados e ao Distrito Federal que aplicassem percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios, nas áreas de educação e saúde.

5.1.1.1 Educação

A Constituição Federal trata a educação não apenas como serviço público, mas como direito social e dever do Estado, conforme os arts. 6º e 205, razão pela qual estabeleceu regras específicas para sua organização e financiamento.

Nesse regime, os entes federativos atuam em colaboração, nos termos do art. 211, e ficam sujeitos a vinculações mínimas de recursos, especialmente a aplicação obrigatória de percentual da receita de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, prevista no art. 212, além das regras próprias do FUNDEB, disciplinadas no art. 212-A da Constituição Federal.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

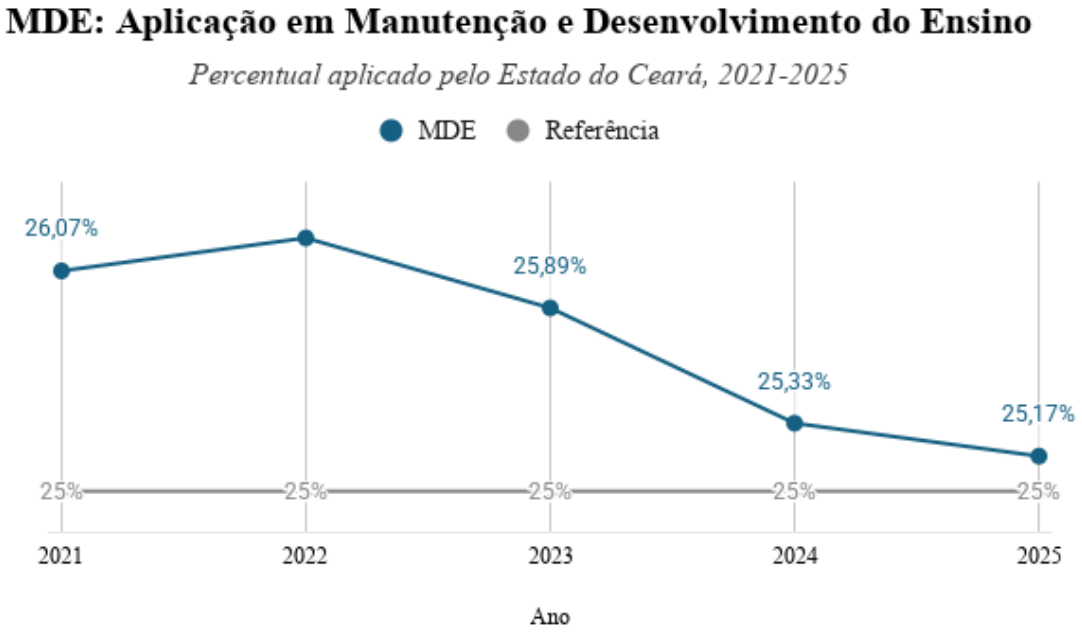
Manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE

Nos termos do art. 212 da Constituição Federal, os Estados devem aplicar, anualmente, no mínimo 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino. A definição das despesas que podem ou não ser consideradas como MDE observa, ainda, os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/1996.

No exercício de 2025, o Governo do Estado do Ceará aplicou[25] **R$ 8.819.222.192,66** em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondente a **25,17%** da receita líquida de impostos e transferências - acima do mínimo constitucional em 0,17 ponto percentual, ou R$ 59.529.607,08.

Registra-se, contudo, diferença entre os percentuais apurados: enquanto a análise indicou aplicação de 25,17%, o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) apontou o percentual de 25,25%. Em ambos os casos, verifica-se o cumprimento do mínimo constitucional.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da aplicação em MDE pelo Governo do Estado do Ceará nos últimos cinco exercícios:



Fonte: Elaborado pelo Relator a partir dos Relatórios das contas do governador do Estado do Ceará.

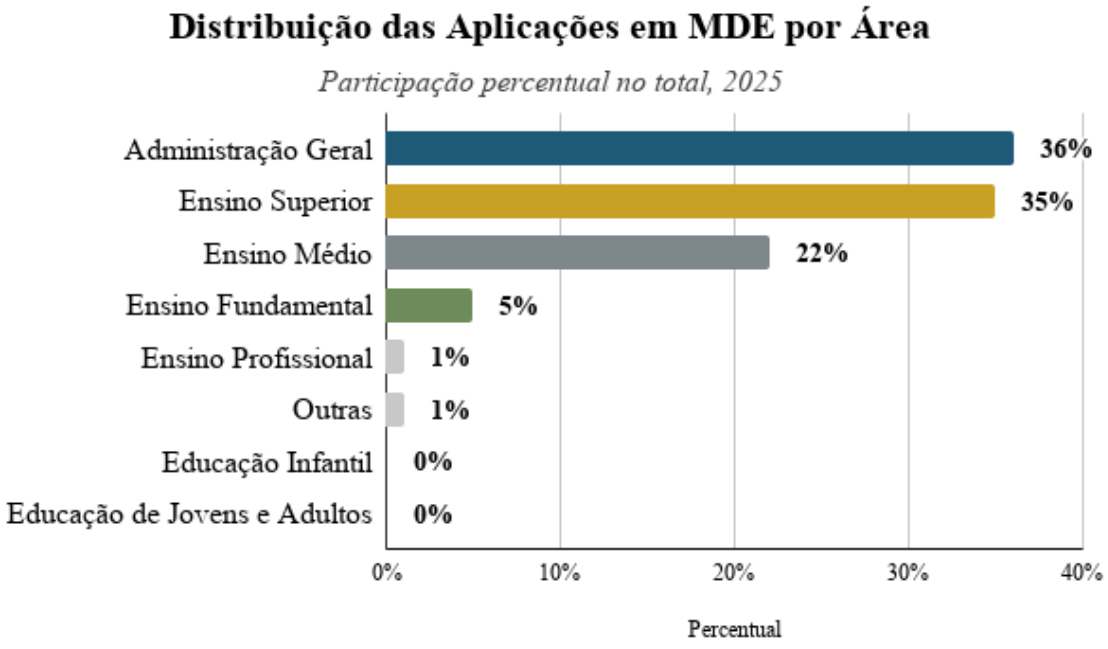
[25] Na composição das despesas consideradas para fins de limite, foram deduzidos R$ 340.772.930,51 relativos a gastos executados na função Educação, mas não enquadráveis como MDE, nos termos do art. 71 da Lei nº 9.394/1996 e do Acórdão TCE nº 546/2018. Entre essas exclusões, destacaram-se as despesas com fornecimento de alimentação e gêneros de alimentação.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A série histórica demonstra que o Estado **manteve a aplicação acima do piso constitucional** em **todo o período** analisado. Observa-se, entretanto, redução gradual do percentual após o maior índice da série, registrado em 2022, quando a aplicação alcançou 26,23%. Nos exercícios seguintes, os percentuais passaram para 25,89% em 2023, 25,33% em 2024 e 25,17% em 2025.

Embora o mínimo constitucional tenha sido observado, a **trajetória de queda** recomenda acompanhamento, especialmente em razão da relevância da política educacional para a garantia do direito à educação e para a melhoria dos indicadores públicos da área.

Na sequência, apresenta-se a distribuição da aplicação em MDE por ações típicas:



Fonte: Elaborado pelo Relator.
Nota: As categorias Educação Infantil e Educação de Jovens e Adultos apresentaram participação residual, arredondada para 0% no total analisado.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

O Fundeb, instituído pelo art. 212-A da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, constitui fundo de natureza contábil, cujos recursos se destinam à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica, bem como à valorização dos profissionais da educação, inclusive por meio de sua remuneração.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

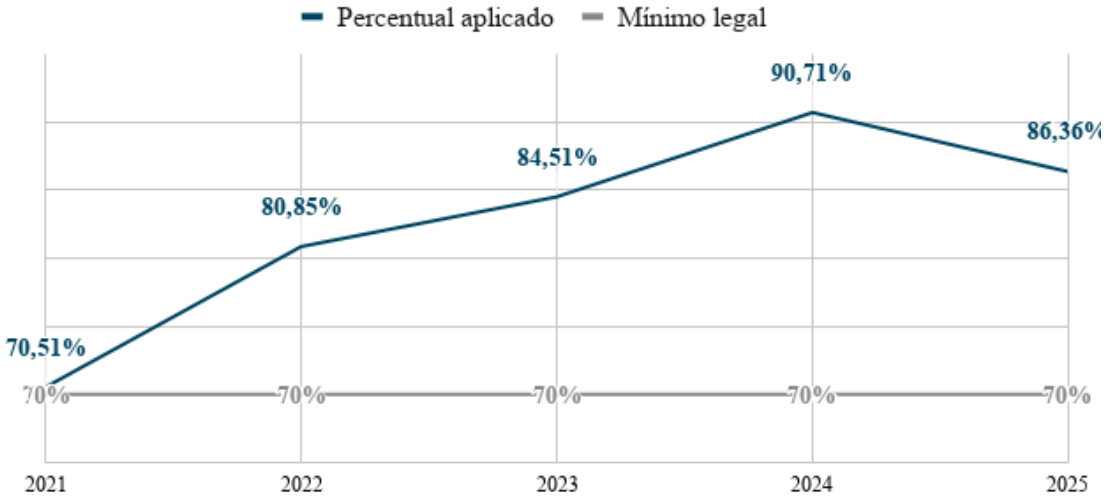
A distribuição dos recursos do Fundeb ocorre de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de educação básica presencial, com base nos dados do último censo escolar. Esses recursos podem ser aplicados em toda a educação básica, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio, a educação especial e a educação de jovens e adultos.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou o cumprimento da aplicação mínima de 70% dos recursos anuais do FUNDEB na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, conforme o art. 212-A, XI, da Constituição Federal e o art. 26 da Lei nº 14.113/2020.

Em 2025, o Governo do Estado do Ceará aplicou **R$ 3.196.944.370,55** na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, equivalente a **86,36%** dos recursos recebidos, percentual **superior ao mínimo exigido** em R$ 605.743.168,17.

Aplicação dos Recursos do Fundeb na Remuneração dos Profissionais da Educação

Percentual aplicado em relação ao mínimo legal de 70%, 2021-2025



Fonte: Elaborado pelo Relator.

No período de 2021 a 2025, o Estado do Ceará manteve a aplicação dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais da educação acima do mínimo legal de 70%, previsto no art. 212-A, XI, da Constituição Federal e no art. 26 da Lei nº 14.113/2020. O percentual passou de 70,51% em 2021 para 90,71% em 2024, maior índice da série, **recuando para 86,36% em 2025, ainda em patamar superior ao limite exigido**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

5.1.1.2 Saúde

A saúde, nos termos do art. 196 da Constituição Federal, constitui direito de todos e dever do Estado, a ser assegurado mediante políticas sociais e econômicas voltadas à redução do risco de doenças e de outros agravos, bem como ao acesso universal e igualitário às ações e serviços destinados à sua promoção, proteção e recuperação.

Essa previsão constitucional reforça o caráter essencial da política pública de saúde e impõe ao Poder Público o dever de estruturar, financiar e executar ações capazes de atender à população de forma contínua, eficiente e equitativa, razão pela qual a verificação da aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde representa aspecto central no exame das contas governamentais.

O financiamento das ações e serviços públicos de saúde também possui disciplina constitucional própria: nos termos do art. 198, § 2º, da Constituição, os entes federativos devem aplicar, anualmente, recursos mínimos em saúde. Para os Estados e o Distrito Federal, a Lei Complementar nº 141/2012, em seu art. 6º, fixa o percentual mínimo de 12% da receita de impostos e transferências, observadas as deduções legais.

Ações e serviços públicos de saúde

Os Estados devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 12% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios – é a inteligência do art. 198, §2º, II, da Constituição da República, c/c art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

No exercício de 2025, **o Estado do Ceará aplicou[26] R$ 5.636.732.176,64 em ações e serviços públicos de saúde**, o equivalente a **16,09%** da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. O percentual ficou **4,09 pontos percentuais acima do mínimo constitucional**, representando aplicação superior ao piso em R$ 1.432.079.735,56.

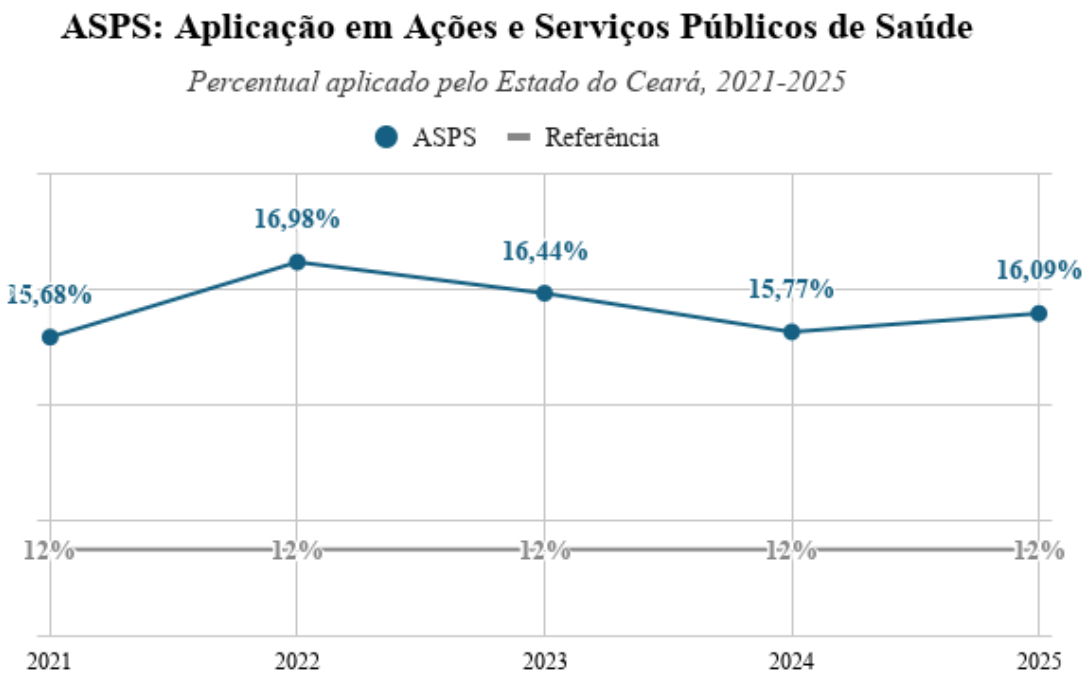
Registra-se, contudo, divergência entre o percentual apurado pela Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE e aquele divulgado no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde e no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), no qual consta o percentual de 16,03%. Ainda

[26] Nos termos dos arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/2012, foram excluídos do cálculo os gastos executados na função Saúde que não se enquadram como ações e serviços públicos de saúde para fins de apuração do mínimo. Em 2025, essas despesas não computadas somaram R$ 2.153.856.098,02, incluindo, entre outras, despesas sem observância do princípio do acesso universal, despesas custeadas com recursos diversos da base de cálculo e itens não considerados ASPS conforme o Acórdão TCE nº 546/2018.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

assim, em ambas as apurações, verifica-se o cumprimento do limite mínimo constitucional.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da aplicação em ASPS pelo Governo do Estado do Ceará nos últimos cinco exercícios:



Fonte: Elaborado pelo Relator a partir de Relatórios das contas do governador do Estado do Ceará.

A série histórica demonstra que a aplicação em ASPS permaneceu acima do mínimo constitucional de 12% em todos os exercícios analisados.

Em 2025, o percentual alcançou **16,09%, superior ao registrado em 2024, mas ainda abaixo dos índices observados em 2022 e 2023**.

Não obstante as variações registradas entre os exercícios, o comportamento do indicador evidencia a preservação do esforço fiscal mínimo constitucional, sem comprometimento do cumprimento do art. 198 da Constituição Federal.

5.1.1.3 "Regra de ouro" das finanças públicas

Esta subseção teve por objetivo analisar se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2025, atentou para o art. 167, inciso III, da Constituição da República[27], na

[27] Art. 167, III da CF/88 "São vedados: [...] a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta".

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

forma do art. 32, §1º, inciso V e §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal[28], que dispõem sobre o limite das receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital. A finalidade da norma é impedir que o endividamento público seja utilizado para financiar despesas correntes, preservando o equilíbrio fiscal e a responsabilidade na gestão orçamentária.

No exercício de 2025, as receitas de operações de crédito totalizaram R$ 7.825.298.078,58 na previsão atualizada e R$ 6.539.206.141,42 na execução orçamentária. Já as despesas de capital líquidas, deduzidos os incentivos fiscais a contribuintes, alcançaram R$ 13.028.206.330,89 na previsão atualizada e R$ 9.391.610.394,65 na execução.

Dessa forma, verifica-se que **as receitas de operações de crédito permaneceram inferiores às despesas de capital líquidas, com margem positiva** de R$ 5.202.908.252,31 na previsão atualizada e de R$ 2.852.404.253,23 na execução orçamentária. Assim, restou evidenciado o **cumprimento da Regra de Ouro pelo Estado do Ceará no exercício de 2025**.

5.1.1.4 Limite da Relação entre Despesas Correntes e Receitas Correntes

O **art. 167-A da Constituição Federal**, incluído pela Emenda Constitucional nº 109/2021, estabelece **mecanismo de ajuste fiscal aplicável aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios quando a relação entre despesas correntes e receitas correntes, apurada em período de 12 meses, superar 95%**. Nessa hipótese, é facultada a adoção de vedações voltadas à contenção de despesas, especialmente as relacionadas à criação de cargos, concessão de vantagens, reajustes, realização de concursos e ampliação de despesas obrigatórias.

O § 1º do mesmo dispositivo prevê, ainda, que, quando a despesa corrente superar 85% da receita corrente, sem exceder 95%, as medidas de ajuste podem ser implementadas, no todo ou em parte, por ato do Chefe do Poder Executivo, com vigência imediata e posterior submissão ao Poder Legislativo.

[28] Art. 32 da Lei Complementar nº 101/2000 "O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente. §1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: [...] V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição; [...] §3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte: I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste; II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital; III - (VETADO)".

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Trata-se, portanto, de **indicador relevante para acompanhamento da sustentabilidade fiscal do ente**.

No exercício de 2025, com base nos dados do Balanço Orçamentário divulgado no RREO do 6º bimestre e nas informações do Siafe-CE, as despesas correntes do Estado do Ceará somaram R$ 41.652.947.262,08, enquanto as receitas correntes alcançaram R$ 44.980.402.920,51. A **relação apurada foi de 92,60%, ficando abaixo do limite de 95% previsto no art. 167-A da Constituição Federal**.

Assim, não se verificou a ultrapassagem do gatilho constitucional de 95%. Contudo, como o percentual ficou acima do patamar de 85%, o indicador merece acompanhamento, especialmente quanto à preservação da poupança corrente e à capacidade do Estado de manter equilíbrio entre receitas e despesas correntes.

5.2 Constituição do Estado do Ceará

Com o foco na Constituição do Estado do Ceará, examinou-se nesta seção o cumprimento de indicadores percentuais mínimos e máximos relativos ao Novo Regime Fiscal, aos investimentos no setor público estadual no interior do Estado do Ceará e ao fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica, bem como à destinação de recursos a fundos de financiamento ao setor produtivo.

5.2.1 Novo Regime Fiscal

Nesta subseção, foi analisado se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2025, cumpriu o intitulado "Novo Regime Fiscal", instituído pela Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado, em especial no que tange ao limite estabelecido para as despesas primárias correntes do Poder Executivo estadual.

Em 2025, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 130/2025, que prorrogou o Novo Regime Fiscal por mais cinco exercícios financeiros e excluiu, nos exercícios de 2025 e 2026, as despesas relativas à Segurança Pública (Função 06) do cômputo submetido ao teto de gastos.

Portanto, a partir dessa atualização, apurou-se o limite de despesas aplicável ao Poder Executivo no exercício de 2025, no valor de R$ 14.739.717.216,85, considerando que a execução orçamentária do Poder Executivo estadual em 2025 foi em torno de R$ 13,095 bilhões de reais, verificou-se **não ter o Governo do Estado do Ceará ultrapassado o limite de gastos estabelecido na Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016 para as despesas primárias correntes do Poder Executivo.**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

5.2.2 Investimentos

Aplicação da arrecadação tributária em investimentos

A Constituição do Estado do Ceará prevê, no art. 205, § 2º, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado.

Para o exercício de 2025, a LDO, Lei nº 18.973/2024, em seu art. 97, com redação dada pela Lei nº 19.117/2024, definiu essa **meta com base na média dos valores empenhados nos grupos** de natureza da despesa **4** - Investimentos e **5** - Inversões Financeiras, nas **fontes 500** (Recursos Ordinários) **e 761** (Recursos Vinculados ao Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza), nos **oito exercícios anteriores**, resultando na **meta** anual de investimentos de **R$ 1.378.386.582,94** para o exercício de 2025.

Conforme apuração da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o **Estado empenhou, em 2025, R$ 5.120.078.603,76** em investimentos e inversões financeiras. Desse total, R$ 4.706.941.578,67 integram a base de cálculo da meta de interiorização, por excluir a Região 15 - Estado do Ceará, nos termos do art. 98, § 2º, da LDO.

Investimentos no setor público estadual do interior do Estado

A Constituição Estadual do Ceará, em seu art. 210, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleça o valor dos investimentos do setor público estadual nessa área. Em cumprimento a esse dispositivo, o art. 98 da LDO fixou, para 2025, meta mínima de 40% do total empenhado nos grupos 4 - Investimentos e 5 - Inversões Financeiras, excluída a Região 15 da base de cálculo.

No exercício analisado, os investimentos no interior somaram R$ 2.747.542.322,27, equivalentes a **58,37%** da base de cálculo. O percentual **superou a meta mínima** de 40% em 18,37 pontos percentuais, evidenciando o cumprimento do art. 210 da Constituição Estadual e do art. 98 da LDO.

Também se observa **crescimento em relação ao exercício anterior**. Em 2024, os investimentos no interior haviam alcançado R$ 1.931.734.210,93; em 2025, passaram para R$ 2.747.542.322,27, com acréscimo de R$ 815.808.109,34, correspondente a 42,23%.

O aumento dos investimentos destinados ao interior do Estado revela evolução positiva na execução orçamentária e indica maior direcionamento de recursos às regiões fora da Grande Fortaleza. Esse resultado é relevante porque a interiorização dos investimentos contribui para ampliar a presença do Estado nas diferentes regiões,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

fortalecer a infraestrutura pública e reduzir desigualdades territoriais. Além de demonstrar o cumprimento da meta estabelecida na LDO, a elevação dos valores aplicados no interior sinaliza esforço de descentralização da ação governamental e de promoção de desenvolvimento regional mais equilibrado.

5.2.3 Fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica (Funcap)

A presente seção examina a aplicação de recursos destinados ao fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, com foco na Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa (Funcap). A análise tem por objetivo verificar se, no exercício de 2025, o Governo do Estado do Ceará observou a dotação mínima prevista no art. 258 da Constituição Estadual.

A Emenda Constitucional Estadual nº 122/2023 conferiu nova redação ao art. 258 da Constituição do Estado do Ceará, estabelecendo que o Estado manterá fundação de amparo à pesquisa para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, com dotação mínima correspondente a 2% da receita tributária. O § 2º do mesmo dispositivo prevê que, caso a Funcap não execute a dotação mínima, poderão ser considerados, para sua implementação, os gastos realizados na função "Ciência e Tecnologia" do Orçamento Geral do Estado.

No exercício de 2025, a Receita Tributária Líquida do Tesouro Estadual, considerada para essa finalidade, foi de R$ 16.835.885.420,56. Assim, a dotação mínima correspondente a 2% seria de R$ 336.717.708,41.

Conforme dados extraídos do Siafe-CE, a dotação atualizada da Funcap alcançou R$ 174.693.341,57, equivalente a 1,04% da Receita Tributária Líquida. Já a despesa executada pela Fundação somou R$ 156.493.265,35, correspondente a 0,93%. Portanto, considerada isoladamente, a Funcap não atingiu o percentual de 2% previsto no art. 258 da Constituição Estadual.

Entretanto, nos termos do § 2º do referido dispositivo, a apuração passou a considerar os gastos da função "Ciência e Tecnologia" do Orçamento Geral do Estado, que totalizaram R$ 669.002.577,23 em 2025. Esse montante correspondeu a 3,97% da Receita Tributária Líquida, superando o parâmetro constitucional em R$ 332.284.868,82, ou 1,97 ponto percentual.

Dessa forma, **embora a execução direta da Funcap tenha ficado abaixo da dotação mínima de 2%, o Estado do Ceará cumpriu o parâmetro constitucional quando considerados os gastos da função "Ciência e Tecnologia", conforme autorizado pelo art. 258, § 2º, da Constituição Estadual**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

5.2.4 Fundos de Financiamento ao Setor Produtivo

Nesta subseção, analisou-se a questão do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE), instituído pela Emenda Constitucional nº 107/2021, que alterou o art. 209 da Constituição Estadual.

De acordo com o art. 209 da Constituição do Estado do Ceará, o Estado deve destinar recursos para ao fomento e ao incremento do microempreendedorismo, inclusive por meio de crédito popular, com reserva de até 10% para microempreendedores com deficiência e para mulheres microempreendedoras chefes de família, além da destinação prioritária de 20% dos recursos para ações em municípios do interior.

No exercício de 2025, conforme dados do Siafe-CE, as despesas classificadas no Programa 274 - Empreende Ceará, referentes ao Fundo de Investimentos de Microcrédito Produtivo do Ceará, somaram R$ 77.557.269,31 empenhados e R$ 77.057.883,22 pagos. Os recursos foram repassados à Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece), responsável pela operacionalização do Programa de Microcrédito Produtivo, Ceará Credi.

Quanto à concessão efetiva de créditos, o montante total informado no Balanço Geral foi de R$ 60.488.358,00. Desse valor, R$ 26.835.795,00 foram destinados a municípios do interior do Estado, correspondendo a 44,37% do total concedido. O **percentual superou o parâmetro de 20% previsto no art. 3º da Emenda Constitucional nº 107/2021 para o fomento de ações em municípios do interior**.

Também se verificou destinação relevante a públicos prioritários. Do total concedido, R$ 1.814.650,74 foram direcionados a **pessoas com deficiência, equivalentes a 3%**, e R$ 27.219.761,10 a **mulheres chefes de família, correspondentes a 45%**. Em conjunto, essas destinações somaram R$ 29.034.411,84, valor superior ao parâmetro de referência de 10% do total concedido, equivalente a R$ 6.048.835,80.

Dessa forma, constatou-se o **cumprimento do mandamento constitucional relativo ao fomento do microempreendedorismo, com destaque para a interiorização dos recursos e para o atendimento de segmentos prioritários da política pública**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

5.2.5 Despesas de Capital do Ensino Superior

O art. **224 da Constituição Estadual do Ceará**[29] estabeleceu que o Governo Estadual deveria aplicar, mensalmente, **nunca menos de um quinto da parcela prevista no art. 212 da Constituição Federal em despesas de capital do sistema de ensino superior público estadual**.

No exercício de 2025, as despesas consideradas para fins de manutenção e desenvolvimento do ensino somaram R$ 8.819.222.192,66. Desse modo, o parâmetro mínimo de um quinto corresponderia a R$ 1.763.844.438,53.

Conforme apuração da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, as despesas totais na subfunção Ensino Superior alcançaram R$ 1.017.314.259,40. Contudo, desse montante, **apenas R$ 117.611.944,35 corresponderam a despesas de capital, valor equivalente a 1,33% das despesas em MDE e a apenas 6,67% do mínimo exigido pelo art. 224 da Constituição Estadual**, razão pela qual a Diretoria do TCE/CE consignou como **achado** o **descumprimento da aplicação mínima em despesas de capital do sistema de ensino superior público estadual** no exercício de 2025.

Sobre o assunto, o governo estadual alegou, em suas razões de defesa, que:

- À luz do art. 211, §§ 2º e 3º, da Constituição Federal, a atuação dos entes federativos se dá em regime de colaboração, cabendo aos Estados atuação prioritária no ensino médio.
- A **alocação de recursos na subfunção ensino superior** apresentou evolução significativa no período analisado. As despesas empenhadas passaram de R$ 753.620.438,29, em 2023, para R$ 833.440.679,76, em 2024, e R$ 1.017.314.259,40, em 2025. O crescimento foi de 10,59% entre 2023 e 2024 e de 22,06% entre 2024 e 2025, demonstrando aceleração no último exercício e **aumento acumulado de 34,99% no triênio**.
- Esse movimento também se reflete na **execução orçamentária direta das universidades estaduais**, cujo total **passou de R$ 668.445.824,96, em 2023**, para R$ 741.019.929,98, em 2024, **alcançando R$ 896.181.494,32, em 2025**. No período, houve **crescimento acumulado de 34,07%**, com incremento mais expressivo entre 2024 e 2025, quando a execução aumentou 20,94%.

[29] Art. 224 da Constituição Estadual. O Governo Estadual aplicará, mensalmente, nunca menos de um quinto da parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal para despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, respeitada a proporcionalidade dos recursos repassados às universidades públicas estaduais nos últimos dois anos anteriores à promulgação desta Constituição.
Parágrafo único. Ficam as universidades públicas estaduais autorizadas, para fins de assegurar a autonomia da gestão financeira, a transferir e utilizar, na medida de suas necessidades, os recursos estabelecidos neste artigo, para despesas com material de consumo, serviços de terceiros e encargos, remuneração de serviços pessoais, outros serviços e encargos, diversas despesas de custeio, despesas de exercícios anteriores e vice-versa.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Execução orçamentária pelas Universidades Estaduais

Órgão	2023	2024	2025
Fundação Universidade Estadual do Ceará	R$ 390.460.605,43	R$ 418.228.940,49	R$ 519.237.978,99
Fundação Universidade Vale do Acaraú	R$ 120.088.980,62	R$ 143.305.756,41	R$ 167.524.018,07
Fundação Universidade Regional do Cariri	R$ 157.896.238,91	R$ 179.485.233,08	R$ 209.419.497,26
Total	**R$ 668.445.824,96**	**R$ 741.019.929,98**	**R$ 896.181.494,32**

Fonte: Manifestação protocolada em julho/2026

- No que se refere especificamente quanto à **metodologia aplicada para aferição dos valores aplicados em Educação Superior**, há **contradição no art. 224 da Constituição Estadual**, pois enquanto o *caput* determina a aplicação de recursos em despesas de capital do sistema de ensino superior público estadual, o parágrafo único autoriza as universidades públicas estaduais, para fins de autonomia de gestão financeira, a transferir e utilizar esses recursos em despesas de custeio, como material de consumo, serviços de terceiros, remuneração de serviços pessoais, despesas de exercícios anteriores e outras despesas correntes.
- Há **inconsistência metodológica na apuração do limite**, pois o art. 224 da Constituição Estadual remete à "parcela a que se refere o art. 212 da Constituição Federal". Essa expressão deveria ser compreendida como o mínimo constitucional de 25% da receita líquida de impostos e transferências, e não como o valor total efetivamente aplicado pelo Estado em MDE. Assim, ao utilizar como base o montante efetivamente aplicado em educação, e não o piso constitucional, o cálculo teria ampliado indevidamente o valor mínimo exigido para despesas de capital no ensino superior.

Em resposta, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE **refez os cálculos**, adotando como base o mínimo constitucional de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal, e não o percentual efetivamente aplicado pelo Estado em manutenção e desenvolvimento do ensino, que foi de 25,17%.

Mesmo com a adoção desse critério, mais favorável ao governo estadual, a irregularidade permaneceu. Considerada a base de R$ 8.759.692.585,58, **o valor mínimo a ser aplicado em despesas de capital do sistema de ensino superior público** estadual, nos termos do art. 224 da Constituição Estadual, corresponderia a **R$ 1.751.938.517,12.** Todavia, os gastos classificados como **despesas de capital no ensino superior somaram apenas R$ 117.611.944,35, montante inferior ao parâmetro constitucional**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Dessa forma, a **Diretoria do TCE/CE concluiu pela permanência do achado**, sugerindo **recomendar "ao Poder Executivo** que adote medidas com o objetivo de viabilizar o cumprimento da meta de aplicação das despesas de capital do sistema de ensino superior público do Estado do Ceará, conforme disposto no artigo 224 da Constituição Estadual do Ceará."

O **MPC/TCE-CE**, quanto aos **aspectos metodológicos** de aferição dos valores aplicados no ensino público superior, entendeu que:

- O cumprimento do dispositivo constitucional **não depende exclusivamente do montante aplicado em despesas de capital**, devendo a análise da matéria considerar, de forma conjunta, a autonomia financeira das universidades estaduais e a possibilidade de remanejamento de recursos para despesas correntes, nos termos do art. 219 da Constituição Estadual.
- A metodologia de cálculo deve **tomar como base o mínimo constitucional de 25%** da receita resultante de impostos, conforme o art. 212 da Constituição Federal, e não o valor efetivamente aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino quando superior ao mínimo constitucional.

Apesar disso, reconheceu que **tanto as despesas de capital na subfunção Ensino Superior quanto o total aplicado nessa subfunção ficaram abaixo do parâmetro** de um quinto previsto no art. 224 da Constituição Estadual.

Feitas essas considerações, o MPC/TCE-CE ressaltou que a **matéria é nova no âmbito das contas de governo do Estado do Ceará**, não havendo registro de exame específico, em exercícios anteriores, sobre o cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual. Com base nisso e na **ausência de orientação consolidada neste Tribunal de Contas e** nas **divergências interpretativas** relacionadas ao alcance do art. 224 da Constituição do Estado do Ceará, entendeu que, **no presente exercício**, a **gravidade do descumprimento da regra constitucional deve ser relevada**.

Ao final, acompanhou a sugestão da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE para que o Poder Executivo adote medidas voltadas a viabilizar o cumprimento do referido dispositivo constitucional, com a definição de parâmetros mais claros para os exercícios seguintes.

Nesse particular, registre-se que a Diretoria de Contas de Governo/**Secex/TCE-CE, embora tenha acolhido a metodologia mais favorável apresentada pelo Governo do Estado, manteve a conclusão quanto à insuficiência da aplicação de recursos em despesas de capital destinadas ao sistema de ensino superior público estadual**.

Com efeito, tomando-se por base o montante correspondente à aplicação mínima de 25% estabelecida no art. 212 da Constituição Federal, no importe de R$

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

8.759.692.585,58, a fração de um quinto prevista no art. 224 da Constituição Estadual alcançaria R$ 1.751.938.517,12.

Sucede que as despesas de capital efetivamente registradas na subfunção Ensino Superior perfizeram apenas R$ 117.611.944,35, revelando-se significativamente inferiores ao montante resultante da aplicação do parâmetro constitucional adotado.

Sem embargo, entendo que o tema requer cautela.

Trata-se de questão **apreciada, pela primeira vez, no âmbito das contas de governo do Estado do Ceará**, não havendo, até o momento, orientação consolidada deste Tribunal de Contas quanto ao alcance e à aplicação do art. 224 da Constituição Estadual.

A prudência hermenêutica mostra-se igualmente necessária diante da própria arquitetura normativa do dispositivo, cuja redação comporta aparente **tensão interpretativa**. Com efeito, ao passo que o *caput* alude à destinação dos recursos para despesas de capital, o parágrafo único, em consideração à autonomia de gestão financeira assegurada às universidades estaduais, autoriza sua aplicação também em despesas de custeio. Impõe-se, portanto, a interpretação sistemática e harmônica das normas que integram o referido preceito constitucional, evitando-se conferir ao caput alcance que esvazie a disposição específica contida em seu parágrafo único.

Nesse contexto, aplica-se a diretriz do **art. 23 da LINDB**, segundo a qual a decisão controladora que estabeleça orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado deve prever **regime de transição** quando necessário ao cumprimento proporcional, equânime e eficiente do novo dever. Assim, embora subsista a **necessidade de observância e adequação ao comando constitucional**, considero cabível **atenuar a gravidade do achado neste primeiro exame** específico da matéria, sem prejuízo da adoção das medidas necessárias ao integral cumprimento da norma.

Também deve ser considerada, como **circunstância atenuante**, a **evolução dos recursos destinados ao ensino superior**. As despesas empenhadas na subfunção Ensino Superior passaram de R$ 753.620.438,29, em 2023, para R$ 1.017.314.259,40, em 2025. A execução orçamentária direta das universidades estaduais também cresceu, passando de R$ 668.445.824,96 para R$ 896.181.494,32 no mesmo período. Esses dados evidenciam esforço da Administração Estadual na ampliação da aplicação de recursos no ensino superior, embora não afastem a necessidade de cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual.

Nesse cenário, mostra-se necessário que o Poder Executivo Estadual promova a definição de metodologia clara, objetiva e transparente para a apuração do montante mínimo a ser aplicado no sistema de ensino superior público estadual. Essa providência deve permitir não apenas a adequada verificação do cumprimento do art. 224 da

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Constituição Estadual, mas também a adoção tempestiva das **medidas orçamentárias e financeiras necessárias à observância do referido comando constitucional nos exercícios seguintes**.

À vista disso, Voto no sentido de expedir **nova recomendação**, com a redação que segue:

> Ao Poder Executivo Estadual que adote medidas para viabilizar o cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual, mediante definição de metodologia clara, objetiva e transparente para apuração do montante mínimo a ser aplicado no sistema de ensino superior público estadual, observada a interpretação conjunta do *caput* e do parágrafo único do referido dispositivo, bem como a autonomia financeira das universidades estaduais prevista no art. 219 da Constituição Estadual.

5.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

Nesta seção, propôs-se a analisar se o Governo do Estado do Ceará atendeu aos parâmetros e/ou limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, especialmente quanto à Receita Corrente Líquida, às despesas com pessoal do Poder Executivo, à disponibilidade de caixa e restos a pagar, à alienação de ativos e aplicação dos recursos, à dívida consolidada e às operações de crédito, garantias e contragarantias.

5.3.1 Receita Corrente Líquida – RCL

A Lei Complementar nº 101/2000 conceituou a receita corrente líquida, no art. 2º, IV e §3º, como o somatório das receitas correntes arrecadadas no mês de referência e nos onze anteriores, deduzidas, no caso dos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação previdenciária.

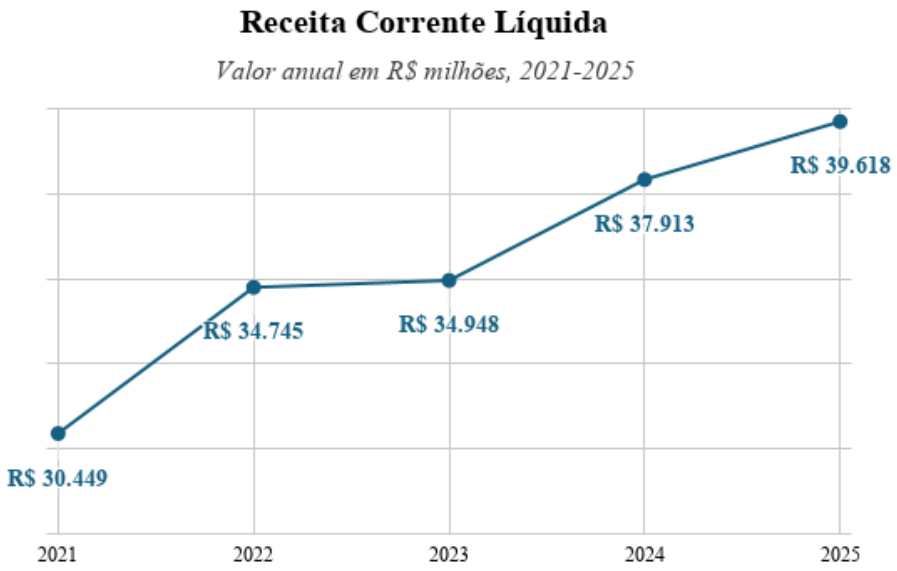
Além de (e até por) indicar os recursos de que dispõe o governo para atender às suas despesas, a RCL serve de parâmetro para a definição do montante da reserva de contingência e para aferir alguns dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como os da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação.

A Receita Corrente Líquida do Estado do Ceará, no exercício de 2025, atingiu o montante de **R$ 39.618.216.873,59**, de acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO/6º bimestre/2025) – valor coincidente com o apurado pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE a partir dos dados

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR). Eis a cifra que norteará as análises seguintes.

O gráfico a seguir apresenta a evolução da Receita Corrente Líquida do Estado do Ceará nos últimos cinco exercícios:



Fonte: Elaborado pelo Relator.

A Receita Corrente Líquida do Estado apresentou trajetória de crescimento no período de 2021 a 2025. Esse comportamento ascendente é relevante para a análise da regularidade fiscal e orçamentária, pois indica ampliação da disponibilidade de receitas para o custeio das despesas públicas e para o cumprimento de limites legais.

5.3.2 Despesas com pessoal

Limites máximo, de alerta e prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal

Os limites de despesa com pessoal, ativo e inativo, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por determinação do art. 169 da Constituição da República, foram estabelecidos em lei complementar. É a Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente o art. 19 e ss. da Lei Complementar nº 101/2000.

A despesa com pessoal do Estado, em cada período de apuração, não poderá exceder a 60% da RCL, sendo que ao Poder Executivo estadual cabe apenas 49% da RCL. É a exegese do art. 19, II[30], c/c art. 20, II, "c", ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal e o que se houve por bem intitular "limite máximo". A Lei de Responsabilidade Fiscal alude a outros dois limites, alcunhados por "de alerta" e "prudencial". Devido ao

[30] Art. 19, II da LRF. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: [...] Estados: 60% (sessenta por cento).

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

limite de alerta, prescrito no art. 59, §1º, II[31] da LRF, incumbe a este Tribunal de Contas alertar ao Poder Executivo quando constatar que o montante com a despesa ultrapassou 90% do limite máximo. Já o prudencial, que se estipulou no parágrafo único do art. 22[32] da LRF, consiste em 95% do limite máximo e, se acaso a despesa com pessoal do Poder Executivo exceder a esse limite, a lei impôs uma série de restrições para os atos de pessoal que possam implicar em aumento de despesa. Tais foram as porcentagens que respaldaram os exames vindouros.

Pois bem. Constatou-se que o Poder Executivo estadual atingiu o percentual de **40,92% da Receita Corrente Líquida Ajustada**, **abaixo, portanto**, dos **limites máximo (48,60%), de alerta (43,74%) e prudencial (46,17%)**.

5.3.3 Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

O Regime Próprio de Previdência Social deve observar o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do art. 40 da Constituição Federal, do art. 69 da Lei Complementar nº 101/2000 e da Lei nº 9.717/1998. A transparência dessas informações é assegurada, entre outros instrumentos, pelo Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias, Anexo 4 do RREO, e pelo Demonstrativo da Projeção Atuarial, Anexo 10 do RREO, conforme art. 53, II e § 1º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Da análise do Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, cabe destacar:

No exercício de 2025, o **Fundo em Repartição**, correspondente ao **Plano Financeiro**, apresentou receitas de R$ 2.593.102.633,53 e despesas de R$ 4.007.051.544,96, resultando em **déficit de R$ 1.413.948.911,43**. O **resultado negativo foi superior ao registrado em 2024**, quando o déficit havia sido de R$ 1.147.461.904,94, representando aumento de R$ 266.487.006,49, ou 23,22%.

[31] Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: [...] §1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite.

[32] Art. 22, parágrafo único da LRF. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso: I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição; II - criação de cargo, emprego ou função; III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Para cobertura da insuficiência financeira do Plano Financeiro, o **Estado aportou R$ 1.277.279.042,62 em 2025, valor 19,05% superior ao do exercício anterior**. Esse dado reforça a relevância fiscal do regime, uma vez que a cobertura de insuficiências financeiras impacta diretamente a disponibilidade de recursos do Tesouro Estadual.

No Sistema de Proteção Social dos Militares, Prevmilitar, as receitas somaram R$ 795.550.617,73, enquanto as despesas alcançaram R$ 1.273.824.396,91, resultando em déficit de R$ 478.273.779,18. Em 2024, o déficit havia sido de R$ 30.727.052,08, o que evidencia expressiva ampliação da insuficiência no exercício analisado.

Por outro lado, o **Fundo em Capitalização, Plano Previdenciário**, apresentou **superávit de R$ 650.979.496,10**, decorrente de receitas de R$ 1.411.590.711,10 e despesas de R$ 760.611.215,00. O resultado foi **superior ao observado em 2024**, quando o superávit havia sido de R$ 558.048.944,46. Já as receitas e despesas de administração do RPPS foram de R$ 29.388.320,17 e R$ 30.292.333,56, respectivamente, gerando déficit de R$ 904.013,39, inferior ao déficit de R$ 1.441.041,74 registrado no exercício anterior.

A **projeção atuarial do Fundo em Repartição** indica **tendência de agravamento do resultado previdenciário negativo até 2036**. Segundo os dados apresentados, o déficit projetado passa de R$ 1.155.182.672,09 em 2024 para R$ 4.590.643.427,81 em 2036. Embora haja redução gradual após esse ponto, o resultado permanece negativo até 2050, quando ainda se projeta déficit de R$ 3.466.122.822,25. **Esse cenário recomenda acompanhamento contínuo da evolução das receitas, despesas e aportes necessários à cobertura das insuficiências financeiras**.

Diante disso, foi emitida a **Recomendação nº 27**, no âmbito do Parecer Prévio nº 146/2025, ressaltando a necessidade de adoção de medidas aptas a promover o devido equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema:

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

A Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, esclareceu que:

- Essa situação de déficit previdenciário atinge todo o país.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- O equacionamento do déficit atuarial do regime previdenciário estadual constitui trabalho contínuo, inserido em cenário nacional de insuficiência previdenciária dos RPPS estaduais.
- No Estado do Ceará, houve redução significativa do percentual da Receita Corrente Líquida comprometido com a cobertura da insuficiência previdenciária desde 2017, em decorrência das medidas implementadas, destacando, ainda, que o percentual estadual seria inferior à média nacional observada no período indicado.
- A saúde financeira do regime vem sendo acompanhada por projeções anuais, as quais permitiriam verificar, de forma gradual, a redução do crescimento do déficit.
- No plano estrutural, a Comissão do PASF destacou a **criação da Cearaprev** e da **CE-PREVCOM**, ambas vinculadas à SEPLAG, bem como a **implementação do Sistema de Gestão Previdenciária - SGPREV**, apontado como instrumento de digitalização, otimização de recursos e maior celeridade na tramitação dos processos previdenciários.
- No que se refere à **preservação do equilíbrio financeiro e atuarial**, foi instituída a **segregação de massa dos segurados**, com **distinção entre plano financeiro e plano previdenciário**, além da **definição dos planos PREVID, FUNAPREV e PREVMILITAR**. A Cearaprev passou a exercer a **gestão única do regime**, abrangendo **servidores civis, militares e pensionistas**, observada a **segregação dos respectivos beneficiários**.
- Houve **alterações nas regras de concessão de pensão previdenciária**, com previsão de carência contributiva, tempo mínimo de casamento ou união estável e duração variável do benefício. Foram **modificadas as alíquotas de contribuição** previdenciária dos beneficiários e do Estado, com elevação gradual dos percentuais.
- Foi realizada **atualização cadastral e prova de vida dos segurados e beneficiários**.
- A **reforma da previdência federal** introduzida pela Emenda Constitucional nº 103/2019 **foi recepcionada no âmbito estadual**, com alterações relativas a cálculo de proventos, tempo de contribuição e base de contribuição dos inativos e pensionistas. Quanto aos militares, ocorreram mudanças nas alíquotas, na base de incidência da contribuição e nos requisitos para inativação.
- Foram criados o Conselho Estadual de Políticas de Previdência Social - CEPPS e o Conselho Fiscal, apresentados como instâncias voltadas à deliberação estratégica, fiscalização e organização institucional da Cearaprev.
- No tocante à **segregação de massa**, ocorreram **revisões nos anos** de 2019, 2021, 2024 e 2025, **com transferência de pensões previdenciárias do FUNAPREV para o PREVID**. Tais revisões teriam reduzido o aporte do Tesouro Estadual ao FUNAPREV, sem prejuízo aos servidores assistidos, além de reforçarem a segurança do pagamento futuro dos benefícios.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- A Cearaprev celebrou contrato com a DATAPREV para **acesso ao Sistema de Informações de Registro Civil - SIRC**, com a finalidade de **identificar óbitos e assegurar a regularidade dos pagamentos**, e destacou a instituição da **Central de Processamento Previdenciário - CPP** para conferir maior celeridade à análise e à gestão dos processos de concessão de benefícios.

Ao final, informou que o Governo do Estado, por meio da Cearaprev, seguirá adotando providências e ajustando estratégias para garantir a solvência, a sustentabilidade e a transparência do regime previdenciário, em conformidade com os preceitos constitucionais e legais.

Diante da adoção de diversas medidas estruturais, legais e tecnológicas para preservar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário do Estado do Ceará, a Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE **considerou atendida a Recomendação nº 27**.

O **MPC/TCE-CE acompanhou o posicionamento da Secex/TCE-CE** quanto ao atendimento da referida recomendação, destacando, no entanto, que, diante da persistência da projeção de evolução do déficit previdenciário nos próximos exercícios, **a matéria deve permanecer sob o acompanhamento deste Tribunal de Contas**, **mediante seus diversos instrumentos de fiscalização**, a fim de possibilitar o monitoramento da evolução do cenário atuarial e das medidas adotadas para seu enfrentamento.

No presente item, acompanho a manifestação da Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE e da Procuradoria-Geral de Contas do MPC/TCE-CE, por entender que **as ações implementadas pelo Governo do Estado evidenciam atuação contínua e proativa na busca da sustentabilidade do sistema previdenciário**. Assim, considero **atendida a Recomendação nº 27**, à vista das providências adotadas e dos elementos apresentados nos autos.

5.3.4 Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar integra o Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre, conforme art. 55, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000. Sua finalidade é evidenciar a compatibilidade entre as obrigações financeiras assumidas, a disponibilidade de caixa e a inscrição de restos a pagar, contribuindo para a transparência e o equilíbrio da gestão fiscal.

No 3º quadrimestre de 2025, o Poder Executivo estadual apresentou disponibilidade de caixa bruta de R$ 7.524.665.964,85 e obrigações financeiras de R$ 408.990.547,80. Após os ajustes demonstrados no Anexo 5 do RGF, a **disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados foi de R$ 6.727.218.464,21.**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Considerada a inscrição de restos a pagar não processados do exercício, a disponibilidade de caixa líquida remanescente foi de R$ 4.881.393.708,33, valor 9,97% superior ao apurado no exercício anterior. O resultado indica que **o Poder Executivo encerrou o exercício com disponibilidade suficiente** para suportar as obrigações registradas no demonstrativo.

Quanto ao Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, o art. 43, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que suas disponibilidades de caixa sejam mantidas em conta separada das demais disponibilidades do ente. No exercício de 2025, a **disponibilidade de caixa líquida do RPPS foi de R$ 156.913.843,12**.

5.3.5 Parcerias Público-Privadas

As parcerias público-privadas são disciplinadas pela Lei nº 11.079/2004, que estabelece normas gerais para sua licitação e contratação no âmbito da Administração Pública.

O Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas tem a finalidade de conferir transparência ao cumprimento do limite legal relativo às despesas decorrentes de contratos de parceria público-privada. Nos termos da norma aplicável, os Estados não podem ultrapassar o percentual de 5% da Receita Corrente Líquida com esse tipo de despesa.

No exercício de 2025, conforme dados do demonstrativo específico e do Siafe-CE, as **despesas executadas pelo Estado do Ceará com contratos de parceria público-privada totalizaram R$ 91.491.556,98**, referentes ao Programa Vapt Vupt de Atendimento Integrado ao Cidadão.

Esse montante correspondeu a **0,23% da Receita Corrente Líquida, percentual significativamente inferior ao limite de 5% previsto no art. 28 da Lei nº 11.079/2004**, evidenciando o cumprimento do parâmetro legal no exercício analisado.

5.3.6 Alienação de ativos e aplicação dos recursos

Com o objetivo de preservar o patrimônio público, impedindo "que os valores provenientes da alienação de bens cubram despesas que deveriam ser suportadas por receitas correntes de forma a evitar que haja a dilapidação do patrimônio público", como bem resume o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda[33], é que a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 44, veda "a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que

[33] MINISTÉRIO DA FAZENDA. Manual de Demonstrativos Fiscais 2019. 9ª ed. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/CPU_MDF+9ª%20edição+-+Versão+3+-+18.12.2018+-+com+capa/e0b5b068-3538-4b1a-a6d2-a0b7d9da0f33 Acesso em: 28 mai. 2020.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos".

No exercício de 2025, conforme análise do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, Anexo 11 do RREO, **o Estado do Ceará auferiu R$ 42.527,89 em receitas de alienação de bens**.

Quanto à aplicação dos recursos, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou, nas fontes 755 - Recursos de Alienação de Bens/Ativos - Administração Direta e 756 - Recursos de Alienação de Bens/Ativos - Administração Indireta, **pagamentos exclusivamente em despesas de capital, no montante de R$ 7.837.059,58**.

Considerando o saldo financeiro do exercício anterior, de R$ 19.195.964,74, somado à receita de alienação arrecadada em 2025, de R$ 42.527,89, e deduzido o montante aplicado em despesas de capital, de R$ 7.837.059,58, apurou-se saldo **financeiro remanescente de R$ 11.401.433,05**. Assim, constatou-se o **cumprimento do art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal**.

5.3.7 Dívida consolidada

A Dívida Pública Consolidada, nos termos do art. 29, I, da Lei Complementar nº 101/2000, compreende o montante total das obrigações financeiras do ente assumidas em virtude de leis, contratos, convênios, tratados ou operações de crédito, com amortização em prazo superior a doze meses. Para fins de aplicação dos limites, também integram a dívida consolidada os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que tenham sido incluídos, conforme art. 30, § 7º, da LRF.

No exercício de 2025, a **Dívida Consolidada do Estado do Ceará**, considerado o total de precatórios, alcançou **R$ 19.769.020.293,28**. O montante foi superior ao registrado no exercício anterior, de R$ 18.954.882.256,77, representando **aumento de R$ 814.138.036,51, equivalente a 4,30%**.

Apesar do crescimento nominal, a Dívida Consolidada permaneceu abaixo da meta estabelecida na LDO para o exercício, fixada em R$ 22.413.255.000,00. A diferença foi de R$ 2.644.234.706,72, correspondendo a utilização de 88,20% da meta. Em relação à Receita Corrente Líquida ajustada, a Dívida Consolidada representou 49,97%.

Quanto à **Dívida Consolidada Líquida**, a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal a define como a dívida consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, aplicações financeiras e demais haveres financeiros, fixando para os Estados o limite de 200% da Receita Corrente Líquida.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em 2025, a **DCL do Estado do Ceará foi de R$ 11.968.573.704,41**, equivalente a **30,25% da RCL ajustada**, percentual significativamente inferior ao limite de 200%.

Também nesse caso houve **cumprimento da meta da LDO, que havia fixado a Dívida Consolidada Líquida em R$ 17.218.275.000,00**. O valor apurado ficou R$ 5.249.701.295,59 abaixo da meta, correspondendo a 69,51% do limite previsto para o exercício.

Por fim, o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida registrou **Passivo Atuarial de R$ 88.397.973.299,84**, com **redução de 3,30% em relação ao exercício anterior**. Embora não afaste o cumprimento dos limites fiscais de endividamento, esse dado merece acompanhamento, em razão de sua relevância para a sustentabilidade fiscal de longo prazo.

5.3.8 Operações de crédito

Nos termos do art. 29, inciso II da Lei de Responsabilidade Fiscal, operação de crédito é compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros, devendo o Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de cada exercício conter comparativo das operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, *ex vi* do art. 55, I, "d" da LRF [34].

Concernente aos limites das operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tem-se: a) o limite geral definido no art. 7º, I da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal [35] (a saber: 16% da RCL); b) o limite de alerta do art. 59, §1º, III da LRF [36] (*i.e.*, 90% do limite geral); e c) limite definido no art. 10 da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal [37], para as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (7% da RCL).

[34] Art. 55. O relatório conterá: I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes: [...] d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita.
[35] Art. 7º, I da Resolução SF nº 43/2001. As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4.
[36] Art. 59 da LRF. [...] §1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: [...] III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites.
[37] Art. 10 da Resolução SF nº 43/2001. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A tabela seguinte, elaborada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, indica os valores realizados em 2025 pelo Poder Executivo estadual com operações de crédito e a respectiva porcentagem sobre a RCL, a partir da qual se verificou o **cumprimento do limite geral do art. 7º, I da Resolução SF nº 43/2001 e a desnecessidade do alerta do art. 59, §1º, III da LRF**.

Limite das operações de crédito

(R$1,00)

Apuração do Cumprimento dos Limites	Valor	% sobre a RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	39.565.576.604,51	
Operações Vedadas	0,00	0,00%
Total Considerado para Fins da Apuração do Cumprimento do Limite	**3.773.653.647,07**	**9,54%**
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	6.330.492.256,72	16,00%
Limite de Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) - <%>	5.697.443.031,05	14,40%
Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária	0,00	0,00%
Limite Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária	2.769.590.362,32	7,00%

Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 4 do RGF)

Registre-se que **não houve**, no exercício de 2025, realização das operações de crédito por antecipação da receita (**ARO**), às quais se destinam a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, **nem sequer a realização de operações de crédito nulas ou vedadas**, na forma do art. 33 da LRF[38].

[38] Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.
§1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.
§2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.
§3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3o do art. 23.
§4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do §3º do art. 32.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

5.3.9 Garantias e contragarantias

Neste tópico afere-se se as garantias concedidas pelo Governo do Estado do Ceará em operações de crédito, bem como as contragarantias exigidas, respeitaram o que dispõem o art. 40, §1º, e 55, I, "c", da LRF[39], bem como ao limite de 22% da RCL estipulado no art. 9º, *caput*, da Resolução SF nº 43/2001[40].

Para os efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, garantia é o "compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da federação ou entidade a ele vinculada", nos termos do art. 29, IV, da LRF. Ao concedê-la, o Estado garante o pagamento de dívida contraída em operação de crédito interna ou externa.

Sujeita-se a concessão de garantias a condicionantes estabelecidos na Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, e na própria Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, ao analisar o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores referente ao 3º quadrimestre de 2025, destacou que **o total de garantias concedidas pelo Estado do Ceará no exercício de 2025 foi de R$ 110.997.357,08**, **que corresponde a 0,28% da RCL – abaixo, pois, do limite de 22% da RCL fixado pelo art. 9º da Resolução SF nº 43/2001**.

No âmbito da análise da **prestação de contas relativa ao exercício de 2024**, expediu-se recomendação atinente às contragarantias, nos termos da redação a seguir:

> Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal. (**Recomendação nº 24** do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

[39] Art. 40. [...] § 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:
I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente. [...]

[40] Art. 9º Resolução SF nº 43/2001. O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- A recomendação diz respeito ao Contrato de Empréstimo nº 1502/OC-BR, no valor de US$100.000.000,00, firmado entre a Cagece e o BID, bem como aos Contratos de Garantia celebrados com o Estado do Ceará e com a União, todos relacionados ao Programa de Infraestrutura Básica e Saneamento do Estado do Ceará – SANEAR II;
- Por intermédio da Seplag, da Sefaz e da PGE, no âmbito do processo NUP 46001.005439/2023-14, vêm sendo realizadas diligências junto à Cagece para viabilizar a emissão da Declaração de Contas e, em momento posterior, a finalização do Contrato de Contragarantia a ser firmado entre a Cagece e o Governo do Estado do Ceará, na condição de 1º Garantidor.
- Encontra-se em elaboração a manifestação jurídica sobre a minuta do contrato de contragarantia.

Dessa forma, a Comissão do PASF ressalta que já estão sendo adotadas providências internas no âmbito do Governo do Estado com vistas ao devido atendimento da recomendação.

A **Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE** considerou **"em fase de implementação" a recomendação**, uma vez que o processo informado ainda está em tramitação no Sistema Único Integrado de Tramitação Eletrônica no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará, concluindo que estão em curso as providências administrativas necessárias para seu integral atendimento.

Neste ponto, o **MPC/TCE-CE aderiu ao entendimento da Secex/TCE-CE**.

A contragarantia é instrumento relevante de proteção fiscal, reduzindo a exposição do Estado ao risco de inadimplência de obrigação assumida por terceiro e assegurando maior aderência às condições previstas no art. 40, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal e no art. 18 da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

No caso examinado, embora tenham sido informadas providências administrativas voltadas à regularização da contragarantia relacionada ao Contrato de Empréstimo nº 1502/OC-BR, firmado entre a Cagece e o BID, o processo ainda se encontra em tramitação, inclusive com manifestação jurídica em elaboração. Assim, acompanho a Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE para **considerar a Recomendação nº 24 do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7 em fase de implementação**, mantendo-a para fins de acompanhamento até sua efetiva conclusão.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

5.4 Metas de resultados primário e nominal

A presente seção visou analisar se o Governo do Estado do Ceará atendeu às metas de resultado primário e nominal do exercício de 2025 estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

5.4.1 Metas de resultados primário e nominal da Lei de Diretrizes Orçamentárias

O **resultado primário** corresponde ao saldo entre as receitas primárias e as despesas primárias do ente público.

As receitas primárias, também denominadas não financeiras, são aquelas obtidas sem aumento do endividamento ou redução de ativos do governo, a exemplo da arrecadação tributária, deduzidas as transferências constitucionais e legais, e das receitas decorrentes da prestação de serviços públicos.

As despesas primárias, por sua vez, abrangem os gastos necessários à manutenção da atuação estatal e à oferta de serviços públicos, como pagamento de pessoal, aposentadorias e pensões, custeio da máquina pública e execução de obras, excluídas as despesas financeiras, como juros, amortizações e encargos da dívida.

Esse indicador permite avaliar o impacto da política fiscal sobre o endividamento público, ao demonstrar se o Estado gera receitas suficientes para custear suas despesas não financeiras sem recorrer ao endividamento ou à redução de ativos. Superávits primários podem contribuir para a redução da dívida líquida, especialmente quando direcionados ao pagamento do serviço da dívida. Déficits primários, por outro lado, indicam necessidade de financiamento e podem pressionar a trajetória do endividamento.

Por essa razão, a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve estabelecer metas anuais de resultado primário para o exercício a que se refere e para os dois seguintes, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, combinado com o art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. A fixação dessas metas confere transparência ao esforço fiscal que o governo pretende realizar e permite acompanhar a capacidade do ente de preservar o equilíbrio das contas públicas.

Para o exercício de 2025, a Lei nº 18.973, de 05 de Agosto de 2024 (**LDO estadual**), fixou inicialmente **meta de déficit primário de R$ 969.649.000,00**. Em **17/12/2025, a Lei nº 19.600/2025 alterou esse parâmetro para déficit de R$ 2.633.575.000,00, ampliando o déficit projetado em R$ 1.663.926.000,00**.

Conforme o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2025 e os dados do Siafe-CE, o **Estado do Ceará apurou déficit primário de R$**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

1.233.685.041,68. Embora negativo, o resultado foi inferior ao déficit autorizado pela meta vigente, ficando R$ 1.399.889.958,32 melhor que o limite estabelecido.

Verificou-se, assim, o **atendimento pelo Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2025, à meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo ano**.

No seu parecer, **o MPC/TCE-CE** ressaltou que o Poder Executivo propôs, ao final do exercício de 2025, nova lei para alteração da meta de resultado primário, de modo que o cumprimento da meta ocorreu apenas sob perspectiva formal, em razão da modificação promovida às vésperas do encerramento do exercício, quando a execução fiscal já se encontrava distante do parâmetro originalmente fixado. Nos seus termos:

> **Em vez de adotar as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira** previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal para assegurar o cumprimento da meta originalmente fixada, **o Estado promoveu sua substancial flexibilização legislativa, adequando-a ao resultado que se projetava ao término do exercício**. Desse modo, embora tenha havido o cumprimento formal da meta fiscal posteriormente revista, a alteração promovida esvaziou a finalidade do mecanismo de estabelecimento de metas fiscais e evidencia que a recomendação sob análise não foi plenamente atendida.

Diante disso, o MPC/TCE-CE sugeriu **duas recomendações**, com a redação seguinte:

> Ao Poder Executivo Estadual a adoção de medidas destinadas ao monitoramento do resultado primário, mediante o acompanhamento contínuo da execução orçamentária e financeira e a adequada compatibilização entre receitas e despesas.
>
> Que sejam adotadas tempestivamente as medidas de limitação de empenho e movimentação financeira previstas no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que identificado risco de comprometimento das metas fiscais ao longo do exercício, bem como que eventual alteração da meta fiscal seja acompanhada de justificativa devidamente fundamentada quanto às razões que a tornaram necessária.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Cumpre registrar que **alterações de meta já próximo do fim do exercício enfraquecem sobremaneira a própria razão de ser das metas**. Elas acabam por perder o significado de sinalizar e planejar o comportamento fiscal do governo. No caso em análise, a meta de déficit primário, originalmente fixada em R$ 969.649.000,00 pela Lei nº 18.973/2024, foi alterada, ao final de 2025, para R$ 2.633.575.000,00 pela Lei nº 19.600/2025. Com isso, **a meta quase triplicou, permitindo o cumprimento formal do resultado fiscal, pois, sem a alteração, o déficit primário apurado de R$ 1.233.685.041,68 teria superado o limite inicialmente estabelecido**.

Verifica-se que a **Mensagem nº 9.476/2025**, que deu origem ao Projeto de Lei nº 125/2025 e à Lei nº 19.600/2025, apontou como **fundamento para a revisão da meta** a **alteração do cenário de financiamento do Estado**, especialmente em razão da contratação superveniente de operações de crédito próximas ao encerramento do exercício, as quais não teriam sido integralmente consideradas nas projeções originais da LDO. A justificativa também menciona autorizações legislativas relevantes envolvendo o Banco do Brasil, embora os valores previstos em lei representem limites autorizados, e não necessariamente os montantes efetivamente contratados ou executados.

Nesse contexto, a **justificativa** apresentada mostra-se **plausível** quanto à existência de um novo cenário de financiamento. Contudo, **não evidencia de forma suficiente como as operações efetivamente realizadas impactaram**, de modo específico e proporcional, a ampliação de R$ 1.663.926.000,00 na meta de déficit primário. Por essa razão, embora se reconheça o cumprimento formal da meta vigente ao final do exercício, a alteração tardia recomenda maior cautela e transparência na fundamentação de revisões dessa natureza.

Dessa forma, Voto no sentido de que seja **mantida a Recomendação nº 21** e expedida **nova recomendação**, nos termos a seguir delineados:

> Ao Poder Executivo Estadual a estrita observância ao princípio do equilíbrio fiscal, mediante a adoção de estimativas de receita fundamentadas em premissas conservadoras, o monitoramento contínuo da execução orçamentária e financeira e a implementação tempestiva de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que houver risco de frustração de receitas que possa comprometer as metas fiscais estabelecidas. (**Recomendação nº 21** do Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)
>
> Ao Poder Executivo Estadual que, nas futuras revisões das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, apresente memória de cálculo completa, clara e individualizada, demonstrando a relação entre os valores

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

considerados na revisão e o respectivo impacto sobre a meta de resultado primário, de modo a assegurar maior transparência, rastreabilidade e consistência técnica na fundamentação da alteração proposta.

A tabela a seguir apresenta a evolução nominal do resultado primário nos últimos exercícios:

Exercício	Resultado Primário (R$)
2023	502.740.170,99
2024	22.050.879,16
2025	-1.233.685.041,68

A série histórica evidencia **redução progressiva do resultado primário ao longo do período analisado**. Nos exercícios iniciais, o Estado apresentou superávit, ainda que em trajetória decrescente, o que indica perda gradual de capacidade de geração de resultado fiscal positivo.

Em 2025, observou-se mudança relevante de cenário, com a apuração de déficit primário de R$ 1.233.685.041,68. Esse resultado representou reversão da posição anteriormente superavitária e sinaliza maior pressão sobre o equilíbrio fiscal, especialmente quanto à capacidade de compatibilização entre receitas e despesas primárias e ao cumprimento das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 165, § 2º, da Constituição Federal e do art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O **resultado nominal**, por sua vez, mede a variação da dívida fiscal líquida em determinado período, considerando tanto o resultado primário quanto os efeitos financeiros da gestão fiscal, especialmente juros ativos e passivos. Trata-se, portanto, de indicador mais amplo, voltado a demonstrar a evolução global do endividamento público.

Em linhas gerais, o superávit nominal indica redução da dívida fiscal líquida, enquanto o déficit nominal aponta aumento dessa dívida. Conforme orientação do Manual de Demonstrativos Fiscais, a verificação do cumprimento da meta de resultado nominal deve considerar a metodologia “abaixo da linha”, apurada a partir da variação da Dívida Consolidada Líquida ajustada.

Em 2025, o Estado apurou **superávit nominal de R$ 34.141.089,63**, enquanto a LDO autorizava déficit nominal de R$ 4.769.351.000,00. O resultado foi, portanto, R$ 4.803.492.089,63 melhor que a meta estabelecida, evidenciando o **cumprimento do parâmetro fiscal**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A série histórica do resultado nominal mostra oscilação no período recente: superávit de R$ 715.352.401,21 em 2023, déficit de R$ 2.500.807.908,39 em 2024 e superávit de R$ 34.141.089,63 em 2025. Apesar da melhora em relação a 2024, a trajetória recomenda acompanhamento, especialmente diante da relevância dos resultados fiscais para a sustentabilidade da dívida pública.

5.5 Novo Regime Fiscal

O Novo Regime Fiscal é um mecanismo de controle das despesas públicas que fixa um limite para o crescimento dos gastos do Poder Executivo, com base em parâmetros definidos na legislação estadual. Sua finalidade é preservar o equilíbrio fiscal, assegurar maior previsibilidade na execução orçamentária e impor disciplina ao aumento das despesas primárias, de modo a compatibilizar a expansão do gasto público com a capacidade financeira do Estado.

O Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social do Estado do Ceará foi instituído pela Emenda Constitucional Estadual nº 88/2016, com prazo de vigência de 10 (dez) exercícios financeiros, estabelecendo limites individualizados para as despesas primárias correntes dos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, bem como para as do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Tribunal de Contas do Estado.

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

Segundo apontado pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o Poder Executivo deu pleno **cumprimento ao teto constitucional de gastos**, uma vez que o **valor do teto de gastos do Novo Limite Fiscal para o Poder Executivo, em 2025, foi de R$ 14.739.717.216,85, e houve um gasto total de R$ 13.095.099.398,94**, considerando as Despesas Primárias Correntes mais os Restos a Pagar, tendo sido **utilizado 88,84% desse limite**.

6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A transparência na Administração Pública constitui instrumento essencial para a prestação de contas, o controle social e o acompanhamento da atuação governamental.

Com o objetivo de avaliar a transparência da Administração Pública estadual no exercício de 2025, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE realizou consultas ao Portal da Transparência do Poder Executivo estadual, ao sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda, às publicações nos Diários Oficiais e aos portais dos consórcios públicos de saúde.

Dividiu-se o capítulo em sete seções:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A **seção 6.1** trata da **transparência na gestão fiscal**, com foco na disponibilização das informações necessárias ao acompanhamento da execução orçamentária e financeira do Estado.

A **seção 6.2** aborda a transparência em conformidade com a Lei de Acesso à Informação (**LAI**), especialmente quanto à divulgação de dados e documentos voltados à garantia do acesso à informação pública.

A **seção 6.3** examina a disponibilização de informações em **dados abertos**, com atenção à quantidade, diversidade temática e atualização das bases disponibilizadas.

A **seção 6.4** trata da **transparência nos consórcios públicos de saúde**, a partir da análise dos respectivos portais e da divulgação dos demonstrativos obrigatórios e das transferências realizadas pelo Estado.

A **seção 6.5** aborda a **transparência na execução do Plano Plurianual (PPA)**, com foco na disponibilização dos relatórios de acompanhamento e monitoramento do PPA 2024-2027 e na atualização das informações nos canais oficiais.

A **seção 6.6** examina o **desempenho do Estado no Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP)**, com destaque para a evolução do índice de transparência e para a obtenção da classificação "Diamante" em 2025.

A **seção 6.7** trata da **Ouvidoria do Estado do Ceará** como instrumento de escuta da sociedade, participação social, avaliação dos serviços públicos e incentivo ao controle social.

De modo geral, filio-me à análise contida no Relatório Técnico das Contas do Governador de 2025, com as considerações a seguir.

6.1 Transparência na Gestão Fiscal

No tocante à transparência na gestão fiscal, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE examinou o cumprimento das exigências previstas nos **arts. 48, 52 e 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal**, bem como no **Decreto Federal nº 10.540/2020**, que estabelece o padrão mínimo de qualidade do Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle.

A análise realizada no Portal da Transparência do Poder Executivo estadual indicou o **atendimento** dos requisitos avaliados, incluindo a divulgação dos planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, das prestações de contas e respectivo parecer prévio, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e das versões simplificadas desses documentos.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Também foi verificada a **disponibilização**, em meio eletrônico de acesso público, de informações relativas à execução da despesa e da receita, em conformidade com o **art. 48, § 1º, inciso II, da LRF e com o art. 8º do Decreto Federal nº 10.540/2020**. Entre essas informações, constam dados sobre empenho, liquidação, pagamento, beneficiário, classificação orçamentária, convênios, procedimentos licitatórios, previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento da receita.

Quanto aos prazos de publicação, constatou-se que os **RREOs** referentes aos seis bimestres de 2025 **foram publicados** nos Diários Oficiais do Estado, observando o **art. 52 da LRF**. Da mesma forma, os **RGFs** relativos aos três quadrimestres do exercício foram publicados **nos prazos previstos** no **art. 55, § 2º, da mesma lei**.

Além da publicação nos Diários Oficiais, os referidos relatórios também foram **disponibilizados no Portal da Transparência do Poder Executivo estadual e no sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda**.

Dessa forma, a análise evidenciou, no exercício de 2025, o **atendimento dos requisitos de transparência fiscal** examinados, permitindo o acompanhamento da execução orçamentária e financeira pelo controle institucional e pela sociedade.

6.2 Transparência em conformidade com a Lei de Acesso à Informação

No tocante à transparência em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE examinou o atendimento das exigências previstas na Lei nº 12.527/2011, que regulamenta o direito de acesso à informação previsto no art. 5º, inciso XXXIII, no art. 37, § 3º, inciso II, e no art. 216, § 2º, da Constituição Federal.

A análise realizada no **Portal da Transparência do Poder Executivo estadual** indicou o **atendimento** dos requisitos avaliados, especialmente quanto à **divulgação da estrutura organizacional, competências, endereços, telefones e horários de atendimento** das unidades administrativas, conforme previsto no art. 8º, § 1º, inciso I, da LAI.

Também foi verificada a **disponibilização de informações relativas a repasses e transferências de recursos financeiros, despesas, procedimentos licitatórios, contratos celebrados e dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras**, em conformidade com o art. 8º, § 1º, incisos II a V, da Lei nº 12.527/2011.

Além disso, constatou-se a existência de respostas a perguntas frequentes da sociedade, ferramenta de pesquisa de conteúdo, possibilidade de **gravação de relatórios em formatos eletrônicos abertos** e **medidas de acessibilidade de conteúdo**

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

para pessoas com deficiência, conforme exigido pelo art. 8º, § 1º, inciso VI, e § 3º, incisos I, II e VIII, da LAI.

Dessa forma, a análise evidenciou, no exercício de 2025, o **atendimento dos requisitos de transparência ativa** examinados à luz da Lei de Acesso à Informação, assegurando condições para o acesso público às informações da Administração estadual.

6.3 Disponibilização de Informações em Dados Abertos

No que se refere à disponibilização de informações em dados abertos, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE examinou as informações publicadas no Portal da Transparência do Poder Executivo estadual.

No âmbito estadual, verificou-se a disponibilização de conjuntos de dados em formatos CSV e XLSX sobre temas como **execução orçamentária e financeira**, **dados contábeis**, informações de **servidores**, **obras** rodoviárias **e edificações, diárias, contratos e convênios**.

Também foi identificada a publicação do **Plano de Dados Abertos do Poder Executivo Estadual**, do **Manual de Uso do Portal de Dados Abertos**, do **inventário de dados** e de **API destinada à realização de consultas**, o que demonstra a existência de **instrumentos voltados à ampliação do acesso e da reutilização das informações públicas**.

Apesar do **avanço** em relação ao exercício anterior, com aumento da quantidade de recursos disponibilizados, a Diretoria do TCE/CE registrou que **a maior parte dos dados ainda se concentra na Secretaria da Fazenda, na Secretaria do Planejamento e Gestão e na Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado**. Persistem, assim, **lacunas em áreas prioritárias da atuação estatal**, como saúde, segurança e educação, bem como em bases de outros órgãos e secretarias.

Além disso, foram identificados **recursos com dados desatualizados, restritos a registros de períodos anteriores**, a exemplo de ação de governo, informações contábeis, saldos e contas, fonte de recurso, natureza da receita, produto, programa de governo e unidade gestora.

Dessa forma, embora tenha havido ampliação da disponibilização de dados abertos, a análise evidencia a **necessidade de aprimoramento quanto à diversidade temática, à participação dos órgãos setoriais e à atualização periódica das bases publicadas**.

No âmbito da análise de **prestações de contas relativas a exercícios anteriores**, foram expedidas **duas recomendações** atinentes à disponibilização de **dados abertos**, as quais serão objeto de apreciação conjunta:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Recomendação nº 28: "Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos." (Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Recomendação nº 29: "Ao Governo do Estado que aprimore o sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras." (Parecer Prévio nº 146/2025 no Processo nº 07448/2025-7)

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, esclareceu que:

- O atendimento às Recomendações nº 28 e nº 29 do TCE-CE está estruturado no **Plano de Dados Abertos do Poder Executivo do Estado do Ceará para o biênio 2025-2026** e na **Política de Dados Abertos instituída pelo Decreto nº 36.746/2025**;
- O **portal Ceará Transparente** já conta com **seção específica de Dados Abertos e API**, e o Plano de Dados Abertos 2025-2026 estabelece critérios para padronização, segurança, atualização e definição de responsáveis pelos conjuntos de dados;
- A **base atual** possui **146 registros de dados abertos**, e há **previsão de ampliação e diversificação para 2025 e 2026**, com inclusão de novos conjuntos de dados em diferentes áreas governamentais e análise contínua de novas bases para futura abertura;
- A CGE realizará **capacitações** para estimular o uso dos dados pela população e pelos servidores, com foco em conscientização, habilitação técnica e fomento à inovação. As ações de aprimoramento e incentivo já teriam refletido no aumento das visualizações da página de dados abertos, de 9.662 em 2024 para 17.756 em 2025.

A Diretoria de Contas de Governo da Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE reconheceram os avanços constatados; não obstante, assentaram que as recomendações ainda se encontram **em fase de implementação**.

A disponibilização de dados abertos constitui instrumento relevante para o fortalecimento da transparência pública, do controle social e da reutilização das informações governamentais pela sociedade. A publicação de bases acessíveis, atualizadas e em formatos adequados amplia as possibilidades de acompanhamento da

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

atuação estatal, de realização de análises independentes e de aperfeiçoamento das políticas públicas.

No caso concreto, verifica-se que o Poder Executivo Estadual apresentou avanços no tema, especialmente com a elaboração do Plano de Dados Abertos para o biênio 2025-2026, a instituição da Política de Dados Abertos pelo Decreto nº 36.746/2025, a disponibilização de seção específica de dados abertos e de API no portal Ceará Transparente, além da previsão de ampliação das bases publicadas.

Apesar desses avanços, ainda se mostra necessário acompanhar a evolução das medidas adotadas, especialmente quanto à diversificação temática das bases, à inclusão de informações de áreas prioritárias, como saúde, segurança e educação, à participação dos diferentes órgãos e secretarias e à atualização periódica dos dados disponibilizados.

Dessa forma, considero adequada a **manutenção das Recomendações nº 28 e nº 29 em fase de implementação**, a fim de acompanhar a consolidação da política de dados abertos e verificar se as ações previstas resultarão em ampliação efetiva, atualização contínua e maior utilização das informações públicas pela sociedade.

No exame das **prestações de contas do exercício de 2024**, este Tribunal de Contas expediu a **Recomendação nº 33**, com a redação a seguir:

> À atual gestão do Governo do Estado que apresente estudo em relação a terceirização e inclua nos portais da transparência os dados físicos e financeiros referentes a essa matéria.

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, esclareceu que:

- O Governo do Estado, por meio da Secretaria do Planejamento e Gestão – SEPLAG, vem adotando **medidas voltadas ao fortalecimento da transparência das informações relacionadas à terceirização** no âmbito da Administração Pública Estadual;
- **Parte dos dados físicos referentes aos trabalhadores terceirizados já se encontra disponível** para consulta pública no portal Ceará Transparente, possibilitando o acompanhamento dessas informações pela sociedade;
- A SEPLAG, por intermédio da Coordenadoria de Serviços Terceirizados – COSET, reafirmou o **compromisso** de promover o contínuo aprimoramento da qualidade, da abrangência e da sistematização das informações disponibilizadas no Portal. Esse aprimoramento abrange, inclusive, os **dados físicos e financeiros relativos às contratações de serviços terceirizados**.

A **Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE** reconheceu que o governo estadual vem adotando medidas destinadas a ampliar a transparência das informações

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

sobre terceirização no âmbito da Administração Pública estadual; no entanto, considerando que ainda há providências a serem adotadas e a disponibilização parcial das informações, concluiu que a **recomendação está em fase de implementação**.

O **MPC/TCE-CE** concluiu que, **apesar da redução das despesas registradas no Elemento de Despesa 34 em relação ao exercício anterior, o montante empenhado em 2025, de R$ 952.770.715,28, permaneceu expressivo, correspondendo a 9,84% das despesas com pessoal e encargos sociais examinadas**. Ressaltou que essas despesas abrangem a mão de obra terceirizada empregada em substituição a servidores e empregados públicos, nos termos da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 e do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerando que apenas parte dos dados relativos às contratações foi disponibilizada, o Ministério Público de Contas entendeu que as providências adotadas pelo Poder Executivo ainda não asseguram transparência ativa e integral. Em razão do elevado volume de recursos públicos envolvido, reputou necessária a divulgação completa dos dados físicos e financeiros de todos os contratos de terceirização.

Nesse sentido, opinou por **reformular** a Recomendação nº 33, que passaria a vigorar com a redação a seguir:

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

A transparência das despesas com terceirização assume especial relevância diante da **materialidade dos valores envolvidos** e da **natureza da contratação** examinada. No exercício de 2025, o Elemento de Despesa 34 alcançou R$ 952.770.715,28, equivalente a 9,84% das despesas com pessoal e encargos sociais analisadas, abrangendo mão de obra terceirizada empregada em substituição a servidores e empregados públicos, nos termos da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 e do art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda que tenham sido noticiadas providências voltadas ao aprimoramento do Portal Ceará Transparente, constata-se que **as informações atualmente disponibilizadas não abrangem, de forma integral, os dados físicos e financeiros de todos os contratos de terceirização**. A divulgação parcial limita o controle social e dificulta a avaliação da dimensão, da distribuição e do impacto dessas despesas no âmbito da Administração Pública Estadual.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Dessa forma, acolho a **reformulação** de seu teor nos moldes propostos pelo MPC/TCE-CE.

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

O acompanhamento das obras realizadas pelo governo do Estado já foi objeto de **recomendação em prestações de contas anteriores**. Nesse sentido, é a Recomendação nº 30 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7):

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

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, esclareceu que:

- Já **existe canal de transparência ativa para obras públicas na Plataforma Ceará Transparente**, com **seção específica de Obras de Edificações** sob gestão da SOP, na qual constam o status de execução dos empreendimentos, **260 obras ativas** com investimento total de R$ 2.178.758.314,09 e 42 obras paralisadas, no valor de R$ 181.522.492,75;
- Para atendimento integral da recomendação, serão aprimoradas a divulgação e o detalhamento das informações sobre as obras, com atualizações mais frequentes, especialmente quanto às obras paralisadas ou com baixíssima execução, inclusive com indicação clara dos motivos da paralisação e dos percentuais de execução física e financeira, de modo a fortalecer o controle administrativo e social;
- Em **2026**, a **SOP instituirá o Comitê de Monitoramento de Obras Paralisadas e de Baixíssima Execução** (CMOP/SOP), de caráter permanente e natureza técnica, com a finalidade de identificar e consolidar as obras paralisadas ou com baixíssima execução, definir critérios técnicos de classificação, apurar as causas da paralisação ou baixa execução, propor medidas administrativas, técnicas e contratuais, estruturar mecanismos de transparência ativa e elaborar relatórios periódicos;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- Foi elaborado **Plano de Ação** que reconhece a complexidade técnica, contratual, orçamentária, jurídica e sistêmica da matéria e prevê a instituição de estrutura permanente de governança, por meio de Portaria a ser deliberada pelo Conselho Deliberativo da SOP e posteriormente publicada no Diário Oficial do Estado;
- O Estado reiterou compromisso com a gestão transparente, responsável e eficiente dos recursos públicos, afirmando que as medidas propostas visam atender à recomendação e assegurar informações sobre as obras estaduais de forma acessível, compreensível e tempestiva.

A **Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE** reconheceu a adoção de **medidas voltadas ao aprimoramento da governança, da transparência e do monitoramento das obras públicas**, com destaque para a criação do Comitê de Monitoramento de Obras Paralisadas e de Baixíssima Execução (CMOP/SOP), além da utilização da Plataforma Ceará Transparente como canal oficial de prestação de contas.

Registrou, contudo, que **tais providências ainda se encontram, em grande parte, em fase de planejamento ou formalização**, dependendo de atos administrativos posteriores para sua efetiva implementação.

No exame da transparência ativa, a Secex/TCE-CE verificou que o portal apresenta informações atualizadas diariamente sobre obras da tipologia edificações, com recursos de consulta por situação, mapa interativo e vinculação a dados contratuais. Entretanto, foram identificadas **inconsistências na fidedignidade dos dados divulgados**. Como exemplo, o contrato SACC nº 1280840 aparece como "Paralisada" no painel geral de edificações, mas, em seu detalhamento específico, consta com situação física "Em execução – normal", evidenciando divergência entre bases informacionais. O órgão de instrução **também** apontou que a Comissão do PASF **não detalha**, com o mesmo rigor, **estratégia para saneamento das inconsistências nas obras rodoviárias nem para automatização de alertas de baixa execução**.

Quanto às **obras rodoviárias**, a análise revelou **transparência menos robusta**, **com nível de detalhamento inferior e mecanismo de busca incapaz de recuperar a totalidade das obras paralisadas**. Foi citado o caso da obra de pavimentação da Rodovia CE-350, trecho Entr. CE-065 (Tucunduba) - Maranguape, SACC nº 1128875, que no portal figura como "Em execução – normal", embora, conforme informações da própria SOP no processo nº 31162/2025-0, apensado ao processo principal nº 13659/2024-0, **não registre pagamentos desde 21/09/2023 nem execução física desde a 25ª medição, relativa ao período de julho a agosto de 2022**. Segundo a Diretoria do TCE/CE, esse quadro indica **dependência de inserção manual para atualização do status das obras, sem regra objetiva para alteração da situação diante de ausência prolongada de medições**.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em suma, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE concluiu que persiste **problema de desatualização informativa, ausência de critérios técnicos objetivos e insuficiência de mecanismos de transparência para identificação segregada de obras com baixíssima execução física, o que compromete a aderência entre a realidade de campo e os dados divulgados ao cidadão**.

Em face do exposto, considerou a presente recomendação "em fase de implementação".

O **MPC/TCE-CE alinhou-se ao entendimento da Secex**/TCE-CE.

Embora reconheça a existência de canal de transparência ativa na Plataforma Ceará Transparente e as iniciativas voltadas ao aprimoramento da governança das obras públicas, inclusive com previsão de instituição do Comitê de Monitoramento de Obras Paralisadas e de Baixíssima Execução, entendo que tais medidas ainda demandam consolidação. Persistem fragilidades quanto à atualização, à fidedignidade e ao nível de detalhamento das informações divulgadas, especialmente na identificação de obras paralisadas, com baixíssima execução ou sem medições recentes.

Essas limitações reduzem a correspondência entre a situação efetiva das obras e os dados disponibilizados à sociedade, com reflexos sobre a transparência ativa, o controle social e o acompanhamento administrativo dos empreendimentos públicos. Desse modo, acompanho a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE para considerar a Recomendação nº 30 "em fase de implementação", reformulando-a para conferir maior objetividade às providências esperadas.

Por todo o exposto, Voto por **reformular a Recomendação nº 30 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7)**, com a seguinte redação:

> Ao Poder Executivo Estadual, que adote providências para aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento e transparência das obras públicas, assegurando a atualização tempestiva e fidedigna das informações sobre obras paralisadas ou com baixíssima execução, inclusive mediante critérios objetivos de classificação, divulgação segregada por tipologia e implementação de alertas automáticos no Portal Ceará Transparente.

6.4 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde

No tocante à transparência dos consórcios públicos de saúde, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou a divulgação, nos respectivos portais, dos principais documentos e demonstrativos relacionados à gestão fiscal e orçamentária.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Em 2025, verificou-se **melhora no nível de transparência**, uma vez que **oito consórcios alcançaram 100% de disponibilização dos demonstrativos avaliados**, número **superior ao registrado no exercício anterior**, quando sete consórcios haviam atingido esse patamar.

A análise histórica também demonstra avanço em relação a 2024. No exercício de 2025, os percentuais de divulgação alcançaram 100% para o RGF, 100% para despesa com pessoal, 90,48% para disponibilidade de caixa e restos a pagar, 90,48% para balanço orçamentário e 100% para despesas por função e subfunção.

Além disso, foi registrada a divulgação, no portal da transparência estadual, das transferências realizadas aos consórcios, com detalhamento por credor.

A **principal ressalva** refere-se ao demonstrativo relativo ao orçamento/contrato de rateio, cujo percentual de divulgação passou de 57,14% em 2024 para 47,62% em 2025, indicando ponto específico que ainda demanda acompanhamento.

Dessa forma, **embora os dados evidenciem avanço na transparência dos consórcios públicos de saúde**, especialmente em comparação com o exercício anterior, permanece **necessária a continuidade do monitoramento, a fim de assegurar a divulgação integral, atualizada e padronizada dos documentos por todos os consórcios**.

A gestão das unidades de saúde pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH) já foi objeto de **recomendação em prestações de contas anteriores**. No exame das **prestações de contas de 2024**, este Tribunal de Contas expediu a **Recomendação nº 31**, nos seguintes termos:

> Ao Poder Público Estadual, 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 às 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.

Sobre o tema, a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório de Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo - RCI-Governo, alegou que:

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

- A recomendação remonta ao exercício de 2023 e, desde então, foram adotadas medidas de aprimoramento da gestão dos contratos de gestão, inclusive com auditoria interna governamental realizada pela CGE-CE em 2024 para apoiar a implementação da gestão de riscos no processo "Gerir Contratos de Gestão", da qual resultou Plano de Tratamento cujas ações teriam sido monitoradas e implementadas ao longo de 2025;
- No âmbito desse aperfeiçoamento, foram adotadas **providências** como **proposta de normativo** sobre o regime jurídico das OSS, **redesenho dos processos** de celebração, execução e monitoramento dos contratos de gestão, **adoção de sistema de controle patrimonial, disponibilização de pessoal para gestão de contrato e comissão de avaliação**, estabelecimento de fluxo para monitoramento das recomendações das comissões e criação de novo fluxo para desembolso;
- **Quanto ao monitoramento das unidades geridas pelo ISGH**, a SESA sustentou que já adota mecanismos permanentes de avaliação, controle e fiscalização, abrangendo a qualidade do atendimento ao usuário, o controle da presença e da força de trabalho dos profissionais de saúde, o acompanhamento por comissões de avaliação, relatórios gerenciais periódicos, auditorias técnicas e atuação de compliance;
- **Quanto à operação assistencial das unidades**, alegou que a parceria com o ISGH está orientada à humanização, à segurança do paciente, à informatização de processos, ao atendimento em rede, à atuação de ouvidoria e integridade, ao cuidado continuado, bem como a protocolos para transporte de pacientes com avaliação clínica, planejamento da equipe, suporte adequado e comunicação entre as unidades;
- **Quanto à gestão de insumos, estrutura e apoio operacional**, afirmou que há sistema informatizado para armazenamento e dispensação de medicamentos, com rastreabilidade, controle de estoque, integração com prontuário eletrônico, dupla conferência e controle específico para medicamentos sujeitos a regime especial, além de diretrizes para manutenção predial, engenharia clínica, inventário periódico, manutenção preventiva e corretiva, e procedimentos de descarte de resíduos de serviços de saúde com segregação, destinação final especializada, rastreamento e práticas sustentáveis;
- Para evidenciar a qualificação dos serviços prestados, destacou resultados assistenciais, ampliação de serviços especializados e certificações de qualidade em unidades da rede, mencionando o Hospital Estadual Leonardo da Vinci, o Hospital Geral Dr. Waldemar Alcântara, o Hospital Regional Vale do Jaguaribe, o Hospital Universitário do Ceará, o Hospital Regional Norte e o Hospital Regional do Cariri;

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Ao final, reafirmou compromisso com a qualificação contínua dos processos assistenciais e gerenciais e com o aprimoramento permanente dos serviços prestados à população.

A **Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE** concluiu que a documentação apresentada pelo Governo do Estado demonstrou avanço material e sistêmico relevante no exercício de 2025, com comprovação da adoção de sistemas tecnológicos e operacionais voltados ao atendimento de cinco dos seis pontos operacionais exigidos, além de amadurecimento na gestão dos Contratos de Gestão com o ISGH, com uso de sistemas informatizados de controle logístico e assistencial e acreditações de excelência.

Não obstante, a Diretoria do TCE/CE consignou a **subsistência de dois pontos pendentes: a fragilidade no controle primário de presença dos profissionais de saúde**, sem demonstração da implementação de ferramenta objetiva e automatizada de aferição da assiduidade in loco; e **a necessidade de expansão do monitoramento da qualidade,** uma vez que a Autoavaliação das Boas Práticas ainda teria ampliação prevista para as unidades ambulatoriais especializadas apenas em 2026.

Por essa razão, propôs a classificação da recomendação como "**Em fase de implementação**", com manutenção do monitoramento até a consolidação integral das rotinas em toda a rede.

O **MPC/TCE-CE alinhou-se ao entendimento da Secex**/TCE-CE.

No caso em exame, embora se reconheça a **evolução das medidas adotadas pelo Poder Executivo Estadual na gestão e fiscalização das unidades de saúde administradas pelo Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar (ISGH)**, entendo que a recomendação ainda não pode ser considerada integralmente atendida. Permanecem **fragilidades relevantes no controle primário da presença dos profissionais de saúde**, especialmente quanto à ausência de comprovação de ferramenta objetiva e automatizada de aferição da assiduidade nas unidades, bem como na **abrangência dos mecanismos de avaliação da qualidade assistencial**, cuja expansão para toda a rede ainda demanda consolidação.

Tais pontos são sensíveis, pois **se relacionam diretamente à continuidade, à segurança e à qualidade do atendimento prestado aos usuários do sistema público de saúde**. A adequada fiscalização da presença dos profissionais e a avaliação sistemática dos serviços assistenciais constituem instrumentos indispensáveis para assegurar que os contratos de gestão produzam resultados compatíveis com o interesse público e com os direitos dos cidadãos.

Assim, acompanho a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e o MPC/TCE-CE para considerar a **Recomendação nº 31 em fase de implementação**,

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

com a **reformulação** de seu teor **para delimitar**, de modo mais preciso, os pontos que ainda demandam acompanhamento, especialmente o controle da assiduidade dos profissionais de saúde e a ampliação dos mecanismos de avaliação da qualidade assistencial em toda a rede.

Ante o exposto, Voto por **reformular a Recomendação nº 31 do Parecer Prévio nº 146/2025 (Processo nº 07448/2025-7)**, com a seguinte redação:

> Ao Poder Executivo Estadual, que mantenha o monitoramento e adote as providências necessárias à consolidação integral das rotinas de gestão e fiscalização das unidades de saúde geridas pelo ISGH, com especial atenção ao aperfeiçoamento do controle da assiduidade dos profissionais de saúde e à ampliação dos mecanismos de avaliação da qualidade assistencial para toda a rede, até a completa implementação das medidas já em curso.

6.5 Transparência na Execução do PPA

Relativamente à transparência na execução do PPA 2024-2027, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE examinou a disponibilização das informações relativas ao acompanhamento, ao monitoramento e à avaliação do plano.

O **acompanhamento do PPA** é realizado por meio do **portal da Seplag**, com a finalidade de registrar a execução física e financeira das entregas vinculadas às iniciativas dos programas de governo. De início, havia sido registrada a ausência dos Relatórios de Acompanhamento da Execução do PPA referentes aos exercícios de 2024 e 2025 na página oficial da Seplag.

O Governo do Estado, em sede de esclarecimentos, informou que os Relatórios de Monitoramento do PPA relativos ao fechamento do exercício de 2025 foram **disponibilizados no sítio eletrônico da Seplag em 27 de março de 2026**, **dentro do prazo** de 90 dias contados do encerramento de cada ciclo quadrimestral de monitoramento do Plano, conforme estabelecido na **Portaria nº 214/2024**, publicada no DOECE de 28 de maio de 2024.

Quanto ao **monitoramento e** à **avaliação**, registrou-se que o PPA 2024-2027 é acompanhado em **ciclos quadrimestrais**, nos termos do art. 14, § 5º, da Lei Estadual nº 18.662/2023, considerando as variações dos indicadores e as realizações dos programas.

No exercício de 2025, os relatórios de monitoramento foram apresentados em **dois formatos: Relatórios Sintéticos de Monitoramento e Relatórios Analíticos de Monitoramento, ambos disponibilizados em PDF**. Os primeiros apresentam a visão geral dos programas, o desempenho físico das entregas, a identificação de problemas e a

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

execução orçamentária e extraorçamentária. Os relatórios analíticos, por sua vez, detalham a execução física e orçamentária, com foco nas entregas e nos programas.

Por outro lado, no **Portal Ceará Transparente**, inicialmente verificou-se que as **informações relativas ao PPA**, especialmente nas abas "Avaliando" e "Revisando", **estavam desatualizadas**. Após nova consulta, a Secex/TCE-CE constatou que o ambiente foi atualizado para direcionar os usuários à **plataforma Ceará Participativo**, atualmente adotada pela Seplag para a participação cidadã, assegurando acesso aos relatórios sintéticos e analíticos de monitoramento.

Dessa forma, não remanescem impropriedades a serem destacadas quanto a esse ponto, sem prejuízo do acompanhamento ordinário da transparência da execução do PPA nos próximos exercícios.

6.6 Programa Nacional de Transparência Pública – PNTP

No âmbito do Programa Nacional de Transparência Pública (PNTP), iniciativa coordenada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para avaliar e estimular a transparência das informações públicas em estados e municípios, o **Governo do Estado do Ceará alcançou, em 2025, índice de transparência de 100,00%**.

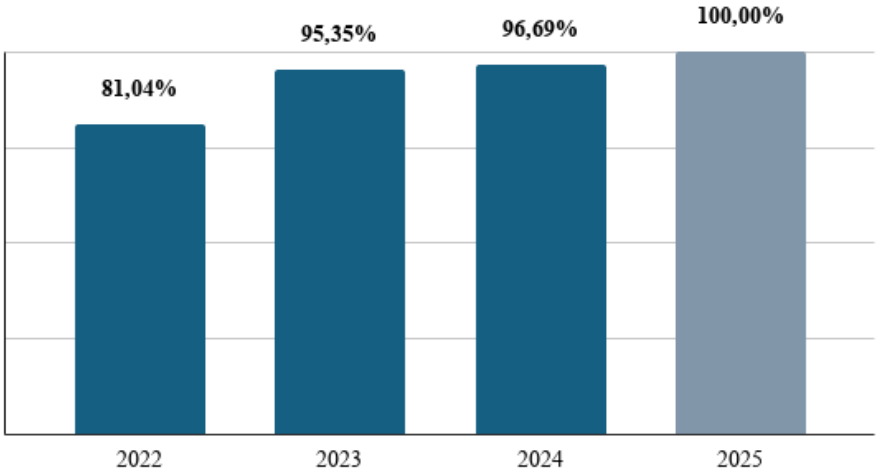
Com esse resultado, o Estado obteve a classificação "Diamante", nível mais elevado previsto na metodologia do programa. O desempenho também representou evolução em relação ao exercício anterior, quando o índice havia sido de 96,69%.

Verificou-se **trajetória de evolução contínua nos últimos anos**. Tal evolução evidenciou o aprimoramento progressivo das práticas de transparência pública e a consolidação do desempenho máximo no âmbito do PNTP.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Índice de Transparência do Governo do Estado do Ceará no PNTP

Evolução no período de 2022 a 2025



Fonte: Elaborado pelo Relator.

Dessa forma, a apuração evidencia a manutenção de elevado padrão de transparência pública pelo Estado, com alcance do **nível máximo de classificação** no PNTP em 2025.

6.7 Ouvidoria

A análise da **efetividade da Ouvidoria como instrumento de avaliação das políticas públicas na perspectiva do cidadão e incentivo ao controle social** foi incluída na prestação de contas de 2025 em atendimento à **Recomendação nº 4 do Parecer Prévio nº 146/2025, proferido no Processo nº 07448/2025-7**, dirigida à Secretaria de Controle Externo deste TCE/CE.

A Ouvidoria constitui canal institucional de comunicação entre a Administração Pública e a sociedade, permitindo o recebimento de reclamações, denúncias, sugestões, elogios e solicitações relacionados à prestação dos serviços públicos.

Sua atuação encontra fundamento no art. 37, § 3º, inciso I, da Constituição Federal, que assegura a participação do usuário na Administração Pública e prevê a avaliação periódica da qualidade dos serviços públicos.

Também se relaciona à Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre os direitos dos usuários dos serviços públicos e disciplina instrumentos como os canais de manifestação, a Carta de Serviços ao Usuário, os relatórios de gestão e as pesquisas de satisfação. Além disso, articula-se com a Lei nº 12.527/2011, relativa ao acesso à informação, e com a Lei nº 13.709/2018, referente à proteção de dados pessoais.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE examinou sua estrutura e funcionamento como instrumento de participação social, controle social e avaliação dos serviços públicos.

A análise verificou a existência de **canais de atendimento presencial e eletrônico**, **norma própria** de criação e organização da Ouvidoria, **divulgação da Carta de Serviços ao Usuário**, **publicação do Relatório Anual de Gestão**, realização e divulgação de **pesquisas de satisfação e nomeação formal de ouvidor** ou responsável pela unidade.

Com base nesses elementos, constatou-se que **a Ouvidoria do Estado do Ceará apresenta estrutura compatível com as principais diretrizes legais aplicáveis, assegurando meios de escuta da sociedade, transparência, participação cidadã e acompanhamento da qualidade dos serviços públicos**.

7 AVALIAÇÃO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS QUANTO AO ATENDIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES EMITIDAS NO PARECER PRÉVIO N° 146/2025

As providências adotadas pelo Governo do Estado do Ceará em atenção às recomendações expedidas no Parecer Prévio nº 146/2025, exarado no âmbito do Processo nº 07448/2025-7, atinente à prestação de contas de governo do Estado do Ceará relativa ao exercício de 2024, foram objeto de exame nos capítulos correspondentes deste Voto.

No presente capítulo, consolida-se a classificação final atribuída a cada recomendação.

Para fins de sistematização, foram adotados os seguintes *status*:

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

Recomendações do Parecer Prévio nº 146/2025	Situação
1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.	Em fase de implementação

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

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.	Em fase de implementação
3. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.	Em fase de implementação
4. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para atingimento das metas de cobertura vacinal, visando a universalização das campanhas de imunização e a equidade no acesso aos serviços de saúde.	Atendida
5. À Secretaria de Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento das metas previstas no PPA 2020-2023, para evitar dimensionamento abaixo ou acima da real expectativa a ser alcançada.	Reformulada
6. Ao Poder Executivo que adote os mecanismos para aumentar o cumprimento da projeção orçamentária dos programas finalísticos e respectivas iniciativas relacionadas às políticas públicas voltadas para a convivência com o Semiárido, de forma a minimizar impactos ambientais, sociais e produtivos ocasionados pelas secas no Estado.	Atendida
7. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.	Em fase de implementação
8. À SEPLAG, que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação de repasse de recursos, como os índices de desenvolvimento municipal ou humano, para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias, com o objetivo de promover a equidade e a justiça social na distribuição de recursos públicos.	Reformulada
9. À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados	Em fase de implementação

dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.	
10. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros.	Em fase de implementação
11. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.	Em fase de implementação
12. Ao Poder Executivo a adoção de mecanismos voltados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico, direito social assegurado pela legislação brasileira (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado pelos princípios constitucionais que garantem a dignidade humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225 da CRFB). (acato sugestão MPC)	Reformulada
13. Ao Poder Executivo do Estado para que promova o aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento, monitoramento e avaliação dos programas e iniciativas constantes do PPA, com vistas a assegurar maior coerência entre a programação orçamentária e a execução física das metas, sobretudo das iniciativas apontadas na Tabela 5 do Relatório de Instrução nº 1859/2025. (acato sugestão MPC)	Reformulada
14. Ao Poder Executivo estadual para que adote medidas para aprimorar os procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária das despesas, principalmente em relação às de natureza complexa como as obras públicas, de modo a efetuar a verificação pormenorizada do direito do credor garantindo o registro adequado nos sistemas administrativos e contábeis de todos os fatos em seus respectivos períodos, em conformidade com os princípios da gestão fiscal responsável, notadamente em relação às fases da despesa pública, assegurando a fiel	Em fase de implementação

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

observância dos arts. 58 a 64 da Lei 4.320/1964. (autoria deste Relator)	
15. Ao Poder Executivo Estadual, estabelecimento de um sistema de avaliação dos impactos da política pública de renúncia de receita, com vistas a mensurar se os benefícios fiscais alcançaram seus objetivos com relação à geração de emprego, atração de investimento e redução das desigualdades. (autoria deste Relator)	Em fase de implementação
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.	Atendida
17. À Secretaria da Fazenda, que registre nas notas explicativas do Balanço Geral do Estado a memória de cálculo das Provisões Matemáticas Previdenciárias a Longo Prazo acompanhada da Avaliação Técnica Atuarial, buscando a transparência e a devida evidenciação das obrigações atuariais do Estado. (acato sugestão SECEX)	Atendida
18. À Secretaria da Fazenda, para fins de transparência, e em observância ao disposto na NBC TSP 23 - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, que promova a adequada evidenciação, em notas explicativas, da composição dos eventos registrados em "Ajustes de Exercícios Anteriores", com indicação da motivação que originou os lançamentos efetuados. (acato sugestão SECEX)	Atendida
19. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF e às diretrizes e padrões dispostos na NBC TSP 34 – Custos no Setor Público. (acato sugestão SECEX – redação reformulada)	Em fase de implementação
20. À SEPLAG que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.	Em fase de implementação
21. Ao Poder Executivo Estadual a estrita observância ao princípio do equilíbrio fiscal, mediante a adoção de estimativas de receita fundamentadas em premissas	Em fase de implementação

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

conservadoras, o monitoramento contínuo da execução orçamentária e financeira e a implementação tempestiva de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que houver risco de frustração de receitas que possa comprometer as metas fiscais estabelecidas.	
22. Ao Poder Executivo Estadual que atente para o resultado deficitário do balanço financeiro, adotando medidas de controle com objetivo de assegurar o equilíbrio da liquidez fiscal.	Atendida
23. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.	Em fase de implementação
24. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.	Em fase de implementação
25. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 10 Contabilização de Consórcios Públicos.	Em fase de implementação
26. Sobre as transferências realizadas mediante contratos de gestão, em razão das vultosas quantias envolvidas e da essencialidade das atividades transferidas às entidades privadas, que o Estado exerça rigoroso controle sobre a seleção de contratados e a execução desses contratos, sindicando a qualidade dos serviços e a realização das respectivas despesas.	Atendida
27. Ao Poder Executivo para que continue envidando esforços na adoção de medidas eficazes que visem garantir o devido equacionamento do déficit atuarial e a sustentabilidade do sistema, evitando a tendência de crescentes resultados negativos e o aumento dos aportes financeiros do Tesouro nos próximos exercícios, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.	Atendida

28. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.	Em fase de implementação
29. Ao Governo do Estado que aprimore o sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.	Em fase de implementação
30. Ao Poder Executivo Estadual, que comunique o seguimento ou a paralisação de suas obras que se encontram paralisadas ou com baixíssima execução, divulgando um plano de ação para os anos seguintes, como forma de prestação de contas, de modo a possibilitar os controles administrativo e social e a transparência.	Reformulada
31. 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 às 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.	Reformulada
32. Ao Poder Público que disponibilize o Relatório de Acompanhamento da Execução do PPA 2024 na página eletrônica da Seplag.	Atendida
33. Ao Poder Executivo que inclua nos portais da transparência os dados físicos e financeiros referentes a todos os contratos de terceirização, indicando, pelo menos, sem prejuízo de outras informações, o nome do colaborador terceirizado, o órgão em que atua, a função exercida, o salário percebido e a carga horária cumprida.	Reformulada

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

8 CONSOLIDAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DESTE PARECER PRÉVIO - EXERCÍCIO DE 2025

Na sessão extraordinária do Pleno do TCE/CE para análise do Parecer Prévio das Contas do Governador do Ceará, realizada em 14/10/2026, foram **incorporadas** 10 recomendações de **autoria da Exma. Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor**, nos termos a seguir indicados:

AO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

1. A todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de planejamento e monitoramento das despesas classificadas no elemento 34 – outras despesas de pessoal decorrente de terceirização, de modo a assegurar que a utilização de servidores terceirizados em atividades finalísticas se mantenha em níveis razoáveis e compatíveis com a necessidade de complementação da força de trabalho própria, evitando-se sua utilização como mecanismo de substituição estrutural e permanente de servidores públicos, bem como avaliem, quando cabível, a necessidade de provimento de cargos ou empregos públicos mediante concurso público, em observância ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.

2. Ao Poder Executivo Estadual, por intermédio dos órgãos responsáveis pelo planejamento, orçamento, finanças e contabilidade, que promova a compatibilização dos parâmetros e informações relativos à despesa com pessoal constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos sistemas oficiais de informação fiscal, de modo a assegurar uniformidade, consistência e transparência dos dados divulgados;

3. 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;

4. Acompanhe sistematicamente a evolução da margem de recursos próprios gerados pelas Atividades Operacionais em relação aos desembolsos de capital, com vistas a induzir o fortalecimento do autofinanciamento dos investimentos públicos e reduzir a dependência continuada de novos empréstimos bancários;

5. Ao Poder Executivo Estadual, que mantenha mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão, especialmente quanto ao cumprimento das metas pactuadas, à qualidade dos serviços prestados, à regularidade da execução das despesas e à efetividade dos resultados alcançados.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

À SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO/SECEX:

1. Monitoramento do Risco Cambial da Dívida: Promover o acompanhamento quadrimestral da exposição da dívida pública estadual em moeda estrangeira (especialmente em Dólar e Iene), avaliando os impactos de variações cambiais sobre o fluxo futuro do serviço da dívida e a efetividade das estratégias de hedge ou mitigação adotadas pelo Poder Executivo;

2. Auditoria no Cronograma de Execução Física e Financeira das Obras do Crédito: Realizar fiscalização direcionada nos programas financiados pelas operações de crédito internas e externas contratadas em 2025 (como Ceará Investe Mais, Linha Leste do Metrofor, Sertão Vivo e Projetos Hídricos), verificando a tempestividade da aplicação dos recursos e prevenindo o pagamento de taxas de compromisso por ociosidade de recursos liberados;

3. Acompanhamento dos Passivos de Longo Prazo e Garantias: Monitorar a evolução do estoque da Dívida Consolidada de Longo Prazo (R$ 17,46 bilhões vincendos a partir de 2027), bem como as garantias e contragarantias prestadas pelo Estado em operações de suas empresas estatais dependentes e não dependentes (notadamente CAGECE e METROFOR);

4. Realize o acompanhamento e o monitoramento contínuos da execução do Plano de Custeio Militar, avaliando a implementação das medidas previstas e seus efeitos sobre o financiamento das obrigações previdenciárias do PREVMILITAR; e

5. Acompanhe o comportamento das reservas do PREVID após a efetiva absorção das 1.372 pensões cuja transferência foi autorizada pela Lei Complementar Estadual nº 367/2025, avaliando os impactos da medida sobre a evolução das receitas, das despesas, das reservas financeiras e das projeções atuariais do Fundo.

Diante do exposto, **consolidam-se, no presente Parecer Prévio, 42 recomendações**, das quais 35 foram dirigidas ao Poder Executivo Estadual e 7 à Secretaria de Controle Externo (Secex/TCE-CE), nos termos sequentes:

RECOMENDAÇÕES DO PARECER PRÉVIO - EXERCÍCIO DE 2025
CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA
1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

2. À Administração Estadual, para que esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Formação de Recursos Humanos" e "Educação Infantil", incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
3. Ao Poder Executivo Estadual que monitore e avalie o cumprimento das metas do Plano Estadual da Primeira Infância, com registro dos resultados alcançados e adoção de medidas corretivas em caso de risco de descumprimento.
4. Ao Poder Executivo Estadual que aprimore as ações de saúde materno-infantil, especialmente no pré-natal, parto, nascimento e acompanhamento de crianças menores de um ano, visando à redução da mortalidade infantil.
5. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
6. À Secretaria do Planejamento e Gestão que consolide o acompanhamento das metas físicas previstas no PPA 2024-2027, especialmente daquelas com execução muito inferior ou muito superior ao programado, com vistas a corrigir, nas revisões do Plano, eventuais situações de subdimensionamento ou superdimensionamento das metas em relação à real expectativa de alcance.
7. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.
8. À Secretaria do Planejamento e Gestão, para que divulgue os critérios adotados na seleção dos municípios beneficiários e na definição dos valores das transferências voluntárias realizadas pelo Estado em cada exercício, mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, identificando, quando aplicável, os fatores demográficos, socioeconômicos, territoriais e setoriais, bem como aqueles relacionados à natureza e ao alcance dos projetos considerados no processo decisório, de modo a ampliar a objetividade, a transparência e a rastreabilidade dos repasses e a possibilitar a avaliação da equidade na distribuição dos recursos.
9. À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
10. Ao Poder Executivo Estadual que adote mecanismos destinados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico, direito social assegurado pela legislação nacional (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado nos

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

princípios constitucionais que garantem a dignidade da pessoa humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225 da CRFB), assegurando a efetiva inclusão dos dados relativos à execução do orçamento de investimentos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) nos relatórios dos sistemas corporativos do Governo do Estado, com o intuito de viabilizar as ações de controle e refletir fidedignamente o montante de recursos aportados na referida política pública.
11. Ao Poder Executivo do Estado, para que aperfeiçoe os mecanismos de planejamento, programação, monitoramento e avaliação dos programas e iniciativas constantes do PPA, adotando controles destinados a assegurar maior coerência entre a execução física e financeira das metas e a prevenir, identificar e corrigir situações como: realização de metas sem correspondente execução financeira; execução física superior à meta sem registro de empenho; baixa execução física associada a elevada execução financeira; empenho de despesas sem entrega física correspondente; realização de metas sem informação financeira; e realização de metas sem programação inicial.
12. Ao Poder Executivo Estadual que acompanhe sistematicamente a evolução da margem de recursos próprios gerados pelas Atividades Operacionais em relação aos desembolsos de capital, com vistas a induzir o fortalecimento do autofinanciamento dos investimentos públicos e reduzir a dependência continuada de novos empréstimos bancários.
13. Ao Poder Executivo Estadual, que mantenha mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão, especialmente quanto ao cumprimento das metas pactuadas, à qualidade dos serviços prestados, à regularidade da execução das despesas e à efetividade dos resultados alcançados.
14. Ao Poder Executivo estadual para que adote medidas para aprimorar os procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária das despesas, principalmente em relação às de natureza complexa como as obras públicas, de modo a efetuar a verificação pormenorizada do direito do credor garantindo o registro adequado nos sistemas administrativos e contábeis de todos os fatos em seus respectivos períodos, em conformidade com os princípios da gestão fiscal responsável, notadamente em relação às fases da despesa pública, assegurando a fiel observância dos arts. 58 a 64 da Lei 4.320/1964.
15. À todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de planejamento e monitoramento das despesas classificadas no elemento 34 – outras despesas de pessoal decorrente de terceirização, de modo a assegurar que a utilização de servidores terceirizados em atividades finalísticas se mantenha em níveis razoáveis e compatíveis com a necessidade de complementação da força de trabalho própria, evitando-se sua utilização como mecanismo de substituição estrutural e permanente de servidores públicos, bem como avaliem, quando cabível, a necessidade de provimento de cargos ou empregos públicos mediante concurso público, em observância ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.
16. Ao Poder Executivo Estadual, estabelecimento de um sistema de avaliação

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

dos impactos da política pública de renúncia de receita, com vistas a mensurar se os benefícios fiscais alcançaram seus objetivos com relação à geração de emprego, atração de investimento e redução das desigualdades.
ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS
17. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF e às diretrizes e padrões dispostos na NBC TSP 34 – Custos no Setor Público.
18. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria-Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros;
19. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.
20. À SEPLAG que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
21. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
22. À Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, que adote as providências administrativas e orçamentárias necessárias para a inclusão da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. (Cearapar) no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, na Portaria STN nº 589/2001 e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, promovendo a devida consolidação de suas despesas correntes, de pessoal e endividamento nos demonstrativos fiscais estaduais.
23. À Companhia Cearense de Parcerias S.A. (Cearapar) que, enquanto não forem implementadas as providências necessárias ao cumprimento da recomendação anterior, encaminhe, em suas prestações de contas anuais, demonstrativos relativos à despesa com pessoal, às operações de crédito e à remuneração anual de todos os seus empregados e dirigentes, com indicação de nome, cargo, CPF e valores recebidos.
24. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 10 Contabilização de Consórcios Públicos.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA
25. Ao Poder Executivo Estadual que adote medidas para viabilizar o cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual, mediante definição de metodologia clara, objetiva e transparente para apuração do montante mínimo a ser aplicado no sistema de ensino superior público estadual, observada a interpretação conjunta do *caput* e do parágrafo único do referido dispositivo, bem como a autonomia financeira das universidades estaduais prevista no art. 219 da Constituição Estadual.
26. Ao Poder Executivo Estadual, por intermédio dos órgãos responsáveis pelo planejamento, orçamento, finanças e contabilidade, que promova a compatibilização dos parâmetros e informações relativos à despesa com pessoal constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos sistemas oficiais de informação fiscal, de modo a assegurar uniformidade, consistência e transparência dos dados divulgados.
27. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.
28. Ao Poder Executivo Estadual a estrita observância ao princípio do equilíbrio fiscal, mediante a adoção de estimativas de receita fundamentadas em premissas conservadoras, o monitoramento contínuo da execução orçamentária e financeira e a implementação tempestiva de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que houver risco de frustração de receitas que possa comprometer as metas fiscais estabelecidas.
29. Ao Poder Executivo Estadual que, nas futuras revisões das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, apresente memória de cálculo completa, clara e individualizada, demonstrando a relação entre os valores considerados na revisão e o respectivo impacto sobre a meta de resultado primário, de modo a assegurar maior transparência, rastreabilidade e consistência técnica na fundamentação da alteração proposta.
TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
30. 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.
31. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

32. Ao Governo do Estado que aprimore o sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.
33. Ao Poder Executivo Estadual, que adote providências para aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento e transparência das obras públicas, assegurando a atualização tempestiva e fidedigna das informações sobre obras paralisadas ou com baixíssima execução, inclusive mediante critérios objetivos de classificação, divulgação segregada por tipologia e implementação de alertas automáticos no Portal Ceará Transparente.
34. A Poder Executivo, que mantenha o monitoramento e adote as providências necessárias à consolidação integral das rotinas de gestão e fiscalização das unidades de saúde geridas pelo ISGH, com especial atenção ao aperfeiçoamento do controle da assiduidade dos profissionais de saúde e à ampliação dos mecanismos de avaliação da qualidade assistencial para toda a rede, até a completa implementação das medidas já em curso.
35. Ao Poder Executivo que inclua nos portais da transparência os dados físicos e financeiros referentes a todos os contratos de terceirização, indicando, pelo menos, sem prejuízo de outras informações, o nome do colaborador terceirizado, o órgão em que atua, a função exercida, o salário percebido e a carga horária cumprida.
RECOMENDAÇÕES À SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO/SECEX
1. À Secretaria de Controle Externo para que, por ocasião da elaboração do Plano Anual de Fiscalização referente ao exercício de 2026, priorize a realização de auditorias operacionais e/ou fiscalizações nos principais programas governamentais relacionados à segurança pública, notadamente aqueles com maior volume de recursos, impacto social ou complexidade operacional.
2. À Secretaria de Controle Externo para que verifique, em processo específico, se (i) os recursos repassados à COGERH e à CAGECE nos últimos exercícios podem caracterizar dependência dessas estatais em relação ao ente controlador, considerando a recorrência e o montante dos 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. À Secretaria de Controle Externo que promova o acompanhamento quadrimestral da exposição da dívida pública estadual em moeda estrangeira (especialmente em Dólar e Iene), avaliando os impactos de variações cambiais sobre o fluxo futuro do serviço da dívida e a efetividade das estratégias de hedge ou mitigação adotadas pelo Poder Executivo.
4. À Secretaria de Controle Externo que realize fiscalização direcionada nos programas financiados pelas operações de crédito internas e externas contratadas em 2025 (como Ceará Investe Mais, Linha Leste do Metrofor, Sertão Vivo e Projetos

Hídricos), verificando a tempestividade da aplicação dos recursos e prevenindo o pagamento de taxas de compromisso por ociosidade de recursos liberados.
5. À Secretaria de Controle Externo que monitore a evolução do estoque da Dívida Consolidada de Longo Prazo (R$ 17,46 bilhões vincendos a partir de 2027), bem como as garantias e contragarantias prestadas pelo Estado em operações de suas empresas estatais dependentes e não dependentes (notadamente CAGECE e METROFOR).
6. À Secretaria de Controle Externo que realize o acompanhamento e o monitoramento contínuos da execução do Plano de Custeio Militar, avaliando a implementação das medidas previstas e seus efeitos sobre o financiamento das obrigações previdenciárias do PREVMILITAR.
7. À Secretaria de Controle Externo que acompanhe o comportamento das reservas do PREVID após a efetiva absorção das 1.372 pensões cuja transferência foi autorizada pela Lei Complementar Estadual nº 367/2025, avaliando os impactos da medida sobre a evolução das receitas, das despesas, das reservas financeiras e das projeções atuariais do Fundo.

CONCLUSÃO

CONSIDERANDO que cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, c/c o art. 42, da Lei Estadual n° 12.509/1995 (LOTCE/CE), emitir parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo estadual, o qual respaldará, posteriormente, o julgamento das Contas de Governo pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

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

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

CONSIDERANDO o Relatório de Instrução da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE cuja proposta de encaminhamento foi a aprovação com ressalva da presente prestação de contas de governo, com as recomendações por ela indicadas;

CONSIDERANDO o Parecer da Procuradoria-Geral de Contas junto a este Tribunal de Contas, que opinou pela emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

contas, corroborando as recomendações da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, e sugerindo a inclusão de mais recomendações;

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

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

1. EMITIR **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas de Governo do Estado do Ceará, exercício financeiro de 2025, de responsabilidade do Sr. **ELMANO DE FREITAS DA COSTA**, com as recomendações constantes a seguir;

2. **RECOMENDAR** à atual gestão do Governo do Estado:

CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA
1. Em relação ao IDEB, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das metas previstas para a rede estadual de ensino.
2. À Administração Estadual, para que esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções "Formação de Recursos Humanos" e "Educação Infantil", incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
3. Ao Poder Executivo Estadual que monitore e avalie o cumprimento das metas do Plano Estadual da Primeira Infância, com registro dos resultados alcançados e adoção de medidas corretivas em caso de risco de descumprimento.
4. Ao Poder Executivo Estadual que aprimore as ações de saúde materno-infantil, especialmente no pré-natal, parto, nascimento e acompanhamento de crianças menores de um ano, visando à redução da mortalidade infantil.
5. Ao Poder Executivo do Estado, que reforce políticas públicas específicas e concretas para segmentos que demandam mais esforços na melhoria e aperfeiçoamento da segurança da população, a fim de que sejam atingidos resultados mais efetivos de redução da criminalidade.
PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
6. À Secretaria do Planejamento e Gestão que consolide o acompanhamento das metas físicas previstas no PPA 2024-2027, especialmente daquelas com execução muito inferior ou muito superior ao programado, com vistas a corrigir, nas revisões

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

do Plano, eventuais situações de subdimensionamento ou superdimensionamento das metas em relação à real expectativa de alcance.
7. Ao Poder Executivo, que, em atenção às metas e prioridades definidas na LDO, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária e física dos programas finalísticos e das correspondentes iniciativas.
8. À Secretaria do Planejamento e Gestão, para que divulgue os critérios adotados na seleção dos municípios beneficiários e na definição dos valores das transferências voluntárias realizadas pelo Estado em cada exercício, mediante convênios, acordos, ajustes ou instrumentos congêneres, identificando, quando aplicável, os fatores demográficos, socioeconômicos, territoriais e setoriais, bem como aqueles relacionados à natureza e ao alcance dos projetos considerados no processo decisório, de modo a ampliar a objetividade, a transparência e a rastreabilidade dos repasses e a possibilitar a avaliação da equidade na distribuição dos recursos.
9. À SEPLAG que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, e, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
10. Ao Poder Executivo Estadual que adote mecanismos destinados ao incremento da execução orçamentária dos programas finalísticos relacionados à universalização do acesso ao saneamento básico, direito social assegurado pela legislação nacional (Leis nº 11.445/2007 e nº 14.026/2020) e amparado nos princípios constitucionais que garantem a dignidade da pessoa humana e o acesso a condições mínimas de vida (arts. 6º, 196 e 225 da CRFB), assegurando a efetiva inclusão dos dados relativos à execução do orçamento de investimentos da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE) nos relatórios dos sistemas corporativos do Governo do Estado, com o intuito de viabilizar as ações de controle e refletir fidedignamente o montante de recursos aportados na referida política pública.
11. Ao Poder Executivo do Estado, para que aperfeiçoe os mecanismos de planejamento, programação, monitoramento e avaliação dos programas e iniciativas constantes do PPA, adotando controles destinados a assegurar maior coerência entre a execução física e financeira das metas e a prevenir, identificar e corrigir situações como: realização de metas sem correspondente execução financeira; execução física superior à meta sem registro de empenho; baixa execução física associada a elevada execução financeira; empenho de despesas sem entrega física correspondente; realização de metas sem informação financeira; e realização de metas sem programação inicial.
12. Ao Poder Executivo Estadual que acompanhe sistematicamente a evolução da margem de recursos próprios gerados pelas Atividades Operacionais em relação aos desembolsos de capital, com vistas a induzir o fortalecimento do autofinanciamento dos investimentos públicos e reduzir a dependência continuada de novos empréstimos bancários.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

13. Ao Poder Executivo Estadual, que mantenha mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão, especialmente quanto ao cumprimento das metas pactuadas, à qualidade dos serviços prestados, à regularidade da execução das despesas e à efetividade dos resultados alcançados.
14. Ao Poder Executivo estadual para que adote medidas para aprimorar os procedimentos de fiscalização e acompanhamento da execução orçamentária das despesas, principalmente em relação às de natureza complexa como as obras públicas, de modo a efetuar a verificação pormenorizada do direito do credor garantindo o registro adequado nos sistemas administrativos e contábeis de todos os fatos em seus respectivos períodos, em conformidade com os princípios da gestão fiscal responsável, notadamente em relação às fases da despesa pública, assegurando a fiel observância dos arts. 58 a 64 da Lei 4.320/1964.
15. À todas as Secretarias do Estado que adotem medidas de planejamento e monitoramento das despesas classificadas no elemento 34 – outras despesas de pessoal decorrente de terceirização, de modo a assegurar que a utilização de servidores terceirizados em atividades finalísticas se mantenha em níveis razoáveis e compatíveis com a necessidade de complementação da força de trabalho própria, evitando-se sua utilização como mecanismo de substituição estrutural e permanente de servidores públicos, bem como avaliem, quando cabível, a necessidade de provimento de cargos ou empregos públicos mediante concurso público, em observância ao art. 37, inciso II, da Constituição Federal.
16. Ao Poder Executivo Estadual, estabelecimento de um sistema de avaliação dos impactos da política pública de renúncia de receita, com vistas a mensurar se os benefícios fiscais alcançaram seus objetivos com relação à geração de emprego, atração de investimento e redução das desigualdades.
ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS
17. À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento às exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF e às diretrizes e padrões dispostos na NBC TSP 34 – Custos no Setor Público.
18. À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria-Geral do Estado recomendamos a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da Dívida Ativa, tais como: Índice de prescrição da Dívida Ativa; Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa; Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa, entre outros;
19. Ao Poder Executivo Estadual para que, mediante a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral do Estado, prossiga com a permanente adoção de ações e medidas visando a otimização dos resultados quanto ao incremento dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e relacionados à atuação no combate à evasão e à sonegação fiscal.
20. À SEPLAG que dê prosseguimento aos trabalhos de reavaliação dos bens

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

móveis e imóveis do Estado e aperfeiçoe os sistemas de controle desses bens de forma a atender aos novos padrões da contabilidade aplicada ao setor público, a fim de evidenciar o valor real do patrimônio do Estado.
21. Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB.
22. À Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará, que adote as providências administrativas e orçamentárias necessárias para a inclusão da Companhia de Participação e Gestão de Ativos do Ceará S.A. (Cearapar) no Orçamento Fiscal do Estado, em observância ao disposto no art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, na Portaria STN nº 589/2001 e na Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, promovendo a devida consolidação de suas despesas correntes, de pessoal e endividamento nos demonstrativos fiscais estaduais.
23. À Companhia Cearense de Parcerias S.A. (Cearapar) que, enquanto não forem implementadas as providências necessárias ao cumprimento da recomendação anterior, encaminhe, em suas prestações de contas anuais, demonstrativos relativos à despesa com pessoal, às operações de crédito e à remuneração anual de todos os seus empregados e dirigentes, com indicação de nome, cargo, CPF e valores recebidos.
24. À Secretaria da Fazenda, que efetue a contabilização dos consórcios públicos, em conformidade com a regulamentação da Portaria STN nº 274/2016, com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Instrução de Procedimentos Contábeis IPC 10 Contabilização de Consórcios Públicos.
CONFORMIDADE FISCAL, FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA
25. Ao Poder Executivo Estadual que adote medidas para viabilizar o cumprimento do art. 224 da Constituição Estadual, mediante definição de metodologia clara, objetiva e transparente para apuração do montante mínimo a ser aplicado no sistema de ensino superior público estadual, observada a interpretação conjunta do *caput* e do parágrafo único do referido dispositivo, bem como a autonomia financeira das universidades estaduais prevista no art. 219 da Constituição Estadual.
26. Ao Poder Executivo Estadual, por intermédio dos órgãos responsáveis pelo planejamento, orçamento, finanças e contabilidade, que promova a compatibilização dos parâmetros e informações relativos à despesa com pessoal constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias, dos Relatórios de Gestão Fiscal e dos sistemas oficiais de informação fiscal, de modo a assegurar uniformidade, consistência e transparência dos dados divulgados.
27. Ao Poder Executivo, que envide esforços para obter a devida contragarantia de garantias anteriormente prestadas e que condicione as futuras concessões de garantia em operações de crédito internas ou externas ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, dispensando a contragarantia apenas de órgãos ou entidades do próprio estado, tudo em conformidade com o art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal e o art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

28. Ao Poder Executivo Estadual a estrita observância ao princípio do equilíbrio fiscal, mediante a adoção de estimativas de receita fundamentadas em premissas conservadoras, o monitoramento contínuo da execução orçamentária e financeira e a implementação tempestiva de medidas de limitação de empenho e movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, sempre que houver risco de frustração de receitas que possa comprometer as metas fiscais estabelecidas.
29. Ao Poder Executivo Estadual que, nas futuras revisões das metas fiscais previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, apresente memória de cálculo completa, clara e individualizada, demonstrando a relação entre os valores considerados na revisão e o respectivo impacto sobre a meta de resultado primário, de modo a assegurar maior transparência, rastreabilidade e consistência técnica na fundamentação da alteração proposta.
TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
30. 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.
31. Ao Poder Executivo, que aprimore a divulgação no portal de dados abertos, diversificando os dados publicados em relação a outros temas e/ou órgãos e incentive a sua utilização por parte da população, seja através de consulta aos dados ou de desenvolvimento de aplicativos.
32. Ao Governo do Estado que aprimore o sistema de disponibilização de dados abertos e que seja ampliada a base de dados disponível no Portal da Transparência, possibilitando o pleno acesso aos dados de todas as áreas afetas à atuação do Poder Executivo, como segurança, trabalho e ação social, saúde, educação, infraestrutura, turismo e recursos hídricos, entre outras.
33. Ao Poder Executivo Estadual, que adote providências para aperfeiçoar os mecanismos de monitoramento e transparência das obras públicas, assegurando a atualização tempestiva e fidedigna das informações sobre obras paralisadas ou com baixíssima execução, inclusive mediante critérios objetivos de classificação, divulgação segregada por tipologia e implementação de alertas automáticos no Portal Ceará Transparente.
34. A Poder Executivo, que mantenha o monitoramento e adote as providências necessárias à consolidação integral das rotinas de gestão e fiscalização das unidades de saúde geridas pelo ISGH, com especial atenção ao aperfeiçoamento do controle da assiduidade dos profissionais de saúde e à ampliação dos mecanismos de avaliação da qualidade assistencial para toda a rede, até a completa implementação das medidas já em curso.
35. Ao Poder Executivo que inclua nos portais da transparência os dados físicos e financeiros referentes a todos os contratos de terceirização, indicando, pelo menos, sem prejuízo de outras informações, o nome do colaborador terceirizado, o órgão em que atua, a função exercida, o salário percebido e a carga horária cumprida.

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6

3. **RECOMENDAR** à Secretaria de Controle Externo/SECEX:

1. À Secretaria de Controle Externo para que, por ocasião da elaboração do Plano Anual de Fiscalização referente ao exercício de 2026, priorize a realização de auditorias operacionais e/ou fiscalizações nos principais programas governamentais relacionados à segurança pública, notadamente aqueles com maior volume de recursos, impacto social ou complexidade operacional.
2. À Secretaria de Controle Externo para que verifique, em processo específico, se (i) os recursos repassados à COGERH e à CAGECE nos últimos exercícios podem caracterizar dependência dessas estatais em relação ao ente controlador, considerando a recorrência e o montante dos 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. À Secretaria de Controle Externo que promova o acompanhamento quadrimestral da exposição da dívida pública estadual em moeda estrangeira (especialmente em Dólar e Iene), avaliando os impactos de variações cambiais sobre o fluxo futuro do serviço da dívida e a efetividade das estratégias de hedge ou mitigação adotadas pelo Poder Executivo.
4. À Secretaria de Controle Externo que realize fiscalização direcionada nos programas financiados pelas operações de crédito internas e externas contratadas em 2025 (como Ceará Investe Mais, Linha Leste do Metrofor, Sertão Vivo e Projetos Hídricos), verificando a tempestividade da aplicação dos recursos e prevenindo o pagamento de taxas de compromisso por ociosidade de recursos liberados.
5. À Secretaria de Controle Externo que monitore a evolução do estoque da Dívida Consolidada de Longo Prazo (R$ 17,46 bilhões vincendos a partir de 2027), bem como as garantias e contragarantias prestadas pelo Estado em operações de suas empresas estatais dependentes e não dependentes (notadamente CAGECE e METROFOR).
6. À Secretaria de Controle Externo que realize o acompanhamento e o monitoramento contínuos da execução do Plano de Custeio Militar, avaliando a implementação das medidas previstas e seus efeitos sobre o financiamento das obrigações previdenciárias do PREVMILITAR.
7. À Secretaria de Controle Externo que acompanhe o comportamento das reservas do PREVID após a efetiva absorção das 1.372 pensões cuja transferência foi autorizada pela Lei Complementar Estadual nº 367/2025, avaliando os impactos da medida sobre a evolução das receitas, das despesas, das reservas financeiras e das projeções atuariais do Fundo.

4. SUBMETER o feito ao julgamento político da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará;

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

É como voto.

Sala de Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, Fortaleza, 14 de Outubro de 2026

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
Conselheiro Relator

Assinado Eletrônicamente pelo sistema e-TCE - Edilberto Carlos Pontes Lima - 16/10/2026 14:29:29.
PARA VALIDAR A(S) ASSINATURA(S) DIGITAIS ACESSE https://validadorassinatura.tce.ce.gov.br E INSIRA O CÓDIGO 0B2B7704EA2971E1C8D75A066BD385E6