



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Nº da proposição
00012/2020

Data de autuação
26/08/2020

Assunto principal: PROPOSIÇÕES
Assunto: PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO

Autor: COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Ementa:

APROVA AS CONTAS APRESENTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO, ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2019.

Comissão temática:

COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO N.º 12/20

**APROVA AS CONTAS APRESENTADAS PELO
GOVERNADOR DO ESTADO, ALUSIVAS AO
EXERCÍCIO DE 2019.**

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

A P R O V A:

Art. 1.º Ficam aprovadas as Contas apresentadas pelo Governador do Estado, alusivas ao exercício de 2019.

Art. 2.º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO, em Fortaleza, aos 26 de agosto de 2020.

PRESIDENTE

RELATOR



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

GABINETE DO DEPUTADO SÉRGIO AGUIAR

Comissão de Orçamento, Finanças e Tributação

CONTAS ANUAIS DO GOVERNADOR RELATIVAS AO EXERCÍCIO DE 2019

PARECER

I – RELATÓRIO

(exposição da matéria – Art. 102, §1º, I, do Regimento Interno)

Trata-se do processo de prestação das Contas Anuais de Governador do Estado. A análise é baseada no parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado do Ceará - TCE, sobre as contas anuais do Governador relativas ao ano de 2019.

A Constituição do Estado do Ceará estabelece que seja da competência privativa do Governador do Estado “prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após abertura da Sessão Legislativa, as contas referentes ao exercício anterior” (art. 88, XVI), competindo ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento” (art. 76, I, da Carta Estadual), para posterior julgamento pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará (art. 49, X, CE/1989).

Das Atribuições do Governador do Estado

Art. 88. Compete privativamente ao Governador do Estado:
[...]

XVI – prestar, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de sessenta dias após abertura da sessão legislativa, contas referentes ao exercício anterior;

Art. 76. Compete ao Tribunal de Contas:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias, a contar do seu recebimento;

Art. 49. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:
X – Julgar as contas apresentadas, anualmente, pelo Governador do Estado, a prestação de contas dos interventores, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos governamentais e suas correlações aos planos plurianuais;

Ressalta-se, por oportuno, que os dispositivos legais em questão tratam das contas de governo, prestadas, no caso, pelo agente político representante da unidade federativa, cuja finalidade é demonstrar “o retrato da situação das finanças da unidade federativa. Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal” (STJ, ROMS 11.060/GO).

A partir da prestação de contas apresentadas pelo Governador, a Comissão de Contas do Governo, formada exclusivamente por servidores de carreira do Tribunal de Contas do Estado do Ceará e especialmente destinada a essa análise, emitiu relatório técnico estruturado da seguinte forma: **1) Conjuntura Socioeconômica; 2) Planejamento e Execução Orçamentária; 3) Análise das Demonstrações Contábeis; 4) Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos; 5) Análise da Gestão Fiscal; 6) Transparência na Administração Pública e Controle Social; 7) Avaliação das Ações Governamentais do Exercício sobre Atendimento das Recomendações emitidas em 2018; 8) Recomendações Alusivas ao Exercício de 2019.**

A análise precedida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará materializou-se no Relatório Anual de Contas do Governador do Estado do Ceará – Exercício 2019, elaborado pela área técnica, no relatório do voto do Conselheiro Edilberto Pontes.

O presente relatório objetiva trazer aos excelentíssimos senhores (a) parlamentares estaduais do Ceará uma síntese das observações e conclusões emanadas daquela egrégia Corte de Contas no âmbito da análise das Contas de Governo relativas ao ano de 2019, na expectativa de oferecer maior subsídio para julgamento das contas por parte da Assembleia, conforme competência atribuída pelo art. 49, incisos X e XI da Constituição Estadual do Ceará.

Das Atribuições da Assembleia Legislativa

Art. 49. É da competência exclusiva da Assembleia Legislativa:
X – julgar as contas apresentadas, anualmente, pelo Governador do Estado, a prestação de contas dos Interventores, apreciar os relatórios sobre a execução dos planos governamentais e suas correlações aos planos plurianuais;
XI – fiscalizar e controlar, diretamente, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

1 – CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

O presente versa sobre questões relacionadas à economia no âmbito nacional e estadual como instrumento de fundamental importância para entendimento e avaliação das ações governamentais praticadas no exercício de 2019 pelo governo do Estado do Ceará.

No Ceará o mercado de trabalho apresentou um saldo positivo de 9.546 postos de trabalho, configurando-se no terceiro estado do Nordeste na geração de empregos e contribuindo para a geração de 559.626 postos em todo o país, dados do CAGED/Ministério do Trabalho.

Para a Segurança Pública foram destinados R\$ 3.187.498.994,21 (três bilhões, cento e oitenta e sete milhões, quatrocentos e noventa e oito mil, novecentos e noventa e quatro reais e vinte e um centavos) repercutindo na redução dos índices de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte.

2 – PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O planejamento das ações governamentais é ponto de partida para uma administração eficiente e eficaz, cuja qualidade se refletirá positiva ou negativamente no bem-estar da população. O art. 165 da Constituição Federal de 1988 tratou de evidenciar a integração e o alinhamento dos seguintes instrumentos de planejamento do orçamento público: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), cabendo a cada um deles uma função predeterminada e interligada, no sentido de alcançar a satisfação das necessidades públicas.

Incumbe ao PPA estabelecer, quadrienalmente e de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, §2º, CF/88).

Na LDO, devem estar compreendidas as metas e as prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, bem como a orientação voltada para a elaboração da Lei Orçamentária Anual, disposições sobre alterações na legislação tributária e o estabelecimento da política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (art. 165, §3º, CF/88).

A LOA estima as receitas e fixa as despesas para o exercício seguinte, compreendendo: o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público; o orçamento de

investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (art. 165, 5º, CF/88).

A análise dos Programas Governamentais objetivou se concretizar por meio do exame independente e objetivo da eficácia e efetividade, com a finalidade de verificar o desempenho da gestão no exercício de 2019 bem como promover o aperfeiçoamento da gestão pública.

O Plano Plurianual do quadriênio 2016/2019, está apoiado em sete grandes eixos de Governo, quais sejam: Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará Acolhedor, Ceará de Oportunidades, Ceará Sustentável, Ceará do Conhecimento, Ceará Saudável e Ceará Pacífico.

O PPA 2016/2019, está apoiado em 7 (sete) grandes eixos de Governo: Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará Acolhedor, Ceará de Oportunidades, Ceará Sustentável, Ceará do Conhecimento, Ceará Saudável e Ceará Pacífico.

1. Execução Orçamentária consolidada (R\$)

Eixo	Lei + Cred	Empenhado	% Exec. Orçam.
CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR RESULTADOS	892.181.143,93	790.224.279,88	88,57
CEARÁ ACOLHEDOR	631.926.862,32	541.288.778,31	85,66
CEARÁ DE OPORTUNIDADES	2.691.360.362,25	1.734.249.250,80	64,44
CEARÁ SUSTENTÁVEL	595.712.986,46	314.772.115,19	52,84
CEARÁ DO CONHECIMENTO	3.900.881.028,26	3.645.783.220,86	93,46
CEARÁ SAUDÁVEL	4.059.382.913,29	3.370.894.198,46	83,04
CEARÁ PACÍFICO	3.482.949.223,57	3.297.574.609,55	94,68
Total	16.254.394.520,08	13.694.786.453,05	84,25

2. Execução Física consolidada (%)

Eixo	% Exec. Orçam.
CEARÁ DA GESTÃO DEMOCRÁTICA POR RESULTADOS	88,57
CEARÁ ACOLHEDOR	85,66
CEARÁ DE OPORTUNIDADES	64,44
CEARÁ SUSTENTÁVEL	52,84
CEARÁ DO CONHECIMENTO	93,46
CEARÁ SAUDÁVEL	83,04
CEARÁ PACÍFICO	94,68
Total	84,25

O Conselheiro Relator Edilberto Pontes, em seu Parecer, afirmou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias/2019 evoluiu no que diz respeito a Administração Pública Estadual implementar e manter sistema de controle de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

A Lei Orçamentária Anual/2019 estimou a receita em R\$ 31,13 bilhões, concretizando-se R\$ 28,80 bilhões, ou seja, 94,21% do previsto, salientando que a receita tributária bruta atingiu a

R\$16,86 bilhões, crescendo 12,5% em relação a 2018, o ICMS arrecadou R\$13,15 bilhões e o FPE R\$ 7,05 bilhões, representando 77,37% da Administração Direta e R\$ 69,03 da Receita Corrente do Estado, lembrando que 25% da receita bruta do ICMS é destinado aos municípios e 20% para a formação do FUNDEB.

O ICMS arrecadado no Estado do Ceará, durante o exercício de 2019, cresceu 9,79% em relação a 2018, chegando ao 3º lugar no Nordeste e 9º no Brasil, configurando-se em média mais satisfatória do Nordeste e do Brasil, como consequência deste crescimento, o Estado do Ceará alterou o percentual de sua participação, ampliando de 2,50% em 2018 para 2,58% em 2019.

As transferências correntes tinham previsão orçamentária de arrecadar R\$ 10,10 bilhões, alcançando ao final do exercício R\$ 10,15 bilhões, superando em 0,49% o previsto.

Em relação as transferências constitucionais o incremento foi de 10,42% em relação a 2018, totalizando R\$ 9,98 bilhões.

As Receitas de Operações de Crédito apresentaram um acréscimo nominal de 51,87% em relação a 2018, sendo que as Operações de Crédito Internas foram as principais responsáveis por este acréscimo com a liberação de recursos para os seguintes projetos: Linha Leste do Metrô de Fortaleza (BNDES), no montante de R\$ 275.000.000,00 (duzentos e setenta e cinco milhões de reais) e operação consorciada entre as instituições financeiras Banco do Brasil S/A; Santander S/A e Itaú Unibanco no montante de R\$ 550.400.000,00.

As despesas orçamentárias totalizaram R\$27,76 bilhões, sendo que a Administração direta participou com R\$17,90 bilhões, representando 64,46% do total da despesa e a Administração Indireta com R\$9,86 bilhões.

As despesas dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Executivo, no ano de 2019, participaram 2,57%, 5,09%, 1,77% e 90,57%, respectivamente, da despesa total. Exceto os Encargos Gerais do Estado, os órgãos que mais se destacaram na composição da despesa total foram: SEDUC (10,91%), Fundo Financeiro Previdenciário FUNAPREV (10,11%), FUNDES (8,65%) e Polícia Militar (7,16%).

Os Encargos Gerais do Estado representa uma unidade orçamentária ligada à Secretaria da Fazenda, em que são realizadas as despesas que abrangem todo o Estado, como: PASEP, Pensões Especiais, Indenizações e Restituições e outras.

Das Despesas Consolidadas, o grupo de Pessoal e Encargos Sociais foi o mais representativo, cuja participação foi de 47,03% do total do gasto do Estado. Do total das despesas

empenhada com Pessoal, a Administração Direta realizou 61,01%, enquanto que o percentual de realização da Administração Indireta foi de 38,99%.

No exercício de 2019, as despesas com recursos do FECOP tiveram um crescimento de 18,05%, em comparação com o exercício de 2018. É importante destacar que, em 2019, foram aplicados com os recursos supramencionados o percentual de 82,33% nas funções: Educação (26,77%), Agricultura (24,00%), Saúde (16,56%) e Assistência Social (15,00%), juntas somaram R\$ 482.340.389,49 (quatrocentos e oitenta e dois milhões, trezentos e quarenta mil, e trezentos e oitenta e nove, e quarenta e nove centavos).

As Despesas Correntes realizadas pelos órgãos do Estado para a manutenção e o funcionamento da máquina administrativa, em 2019, alcançaram o montante de R\$ 24.418.185.355,61 (vinte e quatro bilhões, quatrocentos e dezoito milhões, cento e oitenta e cinco mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e um centavos), incluindo as despesas intra-orçamentárias no valor de R\$ 1.584.445.511,25 (um bilhão, quinhentos e oitenta e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e onze reais e vinte e cinco centavos), corresponde 87,95% da Despesa Orçamentária.

Do valor total das Despesas Correntes, a Administração Direta realizou R\$ 15.504.275.434,06 (quinze bilhões, quinhentos e quatro milhões, duzentos e setenta e cinco mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e seis centavos), participando com 63,49%, e as Autarquias, Fundações, Empresas Estatais Dependentes e Fundos realizaram R\$ 8.913.919.921,55 (oito bilhões, novecentos e treze milhões, novecentos e dezenove mil, novecentos e vinte e um reais e cinquenta e cinco centavos), participando com 36,51%.

A Despesa com Pessoal e Encargos, no valor de R\$ 13.056.271.015,69 (treze bilhões, cinquenta e seis milhões, duzentos e setenta e um mil, quinze reais e sessenta e nove centavos), é o grupo mais representativo dentro das Despesas Correntes, representando 53,47%.

Despesas de capital são despesas relacionadas com a compra de máquinas, equipamentos, realizações de obras, aquisição de partições acionárias de Empresas, aquisição de imóveis, concessão de empréstimo para investimento, dentre outras.

Na administração pública essas despesas são realizadas com a finalidade de criar ou adquirir bens de capital. No exercício de 2019, estas despesas atingiram a soma R\$ 3.344.418.066,58 (três bilhões, trezentos e quarenta e quatro milhões, quatrocentos e dezoito mil, sessenta e seis reais e cinquenta e oito centavos), representando 12,05% da Despesa Orçamentária realizada pelo Estado.

Confrontando-se a despesa realizada desse exercício com a do ano anterior, cuja execução foi de R\$ 3.896.546.602,96 (três bilhões, oitocentos e noventa e seis milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, seiscentos e dois reais e noventa e seis centavos), essa categoria apresentou uma variação negativa de 14,17% em termos nominais.

Do total das Despesas de Capital, a Administração Direta participou com R\$ 2.392.222.666,31 (dois bilhões, trezentos e noventa e dois milhões, duzentos e vinte e dois mil, seiscentos e sessenta e seis reais e trinta e um centavos), representando 71,53%. Já as Autarquias, Fundações, Fundos e Empresas Estatais Dependentes participaram com R\$ 952.195.400,27 (novecentos e cinquenta e dois milhões, e cento e noventa e cinco mil, e quatrocentos reais e vinte e sete centavos), representando 28,47% da categoria.

Nas Despesas de Capital, o grupo de investimentos somou R\$ 2.223.711.563,84 (dois bilhões, duzentos e vinte e três milhões, setecentos e onze mil, quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e quatro centavos), participando com 66,49% de sua categoria. Os elementos de despesas, Obras e Instalações e Equipamentos e Material Permanente, e respondem pelo montante de R\$ 1.450.143.485,38 (um bilhão, quatrocentos e cinquenta milhões, cento e quarenta e três mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e trinta e oito centavos), contribuindo com a 65,21% do grupo.

Foram investidos 36,18% nos programas de Infraestrutura e Logística e 10,34% em programas de Mobilidade Urbana, conforme tabela a seguir.

Com recursos do Tesouro foram investidos R\$ 942.600.700,78 (novecentos e quarenta e dois milhões, seiscentos mil, setecentos reais e setenta e oito centavos) representando 42,39% do total dos investimentos. Com outros recursos livres foram investidos R\$ 39.906.190,45 (trinta e nove milhões, novecentos e seis mil, cento e noventa, e quarenta e cinco centavos), o que representa 1,79%. Com recursos de Operações de Crédito R\$ 743.968.751,18 (setecentos e quarenta e três, novecentos e sessenta e oito, setecentos e cinquenta e um, dezoito centavos), participando com 33,46% dos valores investidos. O restante dos valores aplicados representam 22,36% e foram realizados com outros recursos vinculados, tais como: recursos de convênios, recursos da CIDE, transferências do FNDE e outros.

Demonstrativo dos Investimentos nos Programas de Governo

Programas de Governo	Valor	Part. %
Infraestrutura e Logística	804.438	36,18
Mobilidade Urbana	229.985	10,34
Oferta Hídrica para Múltiplos Usos	169.438	7,62
Inclusão Econômica e Enfrentamento à Pobreza Rural	92.662	4,17
Atenção a Saúde integral e de Qualidade	91.985	4,14
Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	88.359	3,97

O pagamento da Amortização da Dívida Interna somou R\$ 514.953.689,61, representando 53,14% do valor amortizado da dívida e 15,40% das Despesas de Capital. Confrontando-se essa despesa com o exercício de 2018, constata-se um acréscimo nominal de 7,68%. Vale ressaltar, a redução do pagamento da amortização da dívida da COHAB junto a União: Honras Garantidas Concedidas - Tesouro Nacional, que reduziu 97,60% em termos nominais, em relação ao exercício anterior. Quanto à Amortização da Dívida Externa, Essa somou R\$ 454.065.499,97, e representa 46,86% do total do pagamento da amortização, e 13,58% das Despesas de Capital. Essa despesa cresceu 38,37% em termos nominais em comparação com 2018.

3 – DETERMINAÇÕES CONSTITUCIONAIS DE APLICAÇÃO DE RECURSOS

A atuação governamental nas finanças públicas deve pautar-se em princípios e normas constitucionais, legais e regulamentares, se aplicações estão em conformidade na gestão financeira e orçamentária do Governo do Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2019, às normas regentes, além de contribuir para a transparência da gestão.

Aplicação	Previsão Legal	Percentual Previsto	Percentual Aplicado
Receita Líquida de Impostos e Transferências em Educação	CRFB/88- Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento , no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.	25%	26.11%
Recursos Destinados ao FUNDEB com a Remuneração dos Profissionais do	ADCT- Art. 60. XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da	Federal 60% Estadual 80%	85,58%

Magistério Estadual	educação básica em efetivo exercício. Lei Estadual Nº 15.064 Art. 3º Quando necessário, lei estadual disciplinará a utilização dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB, para garantia do cumprimento dos percentuais a serem comprometidos com pagamento do magistério estadual, conforme especificado abaixo: III - 80% (oitenta por cento) execução até o ano de 2020. (redação dada pela Lei nº 15.570/07.04.14)		
Receita Líquida de Impostos em Saúde	CRFB/88 - Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;	12%	13,44%
Investimentos no Setor Público Estadual	CE/1989- Art. 210. A Lei de Orçamento do Estado observará, para investimentos do setor público estadual do Interior, dotação nunca inferior a cinquenta por cento do valor global consignado para esse fim.	50%	47,73%
Fomento às Atividades de Pesquisa Científica e Tecnológica - FUNCAP	CE/1989- Art. 258. O Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atribuindo-lhe	2%	0,84%

	dotação mínima, correspondente a dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada.		
Despesas com Pessoal sobre RCL	Lei Complementar n° 101/2020- Art. 2° Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: V - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: § 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.	48,60%	41,71%

Com referência às Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos, examinando a situação do Estado frente aos limites mínimos estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, constata-se do relatório técnico que o percentual da Educação deve ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios. Pelos dados analisados, confirma-se que o Estado atendeu e superou em 1,11% à exigência constitucional, atingindo o percentual de 26,11% da receita líquida de impostos e transferências.

Aplicação do FUNDEB: pelo menos 60% dos recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em exercício da atividade. Verifica-se que o Estado do Ceará atendeu e superou em 25,58% à legislação Federal, tendo aplicado 85,58% dos recursos destinados ao FUNDEB, bem como o percentual mínimo de 80% referente ao art. 3º da Lei Estadual n° 15.064/2011.

Constitucionalmente a aplicação na SAÚDE deve alcançar o percentual mínimo de 12% do produto da arrecadação dos impostos, somados aos recursos da União e deduzidas as transferências constitucionais aos Municípios. O montante de recursos no setor de saúde atingiu o percentual de 13,44% da receita utilizada para apuração, cumprindo e superando em 1,44% o limite mínimo estabelecido.

A análise dos gastos com investimentos e inversões financeiras por macrorregião, demonstra

que 47,73% do valor executado foram destinados ao interior do Estado. O art. 210 da Constituição Estadual do Ceará, estabelece que o valor aplicado mínimo é de 50%, que não foi atingindo pelo Governo no ano de 2019, dessa forma não cumprindo com que estabelece a Constituição, o mesmo deverá buscar mecanismos para que seja executado o devido cumprimento legal, citado acima.

De acordo com o art. 258 da Constituição Estadual do Ceará, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, à qual será atribuída dotação mínima correspondente a 2% da receita tributária, como renda de sua administração privada. Dessa forma, o Governo deverá se empenhar para o seu devido cumprimento para o que rege a constituição no referido artigo.

Em relação ao fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, o estado aplicou R\$ 85.470.660,89, perfazendo 0,84% das receitas tributárias, percentual inferior aos 2% que prescreve a Constituição Estadual. No longo prazo, até 2027, o Governo do Estado já estabeleceu um cronograma para alcançar o percentual de aplicação de 2% (dois por cento) na FUNCAP.

Gastos com Saúde

O Estado do Ceará aplicou em 2019 o montante de R\$ 3.693.255.551,39 na função saúde, sendo que deste total, somente R\$ 2.606.697.632,92 foram considerados no cálculo do índice constitucional de aplicação mínima. Mesmo com as exclusões, o Estado atingiu o índice de 13,43%. Portanto, um percentual de 1,43% (representando R\$ 277.176.076,52) acima do mínimo obrigatório de 12%, conforme estabelecido pela Constituição Federal e pela Lei Complementar nº 141 de 2012.

Gastos com Pessoal e Encargos

A tabela abaixo demonstra o limite de gastos de pessoal por poder\órgãos e os índices a serem observados em relação a gasto de pessoal.

Poder\Órgão	2019	Limite Legal	Limite Prudencial	Limite de Alerta
Poder Executivo	41,64%	48,60%	46,17%	43,74%
Poder Legislativo	2,36%	3,40%	3,23%	3,06%
Assembleia Legislativa	1,54%	2,34%	2,22%	2,11%
Tribunal de Contas do Estado	0,82%	1,06%	1,01%	0,95%
Poder Judiciário	5,26%	6,00%	5,70%	5,40%
Ministério Público	1,74%	2,00%	1,90%	1,80%
Consolidado Geral	51,00%	60,00%	57,00%	54,00%

O Poder Executivo tem como limite máximo o percentual de 49,00% da RCL ajustada. O TCE, por meio do **acórdão nº 115/201**, entendeu que o limite de 0,4% do extinto TCM deve ser

incorporado ao limite do TCE, uma vez que este absorveu o quadro de pessoal e suas funções do órgão extinto.

No limite do Poder Executivo está incluído o gasto de pessoal com a Defensoria Pública do Estado.

Estoque de Dívida

A Dívida Consolidada Líquida (DCL) encerrou o ano de 2019 em R\$ 10.955.170.453,70, que correspondeu a um pequeno crescimento de 0,30%, em relação a 2018, quando a DCL registrou um valor de R\$ 10.962.426,30. Todavia, ao se analisar a DCL, deve-se observar dois fatores relevantes que compõem seu cálculo, a Dívida Consolidada (DC) e a Disponibilidade de Caixa (explicitados abaixo).

Ao analisar a DC de 2019, percebe-se que essa rubrica apresentou um montante R\$ 14.906.375.117,99, frente ao valor de R\$ 13.865.126.013,10 apresentado no ano anterior, demonstrando um crescimento equivalente a 7,51%, quando se compara 2019 e 2018. Essa evolução na Dívida Consolidada em 2019 em relação 2018, teve como principais fatores:

- A moeda norte-americana, conforme gráfico a seguir, alcançou a cotação de R\$ 4,0307, no fim de 2019, uma majoração de 4,02%, frente ao registrado no final de 2018, cujo valor foi de R\$ 3,8748, colaborando para o acréscimo no estoque, onde 50% do saldo da dívida consolidada estão atrelados a essa moeda;
- Em razão de liberação de recursos de operações de crédito internas e externas, em 2019, conforme demonstrativo de operações de crédito de R\$ 1.379.111.845,92;
- O saldo devedor dos precatórios que passou de R\$ 313.613.186,17, em 2018, para R\$ 433.124.638,55, em 2019, representando crescimento superior a 38%;
- Outro fator que contribuiu para o crescimento do estoque da dívida, a partir do 2º quadrimestre de 2019, foi o reconhecimento de dívida, referente às contribuições do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), ao qual decorreu de ação judicial que condenou o Estado do Ceará ao pagamento do montante de R\$ 165.347.470,00, que fora incluído no estoque da dívida do Estado.

Todavia, a Disponibilidade de Caixa foi um fator que contribuiu positivamente para a DCL, pois aquela é a responsável pela dedução da Dívida Consolidada para a formação da DCL, apresentada no Demonstrativo do Relatório de Gestão Fiscal, obrigatório pela Lei de

Responsabilidade Fiscal. Verifica-se que a Disponibilidade de Caixa apresentou o montante de R\$ 3.783,000. 00 (três milhões e setecentos e oitenta e três mil reais), no final do período de 2019, contra R\$ 2.903,000. 00 (dois milhões e novecentos e três mil reais) em 2018, representando um crescimento de 30,31%, comparando-se os dois períodos, colaborando favoravelmente na formação da DCL.

O Governo do Estado do Ceará tem adotado uma estratégia adequada e consistente na manutenção dos controles de seu endividamento, baseado em dois pilares: 1) no efetivo pagamento de juros e amortizações, sendo esta última superior aos juros; 2) no volume de liberações de operações de crédito abaixo do limite legal de 16% da RCL. Esses fatores contribuíram para a manutenção da relação DCL / RCL ainda em patamares reduzidos, atingindo a relação aproximada de 0,53 em 2019, bem abaixo do limite de endividamento exigido pela LRF que é 2,00 vezes a Receita Corrente Líquida, considerando o conceito de dívida consolidada líquida, da qual excluem os haveres financeiros conforme determina a Resolução nº 43, de 2001, do Senado Federal.

3.1 Regra de Ouro

Os orçamentos públicos, em regra, são elaborados com respeito ao princípio do equilíbrio, de modo que as despesas totais fixadas se igualem às receitas totais estimadas. Desse modo, há correspondência entre os fluxos de aplicações e origens de recursos.

Esse equilíbrio orçamentário, contudo, pode revelar um desequilíbrio patrimonial intrínseco, quando volume expressivo de empréstimos e financiamentos – contratados pelo setor público financiam gastos crescentes do orçamento. Isso se torna mais preocupante quando essa fonte de financiamento se destina a despesas de custeio.

Para disciplinar a qualidade desse desequilíbrio intrínseco, a regra de ouro das finanças públicas estabelece que o aumento deliberado da dívida, por meio de operações de crédito, não deve ultrapassar o volume de despesas de capital, a fim de evidenciar e evitar a hipótese de endividamento ser utilizado para financiar despesas correntes.

Desse modo, o objetivo desse ponto é analisar se o Governo do Estado do Ceará, em seu exercício de 2019, cumpriu com o que é estabelecido no artigo 167, inciso III, de Constituição Federal, e do artigo 32, §1º, inciso V e §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Constatando que não houve o descumprimento, pelo Estado do Ceará, na previsão orçamentaria do exercício de 2019, já que o montante de receitas de operações foi inferior ao total das despesas de capital líquidas.

3.2 O Fundo Estadual de Combate à Pobreza

Criado através da Lei Complementar nº 37, de 26/11/2003 (DOE de 27/11/2003), e regulamentado pelo Decreto nº 29.910, de 29/09/2009 (DOE de 30/09/2009), trata-se de um Fundo

Especial de Gestão, de natureza contábil, cuja finalidade consiste em viabilizar, para a população pobre e extremamente pobre do Estado do Ceará, acesso a níveis dignos de subsistência, mediante a aplicação de recursos em ações suplementares de assistência social, nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço da renda familiar, combate à seca, desenvolvimento infantil, e outros programas de relevante interesse social, de modo a promover a melhoria da qualidade de vida.

É constituído por uma reserva de receitas, cujos produtos se vinculam à realização da aludida finalidade, composta com os seguintes recursos: parcela do produto da arrecadação, correspondente ao adicional de dois pontos percentuais, na alíquota do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, ou do imposto que vier a substituí-lo, incidente sobre produtos e serviços especificados na Lei Complementar nº 37/2003, com suas respectivas alíquotas; dotações orçamentárias, em limites definidos, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias; doações, auxílios, subvenções e legados, de qualquer natureza, de pessoas físicas ou jurídicas, do País ou do exterior; receitas decorrentes da aplicação dos seus recursos; e, outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo.

O FECOP encerrou o exercício de 2019 com uma disponibilidade no valor de R\$ 114.791.126,88(cento e quatorze milhões, setecentos e noventa e um mil, cento e vinte e seis reais e oitenta e oito centavos).

3.3 Fundo de Financiamento ao Setor Produtivo

Em análise do Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, que foi instituído pela Lei Complementar Estadual n 05/1996, em cumprimento ao artigo 209 da Carta Magna Estadual.

Deve-se fazer um alerta que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará em 2018, fez a ressalva sobre o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, e que a mesma ainda não atendia.

Faz-se necessário que haja na Lei Orçamentaria Anual dotação para o Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, para que haja o devido cumprimento do que é estabelecido na Constituição Estadual.

3.4 Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida foi conceituada através da Lei Complementar nº 101/2000, 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.

A receita corrente líquida do Estado do Ceará, no exercício de 2019, atingiu o montante de R\$ 20.882.025.052,84 (vinte bilhões oitocentos e oitenta e dois milhões vinte e cinco mil cinquenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), de acordo com o Demonstrativo da Receita Orçamentária.

3.5 Dívida consolidada

Conforme com o art. 29, I e §3º, e art. 30, §7º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, dívida pública consolidada ou fundada compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, a ela se equiparando as operações de crédito que, de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham as receitas no orçamento. Também os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram, para fins de aplicação dos limites, a dívida consolidada.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2019 (Lei nº 16.613/2018) estabeleceu o montante de R\$ 13.353.866.000,00 (treze bilhões trezentos e cinquenta e três milhões e oitocentos e sessenta e seis mil reais) para a meta de dívida pública consolidada.

Apesar de ter ocorrido um acréscimo no total da dívida consolidada no valor de R\$ 1.041.249.104,89 (um bilhão quarenta e um milhões duzentos e quarenta e nove mil cento e quatro reais e oitenta e nove centavos) em relação ao exercício de 2018 – o que equivale a uma variação de 6,99%, o Estado do Ceará não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO.

Já no que compreende à dívida consolidada líquida, definida pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (art. 1º, §1º, V) como a “dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”, a meta estipulada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 foi de R\$ 11.415.062.000,00 (onze bilhões quatrocentos e quinze milhões e sessenta e dois mil reais). Considerando o que dispõe o art. 3º, I da Resolução SF nº 40/2001, que fixa o limite de endividamento dos Estados e do Distrito Federal na base de 200% da RCL, e que, conforme a unidade técnica, a dívida consolidada líquida apresentou um montante de R\$ 10.995.170.453,70 (dez bilhões novecentos e noventa e cinco milhões cento e setenta mil quatrocentos e cinquenta e três reais e setenta centavos), correspondendo a 52,65% da RCL, constatou-se o cumprimento da meta estabelecida pela LDO e do limite art. 3º, I da Resolução SF nº 40/2001.

4. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal é o princípio da transparência, que pressupõe a publicidade e compreensibilidade das informações. A sociedade brasileira vem, ao longo do tempo, aumentando suas exigências em relação ao bom e devido uso do erário. Nesse sentido, não basta cumprir o que pedem as leis que tratam da *accountability*, mas sempre melhorar a quantidade e qualidade das informações, de forma a ficar claro tudo que os cidadãos desejem saber sobre como está sendo gasto o dinheiro público.

4.1 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde

Conforme a Portaria Secretaria do Tesouro Nacional nº 274/2016 estabelece normais gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. No que tange à transparência da gestão fiscal, a Portaria estabelece, em seu art. 14, que o consórcio público deverá dar ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, de vários documentos, dentre eles: o orçamento do consórcio público, o contrato de rateio, as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação, e os demonstrativos fiscais do RGF e RREO.

Nesse sentido, a unidade técnica destacou que: a) apenas o consórcio da Microrregião de Aracati atingiu 100% na disponibilização dos demonstrativos analisados; b) os consórcios das Microrregião de Canindé, Crateús, Ibiapaba, Maracanaú, e o Inter federativo do Vale do Curu não foram verificadas nenhuma das peças acima detalhadas; e c) os portais do Consórcio da Microrregião de Canindé, Ibiapaba e Maracanaú estavam em manutenção.

Dessa forma, acabou-se, por constatar que, em relação ao RGF, somente 42,9% dos Consórcios disponibilizaram o anexo de despesa com pessoal e apenas 19,0% disponibilizaram o anexo de Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar. No que toca ao RREO, somente 42,9% dos Consórcios disponibilizaram o Balanço Orçamentário, enquanto que 47,6% disponibilizaram as despesas por função e subfunção.

Em análise, fica claro que o exercício de 2019 foi o pior ano em termos de cumprimento das exigências de transparência da gestão fiscal nos consórcios públicos de saúde da Portaria STN nº 274/2016, salientando-se evolução significativa apenas na publicação do contrato de rateio.

O Governo do Estado em janeiro deste ano foi publicou uma Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020 (no D.O.E de 23/01/2020), que estabelece os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde e que irá subsidiar a avaliação da transparência da gestão fiscal dos consórcios públicos no decurso do ano de 2020.

5. ATENDIMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2018

Anualmente o Governador do Estado encaminha a Prestação de Contas de Governo ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), em cumprimento ao estabelecido no art. 76, inciso I, da Constituição Estadual de 1989, e no art. 42 da Lei Estadual nº.12.509/1997, acompanhada das providências adotadas no âmbito da Comissão Gestora Intersetorial do Plano de Ação para Sanar Fragilidades (PASF). A Comissão Gestora do PASF Contas de Governo é composta por representantes da CGE, PGE, Casa Civil, SEPLAG e SEFAZ, que são responsáveis por analisar e apresentar as ações que o Governo irá adotar para o atendimento às Recomendações emitidas pelo TCE.

Em relação às contas de 2018, o TCE/CE elaborou o Relatório Técnico da análise das contas do Governador do Estado Ceará de 2018, sob a ótica das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, e expediu 61 (sessenta e um) recomendações a serem observadas pelo Poder Executivo. A Comissão do PASF Contas de Governo consolidou as ações a serem adotadas em função das recomendações emitidas pelo TCE/CE.

Em relação às 61 Recomendações anexadas ao Parecer Prévio emitido por ocasião da apreciação das Contas de Governo de 2018, a equipe técnica verificou que: 21 foram atendidas; 17 estão em fase de implementação.

É necessário ressaltar que das 51 recomendações que consta no parecer técnico do exercício de 2019 pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, já se encontra em fase de implementação de 17 recomendações.

II – VOTO

(Art. 102, §1º, II, Do Regimento Interno)

Diante das análises do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, passo a emitir as seguintes considerações para depois emitir meu voto.

Considerando o contido no processo n.º 00145/2020-7/TCE;

Considerando que a nova concepção de Estado, controle externo desempenha um papel de fundamental importância;

Considerando que nos exames de contas de Governo no exercício de 2019, buscou-se examinar não só a sua legalidade, mas também a eficiência;

Considerando que os resultados dos Balanços Orçamentário Financeiro e Patrimonial, constantes das contas gerais do Governo Estadual, pertinentes ao exercício de 2019, encontram-se regulares;

Considerando que os demonstrativos contábeis evidenciam o cumprimento das aplicações mínimas em Saúde e Educação;

Considerando que as ocorrências e as recomendações se revestem em oportunidades de melhoria e não afetam a coisa pública;

Considerando que, no julgamento político do Poder Legislativo, são necessariamente, consideradas as razões do Estado;

Considerando que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará é de parecer favorável à aprovação das Contas de Governo, para o exercício de 2019.

Ante o exposto, no que nos compete analisar, **APRESENTO PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo de exercício de 2019.

É o parecer


SÉRGIO DE ARAÚJO LIMA AGUIAR
Deputado Estadual - PDT



RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Exmo. Sr. Governador, Camilo de Sobreira Santana.

Em cumprimento ao art. 85, I e §1º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (RITCE), foi distribuída a este Conselheiro a relatoria das contas de governo do Estado do Ceará, mediante sorteio eletrônico na sessão ordinária plenária de 14/01/2020, como atesta a ata de julgamento nº 01, publicada em 28/01/2020 no Diário Oficial Eletrônico do TCE-CE.

O Exmo. Sr. Camilo de Sobreira Santana Governador do Estado do Ceará, por intermédio do Ofício GG nº 112/2020, protocolou, em 03 de abril de 2020, a prestação de contas do governo do Estado do Ceará, referente ao exercício 2019, tombado sob o nº 202005387, para a devida emissão de Parecer Prévio por esta Corte de Contas, que respaldará o julgamento político das contas de governo pelos deputados estaduais na Assembleia Legislativa do Ceará. Acompanharam a prestação de contas em questão: 1. Relatório Técnico que demonstra uma visão global da gestão do exercício; 2. Cópias das atas das audiências realizadas nos meses de maio e setembro de 2019 e fevereiro de 2020, na Assembleia Legislativa; e 3. Relatório dos projetos concluídos e em conclusão no Estado em 2019.

Na sequência, os autos foram encaminhados à Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE para fins de instrução técnica, que emitiu a Informação inicial nº 00013/2020, encaminhada a este Conselheiro Relator em 18/05/2020 para que fossem tomadas as providências necessárias para a continuidade da instrução processual.

Considerando o que dispõe o art. 11 da Lei Estadual nº 12.509/1995, bem como o art. 15, III, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o responsável foi devidamente notificado em 18/05/2020, nos termos do art. 21, I, 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 12 (doze) dias úteis, acerca dos fatos elencados pela unidade técnica.

Em 12/06/2020, o Exmo. Sr. Governador encaminhou o Ofício nº 185/2020, protocolado sob o nº 10844/2020-6, com esclarecimentos adicionais ao processo de prestação de contas de governo do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2019, tendo, pois, a oportunidade – e a exercendo dentro dos prazos estabelecidos – de se manifestar sobre todos os pontos apontados pelo TCE/CE, assegurando-se os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE emitiu o Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, datado de 16/06/2020, 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. Camilo Sobreira de Santana, alusiva ao exercício financeiro de 2019, com as 40 recomendações relacionadas no Capítulo 8 do indigitado Relatório.





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 30/06/2020, foi emitido o Parecer nº 03415/2020 – PROCURADORIA GERAL DE CONTAS – TCE/CE, o qual, propôs, em suma:

No Capítulo 8 do relatório técnico, a Gerência de Contas de Governo elencou as Recomendações e Alertas indicados pela Secretaria de Controle Externo – SECEX para as contas do Governo do Estado, exercício 2019.

A priori, cumpre destacar que este Ministério Público de Contas corrobora todas as Recomendações sugeridas no Relatório Técnico, à exceção das Recomendações de nº 21 e 37, conforme a seguir explicado.

Quanto à Recomendação nº 21 (a identificação da terceirização em substituição a servidores públicos, e registro elevado de valores alocados no elemento 37 que é locação de mão-de-obra), temos entendimento diverso, pois, apesar das considerações específicas sobre a área da saúde, o volume total de terceirização não nos pareceu abusivo, consoante comentamos item 08.10 retro.

Já em relação à Recomendação nº 37 (não alcance das metas previstas nacionalmente pelo Plano Nacional de Educação), parece-nos ter havido mero erro material na confecção do quadro, pois o tema não consta do Relatório Técnico, o que foi confirmado a este MPC (por e-mail) pela SECEX, que informou sobre a indisponibilidade momentânea dos índices do Plano Nacional de Educação (PNE), determinando a supressão da análise.

14.1. Ato contínuo, este MP de Contas faz acrescentar algumas Recomendações e Ressalvas próprias sobre temas que considera mais relevantes, conforme exposto a seguir:

a) Quanto à educação, cabe RECOMENDAR que a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções “Formação de Recursos Humanos”, “Ensino Fundamental” e “Educação de Jovens e Adultos”, todas relevantes, incumbindo ao Poder Executivo adotar as medidas e providências tendentes a garantir, inclusive por meio da retomada dos níveis anteriores de investimento, que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas;

b) Quanto à subfunção “Formação de Recursos Humanos” da área de segurança pública, cabe RECOMENDAR que seja investida maior parcela do orçamento no treinamento e qualificação de pessoal, pois não há maiores dúvidas quanto à importância dessa formação de pessoal da Segurança Pública do Estado do Ceará, devendo o Governo do Estado adotar providências necessárias ao efetivo e constante aprimoramento físico, técnico e psicológico dos agentes de segurança, a fim de que, conseqüentemente, seja ofertado à população um serviço de maior qualidade, à altura dos desafios e demandas impostos ao aparelho estatal;

c) Sobre a segurança pública, sugerimos a expedição de RECOMENDAÇÃO, a fim de que sejam implementadas as medidas indicadas no item 05.2 acima, assim como a constante verificação e adequação da estrutura, com manutenção/reforma das unidades prisionais e construção de novas unidades, conforme a necessidade, possibilitando, por consequência, o aumento do número de vagas no



Sistema Prisional do Ceará, de modo a atender de forma suficiente o quantitativo da população carcerária do Estado;

d) No que tange ao Plano Plurianual, cabe RECOMENDAR que a SEPLAG realize um melhor acompanhamento de sua execução, observando as prioridades estabelecidas, evitando que programas prioritários tenham baixa ou nenhuma execução física;

e) Sobre as alterações orçamentárias por meio de créditos adicionais, cabe RECOMENDAR que sejam dirimidas as inconsistências dos cálculos realizados pela SEPLAG, para que as informações produzidas sejam fidedignas e possibilitem a verificação do real cumprimento do limite autorizado;

f) No que se refere às transferências voluntárias, entendemos por RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à elaboração de políticas públicas que priorizem a adoção de critérios objetivos para destinação do repasse de recursos, preferencialmente de reforma redistributiva e redutora de desigualdades;

g) Sobre a Dívida Ativa, RECOMENDAR à SEFAZ e à PGE que aprofundem as ações, já implementadas, de aplicação de critérios mais adequados e eficazes de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida” reflita, nesta seara, a real situação patrimonial do Estado do Ceará;

h) Quanto à análise das Demonstrações Contábeis, sugerimos RECOMENDAR que a consolidação seja realizada em estrita observância dos manuais e normas da contabilidade aplicáveis ao setor público, obtendo-se desejável aumento da qualidade dos dados e informações veiculados pelos respectivos demonstrativos, para uma fiel evidenciação da situação patrimonial do Estado;

i) Considerando o déficit previdenciário do Plano de Custeio Financeiro, impõe-se RECOMENDAR que sejam adotadas medidas tempestivas e suficientes ao desejado equilíbrio orçamentário e atuarial, para extinção, quando possível, da utilização de recursos do tesouro estadual para suportar as atividades e obrigações do Órgão;

j) Revela-se indispensável RECOMENDAR ao Poder Executivo do Estado do Ceará que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados, de acordo com critérios e diretrizes que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República;

l) Cabe RECOMENDAR ao Poder Público Estadual no sentido de empregar as ferramentas de limitação no art. 9.o da LRF, com o intuito de que seja evitada a disponibilidade negativa de caixa ao final do exercício financeiro;

m) Em relação às metas orçamentárias fixadas na LDO, sugerimos RECOMENDAR que o Poder Executivo adote medidas e ferramentas mais eficientes para o devido planejamento e controle da execução orçamentária, inclusive empregando as limitações previstas no art. 9.o da LRF, de modo a evitar a reprovável alteração casuística das metas inicialmente fixadas, no intuito deliberado de viabilizar o seu cumprimento;

n) Em relação à aplicação da receita tributária em investimentos pelo setor público estadual, impõe-se RECOMENDAR que sejam cumpridas as exigências do percentual mínimo de aplicação definido na legislação de competência; e



o) Quanto à transparência na execução do Plano Plurianual (PPA), necessário RECOMENDAR à SEPLAG que proceda à atualização dos dados e sua divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e o monitoramento, bem como o controle social, sobre a execução do PPA, em atendimento a comando que consta dele próprio.

Assim, diante do exposto e do que dos autos consta, em especial do Relatório Anual da **Gerência de Contas de Governo/SECEX**, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** junto ao **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ** no sentido de que seja emitido **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS** das contas de governo do exercício de 2019, nos termos do **art. 42 da Lei Estadual nº 12.509/95 - LOTCE c/c art. 30, inciso III, alínea a, e §3º do RITCE**, nos termos acima delineados.

Nesse sentido, o MPC corrobora, nos termos do **item 14 retro e com as exceções apontadas, as Recomendações sugeridas pela Gerência de Contas de Governo** no Capítulo 8 do Relatório Técnico. Outrossim, o MPC sugere a **inclusão das Recomendações constantes do item 14.1** da presente manifestação ministerial.

É o parecer, salvo melhor juízo, que submetemos aos Senhores Conselheiros.

Em seguida, vieram os autos conclusos a este Conselheiro.

É o relatório.





VOTO

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.

Não é demais observar que, neste ano, o prazo de 60 (sessenta) dias para a emissão de parecer prévio por este Tribunal de Contas, fixado no art. 76, inciso I da Constituição Estadual, c/c art. 42, *caput* da LOTCE, foi suspenso por 12 (doze) dias para que o governador pudesse se manifestar, visando a, assim, melhor realizar a *accountability* nas contas anuais do governador relativas ao exercício de 2019 – símile ao que já ocorre nas contas prestadas anualmente pelos Prefeitos. A ideia é que o Tribunal de Contas, ao franquear ao governador prestar esclarecimentos no processo de contas de governo – preferivelmente antes de emitir o seu parecer prévio, anima o diálogo e a discussão no momento oportuno, intensa a transparência sobre os atos de governo e seus percalços e torna possível ao TCE/CE proceder a uma análise técnica de maior completitude, complexidade e profundidade, agregando ainda mais valor ao serviço prestado à sociedade pelo Tribunal de Contas do Estado.

Submeto à apreciação deste Plenário a análise sobre as contas de governo do Estado do Ceará, referentes ao exercício financeiro de 2019, prestadas pelo seu governador, o Exmo. Sr. Camilo de Sobreira Santana, em 03/04/2020 e protocoladas sob o nº 00145/2020-7.

A Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do TCE/CE examinou o Balanço geral do Estado do Ceará (BGE) e suas demonstrações contábeis de 2019, da Secretaria da Fazenda, e o Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais de Governo (RCI-Governo), da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, por determinação do art. 42, §2º da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (LOTCE), além de informações solicitadas aos órgãos estaduais e disponibilizadas nos sítios de transparência do Estado e nos sistemas de gestão estaduais disponíveis para consulta deste Tribunal.

A partir deles, foram analisados e avaliados, cabe ressaltar, não atos administrativos isolados e formalidades legais, porém atos de governo, *i.e.*, condutas do governador do estado, quer praticadas por ele quer pelo seu secretariado, no exercício das funções de planejamento, direção, execução e controle dos planos e programas de governo, no cumprimento dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e na fidedignidade e na regularidade dos dados apresentados nos demonstrativos contábeis a que se faz uso no setor público.

Buscou-se, ainda, a partir da posição de controle externo, oferecer uma visão sistêmica, que identificasse problemas e tendências no curto prazo para prever implicações e riscos a médio e longo prazos, em consonância às recomendações da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE aos Tribunais de

Contas no estudo “Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: supervisão, visão e previsão”¹.

1 CONJUNTURA SOCIOECONÔMICA

Nesse capítulo, apresentam-se os principais indicadores da situação econômica e social do Estado do Ceará, a partir do Relatório Técnico elaborado pela Diretoria de Contas de Governo, que analisou: 1) o cenário econômico nacional e a evolução do Produto Interno Bruto (PIB), bem como o cenário econômico estadual e a evolução do PIB cearense, comparando-o ao PIB nacional; na sequência, a composição do PIB estadual por setores da economia (Agricultura, Indústria e Serviços); 2) a balança comercial do Estado do Ceará; 3) o mercado de trabalho estadual; e 4) a análise dos investimentos nas áreas de educação e segurança pública e efeitos na redução da criminalidade.

O Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, isto é, o somatório de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada área geográfica tem crescido lentamente nos últimos anos, pouco mais de 1%. O PIB cearense, como seria de se esperar, acompanha a tendência do PIB nacional, com crescimento um pouco maior em 2019 (2,11%).

O principal setor na composição do PIB no Ceará são os serviços, conforme dados do IBGE de 2014 a 2017. A participação do setor, em média, representa 75% do total. A agropecuária registrou variação positiva em 2019 (1,33%). A Indústria teve o primeiro ano positivo em crescimento, quando observado os dados dos últimos 5 (cinco) anos. A variação foi positiva em 4,08%. Por fim, os Serviços vêm mantendo crescimento apresentado ao longo dos 2 anos anteriores. Em 2017, o crescimento foi de 1,09%. Em 2018, chegou-se a 0,91%. No ano de 2019, a percentagem foi de 1,78%. De destaque negativo foi o setor de varejo comum cearense, que apresentou a quarta queda trimestral consecutiva no ano de 1,3% comparado ao mesmo período do ano anterior, destoando da tendência do varejo comum nacional (3,3% de variação positiva, conforme dados da Pesquisa Mensal do Comércio divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)).

O 4º trimestre de 2019 apresentou déficit na balança comercial de US\$ 12 (doze) milhões. O valor corrente de comércio alcançou a cifra de US\$ 1,1 bilhão. Em comparação a 2018, em razão do agravamento da crise econômica na Argentina e da desaceleração da economia global, as exportações cearenses caíram. No ano anterior, exportou-se, no 4º trimestre, R\$ 792.000.000,00 (setecentos e noventa e dois milhões de reais), enquanto, no mesmo período de 2019, atingiu a quantia de R\$ 566.000.000,00 (quinhentos e sessenta e seis milhões de reais).

1 ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Entidades Fiscalizadoras Superiores e Boa Governança: Supervisão, Visão e Previsão.** Principais Pontos. Disponível em: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiZ8YDv263qAhUgGbkGHZ3pDIQQFjAAe_gQIBhAB&url=https%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fflumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A2513578DE0151627744924F2E&usq=AOvVaw2ptMNdHGpeX6CuMpfYoSr2
Acesso em: 20 jun. 2020.

No que diz respeito ao mercado de trabalho cearense, pontua-se, segundo dados do Ministério do Trabalho, que seguindo a tendência do ano de 2018, o exercício de 2019 apresentou um saldo ligeiramente positivo na geração de postos de trabalho. O quantitativo foi de 9.546 (nove mil quinhentos e quarenta e seis) postos.

Sobre o último ponto, **item 4**, informa-se que a Educação, direito resguardado constitucionalmente, teve o menor investimento dos últimos três anos. Em 2017 e em 2018, respectivamente, os valores despendidos com atividade chegaram a R\$ 3.714.678.022,85 (três bilhões setecentos e quatorze milhões seiscentos e setenta e oito mil vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos) e R\$ 3.819.281.479,26 (três bilhões oitocentos e dezenove milhões duzentos e oitenta e um mil quatrocentos e setenta e nove reais e vinte e seis centavos). No exercício de 2019, R\$ 3.604.793.434,78 (três bilhões seiscentos e quatro milhões setecentos e noventa e três mil quatrocentos e trinta e quatro reais e setenta e oito centavos).

Importante questão foi destacada pelo Procurador-Geral de Contas deste Tribunal, Júlio César Rola Saraiva, apontando uma considerável retração dos valores aplicados nas subfunções “Formação de Recursos Humanos” e “Ensino Fundamental”.

No ano de 2017, na subfunção “Ensino Fundamental”, a quantia gasta foi de R\$ 205.268.754,68 (duzentos e cinco milhões, duzentos e sessenta e oito mil setecentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e oito centavos). Em 2018, foi de 135.774.422,83 (cento e trinta e cinco milhões, setecentos e setenta e quatro mil quatrocentos e vinte e dois reais e oitenta e três centavos). Já em 2019, esta mesma aplicação ficou restrita a R\$ 90.260.403,01 (noventa milhões duzentos e sessenta mil quatrocentos e três mil reais e um centavo). Já com a “Formação de Recursos Humanos”, aportou-se menos da metade da quantia em relação aos dois últimos anos.

Tendo em vista que o PIB do Ceará apresentou crescimento e que a formação básica e o investimento com professores é de suma importância para o desenvolvimento da sociedade, **acato a recomendação de que se recomponham os níveis de dispêndios nessas áreas.**

Desse modo, recomendo ao Poder Executivo que adote medidas e providências nas áreas de formação e aperfeiçoamento dos professores do setor público, bem como aumente as ações relacionadas ao Ensino Fundamental, inclusive, estabelecendo programas permanentes para coordenação, financiamento e manutenção.

Deixo, no entanto, de acolher a recomendação do Procurador-Geral de Contas deste Tribunal que diz respeito ao não alcance das metas previstas nacionalmente no Plano Nacional de Educação. Concordo com a análise do órgão técnico, no sentido de que recomendação nº 59, alusiva às contas do Governador do ano de 2018 (a saber: “Em relação ao Plano Nacional de Educação, o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas”), foi atendida, tendo em vista que a Secretaria da Educação vem desenvolvendo ações para que os indicadores educacionais possam continuar melhorando, de acordo com as metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação e alinhadas com o Plano Nacional de Educação. Para isso a SEDUC, vem envidando

esforços para implementação de programas e projetos, que venham a fortalecer e ao mesmo tempo contribuir para atingimento das metas estabelecidas até 2024.

Em compensação, a Segurança Pública recebeu o maior aporte de verba dos últimos anos. Em 2019, R\$ 3.187.498.994,21 (três bilhões, cento e oitenta e sete milhões, quatrocentos e noventa e oito mil novecentos e noventa e quatro reais e vinte e um centavos). Superou, assim, os R\$ 3.176.058.393,47 (três bilhões, cento e setenta e seis milhões, cinquenta e oito mil trezentos e noventa e três reais e quarenta e sete centavos) de 2018 e os R\$ 2.828.340.443,89 (dois bilhões, oitocentos e vinte e oito milhões trezentos e quarenta mil, quatrocentos e quarenta e três reais e oitenta e nove centavos) de 2017.

Apesar do crescimento, há ponto que merece maior atenção, por se mostrarem necessários maiores investimentos, qual seja, a subfunção “Formação de Recursos Humanos”, uma vez que, **no ano de 2019, foram aplicados R\$ 10.573.099,54** (dez milhões, quinhentos e setenta e três mil noventa e nove reais e cinquenta e quatro centavos), quando, **em 2018, foram aplicados R\$ 24.727.733,00** (vinte e quatro milhões, setecentos e vinte e sete mil, setecentos e trinta e três reais). Assim, **recomendo ao Poder Executivo que analise a possibilidade de aumento da parcela orçamentária destinada à “Formação de Recursos Humanos” na área de Segurança Pública, permitindo à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social a adoção de maiores medidas para o treinamento e a qualificação dos policiais.**

Destaca-se a diminuição de crimes violentos letais e intencionais no Estado do Ceará, isto é, no somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio). A redução, segundo dados disponibilizados pela Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social do Ceará (SSPDS/CE), constantes no Relatório da Unidade Técnica, foi de 5.133 (cinco mil cento e trinta e três) vítimas em 2017 e 4.518 (quatro mil quinhentos e dezoito) vítimas em 2018, para 2.257 (duas mil duzentas e cinquenta e sete) vítimas em 2019.

Com intuito de melhorar o serviço prestado na área de Segurança Pública, o Ministério Público especial junto ao TCE/CE sugere, por meio do Procurador-Geral, duas outras recomendações.

Primeiro, que o Governo do Estado do Ceará adote mecanismos e ferramentas de gestão para análise e controle do sistema prisional, viabilizando a identificação dos fatores de risco, possibilitando melhoria à segurança da população e à garantia dos direitos dos presos. Também que haja a manutenção/reforma das unidades prisionais e construção de novas unidades, conforme a necessidade, possibilitando, por consequência, o aumento do número de vagas no Sistema Prisional do Ceará, de modo a atender de forma suficiente o quantitativo da população carcerária do Estado.

Compreendo a importância do tema e acolho a sugestão. Portanto, **recomendo que o Estado do Ceará aprimore seus mecanismos de controle do sistema prisional, estabelecendo instrumentos de gestão e controle para maior segurança à população e garantia dos direitos dos presos, como exemplo, a reforma de unidades prisionais já existentes ou a criação de novos estabelecimentos.**



A outra recomendação é destinada a própria Corte, propondo auditoria operacional na área da segurança pública, em especial na Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), “a fim de que possa este TCE avaliar qualitativamente a gestão, o emprego dos respectivos recursos públicos, os serviços resultantes e os eventuais planos de ação e metas futuras para os órgãos de segurança”. **Concordo com o entendimento técnico, recomendando que a Secretaria de Controle Externo da Corte analise a viabilidade e necessidade de abertura de auditoria operacional na área de segurança pública.**

Após o exame dos temas acima compilados, **conclui-se que os dados e as informações sobre o cenário econômico e social do Ceará, em 2019, no geral, registram que, apesar das dificuldades,** alguns avanços se apresentam, com crescimento em diversas áreas, em destaque para a melhoria no combate dos crimes violentos letais e intencionais.

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). 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 2019, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE examinou, mediante Relatório Técnico, 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 quatro seções:

A seção 2.1 abordou o Plano Plurianual (PPA) 2016-2019 do estado do Ceará, em especial a sua instituição e respectivas revisões, além de sua estrutura, e a integração do PPA com a LOA, sem olvidar aspectos atinentes à execução financeira e física de alguns programas governamentais.

A seção 2.2 examinou a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2019, especialmente quanto às premissas contedísticas da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A seção 2.3 tratou da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2019, 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 2.4 procedeu à análise dos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Poder Executivo atinentes ao cumprimento de metas de arrecadação e de resultado primário ou nominal, transpassando a execução orçamentária do governo estadual no exercício financeiro ora analisado e sobretudo o comportamento das receitas



e despesas previstas e realizadas, o resultado orçamentário e o atendimento ao limite de abertura de créditos suplementares.

As ocorrências apontadas pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE no presente capítulo não são, a meu ver, bastantes para a emissão por este Tribunal de Contas de parecer prévio pela desaprovação das contas do Governador do Estado do Ceará alusivas ao exercício de 2019. Sobre os instrumentos de planejamento e a execução orçamentária, foram ao todo 5 ressalvas e 8 ocorrências, que deram causa a 14 recomendações. De modo geral, filio a análise contida no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019, com as considerações a seguir:

2.1 Plano Plurianual - PPA 2016-2019 do estado do Ceará

Nesta seção, abordou-se o PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, em especial a sua instituição e respectivas revisões, além de sua estrutura, e a integração do PPA com a LOA, sem olvidar aspectos atinentes à execução financeira de alguns programas governamentais.

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, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.

2.1.1 PPA 2016-2019 do Estado do Ceará: instituição e revisões

O Plano Plurianual 2016-2019 do Governo do Estado do Ceará foi instituído pela **Lei Estadual nº 15.929/2015**, tendo sido **revisado** em dezembro de 2017 pela Lei Estadual nº 16.450/2017 e em dezembro de 2018 pelo Decreto Estadual nº 32.903/2018, tendo as respectivas revisões, segundo a Diretoria de Contas de Governo, atendido aos condicionantes do art. 11 da Lei Estadual nº 15.929/2015².

2 Art. 11. Considera-se revisão do PPA-2016-2019 a inclusão, exclusão ou alteração de programas.

§ 1º A revisão de que trata o caput, ressalvado o disposto nos §§ 4º e 5º deste artigo, será proposta pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei, sempre que necessário.

§ 2º Os projetos de lei de revisão do Plano Plurianual que incluam programas deverão conter todos os respectivos atributos.

§ 3º Considera-se alteração de programa a inclusão, exclusão ou alteração de iniciativas e produtos principais, com respectivas metas, bem como readequação de seu objetivo.

§ 4º O Poder Executivo, para atender ao disposto nas leis orçamentárias anuais e créditos adicionais, fica autorizado a adequar, por meio de decreto:

I - as vinculações entre ações orçamentárias e iniciativas;

II - os enunciados das iniciativas, desde que não altere sua finalidade precípua;

III - o quantitativo e a regionalização das metas dos produtos.

§ 5º O Poder Executivo fica autorizado também a incluir, excluir ou alterar as seguintes informações:

I - órgão gestor do programa;

II - indicadores dos eixos e dos temas estratégicos;

III - temas transversais.

§ 6º Caberá à Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Ceará definir os prazos, diretrizes e orientações técnicas para o envio das revisões do Plano Plurianual à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, sempre que necessário que estas se processem por meio de Projeto de Lei durante o período de vigência do Plano.



Considero uma boa prática a ser adotada pelo estado **evitar, tanto quanto possível, realizar revisões no PPA**, mormente quando feitas de forma unilateral (noutros termos: via Decreto Estadual), em função do **grande risco de perda da credibilidade** no planejamento elaborado para o período de quatro anos. Só o fato de o estado já possuir a prerrogativa de alteração do Plano e desta se utilizar, já põe em desconfiança a adequação dos critérios que foram adotados na elaboração do PPA e o compromisso com as políticas públicas ali postas, trazendo efeito negativo para a sua atuação junto à sociedade.

É certo que haverá situações nas quais a revisão se faz necessária, mas tais ocorrências devem ser sempre pontuais e excepcionais, nunca como uma regra que venha a comprometer os programas, iniciativas e metas já traçadas. Por esse motivo, verifico ser indispensável que o processo de elaboração do PPA, não obstante conduzido pela discricionariedade administrativa, seja realizado com base em análises técnicas de viabilidade das ações, de modo a traduzir um compromisso de médio prazo do estado com os programas, iniciativas e metas definidas.

2.1.2 Estrutura do PPA 2016-2019

O PPA 2016-2019 foi estruturado em torno de sete eixos governamentais de atuação setorial, a saber: Ceará da Gestão Democrática por Resultados, Ceará Acolhedor, Ceará de Oportunidades, Ceará Sustentável, Ceará do Conhecimento, Ceará Saudável e Ceará Pacífico. Tais eixos se desdobraram em 31 temas estratégicos e 121 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.

2.1.3 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. 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 de programas e iniciativas.

Os programas, que se dividiram em finalísticos³, administrativos⁴ e especiais⁵, relacionam-se aos temas estratégicos. O programa “educação fiscal e cidadania”, *exempli gratia*, faz parte do tema “gestão fiscal” que integra o eixo “Ceará da gestão

§ 7º As revisões, de que trata o *caput* desse artigo, poderão ter caráter geral, com objetivo de garantir a coerência e o realinhamento das políticas e programas.

3 Programas que, para o alcance do resultado pretendido, geram bens ou serviços para a sociedade.

4 Programas voltados para o funcionamento da máquina administrativa do Estado.

5 Programas que não contribuem, de forma direta, para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações de governo.



democrática por resultados”. Já nas iniciativas são definidas as atuações propriamente ditas da Administração Pública estadual e são elas o elo entre o PPA e a LOA. Seguindo com o exemplo, tem-se que “sensibilização e disseminação da educação fiscal”, “realização de formações presenciais e à distância”, “realização de atividades sobre o tema educação fiscal para o ensino fundamental e médio e fomento à pesquisa e à extensão universitária” e “formações em educação fiscal para servidores e terceirizados para atuarem como agentes de cidadania” são as iniciativas do programa “educação fiscal e cidadania”.

A diagnose do órgão técnico foi também positiva.

2.1.4 Execução financeira dos Programas

De início, cabe registrar que este Relator filia, de uma maneira geral, as análises contidas no Relatório Técnico das Contas do Governador – 2019, elaborado pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, com as considerações e divergências a seguir:

A **execução dos programas governamentais** no exercício financeiro de 2019, considerando os recursos autorizados pela Lei Orçamentária (LOA) e os créditos adicionais, alcançou a importância de **R\$ 27.762.603.422,19** (vinte e sete bilhões setecentos e sessenta e dois milhões seiscentos e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), **que corresponde a 88,14% da dotação atualizada.**

A tabela seguinte, elaborada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, indica os valores da dotação atualizados e os efetivamente empenhados por tipos de programa, além dos respectivos percentuais de execução orçamentária e de representatividade/participação em relação ao total empenhado no exercício.

Dotação atualizada e valor empenhado para cada tipo de programa

Tipo de Programa	Dotação Atualizada (a)	Empenhado (b)	Execução (%b/a)	(R\$1,00)
				Representatividade (%b/c)
Administrativo	4.957.819.923,22	4.762.974.480,66	96,07	17,16%
Especial	10.286.587.911,59	9.304.842.488,48	90,46	33,52%
Finalístico	16.254.394.520,08	13.694.786.453,05	84,25	49,33%
Total	31.498.802.354,89	27.762.603.422,19 (c)	88,14%	100%

Fonte: S2GPR

Tabela 01 – Dotação atualizada e valor empenhado para cada tipo de programa no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019.

Cumprir registrar a **representatividade dos programas finalísticos** – aqueles responsáveis por fornecer bens e serviços à população cearense, os quais somaram R\$13.694.786.453,05 (treze bilhões seiscentos e noventa e quatro milhões setecentos e oitenta e seis mil quatrocentos e cinquenta e três reais e cinco centavos), respondendo por quase metade (**49,33%**) de todos os empenhos realizados no exercício.

A análise dos dados da execução financeira dos programas governamentais – cabe ressaltar – foi feita pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE por tipo de programa, a saber: administrativos, especiais e finalísticos, sendo que para os





últimos, dada a sua representatividade no orçamento do Estado do Ceará, procedeu a unidade técnica a uma análise pormenorizada.

2.1.4.1 Programas administrativos e especiais

Dos programas administrativos e especiais trazidos no PPA 2016-2019 do Estado do Ceará e analisados pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, foi destacado o programa administrativo 500 (“Gestão e Manutenção”).

O programa “Gestão e Manutenção”, que tem por objetivo garantir o pleno funcionamento de entes e órgãos tais como a Assembleia Legislativa, a Casa Civil, a CGD, a CGE, dentre outros, a unidade técnica, ao comparar a execução da despesa nos anos de 2018 e 2019, verificou uma **queda de 47,69%** no período em análise.

No entender da unidade técnica, a baixa execução do programa 500 não constitui *de per se* um problema, mas sim a mudança na execução orçamentária do Estado, que tornou desconhecidos os reflexos gerados.

Sobre o assunto, o Exmo. Sr. Governador, em seus esclarecimentos, afirmou que se deve à tentativa do estado de atender às recomendações deste Tribunal quanto à apropriação e controle dos custos, tendo a Seplag visto a necessidade de migração das despesas de pessoal para os programas finalísticos, em detrimento do programa 500.

Ao final, concluiu a unidade técnica ter havido, *in casu*, a alteração da execução orçamentária entre os exercícios.

2.1.4.2 Programas Finalísticos

Dos (83) programas finalísticos trazidos no PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, **mais da metade deles (59) apresentou execução orçamentária individualizada superior a 61% da dotação atualizada**, segundo análise e consolidação da unidade técnica.

Não é demais observar, no entanto, que **alguns programas não tiveram execução orçamentária** (a saber: programas 002 “Educação Fiscal e Cidadania”, 011 “Promoção da Indústria Mineral”, 017 “Gestão dos Recursos Hídricos”, 048 “Controladoria Governamental” e 079 “Gestão de Políticas Públicas da Educação”) e **outros sequer apresentaram previsão orçamentária**, como foi o caso dos programas 039 (“Integração do Sistema de Justiça Criminal”), 046 (“Fortalecimento do Sistema Estadual de Cultura do Ceará”) e 047 (“Auditoria Governamental”).

Reputo uma **fragilidade** no processo de elaboração do planejamento o fato de o estado não prever um Programa que se percebeu posteriormente necessário ou, em sentido contrário, deixar de executar ações em um Programa que incluiu no PPA. Em qualquer dos casos, observa-se um **desvio de rota indesejável nas políticas públicas previamente estabelecidas**. Se não era possível a execução do Programa ou se, em existindo, não houve ações em seu bojo, tais fatos representam falhas, em função das quais reconheço a necessidade de o Estado melhorar o seu processo de elaboração do planejamento, bem como o monitoramento e a avaliação de suas iniciativas e metas.

Além do mais, os **dez programas finalísticos** do PPA 2016-2019 com maior dotação orçamentária na LOA 2019 **responderam por 82,27% da totalidade de recursos empenhados** no exercício de 2019, somando R\$11.266.427.854,66 (onze bilhões duzentos e sessenta e seis milhões quatrocentos e vinte e sete mil oitocentos e cinquenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), tendo o **Governo do Estado do Ceará priorizado**, no exercício de 2019, as áreas de “Saúde”, “Segurança Pública” e “Educação”, como mostra a tabela seguinte, elaborada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE:

Execução orçamentária das 10 maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos

Programa Finalístico	Dotação atualizada (a)	Empenhado (b)	(R\$1,00)
			Execução (% b/a)
057 – Atenção à Saúde Integral e de Qualidade	3.360.312.966,24	3.046.064.767,51	90,65%
003 – Segurança Pública Integrada	2.969.696.303,69	2.898.236.890,88	97,59%
023 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Básica	2.284.055.272,81	2.217.367.170,40	97,08%
010 – Infraestrutura e Logística	1.331.232.506,54	859.547.290,89	64,57%
020 – Ensino Integrado à Educação Profissional	604.564.896,72	573.647.646,85	94,89%
071 – Gestão e Desenvolvimento da Educação Superior	576.295.445,67	529.338.502,53	91,85%
019 - Mobilidade Urbana	442.303.364,46	234.610.752,41	53,04%
051 - Desenvolvimento da Ação Parlamentar	402.141.975,47	401.678.852,37	99,88%
004 - Infraestrutura e Gestão do Sistema Penitenciário	399.439.473,86	315.525.694,12	78,99%
016 – Oferta Hídrica para Múltiplos Usos	362.942.625,99	190.410.286,70	52,46%
Total	12.732.984.831,45	11.266.427.854,66	88,48%

Fonte: S2GPR

Tabela 02 – Execução orçamentária das 10 maiores dotações atualizadas dos programas finalísticos no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019.

Vale ressaltar que as despesas executadas dos programas destacados serão analisadas sob os aspectos da legalidade e da legitimidade quando do exame das prestações de contas anuais de seus respectivos órgãos/entidades ou quando selecionados como objeto de auditorias realizadas por este Tribunal.

Execução física das iniciativas

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou os resultados das iniciativas – tidas como o elo entre o PPA e a LOA, por eixo governamental e por faixa de execução da meta⁶. Dos resultados apresentados no Relatório Técnico, os quais foram acolhidos *in totum* por este relator, foi aqui destacada a execução das metas das iniciativas para os programas finalísticos referentes aos eixos governamentais 01

⁶ A análise da execução da meta física foi dividida pelo órgão técnico em 6 faixas, cujos níveis variam de acordo com os percentuais de realização da iniciativa. Assim, a faixa 1 varia de 0,0% a 20% de realização da iniciativa; a 2, de 21% a 40%; a 3, de 41% a 60%; a 4, de 61% a 80%; a 5, de 81% a 100% e a 6, a partir de 101%.

(“Ceará da gestão democrática por resultados”), 06 (“Ceará saudável”) e 07 (“Ceará pacífico”).

O eixo 01 “Ceará da gestão democrática por resultados” tem por objetivo “desenvolver ações para esclarecer os cidadãos sobre a função social dos tributos, a gestão fiscal do Estado e de sua responsabilidade no controle da aplicação desses recursos, por meio do exercício da cidadania, buscando, assim, a construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária.” (Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas no Anexo I da LDO 2019). Para este eixo, a unidade técnica concluiu que o **Governo do Estado do Ceará não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I/LDO 2019**, tendo em vista que **algumas iniciativas não apresentaram nenhuma execução**.

O eixo 07 “Ceará pacífico” visa a “tornar o Estado mais resiliente aos desastres naturais ou tecnológicos.” (Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas no Anexo I da LDO 2019) A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, para este eixo, também entendeu que o **Governo do Estado do Ceará não priorizou as metas estabelecidas no Anexo I/LDO 2019**, tendo em conta que **algumas iniciativas apresentaram nenhuma ou baixa execução nas previsões de metas para o exercício de 2019**.

O eixo 06 “Ceará saudável” visa a “aprimorar as políticas de planejamento, gestão, regulação, avaliação, auditoria e controle, para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde” (Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas no Anexo I da LDO 2019). Para este eixo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, destacou a **baixa execução das previsões de meta de algumas iniciativas**. Das **131 iniciativas** realizadas para os 8 programas finalísticos do “Ceará saudável”, **12,24% não tinham meta programada e 24,49% realizaram metas físicas abaixo de 20%** de sua programação para o exercício de 2019 – apesar de que 39,80% das iniciativas tiveram patamar de execução das metas acima de 81% do programado para o exercício. Além do mais, **apenas 18 iniciativas foram consideradas como prioridades** pela Administração Pública estadual para o exercício em análise, o que equivale ao percentual de **14% do total das iniciativas do respectivo eixo, porcentagem esta, segundo a unidade técnica, muito baixa para uma área tão importante envolvendo a saúde no Estado do Ceará**.

A questão da priorização das metas estabelecidas no Anexo I/LDO 2019, além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foram objeto de ressalvas às contas do governador de 2018, ensejando as seguintes recomendações:

Recomendação nº 26 - Ao Poder Executivo, que priorize as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da Lei de Diretrizes Orçamentárias; e

Recomendação nº 27 - À Secretaria do Planejamento e Gestão, que as metas estabelecidas no Anexo I (Metas e Prioridades) da LDO sejam previstas na LOA, tendo em vista que a LDO define as metas e prioridades a serem observadas pela Administração Pública para o próximo exercício.



A Comissão do PASF Contas de Governo alegou, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, que:

A Seplag já adota todas as providências que estão em sua governabilidade para que as metas estabelecidas na LDO sejam devidamente priorizadas e executadas, inclusive com o estabelecimento de metodologia diferenciada para a distribuição de limites financeiros e acompanhamento específico, por ocasião do monitoramento trimestral do PPA.

A Seplag, em termos de assessoramento, orientação e análise das propostas orçamentárias de todos os órgãos e entidades tem melhorado seus métodos, inclusive adaptando o sistema para que se saiba, de forma mais clara e direta, quais as iniciativas prioritárias estabelecidas na LDO.

Acresceu o Exmo. Sr. Governador, nos esclarecimentos adicionais prestados via Ofício nº 185/2020, que, **por ser a Lei de Diretrizes Orçamentárias entregue no mês de maio** para ter vigência sobre a Lei Orçamentária Anual do ano posterior, **é possível que algumas das prioridades elencadas na LDO sofram interferências externas ou dificuldades em sua execução e não sejam concretizadas**. Ainda assim, ressaltou que, **do total das iniciativas identificadas como prioritárias, mais de 75% apresentaram execução, o que**, segundo o chefe do Poder Executivo estadual, evidencia um **direcionamento maior dos recursos para as iniciativas que foram identificadas no Anexo I/LDO 2019**.

Seguidamente a frisar que **as metas com previsão zeradas na Lei de Diretrizes Orçamentárias podem também ocorrer devido a iniciativas em que não se prevê a conclusão dentro do respectivo exercício da LDO** (como, por exemplo, no caso das grandes obras), **o que não significa que as iniciativas não estejam sendo realizadas**, a unidade técnica considerou atendidas as recomendações.

Para o MPC/TCE-CE, deve ser censurado severamente o fato, além de impor ressalva, ante a considerável quantidade de descumprimentos das prioridades definidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Concessa vênua ao Parquet de Contas, reputo bastante o arrazoado exposto pelo governo estadual e pelo órgão técnico e deixo de recomendar por considerar atendidas as recomendações.

Execução de metas físicas acima de 1.000%

Ao analisar a execução das metas físicas das iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2016-2019 do Estado do Ceará, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou ter **realizado o Governo do Estado metas físicas acima de 1.000% da meta programada** para o exercício em análise em 14 dos seus programas finalísticos, o que, segundo a unidade técnica, indicia não terem sido tais metas dimensionadas propriamente, remate o qual adere este Relator.

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO 2019

A presente seção examinou a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2019, a Lei Estadual nº 16.613/2018, especialmente quanto às premissas contendeúísticas da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo entre o planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais, substanciado no Plano Plurianual, e o de curto prazo, solidado 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 deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, 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.

Integrará, ainda, o projeto de lei de diretrizes orçamentária, os Anexos de Metas Fiscais e de Riscos Fiscais, nos moldes do art. 4º, §§1º-3º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷.

A LDO 2019 do estado do Ceará foi instituída pela **Lei Estadual nº 16.613/2018**.

7 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 IV - 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.

Três foram as temáticas destacadas nesta seção, a saber: a das normas relativas ao controle de custos e resultados e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos; a da programação financeira e do cronograma mensal de desembolso; e a da utilização da Reserva de Contingência. A análise do Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, cabe ressaltar, foi destacada no capítulo 5, que tratou da governança fiscal na renúncia de receitas.

2.2.1 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 LRF, 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. Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **o Governo do Estado do Ceará atende apenas parcialmente tal premissa**, pois a LDO de 2019 (art. 19, §§2º e 3º) apenas destaca que a Administração Estadual deve implementar e manter um sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, verificando a relação entre a despesa pública e resultado obtido, e que sua base deverá ser alimentada pelas ferramentas gerenciais do S2GPR, sem identificar as respectivas normas.

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 de contas de governo, já foram objeto de ressalvas às contas do governador de 2018, ensejando as seguintes recomendações:

Recomendação nº 01 - À Secretaria do Planejamento e Gestão 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 02 - À Secretaria da Fazenda que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, § 3º da LRF.

Segundo a Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, o processo de elaboração dos instrumentos de planejamentos tem sido continuamente aprimorado para contemplar a implantação de um sistema de custos e o governo, de forma planejada e gradual, está implementando as medidas e trabalhando para que o controle de custos possa garantir a comparabilidade entre todos os órgãos do governo. Como evidência, aludiu à LDO de 2020, que buscou, nos termos da Comissão, “explicitar o nível de controle dos custos e de avaliação dos programas que o Estado pode realizar atualmente, com vistas à efetiva implantação do Sistema de Custos, dentro do prazo legal estabelecido.”



Para o órgão técnico, **apesar de a LDO de 2020 ter evoluído no trato da questão** (o que será mais bem aprofundado nas contas relativas ao exercício de 2020), **o Governo do Estado do Ceará continua a atender apenas parcialmente tal premissa**. Por esse motivo, sugeriu que o Pleno deste Tribunal **reiterasse as ressalvas com as respectivas recomendações**.

Em consonância, o MPC/TCE-CE entende que persiste o desatendimento à Recomendação desta Corte de Contas Estadual realizada por meio dos Relatórios Técnicos das Contas de Governo de exercícios anteriores e da Representação n.º 07790/2015-0, em razão de não se identificar as normas para o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Adiro à *opinio* da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal. Reputo que, em relação aos programas financiados com recursos do orçamento, o estado do Ceará se encontra em estágio incipiente quanto ao devido controle dos custos desses programas, bem como no que se refere a uma avaliação fidedigna e efetiva dos resultados obtidos. Ressalte-se que o tema não conduz a uma sistemática meramente facultativa a ser posta em prática pelo Estado. Ao contrário disso, consiste em uma estipulação legal abarcada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e ainda não encampada pela LDO estadual. Com efeito, quando a LRF determina, em seu art. 4º, inciso I, alínea "e", que a Lei de Diretrizes Orçamentárias também disporá sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, não o faz sem a convicção exarada pelo legislador de que esse é o caminho mais seguro para o alcance de políticas públicas permeadas pela eficácia, eficiência e economicidade. Assim, o fato de a Lei de Diretrizes Orçamentárias ainda não estabelecer normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento ou, ainda, de não existir um sistema integrado que controle o custo das ações empreendidas e o valor público gerado a partir dos resultados alcançados, implica na condição de um estado com maior dificuldade para priorizar e suprir as demandas que lhe são afetas.

2.2.2 Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve dispor sobre a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, *ex vi* do art. 8º, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que, segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, foi **corporizado nos Anexos II e III da Resolução nº 01/2019**, do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – **COGERF**, que estabeleceram a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso para o exercício financeiro de 2019 do Governo do Estado do Ceará em conformidade com a Lei Orçamentária Anual de 2019.

2.2.3 Análise sobre a utilização da Reserva de Contingência

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve, nos termos do art. 5º, 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.

Assim foi feito no art. 80 da LDO 2019 do Estado do Ceará⁸. Ao analisar a utilização dessa Reserva de Contingência, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que as anulações das dotações de reserva de contingência seguiram os ditames do art. 5º, III, da LRF⁹ e do art. 80 da LDO 2019.

2.3 Lei Orçamentária Anual – LOA 2019

Esta seção tratou da Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado do Ceará para o exercício financeiro de 2019, a **Lei Estadual nº 16.795/2018**, 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 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, §5º da Constituição Federal. A LOA 2019 estimou as receitas em R\$ 29.321.565.742,00 (vinte e nove bilhões trezentos e vinte e um milhões quinhentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e quarenta e dois reais) e as despesas em igual

8 Art. 80. A Lei Orçamentária de 2019 conterà 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 inciso I do § 10 do art. 10 desta Lei, e atenderá:

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.

§ 1º Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2019, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.

§ 2º 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.

9 Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...]

III - conterà reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...]

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

montante, sendo que no caso do orçamento de investimentos das empresas estatais não dependentes, o foi na cifra de R\$ 365.544.613,00 (trezentos e sessenta e cinco milhões quinhentos e quarenta e quatro mil e seiscentos e treze reais).

Pois bem. Ao analisar a LOA 2019 do estado do Ceará quanto às exigências previstas nas Constituições Federal e Estadual, além de na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/64, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou **não ter o governo estadual atendido a dois dos requisitos da Lei Orçamentária Anual**, a saber: o **demonstrativo regionalizado de efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, insculpido no art. 165, §6º, da CF/88, e a **discriminação da despesa por elementos**, exigência do art. 15 da Lei nº 4.320/64. Discorreu-se nesta seção apenas sobre este, uma vez que aquele será abordado no capítulo 5 (Governança fiscal da renúncia de receita).

2.3.1 Discriminação da despesa por elementos

De acordo com o art. 15 da Lei nº 4.320/64, a discriminação da despesa na lei de orçamento deve se dar por elementos, o que, de acordo com a unidade técnica, **não foi feito na LOA 2019 do estado do Ceará**.

A **não discriminação na Lei Orçamentária Anual da despesa por elementos (ou, pelo menos, a identificação do endereço eletrônico em cujo dado estaria disponível), além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foi objeto de ressalva às contas do governador de 2018**, ensejando a recomendação nº 7, nos seguintes termos: “À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua na Lei Orçamentária Anual a discriminação da despesa por elementos ou que, pelo menos, identifique o endereço eletrônico onde se pode obter esse dado, seguindo a direção do que determina o art. 15 da Lei 4.320/64.” A Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, alegou não ter havido descumprimento do art. 15 da Lei nº 4.320/64, uma vez que encontra-se disponível a **visualização até o nível de elemento de despesa mediante consulta no SIOF** e que a LOA evidencia ao longo de seus volumes o orçamento até o nível de modalidade de aplicação por uma questão de **economicidade**. Ao final, destacou que a LOA 2020 indicará o endereço eletrônico onde poderão ser obtidas essas informações.

Para o órgão técnico, apesar de a LOA 2020 do estado do Ceará ter atendido a recomendação nº 7 das contas de governo alusivas ao exercício de 2018, **não o atendeu a LOA 2019, objeto da presente análise**, devendo ser **reiterada a recomendação** em questão.

Mais do que atender ao art. 15 da Lei nº 4.320/64, discriminar as despesas até o seu elemento é medida que fortifica a transparência e apoia o exercício do controle social, e a indicação do endereço do sítio eletrônico onde podem ser encontrados tais dados, como tinha sido determinado na recomendação nº 7 alusiva às contas do Governador de 2018, supre a questão sem que possam ser alegadas razões de economicidade, motivos pelos quais corroboro com a unidade técnica.

2.4 Execução orçamentária

Esta seção procedeu à análise dos parâmetros da Lei de Responsabilidade Fiscal para o Poder Executivo atinentes ao cumprimento de metas de arrecadação e de resultado primário ou nominal, transpassando a execução orçamentária do governo estadual no exercício financeiro ora analisado e sobretudo o comportamento das receitas e despesas previstas e realizadas, o resultado orçamentário e o atendimento ao limite de abertura de créditos suplementares.

2.4.1 Da execução orçamentária e do cumprimento de metas

Metas de resultado primário ou nominal

Questão relacionada à execução orçamentária, assinalada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, que gerou, inclusive, sugestão por emitir, baseado no art. 1º, §1º, c/c art. 59, §1º, ambos da LRF, um **alerta** ao Poder Executivo estadual, é a da **possível necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira para o caso de a arrecadação de receita não comportar o cumprimento das metas de resultado primário estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais da Lei nº 16.944/2019 (LDO, de 2020), devido aos efeitos nas contas públicas decorrentes do combate à pandemia de Covid-19.**

Deixo de alertar, por entender que o objeto das presentes contas de governo são os **atos de governo praticados no exercício de 2019**, exercício este em que foram cumpridas as metas de resultado primário ou nominal.

Metas Bimestrais de Arrecadação

De acordo com o art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve o Poder Executivo desdobrar as receitas previstas em metas bimestrais de arrecadação no prazo de até 30 dias após a publicação dos orçamentos, o que, segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, foi **corporizado no tempo aprazado no Anexo I da Resolução nº 01/2019**, do Comitê de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal – **COGERF**, que estabeleceu as metas bimestrais de arrecadação para o exercício financeiro de 2019 do Governo do Estado do Ceará em conformidade com as receitas do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da LOA 2019.

Medidas de combate à evasão e à sonegação

À conta (ainda) do art. 13 da LRF e a partir do Balanço Geral do Estado – BGE, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou as medidas de combate à evasão e à sonegação principiadas em 2019 (dentre as quais cabe destacar a instituição formal de um núcleo de grandes devedores e a criação do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos - CIRA), bem como as quantidades e valores de ações ajuizadas para a cobrança da dívida ativa (tributária e não tributária) e a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa no período em análise.

Indo além, o órgão técnico acessou o sítio da Procuradoria Geral do Estado do Ceará - PGE, em **busca de indicadores de resultado relativos às atividades de cobrança da dívida ativa**, não tendo logrado êxito. Por entender que a disponibilização

destas informações permitiria uma maior transparência na identificação da proporção dos recebimentos e perdas dessas ações ajuizadas e de modo conseqüente um melhor conhecimento pela população da gestão da dívida ativa do estado, indagou ao Exmo. Sr. Governador na presente prestação de contas de governo acerca da inexistência de tais indicadores.

O Exmo. Sr. Governador, nos seus esclarecimentos adicionais, arguiu que a Sefaz e a PGE, conscientes da necessidade de modernização dos sistemas de informática para a gestão da dívida ativa, **vêm trabalhando no desenvolvimento e implantação de sistemas informatizados de controle e gestão capazes de fornecer acompanhamento em tempo real da evolução da dívida ativa.** No que atine à **dívida não tributária**, foi realizada a migração do controle da dívida ativa não tributária para um novo e moderno sistema (<http://portaldivida.pge.ce.gov.br/>) (ainda, em fase inicial, passível de correções e aprimoramentos), capaz de fornecer alguns relatórios em tempo real. Já no que tange à **dívida ativa tributária**, de maior complexidade, informou que **está sendo desenvolvido um novo sistema** capaz de fornecer relatórios atualizados de gestão em tempo real, tendo sido lançada a sua primeira etapa (o portal do contribuinte <https://portaldotribuinte.pge.ce.gov.br/>), também em meados de 2019, voltada para acesso on-line às informações sobre todas as dívidas fiscais em face de cada contribuinte específico.

À vista disso e diante da necessidade de acompanhamento da cobrança desses recursos públicos e evitar a sua prescrição, a unidade técnica sugeriu recomendar a disponibilização de indicadores que proporcionem o conhecimento da situação da dívida ativa, tais como Índice de prescrição da Dívida Ativa, Índice de Efetividade da Cobrança da Dívida Ativa e Índice de Efetividade do Parcelamento no Recebimento dos Créditos da Dívida Ativa.

Reputo **pertinente a recomendação** da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE. O uso da tecnologia na coleta e análise de dados vem paulatina e continuamente aperfeiçoando a gestão pública, municiando os gestores de órgãos e/ou entes públicos com toda a sorte de informações, algumas delas com potencialidade para organizar e direcionar a gestão, integrar o planejamento estratégico e dar auxílio à tomada de decisão. **Temas complexos e de extrema importância para o estado, como a gestão de sua dívida ativa (tributária ou não), devem, na medida do possível, seguir essa tendência.** Modernizar os sistemas informatizados de controle e gestão da dívida ativa do estado – tornando viável o acompanhamento em tempo real da evolução de sua cobrança, com a possibilidade de emissão de relatórios e de indicadores de resultados –, **mais do que medida de planejamento e acompanhamento do recebimento desses créditos, trata-se de medida que se volta a evitar a prescrição deles** – como bem pontuou a unidade técnica –, contribuindo, assim, para a **preservação do patrimônio público estadual.** Além do mais, disponibilizar tais dados para a sociedade, fortifica a **transparência da gestão da dívida ativa** e torna possível o **controle social.** Deveras pertinente, pois, a presente recomendação.

2.4.2 Receitas

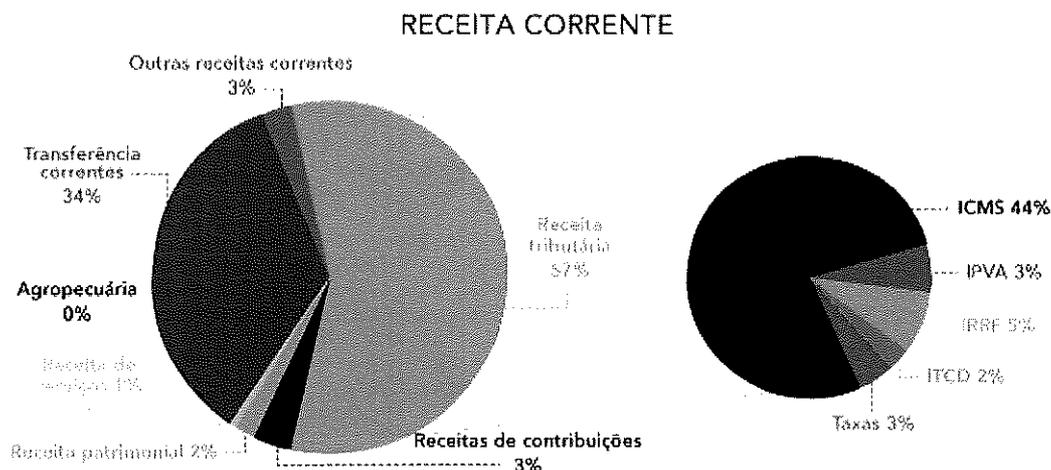
A Lei Estadual nº 16.795/2018 (LOA 2019) **estimou as receitas orçamentárias em R\$ 29.321.565.742,00** (vinte e nove bilhões, trezentos e vinte e um milhões

quinhentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e quarenta e dois reais), atualizando-as para **R\$ 30.578.467.130,96** (trinta bilhões, quinhentos e setenta e oito milhões, quatrocentos e sessenta e sete mil cento e trinta reais e noventa e seis centavos

Ao longo do exercício de 2019, o governo do estado do Ceará **realizou o montante de R\$ 28.807.726.549,22** (vinte e oito bilhões, oitocentos e sete milhões setecentos e vinte e seis mil quinhentos e quarenta e nove reais e vinte e dois centavos) em receitas, que representou **94,21% do valor atualizado previsto** na lei orçamentária.

A **receita corrente totalizou R\$ 27.044.968.742,17** (vinte e sete bilhões, quarenta e quatro milhões novecentos e sessenta e oito mil setecentos e quarenta e dois reais e dezessete centavos), correspondendo aquela a **93,88% de todos os ingressos estaduais**.

O gráfico 1 mostra a composição da receita corrente no período em análise.



Fonte: SEFAZ/CECOG

As origens de receita que mais contribuíram na composição dos ingressos da Receita Corrente foram as receitas tributárias e as transferências correntes, com percentuais de 53,78% e 32,30%, respectivamente.

Na versão inicial do Relatório Anual das Contas do Governador do exercício de 2019, constava que a receita tributária teria totalizado uma arrecadação de R\$ 14.546.144.784,26 (quatorze bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, cento e quarenta e quatro mil, setecentos e oitenta e quatro reais e vinte e seis centavos), o que, em comparação com a realizada em 2018, representaria uma variação real e negativa de 8,50%. Tal decréscimo supostamente teria se dado – segundo destacou a unidade técnica – devido à menor arrecadação de IRPF (R\$8,7 milhões) e ICMS (R\$ 1,5 bilhão).

Considerando tal fato, o MPC/TCE-CE sugeriu recomendar ao governo do estado e à Sefaz que implementassem medidas efetivas de arrecadação e cobrança dos tributos estaduais, visando o restabelecimento da arrecadação tributária, coibindo a perda relevante de receitas.

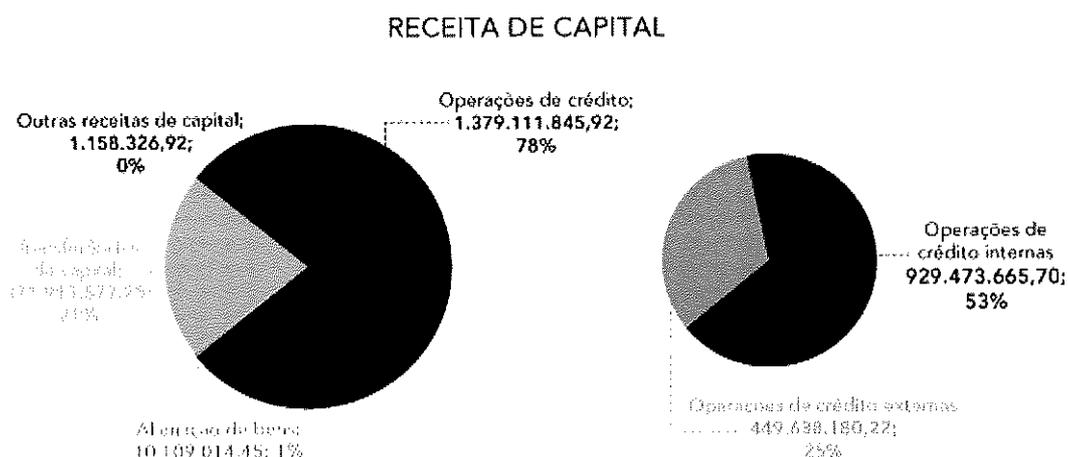


O Balanço Geral do Estado (BGE), no entanto, evidenciava à página 51 uma variação positiva de 9,82% na arrecadação de ICMS, percentual este equivalente a R\$13.155 milhões de reais. Destacava, ainda, o BGE que a arrecadação de ICMS no Ceará, em termos de volume arrecadado, o posiciona como a 11ª maior arrecadação do Brasil e a 3ª maior arrecadação da Região Nordeste. Diante da divergência de informações constantes no Balanço Geral do Estado e no Relatório Anual das Contas do Governador 2019 e considerando que a arrecadação de ICMS é uma variável chave das presentes contas, este Relator solicitou à Diretoria de Contas de Governo/SECEX/TCE-CE esclarecimentos quanto à receita tributária, tendo sido informado que, na verdade, a **receita tributária bruta totalizou em R\$ 16.657.517.131,79** (dezesseis bilhões seiscientos e cinquenta e sete milhões quinhentos e dezessete mil cento e trinta e um reais e setenta e nove centavos), excluídas as receitas intraorçamentárias, o que, em comparação com a realizada em 2018, representou um **acrescimento real de 4,78%**, decorrente de **maior arrecadação no ICMS, IPVA e ITCD**. Esclareceu o órgão técnico terem sido apresentados inicialmente valores divergentes pois, no Anexo 10 – Comparativo dos Ingressos Orçados com os Arrecadados – 2019, enviado a este Tribunal de Contas, não estão presentes os valores relativos às restituições de receita, sendo possível identificá-las apenas mediante tabela enviada posteriormente pela Seplag, com dados retirados diretamente do S2GPR. Na tabela 14, do BGE, foram acrescentados os valores referentes as restituições de receita orçamentária. Acrescentou, ainda, que estas restituições não eram acrescidas nas análises das Contas do Governador dos exercícios anteriores.

Isto posto, a recomendação perdeu a razão de existir.

A **receita de capital perfaz R\$ 1.762.757.807,05** (um bilhão, setecentos e sessenta e dois milhões setecentos e cinquenta e sete mil oitocentos e sete reais e cinco centavos), correspondendo a **6,12% da receita bruta arrecadada**.

O gráfico 2 apresenta a evolução das receitas de capital nos últimos cinco anos.



Fonte: SEFAZ/CECOG

Como se pode perceber, a receita de operações de crédito, aquela obtida pelo estado mediante a realização de empréstimos, é a fonte de maior representatividade

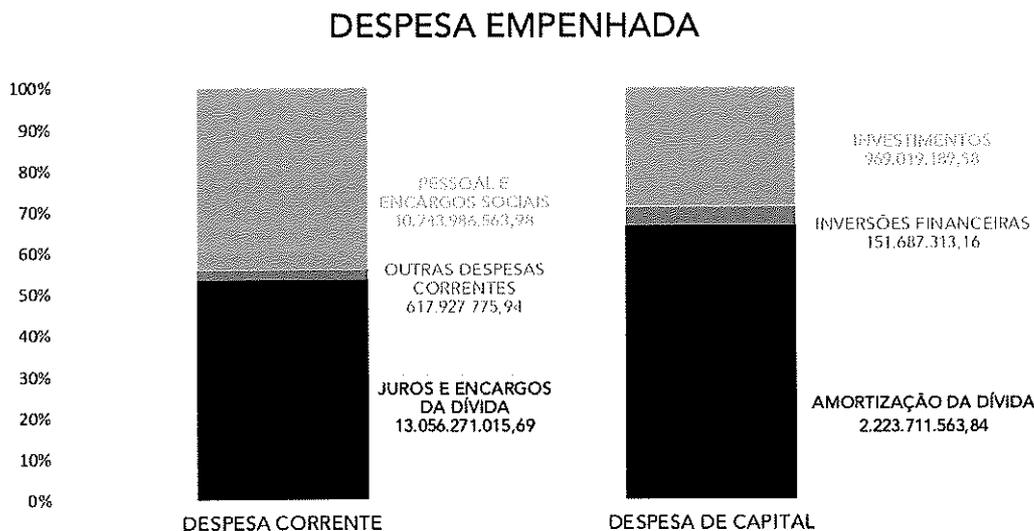
dentre as receitas de capital, representando 78,24% do total delas. Dos recursos captados, 32,60% (R\$ 449.638.180,22) se referem a operações de crédito externas (com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola e MLW Intermed Handels), enquanto 61,95% (R\$ 929.473.665,70), a operações de crédito internas (com o Banco do Brasil, Banco Nacional do Desenvolvimento, Caixa Econômica Federal, Itaú e Santander). Ressaltou, ainda, o órgão técnico ter havido no ano de 2019 um **acréscimo significativo (975,5%) da captação de recursos em operações de crédito internas**, que somaram em 2018 R\$ 95.284.451,01 (noventa e cinco milhões duzentos e oitenta e quatro mil quatrocentos e cinquenta e um reais e um centavo).

2.4.3 Despesas

A Lei Estadual nº 16.795/2018 (LOA 2019) **fixou as despesas orçamentárias** em R\$ 29.321.565.742,00 (vinte e nove bilhões trezentos e vinte e um milhões quinhentos e cinquenta e cinco mil e setecentos e quarenta e dois reais), alcançando esta a quantia de **R\$ 31.499.880.072,95** (trinta e um bilhões quatrocentos e noventa e nove milhões oitocentos e oitenta mil setenta e dois reais e noventa e cinco centavos), após os créditos adicionais.

O governo do estado do Ceará, no exercício de 2019, **executou** a importância de **R\$ 27.762.603.422,19** (vinte e sete bilhões setecentos e sessenta e dois milhões seiscentos e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos) em despesas, o que equivale a **88,14% da despesa orçamentária autorizada** para o exercício em análise, resultando em uma **economia orçamentária de R\$ 3.737.276.650,76** (três bilhões setecentos e trinta e sete milhões duzentos e setenta e seis mil seiscentos e cinquenta reais e setenta e seis centavos).

No gráfico 3, evidencia-se a composição da despesa orçamentária por categoria e grupo.



Fonte: Base de dados da Execução orçamentária oriunda do S2GPR

A **despesa corrente** perfaz **R\$ 24.418.185.355,61** (vinte e quatro bilhões, quatrocentos e dezoito milhões cento e oitenta e cinco mil trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e um centavos), o que equivale a **87,95% do total de despesas empenhadas** pelo estado do Ceará no ano de 2019. Segundo a unidade técnica, tais despesas representam os gastos de natureza operacional destinados à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos, tendo o seu **percentual de execução atingido 96,5%** do total da dotação atualizada.

Merecem destaque as despesas com **terceirização e substituição de servidores por terceirizados**. No exercício de 2019, as despesas relativas à substituição de servidores e empregados públicos, decorrentes de terceirização, no Estado do Ceará somou R\$ 673.747.421,33 (seiscentos e setenta e três milhões, setecentos e quarenta e sete mil quatrocentos e vinte e um reais e trinta e três centavos), o que equivale a **13,83% do total da despesa de pessoal e encargos sociais**.

A **questão da terceirização e substituição de servidores por terceirizados, além de objeto de indagação ao Senhor Governador na presente prestação de contas de governo, foi objeto de ressalva às contas de 2018, ensejando a recomendação nº 34: “A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.”**

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo, que:

Visando disseminar a recomendação do TCE, foi encaminhado ofício circular a todas as Secretarias do Estado comunicando o teor da recomendação, bem como, está publicado permanentemente no SPG-SISTER (sistema de gestão dos contratos de serviços terceirizados) mensagem alertando para o cumprimento da recomendação.

No intuito de auxiliar o cumprimento da recomendação pelas várias Secretarias, foi promovida a padronização do Catálogo de Categorias, reduzindo de 430 para 68, restritas ao desenvolvimento de atividades meio dos órgãos e entidades públicas, evitando-se com isso a contratação de mão de obra terceirizada para o preenchimento de cargos exclusivos de atividade fim.

Acresceu o Exmo. Sr. Governador, nos esclarecimentos adicionais prestados via Ofício nº 185/2020, que:

As ações acima informadas resultaram, já em um primeiro momento, na redução da participação de terceirizados na despesa com pessoal e encargos de 15,51% (2018) para 13,83(2019), que, embora ainda pequena, já denota um refreamento nessas contratações. Em complemento à ação referente a implantação do Catálogo de Categorias, foi também identificada a necessidade de melhor descrever as atividades inerentes a cada categoria e seus níveis dentro do catálogo, para possibilitar às setoriais a adequada classificação das despesas em seus respectivos elementos. A ação já iniciada, requer pesquisa minuciosa das atividades relacionadas no CBO – código brasileiro de ocupação e deverá ser mais um instrumento a ser

disponibilizado para adequado registro pelos órgãos, ainda no segundo semestre de 2020.

Além dos trabalhos de aprimoramento dos registros e controles para reduzir o uso de terceirizados em atividades fins, o Governo do Estado, vem ao longo dos últimos anos, realizando concursos públicos e contratando servidores, municiando várias secretarias com pessoal para desempenhar as atividades fins e reduzindo a necessidade de complementação com terceirizados. A SECULT, por exemplo, que nunca havia realizado concurso para servidores, realizou concurso para 102 servidores, dos quais 96 foram contratados em fevereiro de 2020. De 2015 a 2020 o Governo contratou 11.431 novos servidores em diversos órgãos, representando 12,6% do total de servidores ativos.

A unidade técnica relatou que, de fato, o percentual de despesas com terceirização e substituição de servidores por terceirizados frente ao total da despesa de pessoal e encargos sociais teve queda de 15,51% para 13,83% em comparação com o exercício de 2018. Ressaltou, no entanto, que houve aumento, em termos absolutos, de um exercício para o outro, não tendo as medidas adotadas surtido efeitos em 2019 “pela falta de detalhamento na contratação de profissionais por contrato sem mencionar as atividades executadas”, motivo pelo qual considerou não atendida a recomendação.

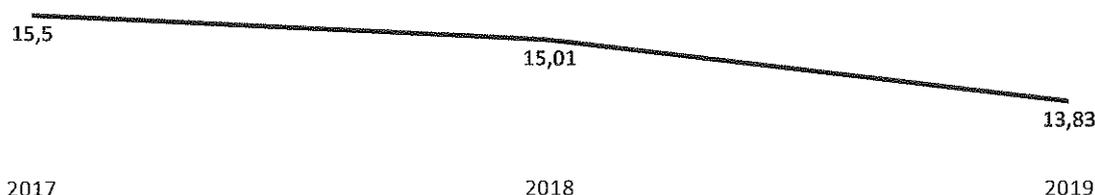
O MPC/TCE-CE, chamou a atenção para a representatividade da área de Saúde em tais gastos e a sua peculiaridade, entendendo que, numa análise geral, encontra-se a proporção dessas contratações dentro de parâmetros razoáveis de aceitabilidade. Nos seus termos:

Como se vê da tabela citada, grande parte dos recursos empregados na terceirização de pessoal (78,91%) é destinada à área de saúde, que, como sabemos, possui peculiaridades que a distinguem das demais, tais como a demanda sempre crescente e urgente e as dificuldades na contratação de profissionais de saúde por concurso público, impulsionando a opção por terceirizados, com vistas a suprir as necessidades prementes. Frise-se que a terceirização na saúde representou 14,39% das despesas totais e 69,77% da despesa de pessoal, parecendo-nos desproporcional apenas este último.

Tem-se, ainda, que o montante despendido em terceirização representa 13,83% do total da despesa com pessoal e encargos sociais do Estado, este MPC entende, numa análise geral, que a proporção dessas contratações encontra-se dentro de parâmetros aceitáveis de razoabilidade.

A proporção das despesas de pessoal de contrato de terceirização com a despesa com pessoal por órgão/ entidade vem oscilando nos últimos anos, conforme evidencia o gráfico 4:

EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL DE CONTRATO DE TERCEIRIZAÇÃO COM DESPESA DE PESSOAL POR ÓRGÃO/ ENTIDADE



É importante que o governo estadual atente para a questão, especialmente se se considerar o peso do volume de gastos de despesa com pessoal (contabilizados e não contabilizados para fins dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁰) sobre as contas públicas.

Já as **despesas de capital totalizaram R\$ 3.344.418.066,58** (três bilhões trezentos e quarenta e quatro milhões quatrocentos e dezoito mil sessenta e seis reais e cinquenta e oito centavos), representando **12,05% do total de despesas empenhadas** pelo estado do Ceará no ano de 2019. São as despesas com investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida e atingiram **percentual de execução de 55,52%** do total da dotação atualizada.

Vale destacar, por oportuno, as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, mormente as despesas com os intitulados contratos de gestão, e as transferências a municípios.

A atinente às transferências de recursos financeiros do estado a instituições privadas sem fins lucrativos com os intitulados **contratos de gestão**, autorizada no art. 26 da Lei Complementar nº 101/2000 e nos termos do art. 1º da Lei Estadual nº 13.553/2014, a destinação de recursos da administração pública estadual para organizações sociais via contratos de gestão se deu na importância de **R\$ 857.986.990,01** (oitocentos e cinquenta e sete milhões novecentos e oitenta e seis mil novecentos e noventa reais e um centavo), representando **78,22% do total repassado pelo Estado às instituições privadas sem fins lucrativos** no exercício de 2019. **Os contratos de gestão têm sido objeto de ressalvas às contas do Governador há alguns anos. No ano passado, a deficiência na apresentação do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão em relação às despesas com pessoal foi objeto ressalvas**, nos termos seguintes:

Recomendação nº 28. À Secretaria de Planejamento e Gestão que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente as despesas com recursos humanos de forma detalhada, discriminando aquelas passíveis de enquadramento como atividade fim do serviço público.

10 Conforme será melhor explicitado no Capítulo 4 (Tópico 4.3.2 – Despesa com pessoal versus equilíbrio fiscal), o volume de despesas com contratos de gestão, pensionistas e abono permanência, não consideradas para fins dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de influir nas verbas para investimentos e para a oferta de serviços públicos, repercute significativamente no equilíbrio das contas públicas.



Recomendação nº 29. À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF.

No que atine à recomendação nº 28, o Exmo. Sr. Governador, em seus esclarecimentos, alegou que carecem de definição legal pela União de uma possível compatibilização ou paridade entre os aspectos contábeis e financeiros entre a administração pública e a iniciativa privada, utilizando os órgãos do Poder Executivo estadual envolvidos no processo dos regramentos da contabilidade pública quanto às autorizações e execução da despesa pública para analisar, monitorar e dar publicidade. Acrescentou, ainda, que será formado um grupo de trabalho com membros da Seplag, CGE e Sefaz para analisar os contratos de gestão, calcular o seu impacto e apresentar em nota explicativa no Relatório de Gestão Fiscal durante o exercício de 2020.

Já quanto à recomendação nº 29, nos esclarecimentos adicionais prestados pelo Exmo. Sr. Governador na presente prestação de contas de governo, informou-se que não há a obrigatoriedade de inclusão das despesas pagas a organizações sociais para fins de verificação dos limites com gastos de pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive na jurisprudência no Tribunal de Contas da União. Destacou, ainda, que, apesar de a Portaria STN nº 233/2019 determinar que a STN/ME deverá definir, até o final do exercício de 2019, rotinas e contas contábeis, bem como as classificações orçamentárias, para tornar possível a operacionalização do adequado registro dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil que atuem na atividade fim do ente da Federação, o próprio instrumento normativo estabeleceu regra de transição ao permitir, no seu §1º, que, até o exercício de 2020, tais montantes não seriam considerados no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante. Ainda assim, informou que será formado um grupo de trabalho com membros da Seplag, CGE e Sefaz para analisar os contratos de gestão, calcular o seu impacto e apresentar em nota explicativa no Relatório de Gestão Fiscal durante o exercício de 2020.

Nada obstante isso, o órgão técnico considerou não atendidas as recomendações em questão, tendo elas sido reiteradas na presente prestação de contas de governo, o que corroboro, embora entenda que um período de transição seja necessário.

O Plenário deste Tribunal ressaltou, ainda, a “necessidade de fiscalização do cumprimento do Manual de Celebração dos Contratos de Gestão e do aperfeiçoamento do processo de formalização e avaliação dos contratos de gestão”, da qual decorreu a recomendação nº 4, com o seguinte teor:

À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou que a Seplag atualizou o Manual de Celebração dos Contratos de Gestão e o Manual da Sistemática de Avaliação dos Contratos de Gestão para contemplar a nova sistemática de avaliação desses



contratos. Acresceu, ainda, terem sido introduzidas mudanças no processo de celebração dos contratos de gestão, com a inclusão não só de documentos obrigatórios no “checklist” de formalização no Sistema de Controle dos Contratos de Gestão (SCCG) (e.g., estudo preliminar detalhado, o qual fundamenta que a transferência da execução das atividades para Organizações Sociais é a melhor solução e a mais econômica para o estado, bem como uma avaliação precisa dos custos dos serviços e dos ganhos de eficiência esperados) como de dois anexos nos respectivos planos de trabalho (a saber: quadro de indicadores e itens de despesas), além de obrigações na formalização de contratos de gestão (como a fixação do limite máximo de 70% das despesas com mão de obra e a previsão de indicadores de desempenho para as metas).

Diante do exposto, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, por verificar terem sido inseridos nos manuais retrocitados alguns itens que visam a atender a recomendação nº 4 das contas do Governador alusivas ao exercício de 2018, sem que a unidade técnica tenha identificado que tais orientações estão, de fato, sendo cumpridas, considerou que esta recomendação se encontra em fase de implementação, reiterando-a nas presentes contas.

Já no que tange às transferências voluntárias aos municípios, tidas pelo art. 25 da LRF como “a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde”, **o Estado do Ceará transferiu no exercício de 2019 R\$ 202.278.796,86** (duzentos e dois milhões duzentos e setenta e oito mil setecentos e noventa e seis reais e oitenta e seis centavos) **aos municípios** em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares cuja finalidade é a realização de obras e/ou serviços de interesse comum e coincidente às duas esferas de governo.

Indo além, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE listou os 20 municípios mais beneficiados com transferências voluntárias, indicando, no paralelo, o respectivo Índice de Desenvolvimento Municipal. A partir daí, pôde-se constatar que **apenas 7 dos 20 municípios mais beneficiados com transferências voluntárias apresentaram média do IDM 2017-IG4 inferior à média geral dos municípios cearenses (a saber: 37,96)**. Destacou, ainda, que a média do IDM 2017-IG4 dos 20 municípios que menos receberam recursos é inferior à média geral dos municípios cearenses. Rematou, ao final, que **o estado do Ceará não tem levado em consideração o Índice de Desenvolvimento Municipal como uma ferramenta para a elaboração das políticas públicas no estado do Ceará**.

Com base nisso, o MPC/TCE-CE entende cabível **recomendar** à Seplag que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.

Reputo pertinente tal recomendação.

2.4.4 Resultado orçamentário

As receitas orçamentárias do governo do Estado realizadas no exercício de 2019 somaram R\$ 28.807.726.549,22 (vinte e oito bilhões oitocentos e sete milhões

setecentos e vinte e seis mil quinhentos e quarenta e nove reais e vinte e dois centavos), as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 27.762.603.422,19 (vinte e sete bilhões setecentos e sessenta e dois milhões seiscentos e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), sendo observado **superávit orçamentário no montante de R\$ 1.045.123.127,03** (um bilhão quarenta e cinco milhões cento e vinte e três mil cento e vinte e sete reais e três centavos), conforme visualizado no gráfico 5:



2.4.5 Análise do percentual de alteração do orçamento

De acordo com o art.7º da Lei Orçamentária Anual 2019 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 as alterações de modalidade, elemento de despesa e identificador de uso, desde que não envolvam as despesas intraorçamentárias.

Ao analisar os decretos e leis de abertura de créditos adicionais alusivos ao período em análise, e esclarecimentos da Comissão do PASF Contas de Governo, no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo – RCI-Governo e nos esclarecimentos adicionais prestados pelo Exmo. Sr. Governador, no Ofício nº 185/2020, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que **o governo do estado do Ceará não ultrapassou o limite da abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa. Foram abertos créditos suplementares no montante de R\$ 3.921.312.025,35** (três bilhões novecentos e vinte e um milhões trezentos e doze mil vinte e cinco reais e trinta e cinco centavos) no exercício de 2019, o que corresponde a **13,88%** do total da despesa fixada na LOA 2019.

Nada obstante o governo estadual ter cumprido o limite percentual de alteração orçamentária, sem olvidar, entretanto, o avanço das informações prestadas pela Seplag para a sociedade nos últimos anos acerca da abertura de créditos adicionais, a unidade técnica, apontou **divergências entre as informações fornecidas pela Seplag nos Anexos I e V do Ofício nº 0765/2020/GABSEC/CPLOG e as apresentadas no sítio eletrônico da Seplag**, razão pela qual entendeu ser necessário um **maior detalhamento da memória de cálculo apresentada no sítio eletrônico da Seplag**, de modo a: a) indicar as deduções por inciso, seja de forma analítica seja de forma resumida; os

créditos suplementares, sujeitos ou não ao limite estabelecido pela LOA; a base na cálculo citando artigo e/ou anexo da LOA; b) formular notas explicativas ou de cartilha indicando os critérios utilizados para facilitar o entendimento dos critérios aplicados já que parte deles está indicado no corpo do site e parte nos documentos disponibilizados mensalmente constam; e c) disponibilizar informações em formato de dados abertos. À vista disso, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sugeriu – e eu corroboro – que a **recomendação nº 32 referente ao exercício de 2018 fosse reformulada** nos seguintes termos: “à Secretaria de Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente”.

3 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 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 2019, 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).

Em consonância com o entendimento da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, entendo que as observações apresentadas aos demonstrativos não ensejam o parecer pela desaprovação das contas por este Tribunal. Sobre as demonstrações contábeis, foram ao todo 4 ressalvas e 4 ocorrências que deram causa a 9 recomendações. De modo geral, me associo à análise contida no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019, com as considerações a seguir:

3.1 Balanço Orçamentário

O primeiro dos balanços a ser aqui tratado é o Balanço Orçamentário, que demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas – *ex vi* do art. da Lei nº 4.320/1964. Nele se expressam, segundo o MCASP/STN¹¹:

11 SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 8ª ed. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 25 jun. 2020.



[...] as receitas detalhadas por categoria econômica e origem, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada e o saldo, que corresponde ao excesso ou insuficiência de arrecadação; as despesas por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando a dotação inicial, a dotação atualizada para o exercício, as despesas empenhadas, as despesas liquidadas, as despesas pagas e o saldo da dotação.

Vale dizer que a relação entre previsão e execução de receitas e despesas foi melhor detalhada no capítulo 2 (a saber: Instrumentos de planejamento e execução orçamentária), nesta ocasião restando uma averiguação mais ampla e genérica dos dados.

Da análise a que procedeu a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sobre o Balanço Orçamentário do exercício de 2019, vale destacar:

a) a **previsão de receitas e a fixação de despesas, conforme o princípio do orçamento equilibrado, foram fixadas em R\$ 28.250.018.502,00** (vinte e oito bilhões, duzentos e cinquenta milhões dezoito mil e quinhentos e dois reais), segundo exposto no art. 3º, da Lei Estadual nº 16.795/2018. Somando-se a tais estimativas os valores referentes às operações intraorçamentárias¹² (R\$ 1.437.091.853,00), tem-se a dotação inicial lançada no Balanço Orçamentário é de R\$ 29.321.565.742,00 (vinte e nove bilhões, trezentos e vinte e um milhões quinhentos e sessenta e cinco mil setecentos e quarenta e dois reais).

b) os montantes das receitas realizadas e das despesas empenhadas foram R\$28.807.726.549,22 (vinte e oito bilhões, oitocentos e sete milhões, setecentos e vinte e seis mil, quinhentos e quarenta e nove reais e vinte e dois centavos) e R\$ 27.762.603.422,19 (vinte e sete bilhões, setecentos e sessenta e dois milhões, seiscentos e três mil, quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos), respectivamente, resultando em um **superávit orçamentário de R\$ 1.045.123.127,03** (um bilhão quarenta e cinco milhões cento e vinte e três mil cento e vinte e sete reais e três centavos).

c) o resultado da execução do orçamento corrente correspondeu a **superávit de R\$ 2.626.783.386,56** (dois bilhões seiscentos e vinte e seis milhões setecentos e oitenta e três mil trezentos e oitenta e seis reais e cinquenta e seis centavos).

d) Já no que tange ao resultado da execução do orçamento de capital (obtido a partir do confronto da receita de capital com a despesa de capital), foi registrado um déficit de R\$ 1.581.660.259,53 (um bilhão, quinhentos e oitenta e um milhões, seiscentos e sessenta mil, duzentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e três centavos).

e) o Estado do Ceará arrecadou 94,21% das receitas previstas, o que representa uma frustração de arrecadação de R\$ 1.770.740.581,74 (um bilhão setecentos e setenta milhões setecentos e quarenta mil quinhentos e oitenta e um reais e setenta e quatro centavos).

¹² São as operações que resultam de despesas decorrentes da aquisição de materiais, bens e serviços, pagamento de impostos, taxas e contribuições, quando o recebedor dos recursos também é órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade no âmbito da mesma esfera de governo.



f) foram executados R\$ 27.762.603.422,19 (vinte e sete bilhões, setecentos e sessenta e dois milhões, seiscentos e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e dezenove centavos) dos R\$ 31.134.335.459,95 (trinta e um bilhões, cento e trinta e quatro milhões, trezentos e trinta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e nove reais e noventa e cinco centavos) de gastos autorizados pelo Poder Legislativo, o que representou o percentual de 89,17%.

Sobre o assunto, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal apontou como necessária a recomendação para que se busque, sempre que possível a concretização de 100% das despesas previstas. Há uma ampla discussão sobre orçamento impositivo, que obriga o Poder Executivo a implementar todos os créditos orçamentários. De fato, se queremos valorizar o orçamento público e retirar-lhe a triste pecha de “peça de ficção”, o a adoção dessa obrigatoriedade seria um passo importante, a exemplo que já vem implementando o poder federal. No caso do Estado do Ceará, em 2019, a execução de quase 90% é bem significativa e dentro dos patamares aceitáveis, motivo pelo qual deixo de recomendar, embora reconheça a importância das observações levantadas pelo ilustre Procurador-Geral de Contas.

g) a inscrição de restos a pagar não processados no exercício foi de R\$ 853.626.348,13 (oitocentos e cinquenta e três milhões, seiscentos e vinte e seis mil, trezentos e quarenta e oito reais e treze centavos), enquanto a quantia de restos a pagar processados foi de R\$ 284.725.691,80 (duzentos e oitenta e quatro milhões, setecentos e vinte e cinco mil, seiscentos e noventa e um reais e oitenta centavos). O órgão técnico destacou a uniformidade com os valores presentes no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante. Aponto que os valores são bastante expressivos e, embora a legislação não fixe um limite máximo para Restos a Pagar, um volume elevado é um indicativo de problemas no planejamento, uma vez que a Administração deixa muitas despesas para serem executadas próximo do fim do exercício.

À luz do exposto, não há máculas a serem apontadas e, no todo, observa-se conformidade com a legislação que rege a matéria no Balanço analisado.

3.2 Balanço Financeiro

De acordo com o art. 103 da Lei Federal nº 4.320/1964, o balanço financeiro demonstra a receita e a despesa orçamentárias, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem 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 2019, vale destacar:

a) o **incremento de 9,54% de receita orçamentária** em relação ao exercício anterior, ao passo que a **despesa orçamentária teve acréscimo de 2,90%**.

b) O **resultado financeiro foi positivo, na importância de R\$ 1.014.573.377,33** (um bilhão, quatorze milhões, quinhentos e setenta e três mil trezentos e setenta e sete reais e trinta e três centavos), que corresponde a um **aumento de 20,01% nas disponibilidades financeiras do estado em 2019** e, em relação ao exercício anterior, um aumento de 341,80% no resultado financeiro.

Apesar de não dever ser confundido com o superávit ou déficit financeiro do exercício apurado no balanço patrimonial, um resultado financeiro positivo é, em geral, indicador de equilíbrio financeiro.

Ao confrontar as receitas e despesas por fontes de recursos, em nível de detalhamento maior do que o do balanço financeiro, porém, a unidade técnica verificou **déficit em fontes de recursos do exercício corrente** (iniciadas com 1 e 2) – v.g., as fontes 10002 e 27303. **Supondo se tratar de despesa executada com a utilização de fonte originária de exercício anterior**, notou que o adequado seria utilizar, no registro da despesa, as fontes iniciando com a numeração (3) e (6), conforme orientação do Manual Técnico do Orçamento de 2019, do governo do Estado do Ceará. É que, quando se vai realizar um gasto público, faz-se necessário apontar uma fonte específica para subsidiar o dispêndio, classificando o referido Manual a fonte por números. A cada fonte podem ser vinculadas receitas e despesas. Já a numeração ajuda a compreender se as fontes advêm de receita remanescente do exercício anterior ou de receitas do ano corrente. Assim, as numerações 3 e 6 indicam gastos com fontes do ano anterior, sem entrada de receita no ano que se faz a despesa. Com efeito, o déficit, ao se comparar receita e despesa do ano, é aparente, pois, na realidade, está se executando despesa em fonte que teria finalizado o ano anterior com saldo.

A utilização das fontes seguindo a condição temporal de seu recebimento foi objeto de ressalva às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 08, com o seguinte teor: “À Secretaria da Fazenda, que verifique a utilização das fontes seguindo a condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará.”

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou que:

Os trabalhos para implantação dos controles contábeis de fonte de recursos em contas patrimoniais e de controle foram suspensos em virtude da decisão governamental de contratação de empresa para desenvolvimento de novo sistema de gestão orçamentária, financeira e contábil para o governo estadual e, dentre os módulos que serão desenvolvidos, constará o módulo de gestão contábil, que compreenderá o acompanhamento dos saldos das disponibilidades de recursos por fonte e os controles para evitar a ocorrência de déficits na execução financeira. A previsão para a entrega do módulo de gestão contábil nesta nova contratação é JAN/2022.

Ressaltando que não foram acostadas aos autos evidências quanto às especificações do novo sistema, mas apenas a decisão do governo estadual de efetivar o controle, o órgão técnico sugeriu que fosse **reiterada a recomendação** em questão, para fins de acompanhamento de sua implementação – entendimento o qual me filio.

3.3 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial, segundo o MCASP/STN, é demonstração contábil que “evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública

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).”¹³

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 a:

3.3.1 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\$ 58.528.149.006,97 (cinquenta e oito bilhões, quinhentos e vinte e oito milhões, cento e quarenta e nove mil seis reais e noventa e sete centavos), com ativo circulante de R\$ 16.494.603.673,70 (dezesesse bilhões, quatrocentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e três mil seiscentos e setenta e três reais e setenta centavos) e não circulante no valor de R\$ 42.033.545.333,27 (quarenta e dois bilhões, trinta e três milhões, quinhentos e quarenta e cinco mil, trezentos e trinta e três reais e vinte e sete centavos).

a) 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 126,28%**, saindo de R\$ 7.289.535.622,00 (sete bilhões, duzentos e oitenta e nove milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, seiscentos e vinte e dois reais) para R\$ 16.494.603.673,70 (dezesesse bilhões, quatrocentos e noventa e quatro milhões, seiscentos e três mil seiscentos e setenta e três reais e setenta centavos), sendo a variação do saldo de créditos tributários a receber (em 1501,52%) a maior responsável por esse aumento. Segundo o Balanço Geral do Estado (BGE), **tal aumento se deveu, na sua grande maioria, a créditos tributários que não haviam sido reconhecidos anteriormente** por competência, destacando, ainda, que R\$ 6.465.224.887,38 (seis bilhões, quatrocentos e sessenta e cinco milhões, duzentos e vinte e quatro mil, oitocentos e oitenta e sete reais e trinta e oito centavos) se referem a ICMS auto de infração e R\$ 1.226.512.038,62 (um bilhão, duzentos e vinte e seis milhões, quinhentos e doze mil, trinta e oito reais e sessenta e dois centavos) a multas de obrigações acessórias.

b) 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 7,24%** em relação ao ano anterior, sendo que o principal aumento se deu nos Bens Imóveis e Créditos de Longo Prazo (que representaram 45,94% e 31,05% do total de crescimento). Com relação a estes últimos, indo além, o órgão técnico frisou que 72% do seu saldo corresponde aos valores inscritos em Dívida Ativa, relacionados a Créditos de ICMS.

O processo de avaliação patrimonial dos bens móveis do estado foi objeto de ressalva às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 18, com o

13 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.

seguinte teor: “À Secretaria do Planejamento e Gestão 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.”

A Comissão do PASF Contas do Governo informou que a Seplag vem desenvolvendo atividades voltadas a realizar melhorias no seu sistema de patrimônio e reformular os seus treinamentos e capacitar os seus servidores na gestão patrimonial e no uso do sistema em parceria com a Escola de Gestão Pública.

À vista disso, o órgão técnico considerou em fase de implementação a recomendação alusiva ao exercício de 2018, tendo sido ela repisada em 2019 – o que corrobora este Relator.

c) Como dito nas alíneas anteriores, os **Créditos tributários a receber representaram 53,77% do Ativo Circulante** e os **Créditos de Longo Prazo, 31,05% do Ativo Não Circulante**. O governo estadual, por nota explicativa, explicitou, ainda, que 72% do saldo dos Créditos de Longo Prazo no Ativo Não Circulante corresponde aos valores inscritos em Dívida Ativa, relacionados a Créditos de ICMS. Logo, a unidade técnica apontou que, somando-se os valores registrados no Ativo Circulante, no Não Circulante e deduzindo o ajuste de perdas dos créditos inscritos na dívida ativa, o **Estado do Ceará apresentou uma dívida ativa líquida no valor de R\$12,9 bilhões, um acréscimo de 5,63% em relação ao montante do exercício anterior (2018)**.

A metodologia de cálculo do ajuste de perdas foi objeto de ressalva às **contas do governador de 2018**, ensejando a recomendação nº 40, com o seguinte teor:

À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, que em atendimento ao princípio contábil da prudência e em razão da vultuosidade do valor envolvido que incluam na metodologia de cálculo do ajuste de perdas mais critérios tais como:

- A efetiva arrecadação, baseado no percentual de recuperação alcançado pela procuradoria, para cada tipo de crédito;
- Análise dos créditos, verificando a existência de garantias ou de parcelamentos em relação ao crédito inscrito;
- Análise dos seus devedores (histórico do devedor, situação fiscal e empresarial do contribuinte, capacidade de pagamento) de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.

A Comissão do PASF Contas de Governo informou que a Sefaz irá elaborar uma nova metodologia de cálculo para a provisão de perda da dívida ativa no Balanço de 2020, seguindo a recomendação deste Tribunal. Salientou, ainda, ter sido publicado o Decreto nº 33.291/2019, que autorizou a PGE-CE e a Sefaz a firmarem termo de cooperação para a classificação dos devedores segundo o histórico fiscal e considerando requisitos objetivos de diferenciação. A Comissão se referiu à realização de outras ações direcionadas a minimizar o risco do não recebimento dos créditos registrados em Dívida Ativa, como: a publicação da Lei Estadual nº 16.878/2019 (D.O.E de 10/05/2019), que tornou possível diferenciar a concessão de parcelamento, a depender do histórico fiscal do devedor, de modo a beneficiar os bons contribuintes; a publicação da Portaria PGE nº 14/2019, em abril/2019, a qual regulamentou a oferta antecipada de apólice de seguro garantia ou carta de fiança de crédito inscrito em dívida ativa, bem como seu

oferecimento após ajuizamento de execução fiscal, permitindo maior segurança, uniformidade e celeridade no rito de garantia de débitos fiscais discutidos tanto na esfera administrativa como judicial; e a homologação, em 12 de abril de 2019, do Regimento Interno do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA), que tem por objetivo intensificar o combate à sonegação fiscal no Estado por meio de ações de inteligência, buscando comunicação entre os diversos órgãos.

Em função disso, a unidade técnica propôs que fosse **reformulada** a recomendação, para fins de acompanhamento de sua efetiva implementação, nos seguintes termos: “à Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.”

Para o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal o montante e o acréscimo da dívida ativa líquida evidenciam a recorrente **falta de critério de avaliação para o ajuste de perdas de créditos a receber da Dívida Ativa**, sendo necessário recomendar à Sefaz e à PGE-CE que aprofundem as ações, já implementadas, de aplicação de critérios mais adequados e eficazes de avaliação da qualidade dos créditos inscritos, em complemento à análise dos prazos prescricionais e à verificação dos critérios comumente relacionados aos créditos e devedores, a fim de que o montante indicado com “Dívida Ativa líquida”, reflitam, nesse tópico, a real situação patrimonial do Estado do Ceará.

Por considerar **oportuna, faço essa recomendação.**

3.3.2 Passivo

O patrimônio passivo do Estado do Ceará, atingiu o **montante de R\$ 18.172.108.804,00** (dezoito bilhões, cento e setenta e dois milhões, cento e oito mil, oitocentos e quatro reais), com passivo circulante na cifra de R\$ 2.914.600.577,00 (dois bilhões, novecentos e quatorze milhões, seiscentos mil e quinhentos e setenta e sete reais) e não circulante no valor de R\$ 15.257.508.227,00 (quinze bilhões, duzentos e cinquenta e sete milhões, quinhentos e oito mil e duzentos e vinte e sete reais).

a) No **Passivo Circulante**, houve um **acréscimo de 9,76%**, em comparação ao ano anterior, sendo que a principal responsável por isso foi a **reclassificação de precatórios** que eram colocados como “longo prazo” para, agora, “curto prazo”.

b) O **Passivo Não Circulante** também **cresceu** em percentual similar (**9,27%**). Neste caso, o grupo “**Empréstimos a Longo Prazo**”, que **cresceu 5,93% em relação ao exercício de 2018**, é o principal componente do Passivo Não Circulante, representando o total de **85,07%** do saldo do Passivo Não Circulante.

3.3.3 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\$ 40.356.040.203,00** (quarenta bilhões, trezentos e cinquenta e seis milhões, quarenta mil duzentos e três reais),



apresentando **aumento patrimonial da ordem de R\$ 10.487.650.420,00** (dez bilhões quatrocentos e oitenta e sete milhões seiscentos e cinquenta mil quatrocentos e vinte reais), representando **incremento de 35,11%** se comparado ao exercício anterior.

3.3.4 Resultado financeiro e saldo patrimonial

O Estado do Ceará apresentou superávit financeiro na ordem de R\$ 3.902.661.416,51 (três bilhões, novecentos e dois milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quatrocentos e dezesseis reais e cinquenta e um centavos), sendo **40%** maior do que o do ano passado.

O **saldo patrimonial**, que representa a situação patrimonial líquida do estado no exercício de 2019, **atingiu o valor de R\$ 39.447.597.690,01** (trinta e nove bilhões, quatrocentos e quarenta e sete milhões, quinhentos e noventa e sete mil, seiscentos e noventa reais e um centavo), **superior 35,40% em relação ao exercício anterior.**

3.4 Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)

Nos termos do art. 104 da Lei nº 4.320/64, a Demonstração das Variações Patrimoniais “evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.”

Variações patrimoniais são, consoante o MCASP/STN, “transações que promovem alterações nos elementos patrimoniais da entidade do setor público, mesmo em caráter compensatório, afetando ou não, o seu resultado”¹⁴. Apesar de qualquer alteração patrimonial ser considerada, há distinção quando esta gera ou não aumento ou diminuição do patrimônio. No caso de ocorrer um aumento ou uma diminuição do patrimônio líquido, chama-se de variação quantitativa. Se existir alteração da composição dos elementos patrimoniais sem afetar o patrimônio líquido, estar-se-á tratando de uma variação qualitativa. Importa, na DVP, a análise quantitativa.

O **resultado da variação patrimonial foi positivo**, na quantia de R\$ 2.972.736.411,98 (dois bilhões, novecentos e setenta e dois milhões, setecentos e trinta e seis mil, quatrocentos e onze reais e noventa e oito centavos), no entanto, **em comparação com o exercício de 2018, é cerca de 22,05% menor.**

No exercício de 2019, em comparação ao exercício de 2018, houve aumentos na quantidade de variações patrimoniais aumentativas (no percentual de 10,22%), bem como nas diminutivas (na porcentagem de 12,61%). O órgão técnico destacou, para aquelas, o subgrupo Impostos e Taxas, que corresponderam a 30,10% das variações aumentativas e, para as variações diminutivas, o subgrupo Pessoal e Encargos, equivalente a 16,40% do seu total.

No que tange ao papel do subgrupo Pessoal e Encargos no decréscimo patrimonial e considerando a sua representatividade na execução orçamentária, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal recomendou que fossem verificadas

14 SECRETARIA DO TESOUREO 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.

as causas do aumento de despesa de pessoal, assim como o devido acompanhamento de sua evolução. A questão das despesas com pessoal será melhor tratada no Capítulo 4 (Conformidade financeira e orçamentária).

3.5 Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)

A DFC, nos termos do MCASP/STN, “apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento.”¹⁵

Foram analisadas, portanto, as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2019 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.

Segundo o MCASP/STN:

Caixa compreende o numerário em espécie e depósitos bancários disponíveis;

Equivalentes de caixa são as aplicações financeiras de curto prazo, de alta liquidez, que são prontamente conversíveis em valor conhecido de caixa e que estão sujeitas a insignificante risco de mudança de valor.

Fluxos de caixa são as entradas e as saídas de caixa e de equivalentes de caixa.

A finalidade do equivalente de caixa é atender de forma rápida a compromissos de caixa de curto prazo.

O **valor de saldo de caixa e equivalente de caixa** registrados no Balanço Financeiro e na DFC foi da ordem de **R\$ 6.032.316.753,56** (seis bilhões, trinta e dois milhões, trezentos e dezesseis mil setecentos e cinquenta e três reais e cinquenta e seis centavos).

O **fluxo das atividades de investimento** (*i.e.*, referentes à aquisição e à venda de ativos de longo prazo e de outros investimentos não incluídos em equivalentes de caixa) foi **negativo em R\$ 1.953.266.879,48** (um bilhão, novecentos e cinquenta e três milhões duzentos e sessenta e sei mil, oitocentos e setenta e nove reais e quarenta e oito centavos).

Já concernente às **atividades de financiamento** (que são aquelas que resultam em mudanças no tamanho e na composição do capital próprio e no endividamento da entidade) tiveram elas um **saldo de R\$ 410.092.656,34** (quatrocentos e dez milhões, noventa e dois mil, seiscentos e cinquenta e seis reais e trinta e quatro centavos).

E o **fluxo de caixa líquido das atividades operacionais** (ou seja, das atividades da entidade que não as de investimento e de financiamento) foi no patamar de **R\$ 2.522.393.566,02** (dois bilhões, quinhentos e vinte e dois milhões trezentos e noventa e três mil quinhentos e sessenta e seis reais e dois centavos).

¹⁵ *Ibid.*, p. 447.

Ao final, constatou-se uma **Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R\$ 979.219.342,88** (novecentos e setenta e nove milhões, duzentos e dezenove mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e oitenta e oito centavos), o que leva à conclusão de que **os valores investidos foram cobertos pelos ganhos obtidos com os fluxos operacionais e de financiamento.**

Pois bem. **A DFC apresentada pelo Estado do Ceará está em desacordo com o modelo disposto no MCASP/STN**, uma vez que não há informações sobre os saldos do exercício anterior. **O governo estadual alegou, em notas explicativas, que as modificações exigidas pela 8ª edição do MCASP/STN foram tantas que a comparabilidade restou prejudicada.**

Por considerar que a possibilidade de não evidenciar o saldo anterior na DFC se deu até o exercício de 2015, o que se concluiu com base na Portaria STN nº 733/2014, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE sugeriu **recomendar** “à Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que a estrutura da Demonstração do Fluxo de Caixa contemple o saldo anterior, conforme está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – entendimento o qual **adere este Relator.**”

3.6. Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)

“A Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) demonstrará a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um período” – esclarece o MCASP/STN.

Na DMPL apresentada pelo Estado do Ceará relativa ao exercício de 2019, foram **contempladas informações da Companhia de Habitação do Ceará (COHAB) e da Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE)**. O patrimônio líquido consolidado, dessas entidades, diminuiu R\$ 15 milhões, o que se deu em grande parte devido ao resultado negativo do exercício. A unidade técnica verificou, ainda, que os resultados acumulados da COHAB e da CODECE, registrados da DMPL consolidada, evidenciaram **prejuízo acumulado no total de R\$ 319,67 milhões** (R\$ 309,49 milhões e R\$ 10,18 milhões, respectivamente), o que correspondeu a uma **elevação de 4,98% em relação ao exercício anterior.**

Quanto ao assunto, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal considerou cabível recomendar, à semelhança da recomendação nº 42, alusiva ao exercício de 2018, com o seguinte teor: “À Secretaria da Fazenda, que a consolidação das demonstrações contábeis seja elaborada de acordo com as normas e manuais de contabilidade pública, refletindo corretamente a situação patrimonial do Estado.”

Sucedeu que a **referida recomendação foi considerada atendida** pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, diante dos esclarecimentos prestados pela Comissão do PASF Contas de Governo no sentido de que:

[...] a Secretaria da Fazenda analisou a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido - DMPL e realizou retificações nas contas de Ajustes de Avaliação Patrimonial e no somatório dos resultados obtidos pelas empresas e acrescentou:



Porém, por serem empresas enquadradas como estatais dependentes, constituídas sob a forma de sociedades anônimas, os prazos para a consolidação das suas demonstrações são diferentes do prazo da Secretaria da Fazenda. Portanto, os valores enviados por essas empresas são demonstrações parciais, o que podem ocasionar mudanças de valores ocorridas após a publicação do Balanço Geral do Estado do Ceará.

O órgão técnico, após atestar que a Sefaz de fato procedeu aos ajustes requestados por este Tribunal - repise-se - considerou atendida a recomendação, o que foi acompanhado por este Relator.

Empresas dependentes sob a ótica da Lei de Responsabilidade Fiscal e o caso do Metrofor

Mister se faz abordar a **questão das estatais dependentes**. São, nos termos do art. 2º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

[...] empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

Apesar de o Metrofor ter informado que, dos R\$ 146.647.615,48 (cento e quarenta e seis milhões, seiscentos e quarenta e sete mil, seiscentos e quinze reais e quarenta e oito centavos) recebidos pelo estado do Ceará, R\$ 2.503.993,17 (dois milhões, quinhentos e três mil, novecentos e noventa e três reais e dezessete centavos) foram utilizados para a implantação e operação do sistema Metroferroviário – Linha Sul e **R\$ 144.143.622,31** (cento e quarenta e quatro milhões cento e quarenta e três mil seiscentos e vinte e dois reais e trinta e um centavos) **para o aumento da participação acionária, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou, ao analisar a DFC do Metrofor, que o repasse do estado do Ceará (R\$ 146.647.615,48) - identificado como créditos de acionistas para futuro aumento de capital - foi o principal ingresso de recurso do fluxo das atividades de financiamento (R\$ 130.342.317,11) e que vem suportando as atividades operacionais em R\$ 109.944.653,33 (cento e nove milhões novecentos e quarenta e quatro mil seiscentos e cinquenta e três reais e trinta e três centavos), tendo sido aplicado em investimentos apenas cerca de R\$33.701.428,84** (trinta e três milhões setecentos e um mil quatrocentos e vinte e oito reais e oitenta e quatro centavos).

Em resumo, o **padrão de despesas do Metrofor denota que a empresa tem se comportado como uma estatal dependente**. Como consequência, faz-se necessária a mesma transparência ofertada por outras estatais dependentes.

Em consonância com a análise e conclusão a que procedeu a unidade técnica, acresceu o MPC/TCE-CE:

Evidentemente, as entidades classificadas como estatais dependentes devem ser incluídas no orçamento do Estado, devendo obedecer aos ditames estabelecidos na lei orçamentária, respeitando os limites definidos e necessitando de autorização para executar suas despesas;



submetem-se, ainda, aos ditames da LRF e da Lei n.º 4.320/64, integrando os limites de despesa com pessoal e de endividamento do ente a que são vinculadas.

Há, ainda, uma última implicação que importa destacar. Nos termos do § 9º do art. 37 da CF/88, incluído pela EC nº 19/98, as empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como suas subsidiárias, que recebem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral, sujeitam-se à regra constitucional do teto remuneratório.

Não é demais observar que este Tribunal vem **reiterando recomendações** (desde a prestação de contas do Governador relativa ao exercício de 2015, para ser mais preciso) **no sentido de que a Seplag inclua a Companhia Cearense de Transp. Metropolitanos – Metrofor no Orçamento Fiscal do estado**, enquadrando-a como estatal dependente – o que ainda não foi feito.

Em decorrência, é de se reiterar as recomendações nº 16 e 17, alusivas às contas do Governador relativas ao exercício de 2018, com os seguintes termos:

À Secretaria do Planejamento e Gestão 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, III da LRF e Resolução nº 43 do Senado Federal.

À Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos – METROFOR, enquanto não estiverem operacionalizadas as condições para o cumprimento da determinação desta corte, disposta na recomendação anterior, que envie, em suas prestações de conta anuais, demonstrativos de Despesa com Pessoal, Operações de Crédito e remuneração anual de todo o quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos.

4 CONFORMIDADE 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 financeira e orçamentária do Governo do Estado do Ceará, no exercício financeiro de 2019, às normas regentes, além de contribuir para a transparência da gestão.

APLICAÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO (ART. 212, CF/88)

Limite mínimo 25% Percentual aplicado 26,11%

APLICAÇÃO DOS RECURSOS DESTINADOS AO FUNDEB COM A REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO ESTADUAL

(ART. 60, XII, DO ADCT C/C ART. 3º, III, DA LEI ESTADUAL Nº 12.064/2011)

Limite mínimo Federal 60% Percentual aplicado 85,58%
Estadual 80%

APLICAÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS EM SAÚDE

(ART. 198, §2º, II, DA CF/88)

Limite mínimo 12% Percentual aplicado 13,44%

INVESTIMENTOS NO SETOR PÚBLICO ESTADUAL

(ART. 210, DA CE)

Deve aplicar	50%	Percentual aplicado 47,73%	
FUNDO DE FINANCIAMENTO AO SETOR PRODUTIVO – FUNDO DE FINANCIAMENTO ÀS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS DO ESTADO DO CEARÁ (FCE)			
(ART. 209, DA CE)			
Deve aplicar	50%	Não foi prevista dotação	
FOMENTO ÀS ATIVIDADES DE PESQUISA CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA - FUNCAP			
(ART. 258, DA CE)			
Deve aplicar	2%	Percentual aplicado 0,84%	
NOVO REGIME FISCAL			
Limite máximo	R\$10.684.677.000,00	Valor apurado R\$10.396.680.000,00	
DESPESA COM PESSOAL SOBRE A RCL			
Limite máximo	Limite de alerta	Limite prudencial	Valor apurado
48,60%	43,74%	46,17%	41,71%

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 2019, respectivamente, além da base de dados do Sistema de Gestão Governamental por Resultados – S2GPR e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral do Estado (BGE).

O presente capítulo foi seccionado em quatro:

A seção 4.1 analisou o atendimento aos ditames da Constituição Federal, em especial os alusivos às determinações constitucionais de aplicação de recursos e à apuração da “regra de ouro” das finanças públicas.

A seção 4.2 pôs em foco a Constituição do Estado do Ceará, examinando o cumprimento do Novo Regime Fiscal e das dotações mínimas com investimentos no setor público estadual no interior do Estado do Ceará e com o fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica, além da destinação de recursos a fundos de financiamento ao setor produtivo.

A seção 4.3 procedeu à análise dos 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 inscrição em restos a pagar, à alienação de ativos e aplicação dos recursos, à dívida consolidada e às operações de crédito, garantias e contragarantias.

A seção 4.4 averiguou o atendimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias quanto às metas de resultado primário e nominal do exercício de 2019.

De modo geral, acompanho o entendimento da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE de que as ocorrências no presente capítulo não são bastantes para a emissão por este Tribunal de Contas de parecer prévio pela desaprovação das contas do Governador do Estado do Ceará alusivas ao exercício de 2019. Sobre a conformidade financeira e orçamentária, foram ao todo 4 ressalvas e 3 ocorrências que deram causa a 8 recomendações.

Apesar disso, achei por bem a ele acrescer 3 recomendações: uma relativa à não exigência de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, 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; outra referente à necessidade de se estabelecer as metas de resultado primário e nominal, consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; e a última, sugerida pelo MPC/TCE-CE e por mim acolhida, quanto à imprescindibilidade de adoção de medidas tempestivas e suficientes ao controle do Plano de Custeio Financeiro.

4.1 Constituição da República

A presente seção visou a analisar se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, 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.

4.1.1 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.

4.1.1.1 Educação

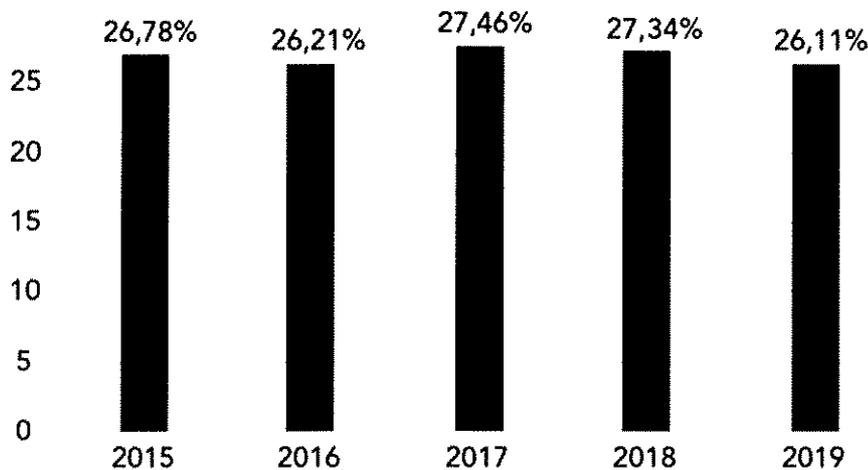
Manutenção e desenvolvimento do ensino - MDE

O Estado do Ceará, por determinação do art. 212 da Constituição da República, deve anualmente aplicar 25%, ao menos, da receita resultante de impostos por ele arrecadados e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Governo do Estado do Ceará aplicou no exercício de 2019 a importância de R\$5.063.718.760,02 (cinco bilhões sessenta e três milhões setecentos e dezoito mil setecentos e sessenta reais e dois centavos), equivalente ao percentual de 26,11% da receita líquida de impostos e transferências, o que evidencia uma aplicação superior ao mínimo de 1,11 ponto percentual, correspondente a R\$215.708.913,62 (duzentos e quinze milhões setecentos e oito mil novecentos e treze reais e sessenta e dois centavos).

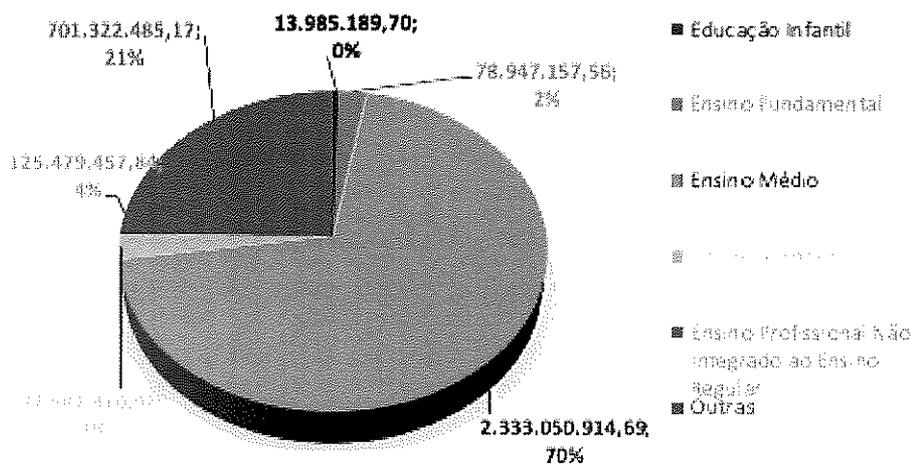
Os gráficos 6 e 7 mostram a aplicação do Governo do Estado do Ceará em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino - total e por ações típicas de MDE - nos últimos cinco anos:

AÇÕES EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO MDE 2015/2019



Fonte: Relatórios técnicos das contas do governador do Estado do Ceará

AÇÕES EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO 2019



Outro ponto que merece destaque é a questão das despesas na cifra de R\$ 70.132.838,70 (setenta milhões, cento e trinta e dois mil, oitocentos e trinta e oito reais e setenta centavos) que, segundo parecer ministerial, foram glosadas por não serem consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino. São as despesas elencadas pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE na Tabela 03 do Tópico 4.1.1 do Relatório Técnico Anual das Contas do Governador – Exercício 2019 à página 137, **não consideradas ações típicas de MDE** com base no art. 70 da **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no Acórdão TCE nº 546/2018**. Em função disso, o MPC/TCE-CE propõe **recomendar** ao Governo do Estado que tais despesas não sejam computadas no cálculo dos gastos com a MDE. Sucede que, em consulta ao Balanço Geral do Estado¹⁶ (pág. 214), este Relator verificou que **tais despesas foram**

16 O Balanço Geral do Estado, à página 214, contém quadro com o cálculo do limite mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE. Na ocasião, informou, na nota nº 8, que “o montante de R\$ 70.132.838,70, referente aos itens relacionados no Acórdão nº 546 de 2018 e itens por analogia

devidamente excluídas dos valores relativos à despesa empenhada para fins de cálculo do limite mínimo com manutenção e desenvolvimento do ensino pelo estado. *Concessa vênia*, não há o que recomendar.

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb

Instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494/2007, o Fundeb é um fundo de natureza contábil cujos recursos destinam-se à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica e à valorização dos profissionais da educação.

De acordo com o art. 60, XII do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (com a redação dada pela EC nº 53/2006), pelo menos 60% dos recursos do Fundeb devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Sucedeu que a Lei Estadual nº 15.064/2011, no art. 3º, inciso III, estabeleceu percentuais diferenciados – superiores, diga-se de passagem; assim, para o ano de 2019, o Governo do Estado do Ceará deveria utilizar ao menos 80% dos recursos do Fundeb com o pagamento do magistério estadual.

Na remuneração de profissionais do magistério estadual, o Governo do Estado do Ceará aplicou a importância de R\$1.445.562.470,67 (um bilhão quatrocentos e quarenta e cinco milhões quinhentos e sessenta e dois mil quatrocentos e setenta reais e sessenta e sete centavos), equivalente a 85,58% dos recursos destinados ao Fundeb, superavitária em R\$94.253.781,10 (noventa e quatro milhões duzentos e cinquenta e três mil setecentos e oitenta e um reais e dez centavos). Cumpriu, pois, os percentuais mínimos de aplicação previstos no art. 60, inciso XII, da Constituição Federal e no art. 3º, inciso III, da Lei Estadual nº 15.064/2011.

4.1.1.2 Saúde

Ações e serviços públicos de saúde

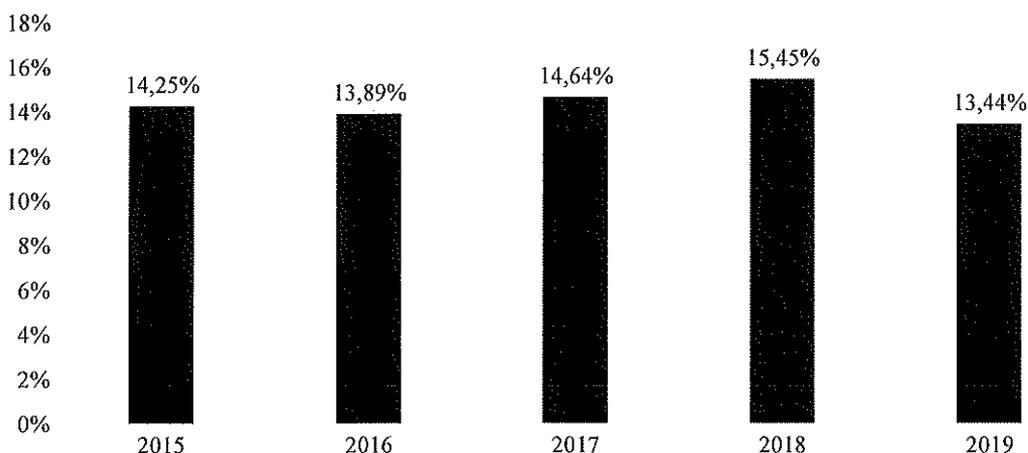
Os Estados devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 12% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios – é a inteligência do art. 198, §2º, II, da Constituição da República, c/c art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

Verificou-se ter **o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, aplicado o montante de R\$ 2.606.800.660,70 (dois bilhões seiscentos e seis milhões oitocentos mil seiscentos e sessenta reais e setenta centavos), equivalente a 13,44% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos municípios, o que evidencia uma aplicação superior em 1,44 ponto percentual, correspondente a R\$279.300.070,79 (duzentos e setenta e nove milhões trezentos mil setenta reais e setenta e nove centavos).**

com os acórdãos do TCE, foi excluído da despesa empenhada.”

Não é demais observar que, nada obstante o governo estadual ter **cumprido o percentual mínimo** de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, previsto no art. 198, §2º, II, da Constituição da República, c/c art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012, ao fazer uma análise comparativa do percentual de despesas em ASPS nos últimos 5 (cinco) anos, esta relatoria constatou que o ano de 2019 foi o exercício financeiro com menor índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, conforme mostra o gráfico 8:

Ações e serviços públicos de saúde 2015/2019



No tocante aos **gastos na importância de 6.544.239,98 (seis milhões, quinhentos e quarenta e quatro mil, duzentos e trinta e nove reais e noventa e oito centavos), que não devem, nos termos do Acórdão TCE nº 546/2016, ser consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde**, os quais se encontram especificados na Tabela 07 do Tópico 4.2 do Relatório Técnico Anual das Contas do Governador – Exercício 2019, página 141, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal sugeriu **recomendar** ao Governo do Estado que tais despesas não mais se incluam entre os dispêndios com ASPS. Sucede que, em consulta ao Balanço Geral do Estado¹⁷ (págs. 217 e 220), este Relator verificou que **tais despesas já não foram computadas pelo estado do Ceará para fins de cálculo do limite mínimo com ações e serviços públicos de saúde. Concessa vênia, não há o que recomendar.**

4.1.2 “Regra de ouro” das finanças públicas

Esta subseção teve por objetivo analisar se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, atentou para o art. 167, inciso III, da Constituição da República¹⁸, na forma do art. 32, §1º, inciso V e §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁹, que dispõem

¹⁷ O Balanço Geral do Estado, à página 217, contém a Tabela 144 – Demonstrativo das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Na ocasião, informou, na nota nº 2, que “o total das despesas com saúde não computadas (item VI) corresponde às seguintes despesas: [...] itens de despesa excluídos por recomendação do TCE/CE”. Já na pág. 220, a Tabela 147 – Detalhamento das Despesas não Computadas indica o valor de R\$6.545 mil não computados.

¹⁸ 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”.

¹⁹ 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



sobre o limite das receitas de operações de crédito em relação às despesas de capital. De fato, não é justo para com as futuras gerações nem é sustentável o crescimento do Estado que se endivida para custear despesas correntes - especialmente as de custeio. É esta a *ratio essendi* da “regra de ouro” das finanças públicas. Isso não significa dizer – é mister que se esclareça – que o constituinte vedou que os valores provenientes da realização de operações de crédito fossem destinados ao financiamento de despesas correntes; mas sim que, para tanto, impôs o equilíbrio entre as receitas oriundas de operações de crédito e as despesas de capital.

A análise técnica constatou que **não houve descumprimento, pelo Estado do Ceará, do art. 167, inciso III, da CF, na previsão e execução orçamentária do exercício de 2019**, uma vez que o montante de receitas de operações de crédito foi inferior ao total das despesas de capital líquidas (ou seja, das despesas de capital deduzidas dos incentivos fiscais concedidos aos contribuintes).

4.2 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.

4.2.1 Novo Regime Fiscal

Nesta subseção, foi analisado se o Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, 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.

Considerando que a execução orçamentária do Poder Executivo estadual em 2019 foi em torno de R\$10,4 bilhões de reais e que o seu teto de gastos no novo regime fiscal era de aproximadamente R\$10,7 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**.

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)”.



4.2.2 Aplicação de recursos em investimentos

Aplicação da arrecadação tributária em investimentos

O art. 205, §2º da Constituição Estadual do Ceará determinava a aplicação de, no mínimo, **20% da arrecadação tributária do estado com investimentos**. Veio a lume a **Emenda Constitucional nº 98/2019 e alterou esse mandamento constitucional**, para dispor que “a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecerá meta anual de investimentos a serem custeados com recursos provenientes da receita de arrecadação tributária do Estado.”

Com base nisso, a Diretoria de Contas de Governo deixou para verificar o atendimento ao art. 205, §2º da Constituição do Estado somente a partir do próximo exercício, uma vez que tal meta não foi estabelecida na LDO de 2019.

Quanto a este ponto, o **MPC/TCE-CE dissentiu** da análise técnica. Segundo ele:

[...] considerando que a modificação acima transcrita somente se deu mediante publicação do DOE de **19 de dezembro de 2019**, resta evidente que a **nova regra somente se aplica aos próximos exercícios financeiros, ainda a se iniciar, de tal modo que, para 2019, ano que já estava em curso, aplica-se a norma originária e que estava plenamente vigente no início e no decorrer do exercício financeiro sob análise**, até meados do **último mês do exercício**.

Veja-se que a EC nº 98/19 apenas dispôs sobre a fixação da meta em questão, no futuro, pela LDO, mas não fez qualquer exclusão ou exceção à regra (constitucional) que até então vigorava impondo a aplicação de 20% da arrecadação tributária em investimentos; então, ausente qualquer disposição expressa em contrário, a norma anterior continua aplicável ao exercício mesmo depois de modificada.

Considerando que a receita tributária do estado do Ceará no exercício de 2019 alcançou a quantia de R\$ 14.546.088.109,16 (quatorze bilhões, quinhentos e quarenta e seis milhões, oitenta e oito mil, cento e nove reais e dezesseis centavos) e que a despesa empenhada destinada aos investimentos atingiu o montante total de R\$ 2.223.711.563,84 (dois bilhões, duzentos e vinte e três milhões, setecentos e onze mil quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e quatro centavos), equivalente a 15,29% da arrecadação tributária (ao invés dos 20%), **o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal apontou o descumprimento da aplicação mínima em investimentos determinada no art. 205, §2º da Constituição Estadual**.

Compartilho da conclusão do MPC, com o ajuste dos valores e percentuais. Assim, considerando que a **receita tributária recalculada** (pelos motivos já expostos no Capítulo 2 - item 2.4.2) **totalizou R\$16.859.784.797,85** (dezesseis bilhões oitocentos e cinquenta e nove milhões setecentos e oitenta e quatro mil setecentos e noventa e sete reais e oitenta e cinco centavos) e que a **despesa com investimentos somou R\$ 2.223.711.563,84** (dois bilhões, duzentos e vinte e três milhões, setecentos e onze mil quinhentos e sessenta e três reais e oitenta e quatro centavos), **o Estado do Ceará aplicou 13,19% de sua arrecadação tributária em investimentos (em vez dos 20% exigidos no art. 205, §2º da Constituição do Estado)**. Tal reconhecimento, contudo,



não implica recomendação, uma vez que a exigência foi revogada por Emenda à Constituição do Estado, como mencionado.

Investimentos no setor público estadual do interior do Estado

Analisaram-se os investimentos e inversões financeiras do Governo do Estado no exercício de 2019 no setor público interiorano, em especial o cumprimento da dotação mínima (a saber: nunca inferior a 50%) para investimentos no setor público do interior do Estado – com exclusão dos municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza – prescrita no art. 210 da Constituição Estadual²⁰.

Ao analisar os **investimentos do Governo do Estado no setor público do interior cearense**, a Diretoria de Contas/Secex/TCE-CE verificou uma **dotação de R\$354.467.197,33** (trezentos e cinquenta e quatro milhões quatrocentos e sessenta e sete mil cento e noventa e sete reais e trinta e três centavos) inferior ao mínimo previsto na Constituição estadual, e **uma execução inferior em R\$109.025.529,10** (cento e nove milhões vinte e cinco mil quinhentos e vinte e nove reais e dez centavos).

E, por ter descumprido o **Governo do Estado do Ceará o imperativo de dotação mínima do art. 210 da Constituição Estadual**, a *opinio* da unidade técnica é pela emissão de recomendação ao Poder Executivo para que, quando da elaboração da Lei de Orçamento do Estado, observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior.

Para o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal, apesar de o descumprimento do art. 210 da Constituição do Estado não constituir, por si só, motivo para a emissão de parecer prévio desfavorável, deve ser recomendado à Administração Pública Estadual que, ao decidir sobre investimentos públicos, realize esforços no sentido de dar cumprimento ao mandamento constitucional retromencionado, que tem por objetivo de alavancar o desenvolvimento do interior do Estado, reduzindo desigualdades regionais e a pobreza dos seus habitantes.

Reputo pertinente tal **recomendação**, afinal, como afirmou a própria Controladoria Geral do Estado no Relatório do Controle Interno sobre as Contas Anuais de Governo (pág. 151), a economia e a infraestrutura ainda são concentradas na Grande Fortaleza e com o gradual investimento no setor público do interior do Estado reduzem-se as disparidades históricas existentes entre o entorno da capital cearense e as demais regiões.

4.2.3 Fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica

Tratou a presente seção da Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa (Funcap), instituída pela Constituição do Estado do Ceará, e o fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica, em especial de aferir se o Governo do Estado do Ceará

20 Art. 210 da Constituição Estadual. A Lei de Orçamento do Estado observará, para investimentos do setor público estadual do Interior, dotação nunca inferior a cinquenta por cento do valor global consignado para esse fim.

Parágrafo único. Excluem-se da classificação de Municípios do Interior, para fins do *caput* deste artigo, os Municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza.

respeitou em 2019 a dotação mínima do *caput* do art. 258 da Constituição, bem como o limite de despesa com pessoal do §2º do mesmo artigo.

Nos termos do art. 258, *caput* da Constituição do Estado do Ceará, “o Estado manterá uma fundação de amparo à pesquisa, para o fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, atribuindo-lhe dotação mínima, correspondente a dois por cento da receita tributária como renda de sua administração privada.”

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, a partir de dados do Balanço Geral do Estado (BGE), apurou que os recursos provenientes da receita tributária líquida do Tesouro Estadual repassados à Funcap totalizaram R\$ 85.470.660,89 (oitenta e cinco milhões quatrocentos e setenta mil seiscentos e sessenta reais e oitenta e nove centavos), o que perfaz 0,84% da receita tributária estadual – em vez de 2% determinados pela Constituição estadual.

O descumprimento à dotação mínima à Funcap, além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foi objeto de ressalva às contas do governador em vários anos, ensejando, nas contas de 2018, por exemplo, a recomendação nº 10, com o seguinte teor: “Ao Poder Executivo, que cumpra o percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.” Em um e outro azo, o governo estadual apresentou a evolução na aplicação de recursos na Funcap no período de 2015 a 2019 e alegou que pretende alcançar o percentual de 2% da receita líquida de impostos em um período de até 10 (dez) anos, contados a partir do ano de 2017.

Considerando não ter sido atendida a recomendação nº 10 alusiva ao exercício de 2018, a unidade técnica opinou por recomendar ao Poder Executivo que cumpra o percentual de recursos direcionados à Funcap, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.

Sobre o assunto, o entendimento esposado no parecer ministerial foi no sentido de “admoesta[r] o Estado a empreender esforços visando cumprir as recomendações já exaradas no Parecer Prévio relativo às Contas de Governo de 2018, para aplicação do percentual da Receita Tributária Líquida constitucionalmente destinado à FUNCAP, dada a relevância da pesquisa, em qualquer esfera, para a viabilização do desenvolvimento e a melhoria da qualidade de vida da população.”

Por todo o exposto, deduz-se que o **Governo do Estado do Ceará descumpriu a dotação mínima com fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica insculpido na art. 258 da Constituição Estadual**, fato este que enseja recomendação de que implemente efetivamente o cronograma para atingir os 2% no período especificado.

No que atine ao limite de despesa com pessoal da Funcap, a unidade técnica informou que atingiram o percentual de 2,55% do orçamento global da Fundação; deduz-se, portanto, que o Governo do Estado atendeu ao mandamento do art. 258, §2º da Constituição estadual.

4.2.4 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 Lei Complementar estadual nº 05/1996, em cumprimento ao art. 209 da Constituição Estadual.

De acordo com o art. 209 da Constituição, o Estado deve destinar recursos para constituir e manter fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, sendo que 50% deles, no mínimo, devem ser aplicados em favor das micros, pequenas e médias empresas e 50% no interior do Estado.

Sucedem que a Lei Complementar Estadual nº 16/1999, no art. 2º, estabeleceu percentuais diferenciados – superiores, diga-se de passagem; assim, o Governo do Estado do Ceará deveria utilizar ao menos 70% dos recursos do FCE em prol das Micro, Pequenas e Médias Empresas Industriais, agroindustriais, comerciais e de serviços, e aos mini, pequenos e médios produtores rurais, e no mínimo 60% fora da Região Metropolitana de Fortaleza.

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **não foi prevista dotação na Lei Orçamentária Anual de 2019 para o Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará – FCE.**

O descumprimento à manutenção do fundo destinado à aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo, além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foi objeto de ressalva às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 11, com o seguinte teor: “Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.” Em um e outro azo, o governo estadual informou, em suma, ter optado por auxiliar as micros, médias e pequenas empresas por outros meios que não o FCE e que a proposta de extinção do indigitado Fundo (a saber: a Mensagem do Poder Executivo nº 8107/2017) se encontra em tramitação na Assembleia Legislativa desde abril de 2017.

Para a unidade técnica, “apesar do exposto, enquanto não efetivadas as devidas alterações, persiste a determinação constitucional de destinação de recursos para constituição e manutenção do fundo”, motivo pelo qual concluiu não ter o Governo do Estado cumprido novamente a exigência do art. 209 da Constituição Estadual.

Em concordância, o Ministério Público junto a este Tribunal entendeu por recomendar ao Chefe do Poder Executivo, enquanto não for devidamente aprovada a extinção ora em tramitação, o atendimento ao percentual mínimo de aplicação de recursos no Fundo de Financiamento às Micros, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará, conforme previsto no citado art. 209 da Constituição do Estado do Ceará.

Destarte, entendo necessário **recomendar ao Poder Executivo que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.**

4.3 Lei de Responsabilidade Fiscal

A seção *in quaestio* 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.

4.3.1 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 2019, atingiu o montante de **R\$ 20.882.025.052,84** (vinte bilhões oitocentos e oitenta e dois milhões vinte e cinco mil cinquenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), de acordo com o Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Anexo 3 do RREO/6º bimestre/2019) – valor coincidente com o apurado pela a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE a partir dos dados extraídos do Sistema de Gestão Governamental por Resultados (S2GPR). Eis a cifra que norteará as análises porvindouras.

4.3.2 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, II²¹, 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

21 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).



limite de alerta, prescrito no art. 59, §1º, II²² 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. 22²³ 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 **41,71% da Receita Corrente Líquida Ajustada, abaixo, portanto, dos limites máximo (48,60%), de alerta (43,74%) e prudencial (46,17%).**

Despesa com pessoal versus equilíbrio fiscal

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE atentou ao volume de despesas com contratos de gestão, pensionistas e abono permanência, que somaram R\$ 1.307.078.354,17 (um bilhão trezentos e sete milhões setenta e oito mil trezentos e cinquenta e quatro reais e dezessete centavos) (equivalente a 6,26% da RCL) no exercício de 2019; tais despesas não são consideradas para fins dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas o fato é que, além de influir nas verbas para investimentos e para a oferta de serviços públicos, repercutem significativamente no equilíbrio das contas públicas.

Assim é que a unidade técnica, com fulcro no art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000²⁴ e considerando o papel dos Tribunais de Contas de auxílio à responsabilidade da gestão fiscal, propôs **alerta, acolhido por este Relator**, ao Poder Executivo, relacionado à responsabilidade na gestão fiscal e ao equilíbrio das contas públicas, ante o volume de despesa com pessoal do Poder Executivo estadual considerado para fins de limite na LRF acrescido das despesas com contratos de gestão, pensionistas e abonos permanência.

22 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.

23 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.

24 Art. 1º [...] § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Em consonância com a opinião do órgão técnico, o Ministério Público de Contas junto a este Tribunal corrobora o alerta sugerido, com o intuito de que a Administração Estadual adote planejamento e providências suficientes a, de forma tempestiva, controlar a execução e eventual crescimento das despesas de pessoal, conferindo especial cuidado e cautela às despesas com “Contrato de Gestão (Recursos humanos)”, “Pensionistas excluídos pela Resolução n.º 2230/2010-TCE” e “Abono de permanência excluído pela Resolução n.º 2582/2009-TCE”.

4.3.3 Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência dos Servidores

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:

a) O Demonstrativo do **Plano de Custeio Financeiro** apresentou **resultado previdenciário negativo de R\$ 1.400.154.065,71** (um bilhão quatrocentos milhões cento e cinquenta e quatro mil sessenta e cinco reais e setenta e um centavos), **9,95% menor do que o déficit financeiro do exercício anterior** em termos nominais. **Para cobrir tal insuficiência financeira, o estado do Ceará aportou recursos no montante de R\$ 1.496.099.981,41** (um bilhão quatrocentos e noventa e seis milhões noventa e nove mil novecentos e oitenta e um reais e quarenta e um centavos).

Para o MPC/TCE-CE, “os resultados apurados se revelam incompatíveis com a responsabilidade na gestão fiscal, contribuindo para o desequilíbrio das contas públicas, em afronta aos preceitos estabelecidos na LRF, impondo a expedição, por esta Corte de Contas, de recomendações, a fim de que sejam adotadas medidas tempestivas e suficientes ao controle e, quando possível, extinção da utilização de recursos do tesouro para cobertura financeira do déficit previdenciário.”

Reputo que a preocupação com a questão previdenciária é relevante, mas reconhecendo que o problema é estrutural e presente em todo o País, tendo razões demográficas como parte relevante da explicação. E reconhecendo ainda que uma série de providências foram empreendidas por sucessivos governos, tendo sido adotadas alíquotas mais altas de contribuição e aumentos de idade mínima para aposentadoria. A extinção das contribuições do Tesouro implicaria reformas ainda mais drásticas e severas do que as já foram adotadas, ensejando possivelmente alíquotas de contribuição que poderiam ser consideradas - como já foram, em ação contra a União, no passado recente - pelo Supremo Tribunal Federal como confiscatórias.

b) o **Plano de Custeio Previdenciário**, apresentou um **resultado positivo de R\$ 292.612.219,15** (duzentos e noventa e dois milhões seiscentos e doze mil duzentos e dezenove reais e quinze centavos), 30,51% maior em comparação com o mesmo período do exercício anterior.

c) Quanto ao Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, o órgão técnico relatou uma **tendência crescente de resultado previdenciário negativo até o ano de 2030**, resultando em um **aumento da necessidade de aportes** por parte do Estado para cobertura das insuficiências financeiras.

Quanto a este aspecto, o MPC/TCE-CE salientou o **risco de se aumentar a cada ano o valor dos aportes financeiros do Estado**, já que, nas contas de governo relativas ao exercício de 2018, a projeção de resultados negativos e da consequente necessidade de aportes era até o ano de 2029, não 2030. Acresce, ainda, o risco de agravamento da situação fiscal e sequente dificuldade de pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios mantidos pelo sistema previdenciário estadual. Em função disso, **opina por determinar** “ao Poder Executivo do Estado do Ceará **que adote medidas para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados para adquirem sustentabilidade**, evitando o crescimento das projeções de aportes financeiros do Tesouro em períodos futuros, de acordo com critérios e diretrizes que preservem o seu equilíbrio financeiro e atuarial, em respeito ao disposto no art. 40 da Constituição da República.”

Diante do exposto, sou por **recomendar** “ao Poder Executivo que sejam adotadas medidas tempestivas e suficientes ao controle, para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados para adquirem sustentabilidade, nos termos do art. 40 da Constituição da República.”

4.3.4 Disponibilidade de caixa e inscrição em restos a pagar

O Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de cada exercício deverá conter demonstrativo da disponibilidade de caixa e da inscrição em restos a pagar, *ex vi* do art. 55, incisos II²⁵ e III²⁶ da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal demonstrativo, consoante o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, visa a “dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa.”²⁷

Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar relativo ao 3º quadrimestre de 2019 (republicado em 31/03/2020), o **Poder Executivo estadual apresentou uma disponibilidade de caixa bruta de R\$ 5.725.002.185,79** (cinco bilhões setecentos e vinte e cinco milhões dois mil cento e oitenta e cinco reais e setenta e nove centavos) e **obrigações financeiras na ordem de R\$ 1.213.019.034,61** (um bilhão duzentos e treze milhões dezenove mil trinta e quatro reais e sessenta e um centavos). Tal diferença enseja uma **disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados no valor de R\$ 4.511.983.151,18** (quatro bilhões quinhentos e onze milhões novecentos e oitenta e três mil cento e cinquenta e um reais e dezoito centavos), **demonstrando recursos para honrar a inscrição dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício no valor de R\$ 805.866.134,96** (oitocentos e cinco

25 Art. 55. O relatório conterá: [...] II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites.

26 Art. 55. O relatório conterá: [...] III - demonstrativos, no último quadrimestre: a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro; b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: 1) liquidadas; 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41; 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa; 4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea b do inciso IV do art. 38.

27 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.

milhões oitocentos e sessenta e seis mil cento e trinta e quatro reais e noventa e seis centavos), **restando, pois, um saldo de R\$3.706.117.016,22** (três bilhões setecentos e seis milhões cento e dezessete mil dezesseis reais e vinte e dois centavos).

Concernente à **disponibilidade de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS)**, que, por força do art. 43, §1º da LRF, fica depositada em conta separada, foi, segundo a unidade técnica, **na ordem de R\$ 1.016.295.538,09** (um bilhão dezesseis milhões duzentos e noventa e cinco mil quinhentos e trinta e oito reais e nove centavos), **em contrapartida de obrigação financeira no valor de R\$ 38.528.141,71** (trinta e oito milhões quinhentos e vinte e oito mil cento e quarenta e um reais e setenta e um centavos).

Sucedo que o **exame da suficiência de caixa por este Tribunal de Contas extrapassa a análise global** (*i.e.*, da disponibilidade de caixa do Poder Executivo estadual como um todo), monitorando, ainda, a **suficiência de caixa por fonte de recurso**, buscando, assim, evitar que o Estado faça uso de recursos vinculados para finalidades diversas ou mesmo que efetue pagamentos mediante a utilização de fonte de recursos diversa daquela indicada no momento em que se apropriou da despesa, suprimindo finalidades carentes de recursos contabilizando erroneamente a fonte. Nessa senda, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE apontou a existência de **disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício em duas fontes de recursos:**

(In)suficiência da disponibilidade de caixa por fonte de recursos

(R\$1,00)

Destinação de Recursos	Disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados	Restos a pagar não processados do exercício
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação	- 30.762.499,94	58.561.379,74
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde	- 21.010.552,85	75.440.357,64

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Tabela 02 - Insuficiência da disponibilidade de caixa por fonte de recursos no Relatório técnico das contas do Governador 2019)

Sobre o assunto, o órgão técnico deu destaque às notas explicativas ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2019 constantes no Balanço Geral do Estado de 2019, pág. 247/248:

Sobre as disponibilidades negativas nas linhas “Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação” e “Educação e Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação” é importante frisar que o Estado não carimba a destinação dos recursos no momento da entrada dos recursos, mas pela efetiva aplicação dos recursos e que se referem a empenhos na fonte 00.00 - recursos ordinários e 01.00 - recursos do FPE, ambas de livre aplicação. Ocorre que parte da disponibilidade dessas fontes foi alocada administrativamente na subfonte 00.02 - projetos prioritários, também de livre aplicação. A subfonte 00.02 foi criado pelo decreto nº 32.318, de 25 de agosto de 2017. Os recursos de fonte tesouro ficam



centralizados no Tesouro Estadual e somente são liberados de forma automática no momento do pagamento. O detalhamento do superávit/déficit por fonte/subfonte consta da tabela 112.

É importante mencionar que as fontes de empréstimos dependem de prestação de contas junto à entidade repassadora e obedecem a um cronograma de execução firmado na época da contratação. Portanto, até a prestação de contas perante o ente repassador dos recursos, os fluxos de caixa de receita e despesa são compatibilizados. Entretanto, ao longo da vigência desses contratos, em situações excepcionais, é possível que haja eventuais desequilíbrios entre a receita e despesa, para que não se comprometam os cronogramas de execução dos projetos em virtude de eventuais atrasos de repasse de recursos. Não há ilegalidade nesse cenário, uma vez que todas as despesas estão autorizadas pela Lei orçamentária.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE tem reiteradamente verificado a existência de fontes como disponibilidades negativas em valores significativos, razão pela qual sugeriu a implementação de um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.

O MPC/TCE-CE, em consonância com o órgão técnico, destaca que, nada obstante tal fato não constituir descumprimento ao art. 42 da LRF, é prática que conflita com os princípios que estabelecem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como pilar da gestão fiscal responsável, rematando que cabe o Poder Público implementar “ferramentas eficazes no sentido de dar pleno cumprimento ao disposto no art. 9º, com o intuito de que seja evitada a disponibilidade negativa de caixa ao final de cada exercício financeiro.” À vista disso, além de corroborar a recomendação da unidade técnica acerca da implantação de dispositivos de bloqueio (retrocitada), propôs recomendar “ao Poder Público Estadual no sentido de empregar as ferramentas de limitação no art. 9º da LRF, com o intuito de que seja evitada a disponibilidade negativa de caixa ao final do exercício financeiro”.

Filio-me à opinião da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e, em parte, do MPC/CE. Necessário se faz o maior controle da disponibilidade de caixa por fonte e simultaneamente à execução orçamentária, de modo a não só escudar os recursos de fontes vinculadas como homenagear a ação planejada e transparente da administração pública, além de prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. À vista disso, entendo por bem **recomendar à Secretaria do Planejamento e Gestão - Seplag que adote medidas para bloquear a execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas. Deixo, no entanto, de recomendar ao Poder Executivo que faça uso das ferramentas de limitação de empenho e movimentação financeira por não se tratar a situação em tela daquela que trata o art. 9º da LRF.** Como dito alhures, restou, ao final de 2019 – se se considerar, inclusive a **inscrição dos restos a pagar empenhados e não liquidados do exercício no valor de R\$ 805.866.134,96** (oitocentos e cinco milhões oitocentos e sessenta e seis mil cento e trinta e quatro reais e noventa e seis centavos) – um saldo de **R\$3.706.117.016,22** (três bilhões setecentos e seis milhões cento e dezessete mil dezesseis reais e vinte e dois centavos). Note-se que o **estado do Ceará, como um todo, tinha recursos financeiros suficientes para honrar com as suas**



despesas. Cabe registrar, finalmente, que, ainda que se trate a insuficiência de disponibilidade de caixa em fonte de recurso vinculado, o MDF/STN²⁸ autoriza que o saldo de disponibilidade de caixa líquida (*i.e.* após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) de recursos ordinários possa ser utilizado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas. Necessária, pois, a cautela, e daí a necessidade de disponibilidade de caixa por fonte de recursos e dispositivo de bloqueio, não a recomendação de limitação de empenho e movimentação financeira.

4.3.5 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 Fazenda²⁹, 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 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”.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, ao analisar o Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (Anexo 11 do RREO), observou que **o Estado do Ceará, no exercício de 2019, auferiu uma receita de alienação de bens no total de R\$ 10.109.014,45** (dez milhões cento e nove mil quatorze reais e quarenta e cinco centavos), **tendo verificado despesas** (na fonte 12 – Alienação de bens) **no total de R\$ 591,60** (quinhentos e noventa e um reais e sessenta centavos), **restando um saldo financeiro a aplicar no exercício de R\$10.108.422,85** (dez milhões cento e oito mil quatrocentos e vinte e dois reais e oitenta e cinco centavos), **constatando-se, assim, o cumprimento da legislação supracitada.**

4.3.6 Dívida consolidada

De acordo com o art. 29, I e §3º, c/c art. 30, §7º, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal, dívida pública consolidada ou fundada compreende o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, a ela se equiparando as operação de crédito que, de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham as receitas constado no orçamento. Também os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram, para fins de aplicação dos limites, a dívida consolidada.

28 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, p. 614-620.

29 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.

O Relatório de Gestão Fiscal do último quadrimestre de cada exercício deverá conter comparativo das dívidas consolidada e mobiliária, *ex vi* do art. 55, I, “b”³⁰ da LRF.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias referente ao exercício de 2019 (Lei nº 16.613/2018) estabeleceu o montante de R\$ 13.353.866.000,00 (treze bilhões trezentos e cinquenta e três milhões e oitocentos e sessenta e seis mil reais) para a **meta de dívida pública consolidada**. Segundo a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **apesar de ter havido um acréscimo no total da dívida consolidada** no valor de R\$ 1.041.249.104,89 (um bilhão quarenta e um milhões duzentos e quarenta e nove mil cento e quatro reais e oitenta e nove centavos) **em relação ao exercício de 2018 – o que equivale a uma variação de 6,99%, o Estado do Ceará não ultrapassou a meta atualizada estabelecida pela LDO.**

Já no que atine à **dívida consolidada líquida**, definida pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal (art. 1º, §1º, V) como a “dívida pública consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros”, a meta estipulada na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2019 foi de R\$ 11.415.062.000,00 (onze bilhões quatrocentos e quinze milhões e sessenta e dois mil reais). **Considerando o que dispõe o art. 3º, I da Resolução SF nº 40/2001, que fixa o limite de endividamento dos Estados e do Distrito Federal na base de 200% da RCL**, e que, conforme a unidade técnica, **a dívida consolidada líquida apresentou um montante de R\$ 10.995.170.453,70** (dez bilhões novecentos e noventa e cinco milhões cento e setenta mil quatrocentos e cinquenta três reais e setenta centavos), **correspondendo a 52,65% da RCL, constatou-se o cumprimento da meta estabelecida pela LDO e do limite art. 3º, I da Resolução SF nº 40/2001.**

4.3.7 Operações de crédito

Nos termos do art. 29, 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 LRF³¹.

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 Federal³² (a saber: 16% da RCL); b) o limite de alerta

30 Art. 55. O relatório conterá: I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes: [...] b) dívidas consolidada e mobiliária.

31 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.

32 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.

do art. 59, §1º, III da LRF³³ (i.e., 90% do limite geral); e c) limite definido no art. 10 da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal³⁴, para as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (7% da RCL).

A tabela seguinte, elaborada pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, indica os valores realizados em 2019 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

Apuração do Cumprimento dos Limites	(R\$1,00)	
	Valor	% sobre a RCL
Receita Corrente Líquida – RCL	20.882.025.052,84	
Operações Vedadas	0,00	0,00%
Total Considerado para Fins da Apuração do Cumprimento do Limite	1.379.111.845,92	6,60%
Limite Geral Definido por Resolução do Senado Federal para as Operações de Crédito Internas e Externas	3.341.124.008,45	16,00%
Limite de Alerta (inciso III do §1º do art. 59 da LRF) - < % >	3.007.011.607,61	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	1.461.741.753,70	7,00%

Fonte: Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 4 do RGF)

Cabe destacar que **não houve**, no exercício de 2019, a 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 LRF³⁵.

33 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.

34 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.

35 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.

4.3.8 Garantias e contragarantias

O objetivo deste subitem foi aferir 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 LRF³⁶, bem como ao limite de 22% da RCL estipulado no art. 9º, *caput*, da Resolução SF nº 43/2001³⁷.

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. O órgão técnico, ao analisar o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores referente ao 3º quadrimestre de 2019, destacou que **o total de garantias concedidas pelo Estado do Ceará no exercício de 2019 foi de R\$ 204.753.528,90** (duzentos e quatro milhões setecentos e cinquenta e três mil quinhentos e vinte e oito reais e noventa centavos), **que corresponde a 0,98% da RCL – abaixo, pois, do limite de 22% da RCL fixado pelo art. 9º da Resolução SF nº 43/2001.**

Mas a concessão de garantia está também **condicionada ao oferecimento de contragarantia** em valor igual ao superior ao da garantia concedida, **dela prescindindo tão-só as garantias dadas a órgãos ou entidades do próprio estado.** É a exegese do art. 40, §1º, da LRF, c/c art. 18, I, §3º, c/c art. 2º, I, da Resolução SF nº 43/2001. *In casu*, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou que **o Estado do Ceará não recebeu contragarantias.**

Em que pese não ter sido objeto de análise no bojo do Relatório Técnico, reputo ter havido, no passado, **descumprimento pelo Governo do Estado do Ceará do art. 40, §1º, I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, c/c art. 18, I, §3º, da Resolução nº 43/2001, do Senado Federal**, fato que vem irradiando efeitos para os anos seguintes e que, por isso, enseja **recomendação.** É que – repise-se – não se exige contragarantia apenas de órgãos e entidades que integram o próprio estado, considerado este, além da administração direta, os fundos, as autarquias, as fundações e as empresas estatais dependentes (art. 18, I, §3º, c/c art. 2º, I, da Resolução SF nº 43/2001) e, segundo o Sistema de Análise da Dívida Pública, Operações de Crédito e Garantias da União, Estados e Municípios – **Sadipem/Tesouro Nacional, a garantia *in quaestio* foi concedida em 22/10/2004 pelo Estado do Ceará à Companhia de Água e Esgoto do Ceará – Cagece, sociedade de economia mista da qual o Estado exerce o controle acionário, dele, porém, não fazendo parte.**

Em decorrência é de se **recomendar** ao Poder Executivo que exija a devida contragarantia da garantia anteriormente prestada e que condicione as futuras

36 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. [...]

37 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.

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.

4.4 Metas de resultados primário e nominal

A presente seção visou a analisar se o Governo do Estado do Ceará atendeu às metas de resultado primário e nominal do exercício de 2019 estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de discutir as sucessivas recomendações do TCE/CE para que o Governo do Estado adote a metodologia do Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional (MDF/STN)³⁸.

4.4.1 Metas de resultados primário e nominal da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Resultado primário é o saldo das receitas e despesas primárias. Sem grandes pormenores, receita primária (ou não financeira) é a que decorre da arrecadação de tributos – deduzidas as transferências constitucionais e legais – e da prestação de serviços pelo Estado. É obtida, pode se dizer, sem o endividamento ou a diminuição dos ativos do governo. A despesa primária (ou não financeira), de outra parte, é o gasto necessário com o pagamento de salários, aposentadorias e pensões, bem como com o custeio da máquina pública e com a realização de obras. É a despesa do Estado com a oferta de serviços públicos, deduzidas as despesas financeiras – tais como empréstimos, amortizações e juros passivos.

O resultado primário é utilizado para avaliar o impacto da política fiscal executada pelo Estado, para aferir a capacidade do ente na arrecadação de receitas para pagar as suas dívidas, sem que, para tanto, se endivide ou diminua os seus ativos. Além do mais, superávits primários, quando direcionados para o pagamento de serviços da dívida, podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida, ao passo que déficits primários indicam aumento do endividamento. E por ser importante indicador de controle do endividamento público é que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, *ex vi* do art. 165, §2º, da Constituição, c/c art. 4º, §§1º e 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve estabelecer metas anuais de resultado primário para o exercício a que se referir e para os dois seguintes. A fixação de metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias dá transparência à economia fiscal que o governo está se dispondo a alcançar, ao seu esforço no objetivo de amortizar a dívida pública.

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, a meta de resultado primário estabelecida pela Lei Estadual nº 16.613, de 18 de julho de 2018 (LDO de 2019) foi um superávit de R\$ 597.707.000,00 (quinhentos e noventa e sete milhões e setecentos e sete mil reais). Segundo o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal, **o Estado obteve um superávit primário de R\$ 2.052.687.239,82 (dois bilhões cinquenta e dois milhões seiscentos e oitenta e sete mil duzentos e trinta e nove reais e oitenta e dois centavos), deduzidas as despesas com Programas de Infraestrutura, conforme a LDO.** Verificou-se, a partir daí, o atendimento pelo

38 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.

Governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, à meta de resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias do respectivo ano.

Já o resultado nominal obtém-se, segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, a partir da variação da dívida consolidada líquida em dado período ou do resultado primário por meio da soma da conta de juros (*i.e.*, juros ativos menos juros passivos). Um resultado nominal positivo indica que houve diminuição da dívida consolidada líquida, ao passo que um resultado negativo indica um possível aumento da DCL.

De acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **a meta de resultado nominal estipulada inicialmente pela Lei Estadual nº 16.613/2018 (LDO de 2019) foi um déficit de R\$ 605.602.000,00 (seiscentos e cinco milhões e seiscentos e dois mil reais). Posteriormente, a Lei Estadual nº 17.159, de 27 de dezembro de 2019, alterou a meta para um déficit de R\$ 2.718.668.494,91 (dois bilhões setecentos e dezoito milhões seiscentos e sessenta e oito mil quatrocentos e noventa e quatro reais e noventa e um centavos). No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2019, o resultado nominal apresentado foi de R\$ 1.662.871.432,25 (um bilhão seiscentos e sessenta e dois milhões oitocentos e setenta e um mil quatrocentos e trinta e dois reais e vinte e cinco centavos). Atendida, pois, a meta de resultado nominal pelo Governo do Estado do Ceará no exercício de 2019.**

Note-se, contudo, 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 tela, como se viu, a meta de déficit foi mais que quadruplicada no apagar das luzes de 2019, o que permitiu o cumprimento formal. Sem tal alteração, a meta teria sido descumprida por larga margem.**

4.4.2 Resultados primário e nominal consoante a metodologia do MDF/STN

Cumpra registrar que a metodologia de cálculo do resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019 do Estado do Ceará difere daquela proposta no MDF/STN, uma vez que, nesta, não há a autorização para dedução da despesa primária dos programas de infraestrutura. Segundo o órgão técnico, **se se considerar a metodologia prevista no MDF/STN, a meta de resultado primário estabelecida seria um déficit de R\$ 164.282.000,00, tendo a unidade técnica apurado um superávit de R\$ 1.302.301.783,36 (um milhão trezentos e dois milhões trezentos e um mil setecentos e oitenta e três reais e trinta e seis centavos).** A tabela a seguir demonstra o cálculo do resultado primário conforme as duas metodologias:

Cálculo do resultado primário

	(R\$1,00)	
Cálculo	LDO 2019	MDF
Receitas Primárias (a)	25.506.808.782,63	25.506.808.782,63
Despesas Primárias (b)	24.204.506.999,27	24.204.506.999,27
Programas de Infraestrutura (c)	750.385.456,46	-
Despesa Primária deduzidos os Programas de	23.454.121.542,81	-



Infraestrutura (d)=(b-c)		
Resultado Primário	2.052.687.239,82	1.302.301.783,36

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO)

Tabela I6 “Cálculo do Resultado Primário” do Relatório técnico das contas do Governador 2019

Como se percebe, o **Governo do Estado do Ceará atingiu, no exercício de 2019, a meta de resultado primário, independentemente de qual a metodologia utilizada** (ou seja, a da LDO de 2019 ou a do MDF/STN).

Já no que concerne à metodologia de cálculo de resultado nominal estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019 do Estado do Ceará, também ela difere da proposta no MDF/STN. Segundo a unidade técnica, se se considerar a metodologia do MDF/STN, tal resultado foi de R\$ 912.485.975,79 (novecentos e doze milhões quatrocentos e oitenta e cinco mil novecentos e setenta e cinco reais e setenta e nove centavos), assim, verificou-se o **cumprimento da meta de resultado nominal pelo Governo do Estado do Ceará no período em análise segundo ambas as metodologias**.

Sucedo que, **desde as contas do Governador alusivas ao exercício de 2014³⁹, este Tribunal vem recomendando** ao Poder Executivo estadual que observe a metodologia de apuração do resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional. Além do mais, **o Pleno do TCE/CE, em fevereiro deste ano**, ao julgar o Processo nº 07790/2015-0, cujo objeto é representação do TCE a respeito das ocorrências nas contas de governo de 2014, com repercussão na Secretaria de Planejamento e Gestão, dentre elas a divergência na metodologia de cálculo do resultado estabelecida na LDO e a proposta no MDF/STN, **novamente recomendou** à Seplag que seguisse os critérios dos Manuais de Demonstrativos Fiscais - MDF em relação a metodologia do cálculo do Resultado Primário na elaboração da LDO.

Nas contas do Governador de 2018, a Comissão do PASF alegou em seu relatório dissensão de opinião. Segundo ela, ao disciplinar a metodologia de apuração do resultado primário em sua Lei de Diretrizes Orçamentárias, está a exercer a competência legislativa plena a ele conferida no art. 24, I e §3º, da CF/88⁴⁰. Noutros

39 Eis brevíssimo resumo: no Processo nº 3.174/2015-1, que cuidou das contas do Governador alusivas ao exercício de 2014, foi emitido o Parecer Prévio nº 001/2015, nele constando a recomendação nº 51, com o seguinte teor: “À Secretaria de Planejamento e Gestão que, nos futuros Projetos da LDO, observe a metodologia de apuração o resultado primário definida no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional.” Símile recomendação constou nos pareceres prévios das contas do Governador referentes aos anos de 2015 (Parecer Prévio nº 001/2016- Processo nº 2.224/2016-7) e 2016 (Parecer Prévio nº 01/2017- Processo nº 01918/2017-5). No ano seguinte, no Parecer Prévio nº 01/2018, emitido no Processo nº 03171/2018-5, constou a recomendação nº 53, nos termos seguintes: “Quando da elaboração dos futuros projetos de Lei de Diretrizes Orçamentárias, adaptem o cálculo do resultado primário ao preconizado pelo MDF/STN”. Por derradeiro, no julgamento das contas do Governador relativas ao exercício de 2018, apesar de a unidade técnica ter considerado não atendida a recomendação alusiva ao ano de 2017, constou no Parecer Prévio nº 0043/2019 recomendação apenas quanto à divulgação dos valores de meta e aferição do Resultado Primário, conforme o MDF, em notas explicativas para fins de comparabilidade com os demais Estados da Federação. Para maiores informações, acesse <https://www.tce.ce.gov.br/jurisdicionado/fiscalizacao-e-controle/fiscalizacoes/relatorios-de-contas-de-governo>

40 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:
I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; [...]



termos, enquanto inexistente a lei federal que deveria regulamentar a metodologia de apuração dos resultados primário e nominal (*i.e.*, a lei de que trata o art. 30, §1º, IV, da LRF), caberia ao estado essa regulamentação, e ele o faz na LDO, que, nos termos do art. 4º, §1º, da LRF, é a lei que deve estabelecer metas anuais de resultados primário e nominal para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes. E, para viabilizar a comparabilidade com os demais entes federativos, afirmou que iria inserir uma informação adicional contendo o valor da meta definida no MDF/STN – o que, de fato, foi feito em notas explicativas no demonstrativo de resultado primário apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Nada obstante isso, **é significativo que o Estado do Ceará siga uma metodologia comum, não por pertinência, mas precipuamente por questões de transparência da gestão fiscal e controle social.** É o que os Tribunais de Contas Brasil afora vêm amiúde pugnando. No âmbito da gestão fiscal, cumpre registrar o Acordo de Cooperação Técnica Nº 01/2018, firmado em 06/03/2018 entre a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e os Tribunais de Contas, por meio do Instituto Rui Barbosa (IRB) e da Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon). Como o próprio nome sugere, o referido acordo tem por objeto a cooperação técnica entre a STN e os Tribunais de Contas signatários – ressalte-se que todos os Tribunais de Contas do Brasil a ele aderiram – com o objetivo de:

[...] fomentar a transparência da gestão fiscal, apoiar o exercício do controle social, racionalizar os custos de controle e regulação, reduzir as divergências e duplicidades de dados e informações, promover a transferência de conhecimentos e harmonizar conceitos e procedimentos entre os entes governamentais na aplicação de normas atinentes à execução orçamentária, financeira e patrimonial, à contabilidade pública e à gestão fiscal.

Especificamente no que atine ao **assenso da LDO 2019 do Estado do Ceará de deduzir da despesa primária os programas, projetos e atividades identificados** na Lei Orçamentária Anual como primária discricionária de projetos estruturantes do Estado (RP2), primária discricionária de projetos do Orçamento Geral da União (RP3), do orçamento de investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário (RP4) e destinada à convivência com a seca (RP5), previsto no art. 20, *caput*, c/c art. 10, §12, da LDO 2019, vale dizer que **prática símile foi adotada nas LDOs da União referentes aos anos de 2009 a 2014⁴¹ e foi censurada pelo Tribunal de Contas da União** mais de uma vez. Por oportuno, trago à tona excerto do voto do Ministro José Jorge, do TCU, nas contas do Governo da República do exercício de 2012

Diante de tal situação, não posso deixar de ressaltar que o histórico recente de mudanças metodológicas e transações atípicas tem comprometido, senão fulminado, a utilidade do resultado primário como indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Os números divulgados cada vez menos

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

41 De início, a LDO da União permitia o abatimento da meta de resultados primários de despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC). Com o passar dos anos, foi autorizando deduções outras, como a de despesas do Plano Brasil Sem Miséria, de desonerações de tributos, dentre outras.

representam uma real economia de recursos para pagamento dos juros da dívida pública. E o cumprimento da meta vem se reduzindo a mera formalidade.

Nesse sentido, a **perda de credibilidade da política fiscal** é a mais evidente das consequências, e os seus efeitos negativos sobre a confiança e as expectativas dos agentes econômicos são bem conhecidos por este país.

Acerca desse tema gostaria de salientar que, com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao menos duas balizas foram erguidas para delimitar a conduta do governo no manejo das contas públicas, quais sejam, o planejamento e a transparência. E são esses os aspectos que ora merecem mais atenção. *[destaques inovados]*

Também aí assiste razão ao Tribunal de Contas da União. O resultado primário é importante indicador de controle do endividamento público. Ele é utilizado para avaliar o impacto da política fiscal executada pelo Estado, para aferir a capacidade do ente na arrecadação de receitas para pagar as suas dívidas, sem que, para tanto, se endivide ou diminua os seus ativos. Superávits primários, quando direcionados para o pagamento de serviços da dívida, podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida. Como continuar a assim conceituá-lo se, inserto no que seria o superávit primário, constam as deduções do art. 20, *caput*, c/c art. 10, §12, da LDO 2019, que, no exercício em referência, somaram R\$ 23.454.121.542,81 (vinte e três bilhões quatrocentos e cinquenta e quatro milhões cento e vinte e um mil quinhentos e quarenta e dois reais e oitenta e um centavos)? O Governo do Estado, como justificativa para abater os por ele tidos como projetos de investimentos estruturantes do estado, informou, no Relatório anual das contas do Governador – exercício de 2016 (pág. 183), que “tais despesas, embora tenham impacto sobre o resultado primário, têm por característica a constituição de ativos que contribuirão para gerar resultados positivos no futuro para o setor público e para a economia como um todo, superiores ao aumento do endividamento deles decorrentes”. Não se está a questionar a importância de tais projetos para o desenvolvimento da economia estadual, mas o que os extrair da equação do resultado primário significa em termos de indicador de endividamento público, em especial de quais os elementos que o devem integrar e o que ele representa numa perspectiva nacional – e a questão retorna para a importância da transparência e do controle social...

À vista disso, nada obstante o Governo do Estado ter divulgado nota explicativa, informando os valores de meta e aferição de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais – o que viabilizou a comparabilidade com os demais entes da federação, entendo que o fato enseja recomendação.

Em decorrência, é de se recomendar ao Governo do Estado que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

5 GOVERNANÇA FISCAL NA RENÚNCIA DE RECEITAS

. Os Tribunais de Contas precisam analisar em mais detalhes as políticas de renúncia fiscal parte do seu dever constitucional e legal, e em razão do grande volume de recursos envolvidos Nessa perspectiva, a implementação de boas práticas de governança à instituição, concessão, avaliação e controle das políticas de renúncia fiscal irá resultar em incentivos mais eficazes e eficientes, além de transparentes, e em uma prestação de contas mais responsável. O presente capítulo visou a avaliar a governança na política de renúncia fiscal implementada pelo governo do estado do Ceará.

O TCE/CE, mediante o Ofício nº 01144/2020 - GAB. PRES., encaminhou ao Exmo. Sr. Governador indagações acerca da renúncia fiscal no estado do Ceará e são os esclarecimentos prestados pela Comissão do PASF (Escrever por extenso) Contas de Governo, em resposta ao indigitado Ofício, que irão subsidiar as análises porvindouras. Baseou-se, ainda, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Anexo de Metas Fiscais, da LDO 2019, e no demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e as despesas decorrente de isenções e outros, no Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019.

Não foram analisadas políticas específicas de renúncia fiscal, mas toda a sistemática envolvida no processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais como um todo. A presente avaliação da governança na política de renúncia fiscal implementada pelo governo do estado do Ceará tomou por base o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, elaborado pelo Tribunal de Contas da União⁴². É oportuno registrar que há outros referenciais, tendo sido este o modelo escolhido por, na visão deste Relator, ser mais pragmático (menos principiológico) e estar mais relacionado ao universo das políticas públicas. Dito isto, governança em políticas públicas, conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, “se refere aos arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade.” **Oito são os componentes do modelo do TCU de avaliação da governança em políticas públicas – a saber: institucionalização, planos e objetivos, participação, capacidade organizacional e recursos, coordenação e coerência, monitoramento e avaliação, gestão de riscos e controle interno e accountability** – que serão adiante examinados.

5.1 Institucionalização

“Espera-se que uma política pública esteja jurídica e oficialmente formalizada”⁴³ – alerta o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, sobre a institucionalização de uma política. Segundo o documento, a institucionalização “se refere a aspectos, formais ou informais, da existência da política, relacionados a capacidades organizacionais, normatização, padrões, procedimentos, competências e recursos que possibilitam o alcance dos objetivos e resultados da política pública”.

42 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas. Disponível em:

<https://portal.tcu.gov.br/data/files/02/45/56/74/41D92510973A23251A2818A8/2686056.PDF> Acesso em: 24 jun. 2020.

43 *Ibid.*, p. 43.

Assim, o primeiro componente da governança em uma política pública é a sua institucionalização, e que dizer a sua formalização, de modo a patentear não só o seu existir como os seus objetivos e metas, procedimento, recursos a ela destinados e divisão de competência entre os órgãos e atribuições dos atores envolvidos.

Nessa perspectiva, frise-se a **Resolução nº 06/2016**, da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (**Atricon**), que aprova as diretrizes do controle externo Atricon 3210/2016, relacionadas à temática “receita e renúncia de receita”, em especial a diretriz nº 16.54, que dispõe:

- 16.54 Se há normatização da política de incentivos e benefícios fiscais que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados, estabelecendo, no mínimo:
- a) o órgão responsável pela quantificação e avaliação;
 - b) a periodicidade da avaliação e
 - c) as informações necessárias para a avaliação.

Questionado sobre a existência de rito administrativo formalizado para a instituição, a concessão, o acompanhamento, a avaliação e o controle das renúncias tributárias, com a indicação dos órgãos e instituições envolvidos e atribuição de responsabilidade, o governo do estado, apresentado pela Comissão do PASF, alegou que o processo de concessão segue rito processual que vai desde o pedido da empresa até a sua avaliação e controle, passando pelo Cedin (por extenso) e pela Adece (por extenso), e **colacionou aos autos os fluxos dos processos** como evidência.

A partir da análise dos documentos juntados pela Comissão do PASF, a conclusão a que se chegou é a de que **os processos de avaliação, concessão e monitoramento foram devidamente mapeados**. Nele se pôde identificar os fluxos das etapas de cadastro e inserção de projeto técnico no Sistema FDI (por extenso), seguido do de sua aprovação por agente financeiro, pelo Grupo Técnico e pelo Conselho Estadual do Desenvolvimento Econômico (Cedin), além da modelagem dos subprocessos de geração do protocolo de intenções, da resolução e do termo de acordo. Apesar de não ter sido encaminhado o subprocesso de monitoramento, com as suas respectivas consequências, pôde-se verificar que o Sistema FDI permite o monitoramento do processo de renúncia fiscal pela Adece e que, caso esse órgão entenda que a empresa não atendeu ao acordado, o processo será retomado desde a etapa de (re)análise pelo Grupo Técnico.

Não foram devidamente mapeados (o que, é mister que se diga, se depreende apenas das evidências e informações prestadas pela Comissão do PASF), **os processos de instituição e controle da renúncia fiscal**.

Concernente à instituição da renúncia, a Comissão se limitou a informar que o governo do estado escolhe “atividades que guardam sintonia com os objetivos estratégicos do estado” e que tais escolhas “se materializam em legislação específica”, sendo do Cedin, com o apoio e participação de outros órgãos estaduais, a atribuição de planejar a instituição de renúncias.

No que atine ao controle dessas renúncias, aludiu a Comissão às competências da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado (CGE) do art. 14, incisos II (“exercer a

coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de Controladoria, Auditoria Governamental, Ouvidoria, Transparência, Ética e Acesso à Informação e Correição”) e IX (“propor à autoridade máxima do Órgão, Entidade ou Fundo a suspensão de atos relativos à gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, incluindo receitas e despesas, renúncias e incentivos fiscais, praticados com indícios ou evidências de irregularidade ou ilegalidade, comunicando às autoridades competentes nos termos da legislação vigente”), da Lei Estadual nº 16.710/2018, além de informar que, no ano de 2020, irão constar nas metas institucionais da CGE trilhas automatizadas para avaliação dos incentivos fiscais e do processo de renúncia de receitas.

Não obstante mapeado (parcialmente, ao menos) o processo de instituição, avaliação, concessão, monitoramento e controle da renúncia fiscal, não se pode considerar – com base nas diretrizes do modelo TCU de avaliação da governança em políticas públicas e diante das evidências e informações prestadas pela Comissão do PASF, cabe ressaltar – institucionalizada a política de renúncia fiscal no estado do Ceará. Não foi apresentada a este Tribunal formalização jurídica e oficial da política pública em questão e o mapeamento e modelagem do processo, apesar de ser de suma importância, tem (e deve ter) uma flexibilidade e dinamicidade a ele inerente, que contribui para um certo grau de insegurança quanto aos procedimentos, competências e recursos, além de não conferir ao processo o mesmo patamar de transparência se acaso formalizado oficial e juridicamente fosse – aspecto este que será analisado no item referente à *accountability*.

Em auditoria operacional com o objetivo de conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, o TCU considerou que **não disciplinar o processo de instituição de renúncias tributárias formalmente acarreta a ausência de transparência sobre os órgãos participantes e suas respectivas responsabilidades, além de prejudicar a gestão e o controle desses recursos**⁴⁴. A mesma decisão considerou **fragilidade no processo de gestão das renúncias tributárias “a ausência de previsão sobre a gestão das políticas de renúncias tributárias nos regimentos internos e planejamentos estratégicos da maioria dos órgãos responsáveis”, além da “ausência de regulamentação sobre a gestão das políticas públicas em comento por parte do órgão gestor, que incluía as atividades desenvolvidas, procedimentos de controle e de avaliação, e as unidades por elas responsáveis”**.

Em vista do exposto, entendo por bem **recomendar** ao Poder Executivo que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.

5.2 Planos e objetivos

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, a política pública deve se orientar “por uma formulação geral que

44 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1205/2014-Plenário. Processo nº 018.259/2013-8. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Data da sessão: 14/05/2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/PROC%253A01825920138/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1/%2520?uuid=1eda1410-b942-11ea-8f23-878a05ae01b6 Acesso em: 27 jun. 2020.

defina sua lógica de intervenção e por planos que permitam operacionalizar as ações necessárias, delineados em função das diretrizes, objetivos e metas propostas.”⁴⁵

As políticas de renúncias fiscais devem integrar o planejamento estratégico das ações governamentais e **devem elas mesmas se sujeitar a um planejamento estratégico, com objetivos, prioridades e metas**, que irão a um só tempo orientar as ações governamentais e apoiar o monitoramento e o controle da política de renúncia, propiciando que ela atinja os resultados esperados com maior economicidade e eficiência.

O governo do estado foi instado a se manifestar sobre a existência de planejamento prévio à instituição de renúncias, com o fim de estabelecer objetivos, metas e indicadores relacionados às políticas públicas financiadas, e sobre os órgãos participantes desse planejamento. Em resposta, a Comissão do PASF aduziu que o governo do estado escolhe “atividades que guardam sintonia com os objetivos estratégicos do estado” e que tais escolhas “se materializam em legislação específica, e que determinam as características e os níveis de incentivos para cada programa e atividade a serem contempladas”, **sem tecer maiores considerações ou acostar aos autos evidências.** Quanto aos órgãos participantes do planejamento da política de renúncia fiscais, afirmou ser atribuição do Cedín (Conselho Estadual de Desenvolvimento), com o apoio e participação de outros órgãos estaduais.

À vista disso e baseado no modelo TCU de avaliação da governança em políticas públicas, **não há como atestar o segundo componente da governança (i.e., o dos planos e objetivos) na política de renúncia fiscal do estado do Ceará.** É certo que **os objetivos e as metas podem integrar as leis que instituíram os programas de incentivos fiscais em si** (o que **extrapassa a análise** a que procedeu o Tribunal no momento, já que, como dito alhures, não foram analisadas políticas específicas de renúncia fiscal, tendo sido considerado o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais como um todo), **mas as diretrizes e as prioridades podem (e devem) ser delineadas de forma a permitir a alocação eficiente dos recursos (humanos e financeiros) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.**

Em decorrência, é de se **recomendar** a o Poder Executivo que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.

A renúncia de receita nos instrumentos orçamentários

Abriu-se parênteses nos componentes do modelo do TCU de avaliação da governança em políticas públicas para abordar temática relacionada ao planejamento das políticas de renúncia fiscal, a saber: a renúncia de receita nos instrumentos orçamentários, mormente no demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e as despesas decorrente de isenções e outros, no Projeto de Lei Orçamentária Anual

45 *Ibid.*, p. 45.

2019, exigido no art. 165, §6º, da Constituição da República, e no Anexo de Metas Fiscais, da LDO 2019, exigido no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

▪ Demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e as despesas decorrente de isenções e outros

De acordo com o art. 165, §6º, da CF/88, “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.”

A questão da necessidade de elaboração do demonstrativo regionalizado de efeito nos moldes do art. 165, §6º, da CF/88, **além de objeto de indagação ao governador na presente prestação de contas de governo, já foi objeto de ressalvas às contas do governador de 2018, ensejando a recomendação nº 03, que dispôs:**

À Secretaria do Planejamento e Gestão que elabore o Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, da Lei Orçamentária Anual, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 §6º⁴⁶.

A Comissão do PASF Contas de Governo alegou constar na Lei Estadual nº 16.613/2018 (LDO de 2019) quando com estimativa de renúncia de receita por região para os três exercícios subsequentes. Além disso, afirmou que:

Os impactos orçamentário-financeiros provenientes de renúncia de receitas já estão considerados em termos líquidos na elaboração e futura aprovação da LDO e da LOA, nos termos previsto no inciso I do artigo 14 da LRF. Elas foram computadas para limitar/reduzir a capacidade de execução de despesas públicas, evitando desequilíbrios fiscais na lei orçamentária.

Neste sentido, entendemos que atendemos a regra constitucional em relação ao Art. 165, §6º [...] O fundamento para este entendimento possui amparo no PARECER Nº 69/2015, do Tribunal de Contas de Mato Grosso

(https://www.tce.mt.gov.br/protocolo/documento/num/240044/ano/2015/numero_documento/203996/ano_documento/2015/hash/4fc4e5ff5d4f5528a236a605100a4561), visto que a consideração de seus impactos orçamentário-financeiros na LDO e LOA, conforme estatui a LRF visa, precipuamente, alcançar a neutralidade orçamentária nas decisões.

Ao analisar o respectivo quadro com a estimativa de renúncia de receita por região na LDO de 2019, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou **não ter sido contemplado os efeitos sobre as despesas – apenas sobre as receitas**, em afronta ao que prescreve a Constituição da República. Ademais, como bem enunciou a unidade técnica, **não se pode estimar a receita pelo valor líquido das renúncias, sob pena de descumprimento do princípio do orçamento bruto**, insculpido no art. 6º da Lei nº 4.320/64⁴⁶. Logo, acompanho a recomendação do órgão técnico.

46 “Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.”

- Demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita

Dispõe o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal que:

Art. 14. 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.

Para fins de cumprimento do art. 14 da LRF, o Estado do Ceará fez constar no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2019 tabela de estimativa e compensação da renúncia de receita.

Pois bem. A estimativa de renúncia de receita, para o exercício de 2019, no estado do Ceará, foi de cerca de R\$1 bilhão de reais para o setor industrial e aproximadamente R\$20 milhões para o comércio.

No que tange às medidas de compensação, destacou a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE que, **não obstante terem sido apresentados os atos normativos utilizados e as alíquotas, não foram apresentados os valores efetivamente compensados nem sequer evidenciados em notas explicativas no Balanço Geral do Estado, em desatendimento à recomendação nº 28 alusiva às contas do Governador do ano de 2018.** A Comissão do PASF Contas de Governo considera cumpridos os mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o governo estadual, no momento em que estima as receitas na lei orçamentária não considera os incentivos fiscais planejados no Anexo de Metas Fiscais. E complementa:

Desta forma, não fixa despesas orçamentárias considerando esses montantes, o que, por si só, já cumpre aos mandamentos da LRF. Portanto, não há risco de déficit, pois a despesa já é fixada desconsiderando a provável perda de receita decorrente do incentivo fiscal concedido. As medidas de compensação apresentadas no Anexo servem como um reforço à arrecadação do governo e contribuem para o equilíbrio fiscal do orçamento estadual num contexto mais amplo.

A **Comissão alega**, ainda, serem inócuos eventuais controles de checagem dos valores efetivamente acrescidos na arrecadação estadual por meio das medidas de compensação, haja vista **cumprir o condicionante do inciso I do art. 14 da LRF**.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE destacou, no entanto, que o inciso I do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal pressupõe a demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, **o que não foi feito – não sem descumprir o princípio do orçamento bruto, insculpido na Lei nº 4.320/64**, ao qual já se referiu.

Em consonância com o entendimento da Diretoria de Contas de Governo, entendemos **que os ditames do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal** não foram plenamente atendidos pelo Governo do Estado do Ceará em 2019.

Regressemos à governança da política de renúncia fiscal...

5.3 Participação

De acordo com o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, “a participação social traz mais legitimidade, justiça e eficácia à política pública.”⁴⁷

Um dos modos de ampliar a participação da sociedade nas políticas de renúncia fiscal seria a instituição dos programas de incentivos fiscais, por exemplo, por meio de lei, ao invés de decreto, como ocorre com os programas integrantes do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – (FDI), todos instituídos por decretos.

Considerando que não foram analisadas políticas específicas de renúncia fiscal, tendo sido considerado o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais como um todo, não se teceu maiores comentários sobre a questão.

5.4 Capacidade organizacional e recursos

Espera-se que as políticas públicas contem com organizações que possuam estruturas e processos apropriados para empreender as atividades planejadas, assegurar o bom uso dos recursos públicos, supervisionar as ações descentralizadas, monitorar os resultados e realimentar o processo decisório, com vistas ao aperfeiçoamento da sua formulação e da sua própria implantação.

Enuncia o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU.

47 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, *op. cit.*, p. 51.

Cuida basicamente da modelagem de processos, da definição e distribuição das competências dos órgãos e das atribuições dos atores envolvidos, além dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) que possibilitam o alcance dos resultados da política pública.

Nessa parte, os esclarecimentos prestados, juntamente com as evidências que foram a eles anexadas, demonstram haver **oportunidade de melhoria**.

Os processos de avaliação, concessão e monitoramento foram devidamente mapeados. Nele se pôde identificar os fluxos das etapas de cadastro e inserção de projeto técnico no Sistema FDI, seguido do de sua aprovação por agente financeiro, pelo Grupo Técnico e pelo Conselho Estadual do Desenvolvimento Econômico (Cedin), além da modelagem dos subprocessos de geração do protocolo de intenções, da resolução e do termo de acordo. Apesar de não ter sido encaminhado o subprocesso de monitoramento, com as suas respectivas consequências, pôde-se verificar que o Sistema FDI permite o monitoramento do processo de renúncia fiscal pela Adece e que, caso esse órgão entenda que a empresa não atendeu ao acordado, o processo será retomado desde a etapa de (re)análise pelo Grupo Técnico. **Não foram mapeados, por sua vez, os processos de instituição e controle da renúncia fiscal.**

No que tange à **definição e distribuição das competências** dos órgãos e das atribuições dos atores envolvidos, as evidências se referem ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico (Cedin), a Grupo Técnico formado por membros da Sefaz, Sedet e Adece e as próprias Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Ceará (Sedet) e Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará (Adece). Apesar de não terem sido anexados aos autos normativos com a definição e distribuição das competências dos órgãos participantes do processo de instituição, avaliação, concessão, monitoramento e controle da renúncia fiscal, parecem elas estar bem delineadas nos fluxogramas e processos apresentados. **Não haver embasamento normativo para a atuação desses órgãos, no entanto, prejudica a transparência e o controle sobre esse processo.**

Além do mais, **não há clareza sobre a atribuição dos atores envolvidos** dentro dos órgãos respectivos.

Quanto à existência de sistema, restou ele claro com a juntada do Anexo I – SEDET – Macrofluxo de Aprovação Projeto Técnico – Sistema FDI”.

Diante do exposto, identifica-se **algum grau de realização do quarto componente** do modelo do TCU de avaliação da governança em políticas públicas, capacidade organizacional e recursos; nada obstante, **há oportunidade de melhoria.**

5.5 Coordenação e coerência

Coordenação e coerência são desafios em políticas públicas transversais como a de renúncia fiscal; são, no entanto, atributos necessários para evitar a fragmentação da missão e a sobreposição de programas e ações, o que repercutiria de forma negativa na consecução dos resultados esperados.

Para o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, a coordenação nas políticas significa “fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos”⁴⁸, ao passo que a coerência nas políticas envolve “a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nas diferentes partes interessadas, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos.”⁴⁹

A melhor forma de se chegar à coordenação e à coerência nas políticas públicas dá-se a partir da definição e da distribuição das competências dos órgãos, além dos papéis e responsabilidades dos atores envolvidos. Considerando que se procedeu a esta análise no item anterior, este Relator remete o leitor ao componente da capacidade organizacional e recursos, sem deixar, no entanto, de apontar a fragilidade de o governo estadual não ter formalizado juridicamente, segundo as evidências e informações prestadas pela Comissão do PASF, tão relevante processo.

5.6 Monitoramento e avaliação

O sexto componente da governança, conforme o modelo de avaliação da governança em políticas públicas, do TCU, é o monitoramento e avaliação, primordial para a realização dos objetivos da política e dos resultados esperados, tendo em vista que o processo constante de coleta de dados e avaliação, a partir dos sucessos e falhas detectados, possibilita o ajuste simultaneamente à realização da política pública. Foi explanado no Referencial como:

Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos na política. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.⁵⁰

Um dos pontos focais da fiscalização da receita e da renúncia de receita para a Resolução Atricon nº 06/2016 (Diretriz nº 16.52) é justamente a avaliação permanente dos incentivos fiscais concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social quanto à eficiência e ao alcance do retorno e resultados esperados.

Três foram as indagações alusivas ao monitoramento e à avaliação do processo nas políticas de incentivos fiscais.

A uma, instado a se manifestar se há avaliação permanente quanto à eficácia e ao alcance do retorno e resultados esperados, o governo do estado replicou que: “o monitoramento anual, para todos o beneficiários de incentivos, que afere nível de emprego, investimentos, aplicações em ações sociais, bem como o acompanhamento constante dos valores liberados, saldos a vencer, vencidos e encargos, além das obrigações acessórias assumidas pelas empresas são objeto de constante análise por

48 *Ibid.*, pág. 57.

49 *Ibid.*, pág. 58.

50 *Ibid.*, pág. 60.

parte da ADECE e, em caso de desvios, levados a instância superior para eventual readequação.”

Saliente-se que o “Anexo V – SEDET – Monitoramento”, que supostamente evidenciaria a modelagem do processo de monitoramento, apesar de apontado como evidência, não foi acostado aos autos.

A duas, questionado sobre a metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados, a Comissão do PASF alegou que:

São efetuadas avaliações constantes sobre os níveis de incentivos concedidos com os benefícios gerados por cada unidade empresarial, tais como número de empregos gerados, investimentos realizados, aportes para cultura e esporte, além de investimentos em tecnologia. Além de uma avaliação a priori, que enquadra cada empreendimento em uma faixa de incentivo capaz de gerar um retorno positivo para o Estado.

Não obstante a resposta positiva da Comissão, **não houve detalhamento da metodologia nem foram oferecidas evidências para que este Relator pudesse proceder à devida análise**. Subsistem questionamentos quanto à metodologia (como e com base em quais critérios são mensuradas a eficiência e economicidade? Considera-se o atingimento das metas nesse processo? Dentre outros), motivo pelo qual se entende oportuno **recomendar** – o que foi feito de forma conjunta com a recomendação do item 5.1.8 (*Accountability*).

A três, inquirido acerca da periodicidade com que o governo do estado monitora e avalia tais políticas e os órgãos responsáveis por este processo, o governo estadual respondeu que as movimentações e alterações relevantes em cada empreendimento são monitoradas constantemente via sistema e que o acompanhamento e avaliação são efetuados a cada ano civil pela ADECE.

5.7 Gestão de riscos e controle interno

De extrema relevância, o gerenciamento de riscos é, de *per se*, um processo e deve ser adotado no âmbito de toda administração pública para que os órgãos e entes atinjam os seus objetivos, de modo efetivo e eficiente, além de ética e legalmente⁵¹. Foi a tese perfilhada pela *International Federation of Accountants* (IFAC) e pela *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy* (CIPFA) no *International Framework: Good Governance in the Public Sector*.

Com as políticas públicas, e especificamente o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, não poderia ser diferente. Segundo o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, “a consideração dos principais riscos de implementação é essencial durante o

51 INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC); CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA). *International Framework: Good Governance in the Public Sector*. 2014, p. 27. Acesso em: 27 jun. 2020. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/international-framework-good-governance-public-sector>, p. 27.

desenvolvimento da política pública, o que inclui identificá-los e tratá-los. A avaliação de riscos permitirá comunicar sobre qualquer risco significativo para a implementação da política.”⁵²

Também os controles internos foram dignos de destaque nos documentos da IFAC/CIPFA⁵³ e do TCU. Neste último, enfatizou-se o papel dos controles internos “para mitigar os riscos identificados à realização dos objetivos da política e para evitar que conflitos de interesse influenciem na implantação da política.”⁵⁴

Já a Resolução Atricon nº 06/2016 elegeu as normas e procedimentos de controle interno como um dos escopos prioritários quando da fiscalização da receita e da renúncia de receita pública, determinando, na diretriz nº 16.20, que os Tribunais de Contas verifiquem se existem normas e procedimentos de controle interno relativamente à receita e à renúncia de receita.

Em seus esclarecimentos adicionais, em retorno à indagação deste Tribunal acerca da atuação do controle interno, Controladoria Geral do Estado, sobre o processo de renúncia de receitas, a Comissão aludiu às competências da Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado do art. 14, incisos II (“exercer a coordenação geral do Sistema de Controle Interno, compreendendo as atividades de Controladoria, Auditoria Governamental, Ouvidoria, Transparência, Ética e Acesso à Informação e Correição”) e IX (“propor à autoridade máxima do Órgão, Entidade ou Fundo a suspensão de atos relativos à gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, incluindo receitas e despesas, renúncias e incentivos fiscais, praticados com indícios ou evidências de irregularidade ou ilegalidade, comunicando às autoridades competentes nos termos da legislação vigente”), da Lei Estadual nº 16.710/2018, além de informar que, no ano de 2020, irão constar nas metas institucionais da CGE trilhas automatizadas para avaliação dos incentivos fiscais e do processo de renúncia de receitas.

À vista disso e baseado no modelo TCU de avaliação da governança em políticas públicas, **não há como atestar o sétimo componente da governança** (*i.e.*, o da gestão de riscos e controle interno) **na política de renúncia fiscal do estado do Ceará**, o que constitui elemento de observação mais apurada, um vez que, como já se mencionou, a renúncia de receita, para o exercício de 2019, no estado do Ceará foi da importância de R\$1 bilhão para o setor industrial e R\$20 milhões para o comércio.

Dessa forma, entende-se necessário **recomendar** à Controladoria Geral do Estado que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.

5.8 Accountability

O oitavo e último componente do modelo TCU de avaliação da governança em políticas públicas, a *accountability*, possui variadas facetas, que envolvem, segundo o

52 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, op. cit., p. 63.

53 INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC); CHARTERED INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE AND ACCOUNTANCY (CIPFA), op. cit., p. 27.

54 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, op. cit., p. 64.

Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, do TCU, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas⁵⁵.

Três foram as indagações relativas à *accountability* no processo de renúncia de receitas.

A primeira diz respeito à existência (ou não) de diretriz ou plano para a extinção de renúncias tributárias a depender de sua avaliação de resultados. Sobre ela, a Comissão do PASF reponou que:

Caso haja falha em seu cumprimento são adotadas sanções que vão desde multa e correção de valores inadimplidos, até a perda de benefícios gozados mas que ainda não tenham sido homologados em sua plenitude. Há previsão de extinção de contratos celebrados, em última instância, com os ressarcimentos de eventuais prejuízos ao Estado.

Em verdade, objetivou-se com a pergunta compreender como lida o governo estadual com as renúncias de receita cujos resultados não foram os esperados no momento do desenho da política pública ou até da concessão da renúncia fiscal em si. **É crucial para o êxito de uma política de renúncia de receita que haja a possibilidade de extinção da renúncia (ou ao menos de sua readequação) como consequência de não serem atingidos os resultados esperados, e não somente em função da ocorrência de falhas.** Até porque a ideia não é a de aplicação de sanções – apesar de que elas podem e devem ser aplicadas no caso de falha ou descumprimento por parte da pessoa física ou jurídica beneficiada –, mas de constante aprimoramento da política de renúncia de receita e do uso eficiente e econômico, além de responsável, dos recursos públicos.

A segunda relaciona-se à publicidade e à transparência na concessão dos incentivos fiscais, o que foi feito, inclusive, por influência da diretriz nº 16.60 da Resolução Atricon nº 06/2016, além de pelo fato de, **em consulta ao portal Ceará Transparente, não terem sido encontradas informações relativas à renúncia de receitas ou incentivos fiscais.** A respeito dela, a Comissão do PASF, a pretexto da natureza estratégica para o estado da concessão de benefícios e incentivos fiscais, tida por ela como um dos principais instrumentos de atração de investimentos privados para o Estado do Ceará, alegou que “a publicidade e a transparência dos atos de concessão depende da avaliação dos órgãos e entidades responsáveis pela definição da política e da operacionalização dos processos”, tendo o Comitê Gestor de Acesso à Informação – CGAI já classificado como sigilosas, pelo período de 15 anos, algumas resoluções, termos de acordo e protocolos de intenções do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará – FDI. Acresceu, ainda, que está em pauta no CGAI o processo Viproce nº 06687940/2018, que supostamente visa a ampliar os mecanismos de transparência, “explicitando os benefícios fiscais concedidos acompanhados de informações correlatas”.

A terceira e última tange à publicidade e à transparência dos resultados socioeconômicos dos benefícios concedidos, bem como dos métodos utilizados no seu monitoramento e avaliação. Este é um dos pontos de controle da fiscalização da receita

⁵⁵ *Ibid.*, p. 65.

e da renúncia de receita pública selecionados pela Resolução Atricon nº 06/2016 na diretriz nº 16.62. No primeiro aspecto, foram repisados pela Comissão do PASF os argumentos quanto à publicidade e transparência na concessão dos incentivos fiscais. Concerne à metodologia de monitoramento e avaliação dos resultados socioeconômicos dos benefícios concedidos, a Comissão aduziu que:

O trabalho de avaliação dos impactos da política de incentivos fiscais do FDI, a cargo da Diretoria de Estudos Econômicos do IPECE, foi iniciado com os dados referentes às operações financeiras do Fundo, disponibilizados pela SEDET.

A metodologia científica que será utilizada já foi definida, bem como foi finalizada a análise de causalidade entre as diversas variáveis representativas das diferentes dimensões de estudo. No entanto, devido a outras demandas prioritárias encaminhadas para o IPECE nos últimos meses, principalmente por conta da crise da Pandemia do Coronavírus (COVID-19), ocorreu um atraso na conclusão dessa avaliação.

No decurso dos anos, a transparência inadequada tem sido objetada em inúmeras decisões do TCU, a exemplo do Acórdão nº 1205/2014-Plenário/TCU, do Acórdão nº 793/2016. O Acórdão nº 1270/2018-Plenário/TCU, até exigiu, com fundamento no art. 37, da CF/88, c/c art. 1º, §1º, da LRF, a **publicação anual de relação com todas as desonerações e regimes fiscais em vigor**, não se restringindo aos gastos tributários, contemplando: descrição sintética do mecanismo, legislação instituidora, tributo sobre o qual incide a desoneração ou regime especial, prazo de vigência, estimativa de perda de arrecadação por exercício e indicação sobre o enquadramento do mecanismo no conceito de gasto tributário, com o respectivo embasamento.⁵⁶

Maior transparência e publicidade ao processo de gestão das renúncias tributárias como um todo, às metodologias de avaliação nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle e aos valores de receitas renunciados, especialmente se se considerar que a transparência não é somente aquela que divulga os dados discriminados de cada contribuinte beneficiado com os respectivos valores renunciados é um imperativo constitucional. Embora se registrem avanços, o Estado do Ceará tem bastante o que aprimorar em questões de transparência e publicidade da receita por ele renunciada e isso extrapassa (em muito) o que está em pauta no CGAI.

Fato é que os dados de renúncia de receita apresentados a este Tribunal e à sociedade precisam ser aperfeiçoados. A mera justificativa genérica de que se trata de questão estratégica, essencial para o desenvolvimento do Estado, não parece compatível com o regime jurídico da Carta República, que elege a publicidade e a prestação de contas como princípios inaliáveis.

Ante o exposto, recomendo ao Poder Executivo que aperfeiçoe a *accountability* das renúncias de receitas, divulgando, ainda que de modo geral, o retorno das políticas

56 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1270/2018-Plenário. Processo nº 015.940/2017-9. Relator: Ministro José Mucio Monteiro. Data da sessão: 06/06/2018. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#!/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1270%2520ANOACORDAO%253A2018/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuiid=49260100-b949-11ea-ba55-d3a62cd1db3c
Acesso em: Acesso em: 27 jun. 2020.

de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade dessa política, tanto de forma global quanto em relação a cada beneficiário específico.

6 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nos termos definidos no Código de Boas Práticas sobre Transparência nas Políticas Monetárias e Financeiras, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Transparência refere-se a um ambiente em que os objetivos da política, o seu quadro jurídico, institucional e econômico, as decisões políticas e a sua lógica, dados e informações relacionadas às políticas monetária e financeira, bem como os termos de prestação de contas responsável das agências estatais são fornecidos ao público de forma compreensível, acessível e oportuna. *[tradução nossa]*⁵⁷⁻⁵⁸

Ínsito à transparência, há variados propósitos, dentre os quais destaco o de prestação de contas e o de apoiar o exercício do controle social; ela é, pois, instrumental. Além disso, grandes são as vantagens da transparência pública orçamentária, a saber: (i) clareza acerca do uso de fundos públicos, para que os agentes possam ser responsabilizados pela eficácia, eficiência e efetividade das ações; (ii) prevenção da corrupção (“a luz solar é o melhor desinfetante”) e manutenção de altos níveis de integridade no uso de fundos públicos; (iii) inclusão social acerca dos impactos das políticas públicas, com possibilidade de ajustes e correções de rumo; (iv) promoção de confiança acerca do bom e regular uso dos recursos públicos; e (v) apoio na consecução de melhores resultados fiscais e políticas públicas mais responsivas, impactantes e equitativas.

Para analisar a transparência na Administração Pública estadual, objeto deste capítulo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE se baseou em consultas ao portal da transparência do Poder Executivo estadual e ao sítio eletrônico da Secretaria da Fazenda, além de consulta às publicações nos Diários Oficiais e à portais dos consórcios públicos de saúde.

O presente capítulo foi seccionado em três:

A seção 6.1 analisou a disponibilização no portal da transparência de informações em dados abertos.

A seção 6.2 averiguou o cumprimento da Portaria STN nº 274/2016, em especial no que atine à disponibilização de uma série de dados relativos aos consórcios públicos de saúde dos quais o Estado do Ceará faz parte.

57 “Transparency refers to an environment in which the objectives of policy, its legal, institutional, and economic framework, policy decisions and their rationale, data and information related to monetary and financial policies, and the terms of agencies’ accountability, are provided to the public in a comprehensible, accessible, and timely manner.”

58 ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Code of Good Practices on Transparency in Monetary and Financial Policies*. Disponível em: https://www.imf.org/external/np/mae/mft/sup/part1.htm#appendix_III Acesso em: 20 jun. 2020.

A seção 6.3 examinou a transparência à qual procedeu o Estado do Ceará no exercício de 2019 para permitir o acompanhamento e o monitoramento das metas do Plano Plurianual 2016-2019.

Acompanho o entendimento Externado pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE de que as ocorrências no presente capítulo não são, a meu ver, bastantes para a emissão por este Tribunal de Contas de parecer prévio pela desaprovação das contas do governador do Estado do Ceará alusivas ao exercício de 2019. Sobre a transparência na Administração Pública estadual, foram ao todo 3 ocorrências que deram causa a 3 recomendações. De modo geral, me filio a análise contida no Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará – Exercício de 2019, com as considerações seguintes:

6.1 Disponibilização de informação em Dados Abertos

Uma informação é disponibilizada em dados abertos quando o seu usuário pode dela dispor e com ela lidar da forma como bem quiser. Dados abertos governamentais são, segundo o *Open Data Handbook*, da *Open Knowledge Foundation*:

dados produzidos pelo governo e colocados à disposição das pessoas de forma a tornar possível não apenas sua leitura e acompanhamento, mas também sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras.⁵⁹

No que tange aos dados abertos governamentais, o art. 8º, §2º e §3º, III, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) impõe que os órgãos e entidades públicas promovam a divulgação de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas em seus sítios oficiais, possibilitando o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que, no exercício de 2019, **foram disponibilizados nesse formato de dados um conjunto de arquivos nos formatos CSV e XLSX sobre várias temáticas**, tais como: execução orçamentária e financeira; dados contábeis; informações dos servidores; dados de obras rodoviárias e edificações; contratos e convênios; entre outros. Além disso, foram **disponibilizados arquivos com metadados** para auxiliar no desenvolvimento de ferramentas de acesso à várias informações relacionadas à Administração Pública. **No entanto**, a unidade técnica constatou que **a maior parte dos dados apresentados são procedentes da Secretaria da Fazenda ou da Secretaria do Planejamento e Gestão**, havendo uma **carência de dados referentes a temas outros, também relevantes e prioritários na atuação estatal**, a exemplo da saúde, educação ou mesmo provenientes de outros órgãos ou secretarias. Além do mais, rematou a sua análise com a necessidade de que seja dada **ampla divulgação ao portal de dados abertos a toda a população**, que seja incentivado o controle social, seja por meio de consulta aos dados seja mediante o desenvolvimento de aplicativos.

59 OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. *Open Data Handbook*. Disponível em: <https://opendatahandbook.org> Acesso em: 25 jun. 2020.

Instado a se manifestar, o governo estadual, apresentado pela Comissão do PASF Contas do Governo, alegou que:

Atualmente, já são disponibilizados na plataforma Ceará Transparente no formato de dados abertos as seguintes informações: Receita, despesas, servidores, diárias, contratos, convênios, despesas com COVID, dicionário de dados, plano de contas, obras rodoviárias, obras de edificação e vale gás.

Essas informações são provenientes dos seguintes órgãos/secretarias: CGE, SEPLAG, SEFAZ, SOP e SPS.

[...] Ademais, o Poder Executivo do Estado do Ceará reitera o compromisso com a transparência, diretriz do seu modelo de gestão, buscando continuamente disponibilizar bases de dados dos órgãos e entidades do Estado em suas várias plataformas digitais, com destaque para o Portal Ceará Transparente.

Nada obstante isso, o órgão técnico considerou necessário recomendar “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”.

O parecer do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal (MPC/TCE-CE) foi no mesmo sentido:

de que haja um aprimoramento do 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 outros.

Por considerar **oportuna, me filio à presente recomendação.**

6.2 Transparência nos Consórcios Públicos de Saúde

A Portaria STN nº 274/2016 estabelece normais gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal. No que tange à **transparência da gestão fiscal**, a Portaria determina, no seu art. 14, que o consórcio público deverá dar **ampla divulgação, inclusive em meio eletrônico, de vários documentos**, dentre eles: o orçamento do consórcio público, o contrato de rateio, as demonstrações contábeis previstas nas normas gerais de direito financeiro e sua regulamentação, e os demonstrativos fiscais do RGF e RREO. Para tanto, os documentos devem ser disponibilizados na rede mundial de computadores, sendo que a indicação do local em que poderão ser obtidos a qualquer tempo os textos integrais deve ser publicada na imprensa oficial.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, ao analisar os portais dos consórcios públicos de saúde junto à rede mundial de computadores, verificou que, em alguns deles, estavam disponíveis para consulta o orçamento, o contrato de rateio e os relatórios de gestão fiscal e resumo de execução orçamentária, com os respectivos

anexos. Nessa senda, a unidade técnica destacou que: a) **apenas o consórcio da Microrregião de Aracati atingiu 100% na disponibilização** dos demonstrativos analisados; b) os consórcios das Microrregião de Canindé, Crateús, Ibiapaba, Maracanaú, e o Inter federativo do Vale do Curu **não foram verificadas nenhuma das peças** acima detalhadas; e c) os **portais** do Consórcio da Microrregião de Canindé, Ibiapaba e Maracanaú estavam **em manutenção**.

Indo além, constatou-se que, em relação ao RGF, somente 42,9% dos Consórcios disponibilizaram o anexo de despesa com pessoal e apenas 19,0% disponibilizaram o anexo de Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar. No que toca ao RREO, somente 42,9% dos Consórcios disponibilizaram o Balanço Orçamentário, enquanto que 47,6% disponibilizaram as despesas por função e subfunção.

A tabela seguinte da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE mostra a evolução do monitoramento das informações dos consórcios públicos de saúde publicadas desde 2017:

Resultado da análise da transparência nos consórcios públicos de saúde em 2019

Exercício	RGF			RREO		Orçamento	Contrato de Rateio
	Desp. De Pessoal	Disp. Caixa	Restos a Pagar	Balanço Orçamentário	Despesas Função e Subfunção		
2017	66,7%	42,9%	38,1%	61,9%	66,7%	47,6%	28,6%
2018	42,9%	28,6%	28,6%	47,6%	42,9%	33,3%	14,3%
2019	42,9%	19,0%	23,8%	42,09%	47,6%	47,6%	42,9%

Tabela 01 – Resultado da análise da transparência nos consórcios públicos de saúde no Relatório Técnico das Contas do Governador 2019.

Pode-se deduzir, portanto, que **o exercício de 2019 foi o pior ano em termos de cumprimento das exigências de transparência da gestão fiscal nos consórcios públicos de saúde da Portaria STN nº 274/2016**, salientando-se evolução significativa apenas na publicação do contrato de rateio.

A ausência de melhoria na transparência dos consórcios foi objeto de indagação ao Exmo Senhor Governador do Estado do Ceará na presente prestação de contas de governo, tendo a Comissão do PASF Contas de Governo aduzido que em janeiro deste ano foi publicada a **Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020** (no D.O.E de 23/01/2020), que estabeleceu requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde e que irá subsidiar a avaliação da transparência da gestão fiscal dos consórcios públicos no decurso do ano de 2020.

Em função disso, o órgão técnico sugeriu **nova recomendação**, de modo a monitorar o cumprimento da Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020.

O MPC/TCE-CE, dada a relevância da impropriedade e o fato de que a matéria aqui tratada já foi objeto de recomendação do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal no Parecer de 2018, entende que o fato enseja nova recomendação para que seja realizada a devida correção, de modo a viabilizar o efetivo cumprimento das regras de transparência e publicidade da gestão no âmbito dessas entidades consorciais.



Destarte, corroboro o entendimento da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e do MPC/TCE-CE para recomendar “ao Poder Executivo que cumpra a Portaria Conjunta CGE/SESA nº 01/2020, publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.”

6.3 Transparência na Execução do PPA

O art. 12 da Lei Estadual nº 15.929/2015, que instituiu o Plano Plurianual 2016-2019 do estado do Ceará, determinou que o PPA “será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação de seu desempenho ao longo de sua vigência, considerando as variações no comportamento dos indicadores dos eixos e temas e as realizações dos principais programas finalísticos.”

Cabe destacar que, de início, restou prejudicada a análise da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, uma vez que o Sistema de Acompanhamento do PPA estava em processo de atualização de dados e, portanto, indisponível para a visualização de seus relatórios.

Sobre o assunto, o governo estadual foi indagado e, em resposta, afirmou que a Seplag, ao verificar algumas inconsistências em termos de relatórios, sobretudo os relativos ao desempenho dos indicadores, tinha decidido desabilitar temporariamente o *link* de acesso a este ambiente de consulta pública para que não fossem gerados relatórios não condizentes com a realidade.

Assim que foi disponibilizada a consulta ao referido Sistema no portal da Seplag, a unidade técnica constatou que:

os dados das metas físicas gerados no relatório Eixo/Tema/Programas/Iniciativa e Produto Principal do exercício de 2019 (janeiro-dezembro) pelo sistema estão divergentes dos valores fornecidos pela Seplag para os produtos principais no campo Programado do PPA 2016-2019.

Diante disso, o órgão técnico reforçou a **necessidade de a Seplag manter os dados atualizados e confiáveis, de modo a conferir maior transparência às informações** prestadas à sociedade.

O Ministério Público de Contas junto a este Tribunal ratificou o trabalho técnico, salientando que “a falha descumpriu a exigência contida no próprio PPA, além de não se coadunar com um dos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, que elege a transparência como instrumento fundamental para a boa gestão fiscal, além de permitir a participação popular no processo de fiscalização e controle social”, sugerindo recomendação à Seplag para que proceda à atualização dos dados e sua divulgação em tempo real, a fim de possibilitar o acompanhamento e o monitoramento, bem como o controle social, sobre a execução do PPA, em atendimento a comando que consta dele próprio.

Diante do exposto, três foram as recomendações sugeridas pela unidade técnica – as quais **adoto**:

À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios com informações consolidadas das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal Eletrônico da SEPLAG.

À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.

À Secretaria do Planejamento e Gestão que ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento verifique a veracidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.

À Secretaria do Planejamento e Gestão que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2020-2023.

CONCLUSÃO

De modo geral, as quatorze ressalvas e trinta e sete ocorrências apontadas nos presentes autos não são bastantes para a emissão por este Tribunal de Contas de parecer prévio pela desaprovação das contas do Governador do Estado do Ceará alusivas ao exercício de 2019.

As exigências sobre aplicações mínimas em saúde, em educação, os limites de gastos de pessoal, de endividamento e de operações de crédito foram cumpridas.

As regras que se aplicam aos balanços no setor público, em especial as da Lei Federal nº 4.320/1964, da LRF, e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN).

As exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo Estado do Ceará quanto à transparência foram atendidas.

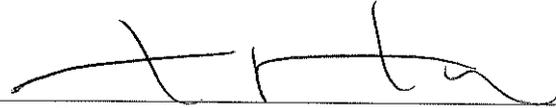
As ressalvas e recomendações se referiram basicamente a correções necessárias em alguns demonstrativos, a cumprimento de dispositivos da Constituição Estadual (como exigência de percentual mínimo de investimentos no interior do Estado e aplicação de recursos na Fundação de Amparo à Pesquisa), de maior engajamento no acompanhamento e cobrança da dívida ativa, de ampliação da transparência e governança em alguns setores, com destaque para os mecanismos de concessão, acompanhamento, monitoramento e avaliação de custos e benefícios das políticas de incentivo fiscal.

Em vista do exposto, com fulcro no art. 42 da Lei Orgânica do TCE, c/c art. 30, III, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, voto pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalvas, pela Assembleia Legislativa, das contas do Exmo. Senhor Governador do Estado do Ceará Camilo de Sobreira Santana, referentes ao exercício 2019, com as seguintes recomendações, as quais, inclusive, sugiro que sejam encampadas pelo julgamento a ser proferido pelo Legislativo estadual:



É o voto.

Fortaleza, 02 de julho de 2020.



Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR

RECOMENDAÇÕES

Conjuntura socioeconômica	
1	Ao Poder Executivo, que envie esforços para promover a expansão e a melhoria dos serviços públicos de saneamento básico de forma efetiva.
2	Ao Poder Executivo, que aperfeiçoe as medidas nas áreas de formação e aperfeiçoamento dos professores do setor público, bem como intensifique as ações relacionadas ao ensino fundamental, estabelecendo programas permanentes para coordenação, financiamento e manutenção.
3	Ao Poder Executivo, que analise a possibilidade de aumento da parcela orçamentária destinada à “formação de recursos humanos” na área de segurança pública, permitindo que a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social intensifique o treinamento e a qualificação dos policiais do estado do Ceará.
4	Ao Poder Executivo, que aprimore seus mecanismos de controle do sistema prisional, estabelecendo instrumentos de gestão e controle para maior segurança à população e garantia dos direitos dos presos.
Planejamento e execução orçamentária	
5	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize os valores de recursos aplicados, no que couber, para realização de cada produto principal das iniciativas dos programas finalísticos do PPA 2020-2023.
6	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize relatórios descritivos sobre a realização das metas físicas e sua respectiva execução financeira para todos os produtos principais das iniciativas dos Programas de governo do PPA 2020-2023.
7	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que aprimore o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de forma a descrever as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, conforme prevê o art. 4º, I, “e”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.
8	À Secretaria da Fazenda, que dê continuidade ao processo de implantação do sistema de custos para possibilitar a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, em atendimento as exigências contidas no art. 50, VI, §3º da LRF.
9	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que elabore o Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, da Lei Orçamentária Anual, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º.
10	Ao Poder Executivo Estadual, que demonstre a renúncia considerada na estimativa de receita da lei orçamentária conforme inciso I do art. 14 da LRF na LOA.
11	À Secretaria da Fazenda, que envie no Balanço Geral do Estado a demonstração do efetivo acréscimo de arrecadação atingido por meio das medidas de compensação, bem como os cálculos evidenciando o montante de receita efetivamente renunciado.
12	À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas

	beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais.
13	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que fiscalize o cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e, antes da formalização de contratos de gestão, promova estudo detalhado que contemple a avaliação precisa dos custos do serviço e dos ganhos de eficiência esperados, bem assim planilha detalhada com a estimativa de custos a serem incorridos na execução dos contratos de gestão.
14	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que inclua na Lei Orçamentária Anual a discriminação da despesa por elementos ou que pelo menos identifique o endereço eletrônico onde se pode obter esse dado, seguindo a direção do que determina o art. 15 da Lei nº 4.320/64.
15	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que disponibilize, em sua página eletrônica referente ao cumprimento do limite de abertura de créditos suplementares, as informações analíticas utilizadas no cálculo do referido percentual e a memória do cálculo em si de acordo com a legislação orçamentária vigente.
16	A todas as Secretarias do Estado que reduzam a contratação de terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.
17	À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, que disponibilizem 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.
18	Ao Poder Executivo, que adote as medidas necessárias para a regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão, bem como a sua respectiva transparência.
19	À Seplag que proceda à elaboração de políticas públicas distributivas, que priorizem a adoção dos índices de desenvolvimento municipal ou humano como critério para a posterior destinação de recursos a título de transferências voluntárias.
Análise das demonstrações contábeis	
20	Às empresas públicas e sociedades de economia mista que recebam recursos destinados a constituição ou aumento de capital, que especifiquem em notas explicativas os recursos recebidos para constituição e aumento e descrição das despesas aplicadas com seus correspondentes valores, bem como registre os impactos nos seus correspondentes demonstrativos contábeis.
21	À Secretaria da Fazenda, que adote as providências necessárias para que a estrutura do Balanço Patrimonial, extraído do S2GPR, contemple o Quadro do <i>Superavit/Deficit</i> Financeiro por fonte, o qual está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 8ª edição
22	À Secretaria da Fazenda, que verifique a utilização das fontes seguindo a condição temporal do seu recebimento, de modo a adotar o Manual do Orçamento do Governo do Estado do Ceará.
23	À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, diante dos consideráveis valores envolvidos, que continuem a dar prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida

	Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.
24	À Secretaria da Fazenda que adote as providências necessárias para que a estrutura da Demonstração do Fluxo de Caixa contemple o saldo anterior, conforme está disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).
25	À Secretaria do Planejamento e Gestão, 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.
26	À Cia. Cearense de Transp. Metropolitanos - METROFOR, enquanto não estiverem operacionalizadas as condições para o cumprimento da determinação desta corte, disposta na recomendação anterior, que envie, em suas prestações de contas anuais, demonstrativos de despesa com pessoal, operações de crédito e remuneração anual de todo o quadro de funcionários, com nome, cargo, cadastro de pessoa física e valores recebidos.
27	À Secretaria do Planejamento e Gestão, 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.
28	Ao Poder Executivo, que adote medidas efetivas, para que possa ser finalizado o processo de extinção da COHAB
Conformidade financeira e orçamentária	
29	Ao Poder Executivo, quando elaborar a Lei de Orçamento do Estado, que observe a dotação mínima para investimentos do setor público estadual do Interior, conforme estabelece o art. 210 da Constituição Estadual do Ceará.
30	Ao Poder Executivo, que cumpra o cronograma estabelecido para alcance do percentual de recursos direcionados à FUNCAP, conforme estabelece o art. 258 da Constituição Estadual.
31	Ao Poder Executivo, que promova a operacionalização do FCE com vistas ao cumprimento do art. 209 da Constituição Estadual.
32	A SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório, que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder.
33	À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas.
34	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.
35	Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as

	metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.
36	À Secretaria de Planejamento e Gestão que, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, apresente as despesas com recursos humanos de forma detalhada, discriminando aquelas passíveis de enquadramento como atividade fim do serviço público.
37	À Secretaria da Fazenda, que avalie o impacto da inclusão dos gastos com recursos humanos nos contratos de gestão no cálculo das despesas com pessoal, pra fins de cumprimento da LRF.
38	Ao Poder Executivo que sejam adotadas medidas tempestivas e suficientes ao controle, para que os regimes de previdência dos servidores públicos sejam devidamente estruturados para adquirem sustentabilidade, nos termos do art. 40 da Constituição da República;
39	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.
Governança fiscal da renúncia de receita	
40	Ao Poder Executivo, que institucionalize formal e juridicamente (por meio de lei, decreto, resolução etc.) o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais, definindo e distribuindo as competências dos órgãos e as atribuições dos atores envolvidos.
41	Ao Poder Executivo, que formalize diretrizes, prioridades e metas da política de renúncia fiscal do estado, de modo a permitir o planejamento estratégico de médio e longo prazo, a alocação eficiente dos recursos (financeiros, de materiais e equipamentos, de sistemas e de pessoas) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais e a sua devida operacionalização.
42	À Controladoria Geral do Estado, que dê continuidade ao desenvolvimento, no âmbito de suas metas institucionais, de trilhas automatizadas para a avaliação e controle da renúncia de receita concedida, considerando fazer uso das metodologias de gerenciamento de riscos das operações de concessão e de execução de renúncias tributárias, em especial as condicionadas.
43	Ao Poder Executivo que divulgue, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias utilizadas pelos órgãos estaduais, nos momentos da concessão, do monitoramento e do controle, para avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das renúncias fiscais concedidas a beneficiários específicos e dos programas de renúncia como um todo.
Transparência	
44	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.
45	Exigir o cumprimento da Portaria Conjunta CGE e SESA nº 01/2020 publicada em 23/01/2020, que estabeleceu os requisitos de transparência a serem cumpridos pelos sítios institucionais dos Consórcios Públicos de Saúde.

46	À Secretaria do Planejamento e Gestão que disponibilize relatórios com informações consolidadas das metas físicas e dos seus respectivos dispêndios orçamentários no Portal eletrônico da SEPLAG.
47	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que o Sistema de Acompanhamento do PPA divulgue relatórios de uma forma periódica, a fim de propiciar o controle concomitante dos interessados nas informações.
48	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que, ao inserir dados no Sistema de Acompanhamento, verifique a realidade dos valores referentes às Iniciativas e aos Programas de Governo.
49	À Secretaria do Planejamento e Gestão, que promova um melhor acompanhamento da execução do plano plurianual, disponibilizando informações confiáveis e congruentes sobre a execução física e financeira das iniciativas previstas no PPA 2020-2023.
50	Quanto à educação, que a Administração Estadual esteja atenta à regular aplicação de recursos nas subfunções “Desenvolvimento Científico”, “Educação Especial” e “Ensino Fundamental”, a fim de permitir que todas as atividades relacionadas às aludidas subfunções sejam plenamente desenvolvidas.
51	Em relação ao Plano Nacional de Educação, que o Governo do Estado do Ceará empreenda esforços concretos tendentes ao alcance e cumprimento das relevantes metas nacionalmente previstas.

ALERTA

Planejamento e execução orçamentária	
1	Ao Poder Executivo, que adote providências de maior controle quanto ao gasto de pessoal em sentido amplo, com fulcro no art. 1º, §1º, da Lei Complementar nº 101/2000, em relação à responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas em face das levando em conta que despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência, reduzem as disponibilidades do Estado para investimentos e manutenção dos serviços públicos

X



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



PROCESSO Nº 00145/2020-7

CONTAS DO GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ

EXERCÍCIO 2019

DECLARAÇÃO DE VOTO

CONS. LUÍS ALEXANDRE ALBUQUERQUE FIGUEIREDO DE PAULA PESSOA

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

Inicialmente, faz-se mister enaltecer o trabalho de elevada qualidade dos servidores desta egrégia Corte de Contas, lotados na Diretoria de Contas de Governo, na elaboração do minucioso Relatório Técnico da análise das contas do Governo do Estado Ceará, sob a ótica das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício de 2019, com abrangência sobre as administrações direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes).

Porque igualmente digno de elogios, há de se ressaltar o percuciente Parecer do zeloso Representante do *Parquet* especial, lavrado pelo Dr. Júlio César Rôla Saraiva (Procurador-Geral), bem como a bem fundamentada e elaborada apresentação do eminente Relator, Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima.

Seria enfadonho sair repetindo ponto a ponto do que já foi contundente e cristalino exposto pelo Conselheiro Edilberto Pontes. No entanto, não pode este Conselheiro deixar de observar, ainda que de forma sumária, alguns pontos que merecem reflexões desta egrégia Corte de Contas, da Assembleia Legislativa e do Governo do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



Preliminarmente, alguns comentários acerca dos limites constitucionais:

1) Quanto à aplicação de recursos na educação, o Governo do Estado aplicou, no exercício de 2019, o montante **correspondente a 26,83% (segundo o Sistema de Informações sobre o Orçamento Público em Educação – SIOPE) e 26,18% (segundo o Portal da Transparência do Estado), superando, assim, o limite mínimo constitucional** disposto no art. 212 da Carta Magna Federal. O Governo do Estado **também cumpriu o imperativo constitucional federal** que estabelece que 60% dos recursos do FUNDEB devem ser destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, bem como **o disposto na Lei Estadual n.º 15.064/11, que dispõe percentual de aplicação de 80% para o Estado do Ceará**, uma vez que **aplicou 85,58%** dos recursos anuais do referido Fundo no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica;

2) Quanto à aplicação de recursos na saúde, o Governo do Estado aplicou, no exercício sob análise, o montante correspondente a 13,44%, **superando, assim, o limite mínimo constitucional**;

3) Quanto à aplicação em investimentos, **houve aqui a primeira infração do Governo do Estado, inclusive de ordem constitucional**. O art. 210 da Carta Magna Estadual estabelece que para investimentos do setor público estadual do interior deve ser observada dotação **nunca inferior a 50%** do valor global consignado para esse fim. **No exercício de 2019, o Estado do Ceará destinou 47,73% do valor executado ao interior do Estado, não atingindo, assim, o limite mínimo previsto na Constituição Estadual**.

4) De acordo com o art. 258 da Constituição Estadual do Ceará, o Estado manterá uma Fundação de Amparo à Pesquisa, para fomento das atividades de pesquisa científica e tecnológica, a qual será atribuída **dotação mínima correspondente a 2%** da receita tributária como renda de sua administração privada. **No exercício de 2019, o Estado do Ceará repassou para FUNCAP o valor correspondente a 1,05%, inferior, portanto, ao limite mínimo fixado pela Constituição Estadual**.

Em resumo: **só quanto aos limites constitucionais, o Governo do Estado cometeu duas infrações, embora que fossem em relação à Constituição do Estado, mas são infrações constitucionais**.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



O pior é que algumas dessas infrações são recorrentes e o Governo do Estado, ano após ano, não demonstra consideração e o devido interesse em atender as recomendações deste egrégio Tribunal de Contas.

Quanto ao cumprimento dos limites da despesa com pessoal, constata-se que o Poder Executivo estadual atingiu, no exercício de 2019, o percentual de 41,64% da Receita Corrente Líquida, ou seja, abaixo dos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, quais sejam máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%).

Importante observar que, em relação as 61 (sessenta e uma) recomendações do ano passado (referente exercício de 2018), 25 foram atendidas, 01 foi parcialmente atendida, 18 estão em fase de implantação, 14 não foram cumpridas e 03 foram reformuladas, com base em novos entendimentos técnicos.

Este Conselheiro enaltece a iniciativa da Diretoria de Contas de Governo, que, mais uma vez, de forma muito pertinente, diferenciou, na análise das Contas, “Ressalvas” de “Ocorrências”, considerando “Ressalvas” as infrações constitucionais e legais, enquanto “Ocorrências” as falhas/melhorias na gestão (casos de procedimentos, transparências etc...). No exame das Contas do Governador do exercício de 2019, foram detectadas **13 (treze) Ressalvas** (referentes infrações constitucionais e legais), – **que geraram 14 (catorze) recomendações**, e **25 (vinte e cinco) Ocorrências** {referentes falhas/melhorias na gestão (casos de procedimentos, transparências etc...)} , **que geraram 26 (vinte e seis) recomendações**.

Por fim, mesmo sabendo que a análise acerca das obras de grande vulto que se encontram paralisadas no Estado do Ceará seja objeto de exame por ocasião das Contas de Gestão dos respectivos gestores responsáveis, **este Conselheiro externa a sua preocupação com o prejuízo que o Estado do Ceará vem acarretando ano após ano e a consequente repercussão nacional sobre o fato.**

São estas as breves considerações deste Conselheiro, senhor Presidente e demais pares, uma vez que, como foi dito no início, seria enfadonho sair repetindo tudo o que disse o d. Relator na sua bem elaborada apresentação, que teve como base o bem fundamentado Relatório Técnico elaborado pela Diretoria de Contas de Governo.

3



POR TODO O EXPOSTO, e

CONSIDERANDO que, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso II, c/c o art. 42 da Lei Estadual n.º 12.509/95, compete a esta egrégia Corte de Contas a análise e emissão de Parecer Prévio referente às contas anuais de governo, encaminhadas pelo Governador do Estado;

CONSIDERANDO que o julgamento das presentes Contas não alcança as contas dos administradores e demais responsáveis, relativos à arrecadação, à realização de despesas, à guarda e a aplicação de bens, dinheiro e valores públicos, que serão submetidas à apreciação técnico-administrativa deste Tribunal, como se extrai do inciso II do art. 76 da Constituição Estadual;

CONSIDERANDO que as divergências suscitadas, embora não constituam motivo maior que impeçam a aprovação das Contas do Poder Executivo, referente ao exercício de 2016, requerem a adoção de ajustes, objetivando não acarretar prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentária;

CONSIDERANDO o quanto se contém no minucioso Relatório Técnico da análise das contas do Governo do Estado Ceará, sob a ótica das gestões orçamentária, financeira e patrimonial, referentes ao exercício de 2019, com abrangência sobre as administrações direta (Poderes e Órgãos constitucionais) e indireta (autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes e não dependentes), expedido pela Diretoria de Contas de Governo;

CONSIDERANDO o quanto se contém no percuciente Parecer do zeloso Representante do *Parquet* especial, lavrado pelo Dr. Júlio César Rôla Saraiva (Procurador-Geral);

CONSIDERANDO, notadamente, o quanto se contém no bem fundamentado e elaborado Relatório do eminente Relator do Feito, Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima;

CONSIDERANDO, por fim, que no julgamento político do Poder Legislativo serão, necessariamente, levados em conta as razões de Estado, que, *in casu*, sobrelevam às demais, jurídicas, técnicas ou simplesmente contábeis;



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

ESTE CONSELHEIRO ACOMPANHA INTEGRALMENTE O VOTO DO RELATOR, no sentido de encaminhar à Assembleia Legislativa do Estado do Ceará parecer favorável à aprovação com ressalvas das Contas de Governo, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Camilo Sobreira de Santana, Governador do Estado, relativas ao exercício financeiro de 2019, acompanhado da Síntese para o Público e do Anexo I – Recomendações e Alertas, contendo as 51 recomendações e 01 alerta ao Poder Executivo estadual, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo órgão de controle interno do Poder Executivo estadual e, no âmbito do TCE/CE, pela Secretaria de Controle Externo, por meio de suas unidades técnicas, além de recomendar à Secretaria de Controle Externo deste Tribunal de Contas que realize auditoria operacional na área da segurança pública, com ênfase na atuação da Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), a fim de que possa este TCE avaliar qualitativamente a gestão, o emprego dos respectivos recursos públicos, os serviços resultantes e os eventuais planos de ação e metas futuras para os órgãos de segurança.

SALA DAS SESSÕES, em 02 de julho de 2020.

LUÍS ALEXANDRE ALBUQUERQUE FIGUEIREDO DE PAULA PESSOA
CONSELHEIRO



PROCESSO Nº: 00145/2020-7

NATUREZA: CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

EXERCÍCIO: 2019

RESPONSÁVEL: CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

RELATOR: EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

DECLARAÇÃO DE VOTO: SORAIA THOMAZ DIAS VICTOR

DECLARAÇÃO DE VOTO

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

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Governador do Estado, Excelentíssimo Senhor Governados Camilo Sobreira de Santana, referente ao exercício financeiro de 2019, remetida a esta Casa para apreciação e emissão de Parecer Prévio, conforme determina a Constituição Cearense nos termos do seu art. 76, inciso I.

No dia 16 de junho de 2020, a Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal apresentou seu Relatório Técnico, trazendo o exame dos atos praticados pela Administração Pública Estadual no decorrer do exercício financeiro de 2019. Em seu último capítulo, referente às **Ressalvas e Ocorrências alusivas ao exercício de 2019**, a Unidade Técnica apontou a existência de **13 (treze) ressalvas e 25 (vinte e cinco) ocorrências** das quais resultaram em **40 (quarenta) recomendações** a serem sugeridas, ao passo que, no exercício de 2018, foram consignadas **18 (dezoito) ressalvas, 37 (trinta e sete) ocorrências e 57 (cinquenta e sete) recomendações**.

Nesse aspecto, pedindo todas as vênias ao Órgão Técnico, em relação às **OCORRÊNCIAS**, penso que as mesmas devem ser pontuadas como **RESSALVAS**, visto que as impropriedades atinentes às ocorrências afrontam direta ou indiretamente, normas, regras ou princípios existentes no nosso ordenamento jurídico. Desse modo, as **25 (vinte e cinco) ocorrências** trazidas pela Diretoria, as tratarei como **ressalvas**, em consonância com o §3º-A, art. 30, do Regimento Interno deste Tribunal.

Além disso, foram emitidos **3 (três) alertas** em relação aos tópicos **Instrumento de Planejamento e Conformidade Financeira e Orçamentária**, com base no exercício de 2019, os quais, esta Conselheira endossa, na íntegra, tais orientações descritas abaixo:

1 - Alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação à possível necessidade de limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da LRF), caso a execução das metas fixadas de resultado primário e nominal torne-se inviável, de acordo com a intensidade da frustração de receitas;

2 - Alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º da Lei Complementar 101/2000, em relação a responsabilidade na gestão fiscal quanto ao equilíbrio das contas públicas diante do volume de despesa com pessoal considerado para fins de limite na LRF bem como as despesas com contrato de gestão, pensionistas e abono permanência;



3 - Alertar ao Poder Executivo, com fulcro no art. 1º, § 1º, e no art. 59, § 1º, inciso V, ambos da Lei Complementar 101/2000, em relação ao possível descumprimento das metas fixadas de resultado primário e nominal, de acordo com a intensidade da frustração de receitas decorrentes dos impactos da diminuição da atividade industrial e econômica no estado do Ceará e no país.

Não poderia deixar também de enfatizar, em sua maior parte, as oportunas ponderações trazidas no Parecer do Ministério Público de Contas, da lavra do Procurador-Geral de Contas, Dr. Júlio César Rola Saraiva que, em diversos pontos, aprofundou a análise das inconsistências verificadas pela Unidade Técnica deste Tribunal. Inclusive, robustecendo os posicionamentos desta Conselheira trazidos em outras Declarações de Votos de exercícios anteriores, bem como nesta manifestação, portanto, acompanho as **14 (quatorze) recomendações** adicionais consignadas na manifestação do Órgão Ministerial, as quais foram também incorporadas pelo Relator, Conselheiro Edilberto Pontes.

Por fim, por dever de ofício, na presente Declaração de Voto, discorrerei sobre algumas ressalvas que venho abordando no decorrer dos últimos anos e que persistiram no exercício de 2019, além de outras questões merecedoras de uma maior ênfase, sem deixar de endossar aquelas que foram catalogadas pela Diretoria de Contas de Governo, com as quais guardamos consonância e pelo *Parquet* de Contas e que embasarão meu voto referente ao Parecer Prévio.

1 - RESULTADO PRIMÁRIO

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

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

Para o exercício de 2019, o Estado do Ceará, segundo o Demonstrativo do Resultado Primário do RREO do 6º bimestre de 2019 apresentou um superavit primário de **R\$ 2.052.687.239,82** com base na metodologia adotada na LDO de 2019 (**Lei nº 16.613, de 18 de julho de 2018**), que permite retirar do cálculo as despesas com Programas de Infraestrutura, montante esse superior à meta **prevista**, que foi de um superavit de **R\$ 597.707.000,00**.

No que tange ainda ao cálculo do resultado primário, é importante observar que o mesmo não seguiu a metodologia estabelecida pela Secretaria do Tesouro Nacional. O Órgão Instrutivo empregando a metodologia prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF apurou um superávit de **R\$ 1.302.301.783,36**, conforme se observa **na tabela abaixo retirada do relatório técnico**:



TABELA 16- Cálculo do Resultado Primário (R\$ 1,00)

Cálculo	Metodologias	
	LDO 2019(a-d)	MDF(a-b)
Receitas Primárias (a)	25.506.808.782,63	25.506.808.782,63
Despesas Primárias (b)	24.204.506.999,27	24.204.506.999,27
Programas de Infraestrutura (c)	750.385.456,46	-
Infraestrutura (d)=(b-c)	23.454.121.542,81	-
(=) Resultado Primário	2.052.687.239,82	1.302.301.783,36

Fonte: Demonstrativo dos Resultados Primário e nominal (anexo 6 do RREO)

Quero aqui enfatizar a observação da Unidade Técnica, com relação a este ponto:

Por sua vez, considerando a metodologia prevista no MDF, o resultado apurado foi um superávit de R\$ 1.302.301.783,36, demonstrado na tabela seguinte. Ajustando os valores da LDO pela mesma sistemática, tem-se um **deficit de R\$ 164.282.000,00 como meta** de resultado primário. Assim, utilizando ambas as metodologias, verifica-se o cumprimento da meta de resultado primário pelo Estado no período em análise. (grifos nossos)

Apenas para rememorar, segue a tabela abaixo onde é discriminado o Resultado Primário dos últimos nove anos considerando o resultado apresentado pelo Governo, o resultado segundo o MDF, bem como a meta prevista na LDO:

ANO	RES. PRIMÁRIO GOVERNO	RES. PRIMÁRIO STN	META PREVISTA LDO
2011	R\$ 1.881.418.972,44	R\$ 328.555.258,94	R\$ 13.472.000,00
2012	R\$ 621.068.460,20	-R\$ 232.706.624,59	R\$ 262.000.000,00
2013	R\$ 746.171.699,87	-R\$ 125.491.570,33	R\$ 313.459.000,00
2014	R\$ 455.335.069,85	- R\$ 1.522.995.781,21	R\$ 347.763.000,00
2015	R\$ 460.810.827,0	- R\$ 992.945.340	R\$ 452.740.000,00
2016	R\$ 1.817.662.367,03	R\$ 890.029.674,33	R\$ 480.464.000,00
2017	R\$ 1.047.392.833,21	- R\$ 130.269.524,03	R\$ 460.282.000,00
2018	R\$ 495.496.628,89	- 485.099.021,76	R\$ 507.233.000,00
2019	R\$ 2.052.687.239,82	R\$ 1.302.301.783,36	R\$ 597.707.000,00

Segundo se observa, **o Resultado Primário real**, que segue a metodologia dos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, **foi deficitário nos anos de 2012, 2013, 2014, 2015, 2017 e 2018, revelando que esse indicador fiscal (resultado primário) apresentado pelo Governo não é parâmetro para indicar que o Estado está em uma situação fiscal confortável.**

E em que consiste essa desconformidade no cálculo apurado? Verificou-se que o Estado do Ceará se utilizou, nos anos anteriores e em 2019, de uma contabilidade heterodoxa para apurar o Resultado Primário. Este artifício utilizado consiste em **deduzir os investimentos em infraestrutura, combate à seca e investimento das empresas estatais do cálculo da despesa primária.** Este assunto foi exaustivamente debatido nas Contas do exercício de 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018 e para surpresa desta Conselheira, tal manobra contábil foi prevista, **NOVAMENTE**, na LDO de 2019, conforme se observa no trecho extraído da respectiva peça orçamentária:

Handwritten signature



Art. 20. A metodologia de cálculo de apuração do resultado primário, a ser utilizada na elaboração, aprovação e execução da Lei Orçamentária de 2019, deverá ser obtida pela diferença entre a receita realizada e a despesa liquidada, não financeira, e expresso em percentual do Produto Interno Bruto – PIB estadual, observada discriminação prevista, na forma do inciso II, §2º, art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, no anexo II – Anexo de Metas Fiscais que integra esta Lei, deduzidos os programas, projetos e atividades identificados na Lei Orçamentária Anual, que estejam qualificados pelo identificador de resultado primário RP2, RP3, RP4 e RP5, de que trata o §12 do art. 10 desta Lei.

(...)

§ 2º O valor dos investimentos em Programas de Infraestrutura, não computados para efeito de apuração do resultado primário, serão identificados no anexo II – Anexo de Metas Fiscais desta Lei.

É bem verdade que o abatimento das despesas com investimentos, convivência com a seca e investimento das empresas estatais para o cálculo do Resultado Primário é prática que vem se repetindo ano após ano pelo Estado do Ceará e tem sido utilizado como principal fator para a apuração dos sucessivos superávits primários, ainda que artificialmente. Destaque-se que esse procedimento também é adotado pelo Governo Federal, porém, restrito a investimentos, que por sinal passa **por um processo de degradação fiscal**.

Apesar, da Unidade Técnica afirmar que foi divulgada em nota explicativa, os valores de meta e aferição de acordo com o MDF, viabilizando, assim, a comparabilidade com os demais entes da federação, o que foi efetivamente divulgado para a sociedade é que a meta de resultado primário era de superávit de R\$ 597.707.000,00 e não um **deficit de R\$ 164.282.000,00**, ou seja, de fato o Estado deixa de colocar claramente para todos e de forma transparente esse indicador, além de que estaria reconhecendo que o Estado vem há anos com resultado primário deficitário.

Essa forma de contabilidade criativa adotada pelo Estado tem tornado o Resultado Primário um indicador irrelevante para se apurar a real capacidade de o Estado pagar a sua dívida, se distanciando, por conseguinte, dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal que prezam pela **gestão fiscal responsável**, nos termos do artigo 1º, §1º, da LRF, que assim dispõe, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (grifos nossos)

Dessa forma, resta demonstrada a fragilidade no cálculo desse índice, ficando evidente que a metodologia de cálculo do Resultado Primário adotada pelo Estado do Ceará não obedece aos parâmetros exigidos pelos Manuais de Demonstrativos Fiscais, se distanciando, por sua vez, do conceito técnico do Resultado Primário.

Dessa forma, corroboro com o relator que fez a seguinte **recomendação**: Ao Poder Executivo que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabeleça as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do



Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social.

2- RESULTADO NOMINAL

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

Analisando o Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2019, verifica-se que o Resultado Nominal apurado foi de **R\$ 1.662.871.432,25**, cumprindo desta forma a meta prevista que é de **R\$ - 2.718.668.494,91**, contudo, é importante, frisar que a referida meta foi fruto de uma alteração na LDO realizada pela **Lei nº 17.159, de 27 de dezembro de 2019**, conforme pode ser observado no posicionamento da Unidade Técnica nos seguintes termos:

A meta de resultado nominal estipulada inicialmente pela Lei nº 16.613, de 18 de julho de 2018 (LDO de 2019) foi um deficit de **R\$ 605.602.000,00**. Posteriormente, a Lei nº 17.159, de 27 de dezembro de 2019, alterou a meta para um déficit de **R\$ 2.718.668.494,91**. No Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal do 6º bimestre de 2019, o resultado nominal apresentado foi de R\$ 1.662.871.432,25. Pela metodologia da STN, tal resultado foi de **R\$ 912.485.975,79**, assim, verifica-se o cumprimento da meta de resultado nominal pelo Estado no período em análise em ambos os casos.

Em relação a essa alteração da meta do resultado Nominal, é importante destacar que o resultado nominal é calculado e divulgado durante **seis vezes** a cada ano tendo em vista que ele integra o Relatório Resumido de execução orçamentária (RREO).

Ao analisar o RREO dos cinco primeiros bimestres de 2019, observa-se que a meta de resultado nominal era de um deficit de **R\$ 605.602.000,00**, entretanto, no RREO do último bimestre essa meta foi alterada para um deficit de **R\$ 2.718.668.494,91**, ou seja, ocorreu a alteração da meta quando o Estado já sabia que não iria atender a meta estipulada perto do término do exercício financeiro.

O Poder Executivo tem que obedecer os dispositivos previstos na LDO, principalmente as metas previstas que são baseadas em projeções elaboradas pelo próprio governo e não alterar a referida meta, retirando dessa forma o próprio sentido da LDO.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, foi o dispositivo legal que obrigou a LDO a conter anexos de metas fiscais com o objetivo de buscar o equilíbrio orçamentário e financeiro das contas públicas, segundo se observa:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no §2º do art. 165 da Constituição e (...)

§ 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. (grifo nosso).

Dessa forma, acompanho a Recomendação do Órgão Ministerial nos seguintes termos, deixando, não obstante, de registrá-la na conclusão da presente manifestação por similar ao 3º alerta:

RECOMENDAR que o Poder Executivo adote medidas e ferramentas mais eficientes para o devido planejamento e controle da execução orçamentária, inclusive empregando as limitações previstas no art. 9.º da LRF, de modo a evitar a reprovável alteração casuística das metas inicialmente fixadas, no intuito deliberado de viabilizar o seu cumprimento.

3 - EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Com relação ainda a alteração da meta de resultado nominal, quero abordar a **execução orçamentária** tendo em vista que ela interfere diretamente em vários indicadores fiscais, inclusive o **Resultado Nominal**, senão vejamos.

Consultando o Balanço Orçamentário do último bimestre do exercício de 2019 (RREO do 6º bimestre), verifica-se que a arrecadação das receitas do sexto bimestre superou a meta estabelecida na Resolução COGERF nº 01/2019, publicada no Diário Oficial do Estado em 25/01/2019, contudo, no final do exercício houve frustração de receita (insuficiência de arrecadação) no valor de **R\$ 1.770.740.581,74** gerando impacto direto no alcance das metas fiscais, e que seria necessária a adoção de mecanismos de ajuste entre receita e despesa, por meio de contingenciamento de despesas, segundo estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Ademais, é bom ressaltar que no bimestre anterior a meta de arrecadação não foi atingida em relação a fixada na Resolução COGERF nº 01/2019.

A LRF deixa claro que caso o governo não consiga cumprir as metas previstas de resultado primário **ou nominal** estabelecidas no **Anexo de Metas Fiscais**, é necessário que se faça o contingenciamento de despesas como forma de cumprir a meta inicialmente prevista na LDO, entretanto, o artifício utilizado pelo governo do Estado foi de alterar a meta de resultado Nominal inicialmente prevista na LDO, a exemplo do que ocorreu nas contas de governo de 2018, mas que alteração da meta foi em relação ao **resultado primário**.

Dessa forma, entendo como salutar que seja **recomendado** ao Poder Executivo que se verificado, ao final de um bimestre, que a **realização da receita** poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, que promova, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

4 – DESPESA DE PESSOAL E RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece limites e proibições ao gestor público, com o objetivo de manter o equilíbrio financeiro das contas e a transparência dos procedimentos administrativos, cabendo aos Tribunais de Contas, o dever de fiscalizar o cumprimento desse dispositivo legal, segundo estabelece o seu art. 59, nos seguintes termos:

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:





- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
 - II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
 - III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
 - IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
 - V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
 - VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.
- § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:
- I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;
 - II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;
 - 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;
 - IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;
 - V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.
- § 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.
- § 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39. (grifos nossos).

Com relação à atuação dos Tribunais de Contas, frente a Lei de Responsabilidade Fiscal, é relevante destacar o posicionamento do Ministro do TCU Valmir Campelo, no Seminário sobre Controle Externo da Administração Estadual, realizado pelo Tribunal de Contas da Paraíba, em janeiro de 2003, onde destacou a importância dos Tribunais de Contas com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seguintes termos, *in verbis*:

O controle, por sua vez, foi reforçado de duas formas. A primeira com o estabelecimento de limites para a realização ou comprometimento de algumas categorias de gastos. A segunda com a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para atuar preventivamente, mediante acompanhamento da evolução das despesas, emissão de alertas quando os limites estabelecidos estiverem próximos de serem atingidos e indicação de fatos que possam comprometer custos ou resultados de programas ou indicar irregularidades na gestão orçamentária.

Ao receberem atribuições mais ampliadas, em face da Lei de Responsabilidade Fiscal, os Tribunais de Contas devem meditar acerca da finalidade mais larga que a referida Lei visa alcançar; especialmente, a de ser instrumento impositivo para que o equilíbrio das receitas e despesas seja atingido pela União, Estados, Municípios, Distrito Federal e entidades da administração indireta. (grifos nossos)

Dessa forma, entendo que qualquer decisão que venha no sentido de flexibilizar o que está inserido no referido dispositivo legal, deve ser imediatamente analisado pelos Tribunais de Contas tendo em vista que com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, as Cortes de Contas passaram a ter uma maior abrangência em termos de fiscalização.

Nesse contexto, entendo temerário, conforme já foi julgado por esse Tribunal, por meio da Resolução nº 2230/2010 – TCE, Processo nº 03052/2008-0, no qual fui vencida, onde se permitiu a exclusão dos pensionistas nos gastos de pessoal.

É importante reforçar que **o montante de pensionistas contabilizado no Demonstrativo da Despesa de Pessoal do Poder Executivo está amparado na referida Resolução que DETERMINA a exclusão de todos os pensionistas não importando se são financiados com**



recursos **vinculados** ou não, ferindo claramente o que determina os **Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN** bem como a **Lei de Responsabilidade Fiscal**, senão vejamos.

Ao se verificar o Demonstrativo das Despesas com Pessoal, se observa que o mesmo **NÃO** foi elaborado nos moldes das Portarias da STN, tendo em vista que nos Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, os valores com pensionistas que podem ser deduzidos da despesa de pessoal são **exatamente aqueles pensionistas custeadas com recursos vinculados**, ou seja, existe uma parcela de pensionistas que não entra no cálculo do limite, conforme se observa em um trecho do Manual de Demonstrativos Fiscais, *in verbis*:

04.01.02.02 Despesas deduzidas da Despesa Bruta com Pessoal para cálculo da Despesa Total com Pessoal

No demonstrativo em referência serão **deduzidas (não computadas)** apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas:

- a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;
- c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e
- d) **com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados**, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (grifo nosso)

Não poderão ser deduzidos:

- a) **as despesas com pessoal inativo e pensionista, custeadas com recursos não vinculados**;
- b) os valores transferidos a outro Ente da Federação para fins da **compensação financeira** de que trata o §9º do art. 201 da Constituição uma vez que esses valores não são computados como despesas com pessoal. Em contrapartida, as despesas com pagamento de inativos e pensionistas, custeadas com os valores recebidos, decorrentes dessa transferência, poderão ser deduzidas pelo ente receptor;
- c) o Imposto de Renda Retido na Fonte, uma vez que, do ponto de vista do ente empregador, o **IRRF** não é despesa, mas receita tributária. De outra forma, a despesa com a remuneração bruta do servidor, a qual engloba o valor que, em um momento posterior, será retido para pagamento do IRRF, é despesa com pessoal. (grifo nosso)

Ademais, importante deixar claro que nos Manuais da STN, que orientam a elaboração do Demonstrativo da Despesa com Pessoal, bem como outros demonstrativos, quando afirma quais despesas podem ser deduzidas ou não para efeito de limite da despesa de pessoal obedece exatamente o que está previsto nos arts. 18 e 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, transcritos abaixo:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

(...)

Art. 19. 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:



§1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, **não serão computadas as despesas:**

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do §6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o §2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;
- VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, **custeadas por recursos provenientes:**

- a) da arrecadação de contribuições dos segurados;
- b) da compensação financeira de que trata o §9º do art. 201 da Constituição;
- c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do §1º as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20. (grifo nosso)

Fica claro que nem todas as despesas com pensionistas, segundo os Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN, bem como estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, podem ser deduzidas da despesa de pessoal.

Isto posto, é notório que a **Resolução nº 2.230/2010 deste Tribunal**, surgiu como uma forma de **flexibilizar o que determina os Manuais da STN e os arts. 18 e 19 da LRF, quando se fala em limite de despesa de pessoal.**

Segundo o Relatório da Diretoria de Contas de Governo, ficou demonstrado que o Executivo Estadual, em termos de despesa com pessoal, chegou ao patamar de **41,64%** da Receita Corrente Líquida ajustada, abaixo, portanto, dos **limites máximo (48,60%), prudencial (46,17%) e de alerta (43,74%)** previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Com relação aos limites de despesa com pessoal no âmbito do Poder Executivo, é importante mencionar que esses limites estão em consonância com o que foi determinado pela **LDO de 2019 (Lei nº 16.613, de 18 de julho de 2018)**, a saber:

Art. 67. Para os fins do disposto nos arts. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida - RCL:

- I – no Poder Executivo: **48,6%** (quarenta e oito vírgula seis por cento);
- II – no Poder Judiciário: 6,0% (seis por cento);
- III – no Poder Legislativo: 3,4 % (três vírgula quatro por cento), sendo:
 - a) na Assembleia Legislativa: 2,34% (dois vírgula trinta e quatro por cento); e
 - b) no Tribunal de Contas do Estado: 1,06% (um vírgula zero seis por cento);
- IV – no Ministério Público: 2,0% (dois por cento). (grifo nosso)

Ocorre que, **com o advento da emenda Constitucional Estadual nº 92/2017**, esse dispositivo da LDO que fixou como limite máximo de despesa com pessoal do **Poder executivo em 48,6% e 3,4%** para o **Poder Legislativo, deveria ter sido alterado** tendo em vista que, com a extinção do TCM, o limite da despesa com pessoal do Poder Executivo **deveria ser 49% e não 48,6%**, se não vejamos:

A Lei Complementar nº 101/2000, no seu art. 20, deixa claro quanto a repartição dos limites globais, em termos de percentuais de despesa de pessoal, em relação a Receita Corrente Líquida, conforme se observa, *in verbis*:



Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar; (vide Decreto nº 3.917, de 2001)
- d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão :

I - o Ministério Público;

II - no Poder Legislativo:

- a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;
- b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;
- c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;
- d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

- a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;
- b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do §1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas a e c do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento). (grifos nossos)

Ora, pela leitura do parágrafo 4º, fica evidente que caso o Estado tenha dois Tribunais de Contas será acrescido **0,4% ao Poder Legislativo** e reduzido ao mesmo tempo esse mesmo percentual ao **Poder Executivo**, gerando um Limite máximo de Despesa de pessoal **respectivamente de 3,4% e 48,6%**.

Essa era a situação verificada no Estado do Ceará até a edição da Emenda Constitucional nº 92/2017. Com a entrada em vigor da respectiva emenda, o Tribunal de Contas dos Municípios foi extinto, portanto, passou a existir somente uma Corte de Contas e por consequência, esse percentual de **0,4%** deve ser acrescido ao limite máximo de despesa com pessoal do Poder Executivo, mesmo que a Lei de Responsabilidade Fiscal não traga um dispositivo expresso dos novos limites de despesa com pessoal no âmbito dos Poderes Legislativos e do Poder Executivo no caso de extinção dos Tribunais de Contas dos



Municípios. Não precisava a Lei de Responsabilidade prevê essa possibilidade para saber se o Executivo teria direito ou não ao adicional de **0,4%**.

Atualmente, os únicos Estados em que o Poder Executivo tem o limite máximo de **48,6%** de Despesa de pessoal são exatamente os Estados da Bahia, Goiás e o do Pará, ou seja, antes da Federação que ainda possuem um Tribunal de Contas dos Estados e um Tribunal de Contas dos Municípios, exatamente em consonância com os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Dessa forma, atribuir um percentual de **48,6%** ao Poder Executivo do Estado do Ceará após a vigência de **Emenda nº 92/2017**, gera uma situação *sus generis* afrontando diretamente a Lei Complementar nº 101/2000.

Consultando o Demonstrativo da Despesa com pessoal do Poder Executivo em **17/06/2020** no site da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará, referente ao último quadrimestre de 2019, observa-se que consta como limite máximo o percentual de **49%** e quando a LDO fixa **48,6%** como limite máximo, revelando, uma discrepância entre o que consta na LDO e o que é verificado no demonstrativo da Despesa com pessoal, inclusive comprometendo a qualidade das informações no portal da transparência em relação aos limites de gastos com pessoal.

Ademais, é importante reforçar ainda que ao consultar o **SICONFI (sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro)** constante no site da STN verifica-se que o demonstrativo de despesa com pessoal do Poder Executivo do Estado do Ceará, tem como limite máximo de despesa com pessoal **49%**. Tal fato causa estranheza, pois não pode o Poder Executivo afirmar que existem dois limites de despesas com pessoal, um a ser apresentado nas Contas de Governo com **48,6%** e outro de **49%** constante no site da SEFAZ e da STN.

Ainda com relação à despesa com pessoal, é importante mencionar a observação da Diretoria de contas de governo em relação às despesas com as Organizações Sociais, nos seguintes termos:

(...)

Destaca-se a Publicação da Portaria nº 233, de 15 de abril de 2019 que estabelece regra transitória em razão da necessidade de definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 da 9ª edição do MDF que trata dos montantes das despesas com pessoal das organizações da sociedade civil (OS) que atuam na atividade fim do ente da Federação.

A portaria estabeleceu que excepcionalmente para os exercícios de 2018 a 2020, os montantes citados no parágrafo anterior não sejam levados em consideração no cômputo da despesa total com pessoal do ente contratante, sendo plenamente aplicáveis a partir do exercício de 2021 as regras definidas conforme o Manual de Demonstrativos Fiscais vigente. Entretanto, posteriormente, foi aprovado o Projeto de Decreto Legislativo nº 219/2019 pelo Plenário do Senado Federal, sustentando tal portaria, restando a análise da Câmara dos Deputados.

Conforme Relatório de Acompanhamento dos Contratos de Gestão do 1º semestre de 2019, o Poder Executivo repassou o montante de R\$ 571.943.181,26 para custear as despesas com recursos humanos (pagamento dos salários dos funcionários da OS envolvidos na execução do Contrato, como também pagamento de encargos – INSS, FGTS e outros; os benefícios – plano de saúde, vale transporte e alimentação; e pagamento do 13º salários e férias.

No que tange à inclusão ou não das despesas de pessoal das organizações sociais nos limites de gastos com pessoal nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendo como

pertinente citar a decisão do TCU em 22/05/2019, mediante o Acórdão nº 1187/2019 - Plenário, nos seguintes termos:

9.5 integrar o Acórdão 2.444/2016-Plenário para informar à Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal que, de acordo com a 8ª e a 9ª edições do Manual de Demonstrativos Fiscais publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), bem como orientação contida na Portaria 233/2015 do Ministério da Economia, a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal que exerce a atividade fim do ente público nas organizações sociais deve ser incluída no total apurado para verificação dos limites de gastos com pessoal estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal, e que o cumprimento dessa orientação da STN poderá ser avaliado pelo TCU no âmbito dos processos de acompanhamento dos Relatórios de Gestão Fiscal;

Considerando que o prazo para publicação do RGF do primeiro quadrimestre é até 30/05/2019, considerando ainda que a referida decisão foi de 22/05/2019, é salutar que seja **recomendado** à Secretaria da Fazenda que, a partir de 2020, inclua a parcela do pagamento referente à remuneração do pessoal das organizações sociais que exerce atividade-fim no montante de gastos com pessoal para fins de limite na LRF, deixando-se de consignar tal recomendação ao final dessa manifestação tendo em vista que já está contemplada no voto do Relator.

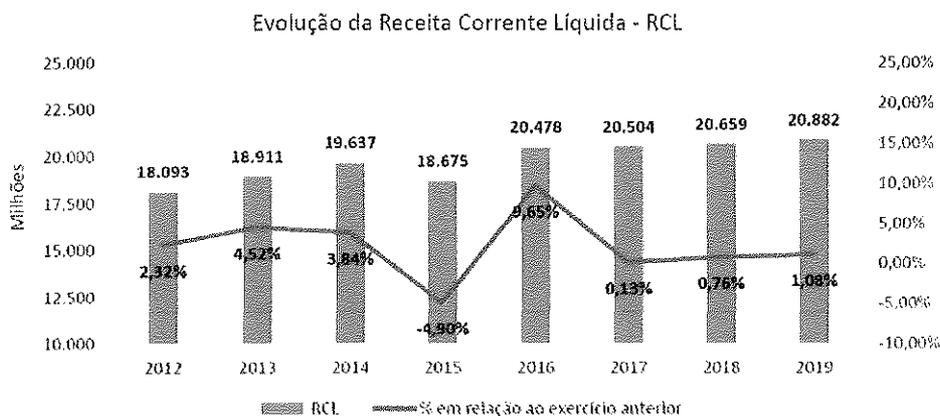
Ademais, entendo também que deve ser **recomendado** à Secretaria de Planejamento e Gestão que elabore a Lei Diretrizes Orçamentarias de modo que os limites de despesas com pessoal esteja de acordo com que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, que o limite Máximo de Despesa com Pessoal do Poder Executivo seja de 49% em relação a Receita Corrente Líquida.

Por fim, gostaria de destacar o crescimento da **despesa com pessoal** nos últimos cinco anos do Poder Executivo, consoante tabela a seguir, segregados entre pessoal ativo e inativo, chamando atenção a evolução verificada no exercício de 2019 em relação a 2018:

	2015	2016	2017	2018	2019
Pessoal Ativo	5.703.661.250,99	5.920.452.075,21	6.163.518.852,13	6.974.795.270,26	7.493.403.451,77
Pessoal Inativo	1.755.843.763,1	1.916.783.042,00	2.095.002.860,32	2.285.342.964,01	2.405.218.671,48

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal

Com relação à despesa com pessoal, é relevante mencionar ainda o comportamento da Receita Corrente Líquida nos últimos oito anos detalhada no gráfico abaixo extraído do relatório técnico:



Fonte: retirado do Relatório Técnico das Contas do Governador, exercício de 2019.

Handwritten signature



Em relação ao comportamento da RCL, é importante mencionar que perto do final de 2015 foi publicada a Lei Estadual nº 15.878/2015 que permitia a inclusão dos Depósitos Judiciais no cômputo da RCL. No gráfico acima, fica claro que em 2015 houve uma redução da RCL, mas que em 2016 houve um crescimento em virtude da inclusão dessas receitas oriundas dos depósitos judiciais, bem como pela arrecadação atípica do ITCD que teve um crescimento em termos nominais de 748,61% comparado ao exercício anterior.

Em 2017, se observa um crescimento da RCL pouco expressivo em relação ao ano anterior e que esse comportamento permanece até o final do ano de 2019.

5 - DÍVIDA ATIVA

No item 2.2.4. Medidas de Combate à Evasão e à Sonegação, o Relatório Técnico apontou, de acordo com o Balanço Geral do Estado, que o Governo do Ceará programou medidas na busca da eficiência e celeridade na cobrança dos créditos tributários inscritos na Dívida Ativa, no combate à evasão e à sonegação, conforme preconiza o art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

No Balanço Geral do Estado foi divulgado a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa no **exercício de 2019**, conforme Tabela 19:

Especificação	Ajuizamento	Valor (R\$ milhares)
1. Créditos Tributários	309	361.594
2. Créditos não Tributários	456	14.473
Total	765	376.066

Contudo, os Técnicos apontaram que restou evidenciada uma **redução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa**, conforme Tabela 20:

Tabela 20 - Demonstrativo da evolução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

Exercício	Quantidade	Valor (R\$ milhares)
2015	186.254	971.779
2016	252.289	1.098.500
2017	303.852	969.186
2018	676.116	1.591.686
2019	51.140	1.060.996

Fonte: Balanço Geral do Estado

Nota: Ressalte-se que a tabela disponibilizada no Balanço Geral do Estado (Tabela 90), apesar de contemplar em seu título o período de 2009 a 2019, observa-se dados apenas do exercício de 2015 a 2019, conforme acima detalhado

Diante da **redução do montante de créditos tributários passíveis de cobrança administrativa**, além das notas explicativas do Balanço Geral do Estado, os Técnicos consultaram adicionalmente o site da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, buscando indicadores relativos às atividades de cobrança desses créditos, bem como, dados que proporcionassem maior transparência na identificação e proporção dos recebimentos e perdas dessas ações ajuizadas. Entretanto, ao acessarem o item “indicadores de resultado”, foram direcionados ao Portal Ceará Transparente, onde não havia nenhum dado relativo aos indicadores investigados.

O Relatório Técnico, **após análise da Defesa** (Ofício nº 185/2020), concluiu que os sistemas de informática usados para gestão da Dívida Ativa encontram-se defasados, motivo

porque o Estado do Ceará não tem subsídios para o fornecimento de indicadores de resultado da cobrança desses créditos.

Em relação à matéria, o Relator do feito fez a seguinte Recomendação, transcrita a seguir:

À Secretaria da Fazenda e à Procuradoria Geral do Estado, que disponibilizem 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

No que tange à referida recomendação, entendo que ela deve ter uma redação mais transparente, portanto, deve ser alterada para seguinte **RECOMENDAÇÃO**: À Secretaria da Fazenda e Procuradoria-Geral do Estado que adote providências necessárias à modernização e atualização dos sistemas de informática utilizados, de modo a proporcionarem qualidade, eficiência e transparência de informações relativas à gestão da Dívida Ativa do Estado, especialmente, no tocante à 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, visando atender à necessidade de acompanhar a cobrança desses recursos públicos, bem como, evitar sua prescrição.

Quanto ao registro da Dívida Ativa no **Balanco Patrimonial item 3.3**, a **Dívida Ativa** está registrada no Ativo Circulante (item 3.3.1.1) nos seguintes valores:

- Dívida Ativa Tributária (R\$1,00) 208.101.489
- Dívida Ativa não Tributária (R\$1,00) 7.284.322
- No Ativo Não Circulante (item 3.3.1.2), não há registro específico da Dívida Ativa, ela está contida nos créditos a longo prazo:
- Créditos a longo prazo (R\$1,00) 13.049.424.255

Os Técnicos informaram que com base no detalhamento da conta Créditos de Longo prazo, disposto na nota explicativa BP10, que mais de 72% do seu saldo corresponde aos valores inscritos em Dívida Ativa, relacionados a Créditos de ICMS.

Sobre a **Dívida Ativa (item 3.3.1.3)**, a Unidade Técnica relatou que no Circulante, dos créditos inscritos em Dívida Ativa, 96,62% dizem respeito à Dívida Ativa Tributária, e 3,38% representam a Dívida Ativa Não Tributária.

O Relatório Técnico ressaltou que na Nota Explicativa BP10, observou-se, em Créditos a Longo Prazo, o registro de valores relativos a Dívida Ativa, sendo 97,30% relacionado à Dívida Ativa Tributária, e 2,70% à Dívida Ativa Não Tributária.

Somando-se os valores registrados no circulante, no não circulante e deduzindo o ajuste de perdas, o Estado apresentou uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 12,9 bilhões, elevando-se 5,63% em relação ao montante do exercício anterior.

Sobre a provisão de perdas, dos créditos registrados em Dívida Ativa, consta na Nota Explicativa o seguinte: Os valores relativos à Provisão de perdas que existem para o recebimento de créditos inscritos na Dívida Ativa do Estado, ou seja, aqueles que apresentam significativa probabilidade de não realização, são apurados considerando o critério do prazo prescricional.





Assim, débitos que, por seus dados cadastrais, insinuam a consumação de prescrição, notadamente aqueles ainda não objeto de ajuizamento, foram contabilizados como perda provável até o exercício de 2018.

Da mesma forma foi observado em 2019, posto que a provisão para perdas da Dívida Ativa não foi atualizada.

Conforme o Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público:

“A mensuração do ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros. [...] A metodologia utilizada e a memória de cálculo do ajuste para perdas deverão ser divulgadas em Notas Explicativas.”

Sabendo que a provisão de perdas em questão não foi atualizada, considerando que a Procuradoria informou que manteria um permanente estudo com o objetivo de aprimorar a metodologia de apuração, e sabendo que a metodologia descrita na nota explicativa é a mesma apresentada no ano passado, permanece a recomendação, já disposta no exercício anterior, de inclusão de mais critérios, para o cálculo do ajuste das perdas, de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.

Dessa forma, ratifica-se a **recomendação** Técnica disposta desde as Contas de Governo de 2018, no sentido de serem incluídos mais critérios para o cálculo do ajuste das perdas, de forma que o demonstrativo reflita melhor a real situação patrimonial do Estado.

Cabe também **recomendar** à Secretaria da Fazenda que a adote medidas visando demonstrar também no Ativo não Circulante, onde o volume de recursos é maior, os valores específicos de Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária.

Na Avaliação das ações governamentais no exercício sobre o atendimento das recomendações emitidas em 2018, consta na **RECOMENDAÇÃO Nº 40** que a Secretaria da Fazenda e à Procuradoria-Geral do Estado, que em atendimento ao princípio contábil da prudência e em razão da vultuosidade do valor envolvido que incluam mais critérios na metodologia de cálculo do ajuste de perdas.

No Relatório Técnico das Contas de 2019 essa recomendação ficou mantida para fins de acompanhamento da sua efetiva implementação, sendo reformulada com os seguintes termos:

Recomendamos à Secretaria da Fazenda e à Procuradoria-Geral do Estado, diante da vultuosidade do valor envolvido, que continuem dando prosseguimento às ações de aprimoramento na metodologia de cálculo do ajuste de perdas da Dívida Ativa, buscando a efetiva inclusão de novos critérios, bem como o atendimento ao princípio contábil da prudência.

6 – PUBLICAÇÃO DO RGF E DO RREO

Todos os anos nas Contas de Governo se observa que o RGF do último quadrimestre e o RREO do último bimestre do Poder Executivo são publicados com dados provisórios, **apenas para cumprir os prazos estabelecidos pela LRF** e depois são republicados com dados



definitivos fora do prazo e este tribunal até o momento não tomou uma medida efetiva para que esse tipo de ocorrência não se repita mais. A LRF é clara que esses relatórios têm que ser publicados em determinado prazo (arts. 52 e 55, §2º) e no corpo do referido dispositivo legal, não se fala que os referidos relatórios podem ser publicados com dados provisórios. Entendo que divulgar o RGF e o RREO no prazo estabelecido, **mas com dados provisórios**, para depois serem republicados com dados definitivos fora do prazo constitui-se em mais uma afronta a Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo que seja para correção de alguns anexos.

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

De acordo com o relatório técnico, o RGF do 3º quadrimestre de 2019 e o RREO do último bimestres do mesmo ano, foram publicados em **30/01/2020** e republicados com dados definitivos em **27/03/2020**, para correção de alguns anexos.

É importante ressaltar que, após a publicação de qualquer demonstrativo contábil podem ocorrer ajustes, o problema, é que todo ano já se sabe que esses relatórios serão republicados, ou seja, todo ano tal fato se repete e que no meu entender não considero normal.

Além do que, é imprescindível reforçar que o **Exercício financeiro se encerrou em 31/12/2019**, portanto, entendo que existia tempo hábil para que os Relatórios da LRF (RGF do último quadrimestre de 2019 e o RREO do último bimestre do mesmo ano) fossem publicados, com dados definitivos, até **30/01/2020**.

Desta feita, sabendo que a referida ressalva já foi objeto de contas anteriores (desde 2011) e que ainda persiste, entendo como fundamental que seja **recomendado**:

- À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, com os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente.

7 – DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR

A LRF, no seu art. 50, inciso I, estabelece que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio (Fonte/Destinação de Recursos), de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada. Assim o referido demonstrativo, segundo o MDF (Manual de Demonstrativos Fiscais), deverá expor as disponibilidades de caixa e as respectivas obrigações financeiras por destinação de recursos de forma a possibilitar aferição do dispositivo legal supracitado.

O referido Demonstrativo pretende evidenciar se existe lastro financeiro, por fonte de recursos, capaz de suportar as respectivas obrigações financeiras provenientes dos Restos a Pagar. Sobre a questão, a Diretoria de Contas de Governo ao se deparar com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo do último quadrimestre de 2019, se posicionou da seguinte forma:

No referido Demonstrativo relativo ao 3º quadrimestre de 2019, o Poder Executivo apresentou uma Disponibilidade de Caixa Bruta de R\$ 5.725.002.185,79 e Obrigações Financeiras na ordem de R\$ 1.213.019.034,61. Tal diferença enseja uma Disponibilidade de Caixa Líquida Antes da Inscrição de Restos a Pagar Não Processados no valor de R\$



4.511.983.151,18, demonstrando recursos para honrar a Inscrição dos Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício no valor de R\$ 805.866.134,96.

Segundo recomendação nº 49 do Relatório de Controle Interno sobre Contas Anuais de Governo de 2019 o sistema S2GPR estará, até o final de 2020, evidenciando a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e poder para análise mais detalhada.

Segundo a LRF, as disponibilidades de caixa do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos (RPPS) ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente. Dessa forma, o Demonstrativo em análise apresentou uma disponibilidade de caixa do RPPS na ordem de R\$ 1.016.295.538,09, em contrapartida de obrigação financeira no valor de R\$ 38.528.141,71.

Por oportuno, cumpre destacar que, ainda que as Disponibilidades de Caixa superem as obrigações existentes em seu montante total, identifica-se a existência de disponibilidade de caixa líquida negativa ou insuficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício nas fontes de recursos apresentadas na Tabela 12, evidenciando uma prática conflitante com os princípios da LRF, que estabelecem o equilíbrio entre as receitas e as despesas públicas como pilar da gestão fiscal responsável.

Tabela 12 - Insuficiência da disponibilidade de caixa por fonte de recursos

Destinação de recursos	Disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição de restos a pagar não processado	Restos a pagar não processados do exercício
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação	- 30.762.499,94	58.561.379,74
Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde	- 21.010.552,85	75.440.357,64

Fonte: Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5 do RGF) De acordo com as notas explicativas ao Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar de 2019 constantes no Balanço Geral do Estado de 2019, pag. 247/248:

“Sobre as disponibilidades negativas nas linhas “Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação” e “Educação e Receita de Impostos e de Transferências de Impostos-Educação” é importante frisar que o Estado não carimba a destinação dos recursos no momento da entrada dos recursos, mas pela efetiva aplicação dos recursos e que se referem a empenhos na fonte 00.00 - recursos ordinários e 01.00 - recursos do FPE, ambas de livre aplicação. Ocorre que parte da disponibilidade dessas fontes foi alocada administrativamente na subfonte 00.02 - projetos prioritários, também de livre aplicação. A subfonte 00.02 foi criado pelo decreto nº 32.318, de 25 de agosto de 2017. Os recursos de fonte tesouro ficam centralizados no Tesouro Estadual e somente são liberados de forma automática no momento do pagamento. O detalhamento do superávit/déficit por fonte/subfonte consta da tabela 112. É importante mencionar que as fontes de empréstimos dependem de prestação de contas junto à entidade repassadora e obedecem a um cronograma de execução firmado na época da contratação. Portanto, até a prestação de contas perante o ente repassador dos recursos, os fluxos de caixa de receita e despesa são compatibilizados. Entretanto, ao longo da vigência desses contratos, em situações excepcionais, é possível que haja eventuais desequilíbrios entre a receita e despesa, para que não se comprometam os cronogramas de execução dos projetos em virtude de eventuais atrasos de repasse de recursos. Não há ilegalidade nesse cenário, uma vez que todas as despesas estão autorizadas pela Lei orçamentária.”

Conforme orienta o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional:

[...] Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato. Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e



se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros. [...]

A existência de disponibilidade de caixa negativa trata-se de prática reiterada ao longo dos anos que demonstra grave deficiência no controle da destinação de recursos: ou o Estado tem utilizado recursos vinculados para finalidade diversa, ou tem suprido finalidades carentes de recursos contabilizando erroneamente a fonte.

Esta Diretoria recomenda a implementação de um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas. Cabe salientar que tais insuficiências são vedadas pelo art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal no último ano de mandato.

Segundo recomendação nº 49 do Relatório de Controle Interno sobre Contas Anuais de Governo de 2019 o sistema S2GPR estará, até o final de 2020, evidenciando a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e poder. Portanto, a análise destas contas referente ao exercício de 2019 foi prejudicada.

Com relação à disponibilidade de caixa, é importante enfatizar que para ser atendido, na íntegra, o disposto no art. 42 da LRF, é condição necessária a existência de disponibilidade de caixa líquida suficiente para a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício pelo **valor total, por recurso vinculado ao não, bem como por fonte de recurso**. Analisando o referido demonstrativo, verifica-se que em duas fontes de recursos, os recursos não foram suficientes para cobrir Restos a pagar não processados do exercício.

Contudo, é necessário frisar que se restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) **de recursos ordinários, este montante pode ser utilizado para cobrir eventuais insuficiências que venham a ocorrer em fontes de recursos vinculados** cuja própria disponibilidade não seja suficiente para honrar as respectivas obrigações financeiras contraídas, conforme determina o Manual de Demonstrativos Fiscais, 9ª edição (válida a partir do exercício de 2019).

Analisando as disponibilidades de Caixa no Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, consta como disponibilidade de caixa líquida de **recursos ordinários** (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) o montante de **R\$ 496.507.124,99**, que é suficiente para cobrir as insuficiências verificadas nas duas fontes de recursos vinculados (Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação e Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde) que totalizou **R\$ - 211.483.712,09**.

Dessa forma, considerando que ficou constatado restar saldo de disponibilidade de caixa líquida (após a inscrição em restos a pagar não processados do exercício) **de recursos ordinários**, suficientes para cobrir as insuficiências nas fontes de recursos vinculados tal fato são suficientes para não reprovar as contas.

Não obstante, corroboro a Unidade Técnica com relação às seguintes recomendações:

- À SEFAZ que disponibilize no S2GPR um relatório que informe a disponibilidade de caixa por fonte de recursos e por Poder;
- À Secretaria da Fazenda, que implemente um dispositivo de bloqueio no sistema da execução orçamentária para fontes de recursos que não possuam disponibilidade financeira, a fim de evitar insuficiência de caixa nas fontes vinculadas

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

O Relatório que subsidia a análise das contas do Governador do exercício de 2019 destaca o grande volume de recursos que são transferidos às Instituições sem fins lucrativos.

Comparando os repasses efetuados a estas entidades privadas sem fins lucrativos nos exercícios de 2018 e 2019, observamos que continuam em patamares elevados, tendo havido, porém, um decréscimo em torno de **-16,02%**, passando de **R\$ 1.306.257.633,23** (um bilhão, trezentos e seis milhões, duzentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e trinta e três reais e vinte e três centavos) para **R\$ 1.096.934.674,73** (um bilhão, noventa e seis milhões, novecentos e trinta e quatro mil, seiscentos e setenta e quatro reais e setenta e três centavos), consoante demonstrativo abaixo.

Na Tabela 47 do Relatório das Contas do Governador tem-se o montante de recursos transferidos pelo Estado a instituições privadas sem fins lucrativos por item de despesa.

Despesa por item de Despesa	2019	2018*	Var.%	Part.%**
Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão	857.986.990,01	1.010.767.827,14	-15,12%	78,22%
Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos - Convênios	202.548.360,52	231.920.912,50	-12,66%	18,46%
Demais Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos	15.282.202,35	18.097.910,83	-15,56%	1,39%
Contribuições - Convênios	208.433,87	0,0		0,02%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica - Contrato de Gestão	0,00	11.145.244,43		0,00%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional - Convênios	4.593.601,67	6.400.762,06	-28,23%	0,42%
Termo de Incentivo à Cultura - Mecenato	0,00	10.706,64		0,00%
Bilhete Único Intermunicipal	4.483.175,85	3.711.665,72	20,79%	0,41%
Contrato de Patrocínio	6.319.790,00	4.776.352,11	32,31%	0,58%
Transferências a Instituições de Caráter Assistencial, Médica, Cultural e Educacional	0,00	1.076.776,00		0,00%
Subvenções Sociais - Convênios	163.901,14	692.517,72	-76,33%	0,01%
Termo de Cooperação	182.728,75	0,0		0,02%
Indenizações	5.165.490,57	11.890.288,91	-56,56%	0,47%
Contribuições - Contratos de Gestão	0,00	5.766.669,18		0,00%
TOTAL	1.096.934.674,73	1.306.257.633,23	-16,02%	100,00%

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776%)

** Participação em relação ao montante da transferência a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2019

As **Organizações Sociais**, através de **Contratos de Gestão**, foram as instituições mais beneficiadas quanto aos repasses dos recursos transferidos às Instituições sem fins lucrativos, tendo-lhes sido destinadas o montante de **R\$ 857.986.990,01** (oitocentos e cinquenta e sete milhões, novecentos e oitenta e seis mil, novecentos e noventa reais e um centavo), ou seja, 78,22% do total, e uma diminuição em torno de -15,12% em relação ao exercício anterior.

A Tabela 48 do Relatório da Diretoria de Contas de Governo evidencia os valores empenhados pelo Estado, no ano de 2019, no item de despesa “Transferências a Organizações Sociais - Contrato de Gestão”, tendo como credoras as seguintes Organizações Sociais:





Tabela 48 - Repasses do estado para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	2019	2018*	Var%	Part%
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar	605.301.266,71	730.475.847,88	-17,14%	70,55%
Instituto Centro de Ensino Tecnológico	124.515.491,68	127.829.412,04	-2,59%	14,51%
Instituto Agropolos do Ceará	65.044.156,05	91.929.269,48	-29,25%	7,58%
Instituto de Arte e Cultura do Ceará	46.262.489,26	37.292.611,39	24,05%	5,39%
Instituto de Desenvolvimento do Trabalho - IDT	16.597.886,31	23.240.686,35	-28,58%	1,93%
SENAI Departamento Regional do Ceará	265.700,00			0,03%
TOTAL	857.986.990,01	1.010.767.827,14	-15,12%	100,00%

Fonte: S2GPR

*Fator de correção: IGP-DI (7,6776)

** Participação em relação ao montante das transferências a organizações sociais – contrato de gestão, realizadas no exercício de 2019.

Com base no demonstrativo anterior, verifica-se que 70,55% do montante transferido foi destinado ao Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar, o qual obteve uma diminuição de recursos em 17,14% em comparação ao ano anterior.

Chama a atenção ainda um aumento significativo de 24,05% dos recursos transferidos ao Instituto de Arte e Cultura do Ceará, quando comparado ao ano de 2018, bem como o contrato de gestão firmado com o SENAI Departamento Regional do Ceará, no valor de R\$ 265.000,00 (duzentos e sessenta e cinco mil reais).

O Tribunal de Contas do Estado, conforme os relatórios das contas de governo anteriores, tem chamado a atenção para o risco de desvios e desperdícios de recursos públicos. Ademais, tem sido alvo de questionamento a ausência da prestação de contas dos contratos de gestão, acompanhados de documentos, informações e demonstrativos de natureza contábil, para análise deste Tribunal quando da apreciação das Contas Anuais dos órgãos e entidades estaduais. O parágrafo único do art. 70 da Carta Federal estabelece, de forma peremptória, a obrigatoriedade de prestação de contas de qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos.

Recentemente, por força da Resolução nº 3389/2019 (Processo nº 11038/2012-1), esta Corte de Contas determinou que a Secretaria de Controle Externo “...em processo apartado que realize auditoria nos contratos de gestão dos últimos 05 (cinco) anos celebrados entre o Estado do Ceará e o Instituto Agropolos, analisando, entre outros pontos: a legalidade da formalização do contrato de gestão, os procedimentos licitatórios realizados com os recursos públicos estaduais, os balancetes e os demonstrativos dos gastos, os extratos bancários pela qual foram movimentados os recursos recebidos, e a conciliação bancária se necessária, a relação dos bens adquiridos e sua localização e as rescisões de contrato de trabalho de pessoal.” Tal decisão, no entanto, encontra-se suspensa em razão do Recurso de Reconsideração nº 15719/2019-6.

Vale salientar que as Contas Anuais de Gestão devem ser apresentadas no Sistema Ágora do TCE/CE, que disponibiliza os campos necessários para registro pertinente aos Contratos de Gestão. O Sistema Ágora, que tem por finalidade a automatização da análise do processo de prestação de contas do TCE-CE, proporciona ao jurisdicionado Manual de Uso e vídeos tutoriais de como utilizar as funcionalidades, no entanto, até o momento não tivemos nenhuma conta do AGORA analisada com estas informações.



Por fim, corroboro com a Diretoria de Contas de Governo, no seu Relatório das Contas do Governador, quanto ao Quadro 01 - Ressalvas e as respectivas recomendações do exercício de 2019, que aponta a necessidade por parte do jurisdicionado de fiscalização do **cumprimento do Manual de Celebração de Contratos de Gestão e do aperfeiçoamento do processo de formalização e avaliação da execução dos contratos de gestão.**

Da mesma forma, acolho posicionamento da unidade técnica no Quadro 2 - Ocorrências e as respectivas recomendações do exercício de 2019, acerca da adoção de medidas necessárias para a **regulamentação da forma de apropriação dos saldos remanescentes dos contratos de gestão**, e a sua respectiva **transparência**, bem como que a SEPLAG, na elaboração do relatório de acompanhamento dos contratos de gestão, **apresente as despesas com recursos humanos de forma detalhada, discriminando aquelas passíveis de enquadramento como atividade-fim do serviço público**, uma vez que terão impacto no limite de pessoal da LRF.

E por fim, acompanho o setor técnico quanto ao Quadro 03 – Alertas emitidos com base no exercício de 2019, referente ao item 2, quando propõe alertar ao Poder Executivo quanto ao equilíbrio das contas públicas diante do volume de despesa com pessoal considerado para fins de limite na LRF bem como **as despesas com contrato de gestão**, pensionistas e abono permanência.

9 – DA DESPESA COM TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA

9.1 – TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DE ATIVIDADE FIM

Uma das graves questões verificadas no exame das contas do governador nos últimos anos se trata da **terceirização de mão de obra** em substituição a servidores públicos, a denominada **terceirização de atividade fim**. Em que pese as sucessivas advertências realizadas por esta Corte de Contas, desde 2009, o Governo tem insistido nessa prática e permanecido indiferente aos sistemáticos apontamentos efetuados pela Área Técnica acerca da matéria. Há, a meu juízo, omissão da Administração Estadual, pois, até a presente data, não se obteve notícia de qualquer medida saneadora implementada na órbita estadual.

Como se sabe, a transferência de atividade-fim da Administração para terceiros é irregular, na medida em que terceirizar serviços que sejam inerentes e privativos do servidor público é um modo de burlar o dever constitucional de promover o ingresso no serviço público pela via do concurso público, nos termos do **art. 37, inciso II**, da Constituição Federal de 1988 (Princípio Constitucional do Concurso Público).

O tema não carece de maiores debates, visto que tanto a doutrina majoritária, como a jurisprudência pacífica, já fixaram o entendimento de que só é possível a contratação de mão de obra na Administração Pública quando se tratar de atividade-meio. Nesse sentido, destaco conhecido julgado do Tribunal de Contas da União sobre a matéria:

2.10 Em face da permissão legal à terceirização no serviço público, faz-se necessário analisar seus limites. A **terceirização sem freios configuraria fraude à disciplina constitucional para o provimento de cargos na administração pública mediante seleção por concurso público.**

(...)

2.11 Parece-nos bastante claro que o atual ordenamento legal exclui a possibilidade de terceirização da própria atividade-fim do órgão da administração. Os órgãos públicos não podem delegar a terceiros a execução integral de atividades que constituem sua própria



razão de ser, sob pena de burla à exigência constitucional do concurso público para o acesso ao cargo, e, ainda, à própria lei trabalhista.

2.12 Em resumo, quanto à viabilidade legal de terceirização de serviços pela administração pública, pode-se concluir que tal prática é lícita apenas no que diz respeito às atividades-meio dos entes públicos, não sendo cabível adotá-la para o exercício de atividades pertinentes a atribuições de cargos efetivos próprios de seus quadros.

[TCU - ACÓRDÃO nº 1520/2006 – PLENÁRIO – RELATOR: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA – SESSÃO: 23/08/2006] (grifos nossos)

Do mesmo modo, esta Corte de Contas tem diversos precedentes¹ se manifestando categoricamente contra qualquer terceirização de atividade-fim do Estado, dentre os quais, reproduzo o ementário do decisório que se segue:

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

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

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

Trazidas essas breves considerações, em relação à terceirização de atividade-fim, designada no elemento 34 – *outras despesas de pessoal decorrente de terceirização* e sujeita aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 18, §1º²), de acordo com dados extraídos do S2GPR, para o exercício de 2019, observa-se que o Estado dispendeu o montante de **R\$ 673.747.421,33 (seiscentos e setenta e três milhões, setecentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e vinte e um reais e trinta e três centavos)**. Em comparação ao exercício anterior, verifica-se um aumento percentual real de **0,44%** anual e acumulado de **35,88%** nos últimos cinco anos. O gráfico, a seguir, demonstra a escalada da despesa empenhada com terceirização de atividade-fim nos últimos dez anos:



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2009 a 2018 foram atualizados pelo IGP-DI

- 1 Resolução nº 0919/2009 (Processo nº 05292/2004-2), Acórdão nº 0043/2011 (Processo nº 01894/2010-1), Resolução nº 2304/2006 (Processo nº 00685/2001-8) e Resolução nº 0176/2011 (Processo nº 03626/2007-5).
- 2 Art. 18. (OMISSIS)
§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal."



Considerando a série histórica, o que se percebe é que o Estado do Ceará tem se utilizado da terceirização em substituição a servidores públicos como válvula de escape à realização de concursos públicos, com vistas a contornar a regra do art. 37, inciso II, da Constituição Federal de 1988.

No exercício de 2019, dentre os órgãos estaduais que tiveram mais recursos empenhados no **elemento 34**, chama atenção os órgãos vinculados à Saúde, principal área atingida por essa fragilidade, chegando a superar em mais de **1000%** o dispêndio com o próprio quadro de servidores efetivos, como demonstrado na tabela a seguir:

Órgão/Entidade	Outras desp. de pessoal decorrente de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Hospital Geral De Fortaleza	R\$ 142.836.883,66	R\$ 5.528.310,52	2583,73%
Hospital Dr Carlos Alberto Studart Gomes - Messejana	R\$ 111.809.415,27	R\$ 7.480.362,59	1494,71%
Hospital Geral Dr. Cesar Cals De Oliveira	R\$ 53.392.343,43	R\$ 4.257.103,88	1254,19%
Hospital De Saúde Mental De Messejana	R\$ 8.662.590,79	R\$ 961.869,42	900,60%
Hospital Infantil Dr. Albert Sabin	R\$ 74.207.201,59	R\$ 8.996.365,51	824,86%
Hospital São Jose De Doenças Infecciosas	R\$ 15.416.239,20	R\$ 2.020.710,45	762,91%
Hosp.Geral Policia Militar Jose Martiniano De Alencar	R\$ 13.285.295,01	R\$ 2.544.901,98	522,04%
Centro Integrado De Diabetes E Hipertensão	R\$ 1.042.081,65	R\$ 377.104,39	276,34%
Centro De Hematologia E Hemoterapia Do Ceara	R\$ 12.626.904,00	R\$ 5.697.525,29	221,62%
Centro Saúde Escola – Meireles	R\$ 856.233,11	R\$ 405.986,11	210,90%
Coordenadora Regional De Saúde – Sobral	R\$ 235.759,43	R\$ 128.658,67	183,24%
Superintendência De Obras Hidráulicas	R\$ 4.746.738,86	R\$ 3.683.036,34	128,88%
Coordenadoria Regional De Saúde – Iguatu	R\$ 133.463,42	R\$ 104.500,00	127,72%
Centro Odontológico Tipo II - Rodolfo Teófilo	R\$ 242.352,82	R\$ 197.726,07	122,57%
Coordenadoria Regional De Saúde - Baturité	R\$ 97.206,02	R\$ 82.147,90	118,33%
Centro Odontológico - Tipo I	R\$ 1.243.199,44	R\$ 1.272.265,12	97,72%
Centro De Ref. Em Dermatologia Sanitária Dona Libânia	R\$ 292.656,46	R\$ 390.998,33	74,85%
Centro Odontológico - Tipo II - Joaquim Távora	R\$ 390.955,81	R\$ 546.609,59	71,52%
Coordenadoria Regional De Saúde - Fortaleza	R\$ 86.311,82	R\$ 132.900,00	64,94%
Instituto De Prevenção Do Câncer	R\$ 711.160,09	R\$ 1.102.396,32	64,51%
Laboratório Central De Saúde Publica	R\$ 1.045.753,28	R\$ 4.840.950,11	21,60%
Conselho Estadual De Educação	R\$ 320.148,43	R\$ 2.224.627,37	14,39%
Fundo Estadual De Saúde	R\$ 93.048.879,71	R\$ 712.774.570,75	13,05%
Secretaria Da Infraestrutura	R\$ 452.590,89	R\$ 4.714.330,30	9,60%
Secretaria Da Prot. Social, Justiça, Cidadania, Mulheres	R\$ 5.534.771,37	R\$ 59.369.413,13	9,32%



Fundação Universidade Estadual Do Ceara	R\$ 20.099.278,04	R\$ 240.637.346,44	8,35%
Secretaria Da Educação	R\$ 82.921.418,23	R\$ 1.876.422.887,04	4,42%
Assembleia Legislativa	R\$ 10.464.812,31	R\$ 313.323.030,53	3,34%
Secretaria Da Fazenda	R\$ 11.811.727,56	R\$ 608.897.037,24	1,94%
Tribunal De Contas Do Estado	R\$ 1.945.017,37	R\$ 172.039.621,95	1,13%
Secretaria Da Administração Penitenciária	R\$ 3.779.799,75	R\$ 335.323.733,44	1,13%
Superintendência Da Polícia Civil	R\$ 8.232,51	R\$ 495.196.521,99	0,00%
Total	R\$ 673.747.421,33	R\$ 4.871.675.548,77	13,83%

Fonte: Retirado do Relatório Técnico da Gerência de Contas de Governo.

Dentro dessa contextualização, aproveito a oportunidade para registrar minha divergência em relação ao Parecer do Ministério Público de Contas, que entendeu que o montante dispendido no **elemento 34** não pareceu abusivo, por considerar que o volume total de terceirização de atividade-fim representa apenas **13,83%** do total da despesa com pessoal e encargos do Estado. Pedindo todas as vênias à nobre Procuradoria de Contas, há tempos venho alertando que a terceirização da atividade-fim vem crescendo ano após ano, demonstrando um verdadeiro descompasso da Administração estadual com os ditames constitucionais estabelecidos (art. 37, inciso II, da CF/88).

Compreendo que não há como relevar a ressalva e respectiva recomendação quanto a esse ponto, sobretudo, quando se trata da área de **saúde**, não havendo espaço para se arguir “peculiaridades” do setor. O que se tem verificado, na verdade, é um sucateamento do sistema público de saúde cearense, devido à falta ou inversão de prioridades e ao descaso com os profissionais da área, que, em sua maioria, possuem vínculos precários com o Estado, seja via contrato de gestão, seja via cooperativas médicas.

Ademais, observo que a recomendação registrada pelo Relator na minuta do parecer prévio alterou a redação sugerida pela Equipe Técnica do Tribunal, que havia recomendado aos órgãos que se abstivessem de contratar terceirizados para exercício de atividade-fim, ao passo que o Relator votou pela redução desse tipo de contratação. Nesse ponto, compreendo que a redação técnica é mais efetiva sob o ponto de vista de coibir a prática ilegal.

Desta feita, diante da reincidência da ocorrência epigrafada, corroboro a manifestação da Unidade Técnica no sentido de repisar a **recomendação** que se apresenta a seguir (reiterada desde 2009), sem que nenhuma medida tenha sido tomada nesse intervalo:

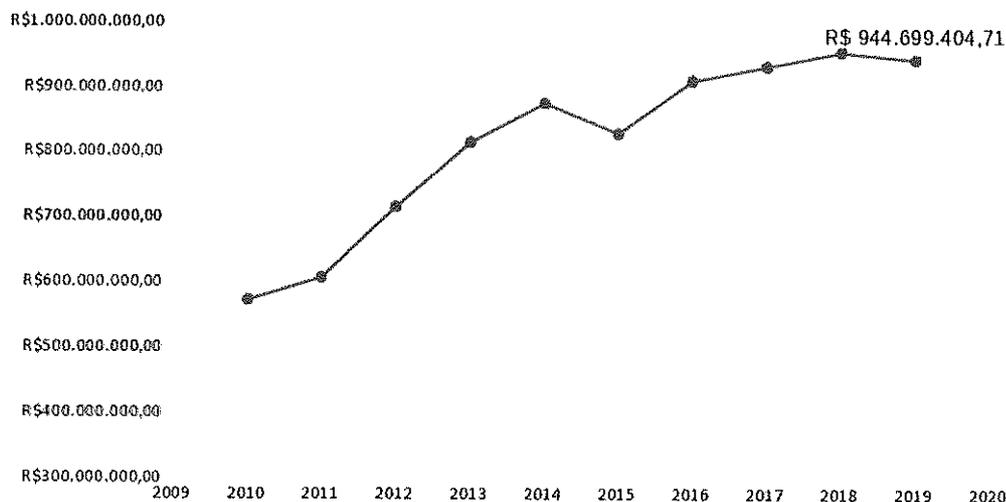
- A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividade-fim), sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

9.2 – TERCEIRIZAÇÃO DE MÃO DE OBRA DE ATIVIDADE-MEIO

Outro ponto relevante a ser examinado se refere à terceirização de atividade-meio, que, embora lícita, carece de atenção devido aos vultosos montantes nela empenhados. Aloca-do no elemento **37 – locação de mão de obra**, o montante dispendido nessa rubrica em 2018 foi de **R\$ 944.699.404,71 (novecentos e quarenta e quatro reais, seiscentos e noventa e nove mil, quatrocentos e quatro reais e setenta e um centavos)**, reduzindo em **1,18%** (em termos reais) em comparação ao exercício anterior, mas ainda mantendo um **aumento real 13,80%** considerando os últimos cinco anos. O gráfico a seguir demonstra a evolução gráfica da despesa empenhada com terceirização de atividade-meio nos últimos dez anos:



TERCEIRIZAÇÃO - ATIVIDADE-MEIO - 33903700 - CEARÁ



Fonte: Banco de dados do S2GPR

* Os valores dos exercícios de 2010 a 2018 foram atualizados pelo IGP-DI

Cabe destacar que a rubrica 37 não é incluída no cálculo dos limites fixados na LRF, por uma interpretação ampla conferida ao §1º do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal. **Desta forma, o que se verifica é um estímulo para a Administração Pública extinguir cargos, não computando mais os dispêndios no montante de pessoal, mesmo que em seguida preencha pela via da terceirização a lacuna deixada pelo cargo extinto.**

Em consulta ao S2GPR, verifica-se que, no exercício de 2019, vários órgãos não contabilizaram dispêndios na rubrica 34, concentrando os gastos na rubrica 37, e assim, não sendo computados nas despesas com pessoal para limites da LRF. **É necessário que estes gastos sejam examinados com a devida atenção e cautela.**

Outrossim, também se demonstra preocupante outra ocorrência inerente à terceirização de atividade-meio, qual seja, **a indicação, à empresa fornecedora de mão de obra, de nomes de pessoas a serem recrutadas como terceirizados**, o que dá ensejo ao “apadrinhamento” e outras condutas proibidas, como o nepotismo. **É fato de que, não raro, muda a pessoa jurídica prestadora do serviço mas não as pessoas físicas que, concretamente, o executam.** O Ministério Público de Contas, por ocasião do Parecer nº 0182/2011, referente às Contas de Governo do exercício de 2010, já alertou sobre a prática, consoante se observa, *in verbis*:

Ainda sobre a temática da mão-de-obra terceirizada, advirta-se que, mesmo a terceirização lícita, ou seja, de atividade-meio, pode violar o princípio da impessoalidade consoante entendimento do TCU quando houver **indicação, à empresa fornecedora de mão-de-obra, de nomes de pessoas para serem recrutadas como terceirizados**, uma vez que tal conduta configura favorecimento pessoal e, a depender do grau de parentesco, até nepotismo.

Com efeito, face ao entendimento do TCU, entende-se necessário que o Estado do Ceará divulgue a lista de seus terceirizados, cruze esses dados com o de seus servidores públicos, a fim de averiguar eventual favorecimento pessoal e/ou nepotismo no âmbito da terceirização de mão de obra. (grifos no original)



Assim, considerando que a **terceirização de mão de obra de atividade-meio** dá azo ao favorecimento pessoal e que tal despesa tem atingido, ao longo dos anos, patamares bastante elevados, entendo por imperioso manter as recomendações que se seguem (efetuadas para as contas de 2017, contudo, não foram reiteradas pela Gerência de Contas de Governo para o exercício de 2019):

- **A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;**
- **A todas as Secretarias do Estado que proíbam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.**



10. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2019

No quadro abaixo, em adição às **13 (treze) ressalvas** e às **25 (vinte e cinco) ocorrências**, bem como às **40 (quarenta) recomendações** tratadas pela Diretoria de Contas de Governo em sua manifestação, assim como as catalogadas pelo Ministério Público de Contas, as quais acompanho na íntegra, acrescento também as ressalvas a seguir e respectivas recomendações:

RESSALVAS	RECOMENDAÇÕES
1. Não publicação do RREO (6º bimestre) e do RGF (3º quadrimestre) de 2019 com dados definitivos no prazo previsto na Legislação;	À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão fiscal do terceiro quadrimestre, como os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente;
2. Ausência de contingenciamento de despesa diante da insuficiência de arrecadação;	Ao Poder Executivo que se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, que promova, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.
3. Divergência do Limite de Despesa com Pessoal do Poder Executivo, constante na LDO em relação ao apresentado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal constante no site da Secretaria da Fazenda, bem como o evidenciado no SICONFI (sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro) constante no site da STN	À Secretaria de Planejamento e Gestão que elabore a Lei de Diretrizes Orçamentária de modo que os limites de despesas com pessoal esteja de acordo com que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, que o limite Máximo de Despesa com Pessoal do Poder Executivo seja de 49% em relação a Receita Corrente Líquida;
4. Ausência de detalhamento no Ativo não circulante da Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária;	À Secretaria da Fazenda que a adote medidas visando demonstrar também no Ativo não Circulante, onde o volume de recursos é maior, os valores específicos de Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária;
5. Elevado dispêndio de recursos públicos para contratação de profissionais terceirizados para a atividade meio, alocados na rubrica contábil 37 – locação de mão de obra, que podem estar sendo utilizados como terceirização de atividade	A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;



fim de forma oculta, em desatendimento ao art. 37, II, da Constituição Federal, assim como os Princípios Constitucionais da Impessoalidade e da Moralidade;

A todas as Secretarias do Estado que proibam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

verid

CONCLUSÃO

Verifica-se, ao longo dos anos, que esta Corte de Contas tem envidado esforços no sentido de aprimorar os Relatórios elaborados pelos servidores com o objetivo de analisar a gestão de recursos do Estado em confronto com as normas constitucionais, legais, regulamentares e de execução orçamentária e financeira do orçamento público estadual, bem assim com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

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

Isto posto, e

CONSIDERANDO que restou evidenciado no Relatório da Diretoria de Contas de Governo deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado demonstra, adequadamente, a posição **orçamentária** do Estado no exercício de 2019 revelando, contudo, algumas divergências no que tange as peças orçamentárias em relação a LRF;

CONSIDERANDO que está retratado no Relatório da Diretoria deste Tribunal que o Balanço Geral do Estado **não** demonstra, adequadamente, a posição patrimonial do Estado, no Exercício de 2019, e que **não** foram respeitados alguns parâmetros definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF;

CONSIDERANDO que restou constatado no Relatório da Unidade Técnica deste Tribunal a impossibilidade de se mensurar com exatidão a posição financeira do Estado para o exercício de 2019 em razão da Sistema S2GPR não emitir relatórios compatíveis com o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa;

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

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

CONSIDERANDO, portanto, que as falhas e deficiências apontadas, geradoras de **13 (treze) ressalvas assim como as 25 (vinte e cinco) ocorrências verificadas** por parte da Diretoria de Contas de Governo, as quais considero como **38 (trinta e oito) ressalvas e também as 51 (cinquenta e uma) recomendações trazidas pelo Relator**, bem como **05 (cinco) ressalvas e 6 (seis) recomendações** adicionais tratadas por esta Conselheira, totalizando, então, **43 (quarenta e três) ressalvas e 57 (cinquenta e sete) recomendações**, que, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação da prestação de contas anual do Governador do Estado do Ceará, alusiva ao exercício financeiro de 2019, devem ser corrigidas, para que não acarretem prejuízos ao cumprimento de normas legais e dos instrumentos de planejamento e execução orçamentárias;

CONSIDERANDO que a flexibilização sobre assuntos fiscais estratégicos, como o resultado primário, resultado nominal e o limite de despesa com pessoal, é a receita da tragédia fiscal que outros estados da federação já estão experimentando;



Dessa forma, com base em todo o exposto, considerando que a análise conduz à conclusão de que o Poder Executivo não observou integralmente os princípios fundamentais da contabilidade, aplicados à Administração Pública, posto que o balanço patrimonial não retrata a realidade patrimonial do Estado para o exercício de 2019 e em razão das inconsistências apontadas no Relatório da Unidade Técnica e as tratadas nesta manifestação, e que necessitam a adoção de medidas saneadoras, para que, nas próximas análises das Contas do Governador não sejam reincidentes e não venham a ensejar a consequente desaprovação da Contas, **VOTO** nos seguintes termos:

A) ACOMPANHANDO as ressalvas e recomendações propostas pelo Relator, divergindo apenas em relação às recomendações 16 e 17 (a qual sugeri redação diferente³) e, ainda, incluo **05 (cinco) ressalvas e 06 (seis) recomendações** tratadas na presente Declaração de Voto e listadas a seguir:

01) À Secretaria da Fazenda que divulgue o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre, bem como o de Gestão fiscal do terceiro quadrimestre, como os dados definitivos no período determinado pela LRF, ou seja, até 30 de janeiro do ano subsequente;

02) Ao Poder Executivo que se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, que promova, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias;

03) À Secretaria de Planejamento e Gestão que elabore a Lei de Diretrizes Orçamentaria de modo que os limites de despesas com pessoal esteja de acordo com que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, que o limite Máximo de Despesa com Pessoal do Poder Executivo seja de 49% em relação a Receita Corrente Líquida;

04) À Secretaria da Fazenda que a adote medidas visando demonstrar também no Ativo não Circulante, onde o volume de recursos é maior, os valores específicos de Dívida Ativa Tributária e Dívida Ativa não Tributária;

05) A todas as Secretarias do Estado que utilizem a terceirização de mão de obra somente em se tratando de atividades acessórias (como apoio, limpeza e vigilância) e desde que não importe em substituição de servidores de carreira;

³ RECOMENDAÇÃO 16 - A todas as Secretarias do Estado que se abstenham de contratar terceirizados para a realização de atividades inerentes a servidores públicos (atividadefim), e avaliem a necessidade de realização de concurso público, sob pena de ofensa ao art. 37, inciso II, CF/88.

RECOMENDAÇÃO 17 - À Secretaria da Fazenda e Procuradoria-Geral do Estado que adote providências necessárias à modernização e atualização dos sistemas de informática utilizados, de modo a proporcionarem qualidade, eficiência e transparência de informações relativas à gestão da Dívida Ativa do Estado, especialmente, no tocante à 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, visando atender à necessidade de acompanhar a cobrança desses recursos públicos, bem como, evitar sua prescrição.



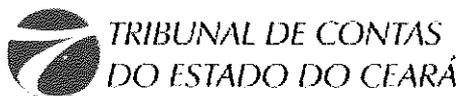


06) A todas as Secretarias do Estado que proibam a indicação de nomes de profissionais para serem contratados por empresas fornecedoras de mão de obra terceirizada contratadas pelo Poder Público.

É como voto.

Fortaleza, 02 de julho de 2020.


Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. R HOLDEN QUEIROZ -

Versam os autos acerca das **Contas do Governador do Estado do Ceará**, Sr. **Camilo Sobreira de Santana**, referentes ao exercício financeiro de 2019, para emissão de **Parecer Prévio**, nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará de 1989.

No exame inicial, o órgão instrutivo emitiu a Informação n.º 00013/2020, por meio da qual enumerou questões inerentes à conta em apreço:

Considerando que o documento em anexo versa sobre o atendimento das recomendações emitidas pelo parecer prévio das contas de governo do exercício de 2018 e das novas ocorrências identificadas durante a análise das contas de governo do exercício de 2019, bem como sobre questões relacionadas à renúncia fiscal no Estado do Ceará;

Encaminha o presente feito ao Conselheiro Relator para que tome as providências que achar necessárias para a continuidade da instrução processual;

Houve a concessão de prazo, ao Chefe do Poder Executivo Estadual, para se manifestar acerca das considerações da unidade técnica (Despacho Singular n.º 02343/2020).

Cabe, aqui, fazer digressão acerca da relevância da supracitada oitiva.

É de conhecimento do Plenário desta Corte que, desde quando atuava como Procurador de Contas, defendo que seja oportunizado ao Governador espaço para, querendo, pronunciar-se sobre as ocorrências e ressalvas verificadas ao longo do exame de sua prestação de contas. Enfatizei a importância dessa diligência também em seara acadêmica:

Assim, o parecer prévio se mostra como um dos espaços e momentos processuais mais relevantes para o desenvolvimento do debate público sobre a efetiva execução orçamentária dos investimentos públicos essenciais à promoção dos direitos fundamentais e objetivos da República.

Para que esse debate de fato ocorra, é fundamental a oitiva do chefe do Poder Executivo nesse procedimento. Além de dar efetividade ao contraditório e à ampla defesa, conforme já reconheceu o STF, é precisamente por ocasião da apreciação das contas de governo que se terá a oportunidade de analisar, com a atenção



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. RHOOLDEN QUEIROZ -

necessária, as razões das escolhas governamentais de não realizar determinadas despesas.¹

Nessa ordem de ideias, ressalto o relevante avanço coordenado pelo relator do feito, no sentido de, conforme já realizado em contas pretéritas, elevar o grau de perfeição jurídica do parecer prévio, além de conferir maior solidez às conclusões deste Tribunal.

Prestados os esclarecimentos tempestivamente, o feito seguiu para reexame e gerou o Relatório Anual das Contas do Governador do Estado do Ceará, exercício 2019. A Diretoria de Contas de Governo sugeriu a **aprovação com ressalvas** desta Prestação de Contas Anual.

O Ministério Público de Contas opinou pela **aprovação com ressalvas** das contas em comento, nos termos do Parecer n.º 03415/2020:

Assim, diante do exposto e do que dos autos consta, em especial do Relatório Anual da Gerência de Contas de Governo/SECEX, opina o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS** junto ao **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ** no sentido de que seja emitido **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO, COM RESSALVAS** das contas de governo do exercício de 2019, nos termos do art. 42 da Lei Estadual n.º 12.509/95 - LOTCE c/c art. 30, inciso III, alínea a, e § 3.º do RITCE, nos termos acima delineados.

Nesse sentido, o **MPC corrobora, nos termos do item 14 retro e com as exceções apontadas, as Recomendações sugeridas pela Gerência de Contas de Governo** no Capítulo 8 do Relatório Técnico.

Outrossim, o **MPC sugere a inclusão das Recomendações constantes do item 14.1** da presente manifestação ministerial.

É o parecer, salvo melhor juízo, que submetemos aos Senhores Conselheiros.

Antes de adentrar propriamente o mérito do feito, destaco o minudente trabalho elaborado pelos servidores integrantes da Diretoria de Contas de Governo, capitaneados pelo Conselheiro Edilberto Pontes, relator das presentes contas, a cujo voto **adiro**, desde já, com os destaques abaixo consignados, pertinentes a temáticas que considero sensíveis:

¹ QUEIROZ, Rholden Botelho de. **O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República.** Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020, p. 246.



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. ROLDEN QUEIROZ -

Primeiramente, no tocante ao **Planejamento e Execução Orçamentária**, saliento a relevância de seu escopo, o qual, em meu sentir, é ponto nodal do controle da Administração Pública, tanto pelo Tribunal de Contas como pela sociedade, qual seja: acompanhamento dos resultados estabelecidos no PPA e sua integração com a LOA, e não apenas no aspecto da execução orçamentária em si, mas também em relação à entrega de produtos (bens e serviços para a sociedade), que podem ser avaliados quanto à sua eficácia, eficiência e economicidade. E, em última instância, representa a concretização dos direitos previstos nas normas constitucionais.

Ressalto que esta Corte de Contas, consoante Processo n.º 10.145/2016-3², identificou uma série de fragilidades nas atividades de avaliação e monitoramento das políticas públicas do PPA 2016-2019, em especial, quanto ao primeiro aspecto.

Consigno que referido feito já foi apreciado: o Plano de Ação ofertado foi considerado apto, tanto que, posteriormente, homologado (Resolução n.º 1482/2019). Atualmente, encontra-se em fase de monitoramento (Processo n.º 27768/2019-2).

Ainda sobre o supracitado tópico, é relevante salientar que, ao examinar o cumprimento, no exercício de 2019, das recomendações exaradas pelo Tribunal quando da análise das contas atinentes ao exercício de 2018, o órgão instrutivo observou que várias delas estão em fase de implementação, algumas atendidas e outras não atendidas.

Reitero, aqui, a importância do exercício do contraditório, uma vez que a defesa acostou a manifestação da Comissão Gestora Intersectorial para

² Auditoria sobre diagnóstico objetivando revelar o panorama atual das atividades de monitoramento e avaliação de políticas públicas pelo Poder Executivo Estadual, traçadas para o acompanhamento do PPA período 2016/2019.



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. R HOLDEN QUEIROZ -

Aplicação do Plano de Ação para Sanar Fragilidades das Contas de Governo - PASF Contas de Governo no que diz respeito à observância às recomendações do exercício anterior.

Nesse contexto, a Diretoria de Contas de Governo, ao final de seu relatório, elencou ressalvas e ocorrências, bem como recomendações no tocante ao Planejamento e Execução Orçamentária, **em relação às quais declaro minha aquiescência.**

Outro aspecto das Contas do Governador que costumo abordar é o relativo à **Execução Orçamentária da Despesa**. Consoante demonstrou a Diretoria (fls. 84), em 2019, de uma forma geral, a execução da despesa alcançou um nível **EFICAZ³ (88,14%)**.

Todavia, ao se analisar o desempenho sob o enfoque dos **grupos de despesa**, verificam-se algumas **discrepâncias** na realização dos dispêndios:

Quadro 01 – Despesa Orçamentária por Categoria e Grupo – 2019 (R\$1,00)

Especificações	Dotação Inicial (A)	Dotação Atualizada (B)	Empenhado (C)	Realização (C/B)
Despesa Corrente	24.710.763.236,10	25.304.164.106,14	24.418.185.355,61	96,50%
Juros e Encargos da Dívida	13.641.887.667,34	13.301.415.474,44	13.056.271.015,69	98,16%
Outras Despesas Correntes	625.907.746,00	626.907.746,00	617.927.775,94	98,57%
Pessoal e Encargos Sociais	10.442.967.822,76	11.375.840.885,70	10.743.986.563,98	94,45%
Despesa de Capital	4.726.991.925,45	6.024.295.725,81	3.344.418.066,58	55,52%
Investimentos	3.656.643.095,45	4.304.573.304,26	2.223.711.563,84	51,66%
Inversões Financeiras	92.986.000,00	164.288.250,31	151.687.313,16	92,33%
Amortização da Dívida	977.362.830,00	1.555.434.171,24	969.019.189,58	62,30%

3 Utilizou-se neste voto a seguinte classificação: EFICAZ (execução da despesa ≥ 75%), RAZOÁVEL (50% ≤ execução da despesa < 75%) e INEFICAZ (execução da despesa < 50%).



**PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. ROLDEN QUEIROZ -**

Reserva de Contingência	260.680.228,05	171.420.241,00	0,00	-
Total Geral	29.698.435.389,60	31.499.880.072,95	27.762.603.422,19	88,14%

Fonte: Relatório da Comissão – fls 84 (adaptado)

Do Quadro 01 acima, observa-se que os grupos ligados à **Despesa Corrente** atingiram um nível de execução **EFICAZ** (Juros e Encargos da Dívida: **98,16%**, Outras Despesas Correntes: **98,57%** e Pessoal e Encargos Sociais: **94,45%**).

No que se refere às **Despesas de Capital**, apenas o grupo Inversões Financeiras atingiu um nível de execução **EFICAZ (92,33%)**. A Amortização da Dívida obteve uma execução **RAZOÁVEL (62,30%)**, assim como os Investimentos (**51,66%**).

No que se refere especificamente aos **Investimentos**, consoante destacou a Diretoria (fls. 93), em 2019, houve um **decréscimo de 29,36%** (R\$ 924,32 milhões) no aporte de recursos para esse grupo, quando comparado ao exercício anterior, o que causa preocupação na medida em que, além dessa redução, somente foi executado um pouco mais da metade do que foi autorizado (51,66%).

De outra parte, é oportuno salientar que algumas dessas despesas dependem de fontes de recursos outras que não são próprias do Estado, a exemplo das receitas decorrentes de operações de crédito externas e internas, as quais, se não realizadas, podem comprometer a execução dos programas a elas relacionados.

No Quadro 02 abaixo, pode-se observar a execução dos **investimentos** realizados por função (2019), considerando-se apenas as fontes de receitas consideradas **próprias** do Estado⁴:

4 Foram utilizadas, para a presente análise as seguintes fontes de receitas: 10000 – TESOURO, RECURSOS ORDINÁRIOS; 10002 – RECURSOS ORDINÁRIOS PARA PROJETOS PRIORITÁRIOS; 1003 – RECURSOS



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. R HOLDEN QUEIROZ -

Quadro 02 – Execução dos Investimentos por funções com base em fontes de recursos próprios do Estado (2019)

FUNÇÃO	AUTORIZADO (A)	EMPENHADO (B)	EXECUTADO % (B/A)
16 - HABITAÇÃO	4.241.252,65	4.189.362,78	98,78%
20 - AGRICULTURA	88.722.672,43	83.862.919,07	94,52%
13 - CULTURA	13.375.876,63	12.248.060,25	91,57%
02 - JUDICIÁRIA	46.330.808,06	42.001.052,39	90,65%
23 - COMÉRCIO E SERVIÇOS	13.163.783,58	11.887.486,49	90,30%
12 - EDUCAÇÃO	130.238.248,37	110.231.096,81	84,64%
15 - URBANISMO	192.682.110,66	149.663.760,03	77,67%
19 - CIÊNCIA E TECNOLOGIA	7.268.274,31	5.581.708,15	76,80%
27 - DESPORTO E LAZER	11.556.308,45	8.734.717,13	75,58%
10 - SAÚDE	31.951.183,17	21.608.179,53	67,63%
03 - ESSENCIAL À JUSTIÇA	16.361.506,66	11.045.154,18	67,51%
21 - ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	2.568.134,05	1.650.087,25	64,25%
14 - DIREITOS DA CIDADANIA	101.837.852,08	64.492.419,49	63,33%
26 - TRANSPORTE	627.468.018,00	365.772.305,33	58,29%
06 - SEGURANÇA PÚBLICA	162.262.424,21	87.357.548,99	53,84%
01 - LEGISLATIVA	29.614.478,91	15.398.847,14	52,00%

ORDINÁRIOS - CIPP; 10005 - RECURSOS ORDINÁRIOS PARA O SISTEMA ESTADUAL DE RECURSOS HÍDRICOS; 10006 - DIVIDENDOS - CAGECE; 10100 - TESOURO, COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS; 11000 - TESOURO, RECURSOS PROVENIENTES DO FECOP; 11200 - TESOURO, ALIENAÇÃO DE BENS; 14400 - TESOURO, INDENIZAÇÃO PELA EXTRAÇÃO DO PETRÓLEO, XISTO E GÁS; 20700 - OUT. FONTES, COTA-PARTE DA CONTRIBUIÇÃO DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO; 21100 - OUT. FONTES, COTA-PARTE DA CIDE; 25100 - OUT. FONTES, COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AOS RECURSOS DO FUNDEB; 27000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS; 27002 - RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS - MULTAS DE TRÂNSITO; 27303 - TRANSFERÊNCIAS DIRETAS - OUTRAS; 27600 - OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO FIT; 27900 - OUT. FONTES, TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DEFESA CIVIL; 29100 - OUT. FONTES, RECURSOS PROVENIENTES DO SUS; 29200 - OUT. FONTES, REPASSE FUNDO A FUNDO - FNAS; 29201 - REPASSE FUNDO A FUNDO - FUNPEN; 30000 - RECURSOS ORDINÁRIOS; 30002 - RECURSOS ORDINÁRIOS PARA PROJETOS PRIORITÁRIOS; 30003 - RECURSOS ORDINÁRIOS - CIPP; 30100 - COTA-PARTE DO FUNDO DE PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS; 31200 - ALIENAÇÃO DE BENS; 34400 - INDENIZAÇÃO PELA EXTRAÇÃO DO PETRÓLEO, XISTO E GÁS; 62900 - RECURSOS ARRECADADOS DA VENDA DE SELOS DE AUTENTICIDADE; 67000 - OUT. FONTES, RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS; 67002 - RECURSOS DIRETAMENTE ARRECADADOS - MULTAS DE TRÂNSITO; 67600 - RECURSOS PROVENIENTES DO FIT; 67900 - TRANSFERÊNCIAS AO FUNDO DE DEFESA CIVIL e 69201 - REPASSE FUNDO A FUNDO - FUNPEN.



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. R HOLDEN QUEIROZ -

17 - SANEAMENTO	202.234.014,66	93.874.022,58	46,42%
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	24.887.487,63	11.358.742,32	45,64%
24 - COMUNICAÇÕES	12.452.526,80	5.246.320,83	42,13%
11 - TRABALHO	1.129.002,06	251.006,27	22,23%
04 - ADMINISTRAÇÃO	125.327.773,95	21.375.738,95	17,06%
18 - GESTÃO AMBIENTAL	85.194.772,74	11.276.248,56	13,24%
22 - INDÚSTRIA	30.454.801,31	1.278.722,05	4,20%
25 - ENERGIA	33.667.271,46	413.844,11	1,23%
28 - ENCARGOS ESPECIAIS	0,00	0,00	-
TOTAIS	1.994.990.582,83	1.140.799.350,68	57,18%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR.

Em termos gerais, a execução dos investimentos realizados com base em receitas próprias do Estado foi **RAZOÁVEL (57,18%)**.

Ao analisar individualmente as funções acima listadas, obtiveram execução **EFICAZ**: HABITAÇÃO (98,78%), AGRICULTURA (94,52%), CULTURA (91,57%), JUDICIÁRIA (90,65%), COMÉRCIO E SERVIÇOS (90,30%), EDUCAÇÃO (84,64%), URBANISMO (77,67%), CIÊNCIA E TECNOLOGIA (76,80%), e DESPORTO E LAZER (75,58%).

Por sua vez, alcançaram uma execução **RAZOÁVEL** as rubricas: SAÚDE (67,63%), ESSENCIAL À JUSTIÇA (67,51%), ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA (64,25%), DIREITOS DA CIDADANIA (63,33%), TRANSPORTE (58,29%), SEGURANÇA PÚBLICA (53,84%), LEGISLATIVA (52,00%).

Por fim, a execução foi **INEFICAZ** nas funções: SANEAMENTO (46,42%), ASSISTÊNCIA SOCIAL (45,64%), COMUNICAÇÕES (42,13%), TRABALHO (22,23%), ADMINISTRAÇÃO (17,06%), GESTÃO AMBIENTAL (13,24%), INDÚSTRIA (4,20%) e ENERGIA (1,23%).

Ora, é sabido que a realização de investimentos públicos, especialmente em infraestrutura, melhoram a produtividade, promovendo o



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. R HOLDEN QUEIROZ -

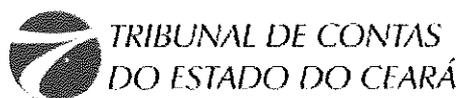
crescimento econômico e influenciando na redução das desigualdades sociais e diminuição da pobreza. Além disso, a construção de escolas, hospitais, praças, ginásios esportivos etc. são meios essenciais para a concretização dos direitos previstos constitucionalmente. Direitos envolvem custos. Quando se deixa de executar parcela do orçamento, especialmente os investimentos, compromete-se a fruição desses direitos, desviando-se dos objetivos constitucionais da República: promover o bem de todos, erradicar a pobreza, diminuir as desigualdades sociais, construir uma sociedade livre, justa e solidária, promover o desenvolvimento (Cf/88, art. 3º).

Ao aprofundar a análise, o Quadro 03, a seguir, apresenta a **execução dos investimentos nas funções ligadas a direitos sociais (CF/88, art. 6º)**, com base nas fontes **próprias** do Estado (2018-2019):

Quadro 03 – Execução dos Investimentos por funções que implementam direitos sociais com base em fontes de recursos próprios do Estado (2018-2019)

FUNÇÃO	2018 (A)		2019 (B)		Variação 2018-2019 [(B-A)/A]
	AUTORIZADO	EXECUÇÃO (%)	AUTORIZADO	EXECUÇÃO (%)	
HABITAÇÃO	6.628.011,79	60,85%	4.241.252,65	98,78%	-36,01%
EDUCAÇÃO	132.664.262,37	86,54%	130.238.248,37	84,64%	-1,83%
DESPORTO E LAZER	12.679.185,82	90,96%	11.556.308,45	75,58%	-8,86%
SAÚDE	72.699.777,57	94,55%	31.951.183,17	67,63%	-56,05%
SEGURANÇA PÚBLICA	189.369.985,46	94,71%	162.262.424,21	53,84%	-14,31%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	23.564.326,92	85,03%	24.887.487,63	45,64%	5,62%
TRABALHO	1.302.620,68	7,92%	1.129.002,06	22,23%	-13,33%
TOTAIS	438.908.170,61	90,82%	366.265.906,54	66,54%	-16,55%

Fonte: Base de dados do S2GPR.



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. R HOLDEN QUEIROZ -

Em termos gerais, infere-se que, se de um lado, a **execução dos investimentos** nas funções acima destacadas foi **RAZOÁVEL** (66,54%), de outro, alcançou percentual bastante inferior quando comparado ao exercício de 2018 (90,82%).

Esses dados sinalizam, em meu sentir, a necessidade de o Governo estadual concentrar maiores esforços na efetivação dos gastos em tela, ainda mais ao se considerar que tal resultado abarca apenas as receitas próprias do Estado.

Ao examinar individualmente as funções, percebe-se que os investimentos em HABITAÇÃO, EDUCAÇÃO e DESPORTO E LAZER alcançaram uma execução acima de 75%, portanto, **EFICAZ**. A SAÚDE e a SEGURANÇA PÚBLICA tiveram um nível **RAZOÁVEL** de execução. Já a execução da ASSISTÊNCIA SOCIAL e do TRABALHO foi **INEFICAZ**.

Vale registrar ainda que, salvo no caso da função ASSISTÊNCIA SOCIAL, em termos nominais, o aporte de recursos autorizados para estas rubricas foi inferior quando comparado ao ano anterior.

Em geral, o montante autorizado, em 2019, foi **16,55% (R\$ 72.642.264,07)** menor que o destinado em 2018, o que foi provocado, principalmente, pela queda no montante atribuído à SAÚDE, que teve uma **redução de 56,07% (R\$ 40.748.594,40)**, à SEGURANÇA PÚBLICA, que foi **inferior em 14,31% (R\$ 27.107.561,25)**, e à HABITAÇÃO, cujo decréscimo foi de **36,01% (R\$ 2.386.759,14)**.

Tais fatos – os quais, saliento, não foram objeto de contraditório, uma vez que decorrem do exame por mim empreendido neste voto – se mostram ainda mais preocupantes em face do seguinte aspecto: além da redução no aporte de recursos direcionados às referidas funções essenciais (total autorizado), o nível de execução foi inferior para a grande maioria das rubricas.

PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. RHOOLDEN QUEIROZ -

Consigno que as constatações aqui evidenciadas são de suma importância⁵, pois não se pode olvidar que os direitos sociais gozam de especial proteção constitucional e, nesse contexto, os agentes públicos não devem perder de vista, ao projetar e realizar o gasto público, o dever jurídico de efetivamente implementá-los.

Nessa esteira, em sede acadêmica, pontuei:

Em acréscimo, diga-se que, em relação aos direitos fundamentais, a sua limitação há que ser justificada. Quando o governante deixa de efetivar investimentos em áreas afetas a direitos fundamentais sociais, o que em última instância faz é limitar a concretização desses direitos, em contrariedade ao que foi democraticamente destinado para a sua efetivação.

Assim, parece evidente que a ponderação acerca das prioridades alocativas quanto à consecução dos objetivos constitucionais e concretização dos direitos fundamentais, deliberada no processo legislativo orçamentário, há de ser respeitada.⁶

É bem verdade que houve uma discrepância relevante entre a receita prevista no orçamento e a de fato executada no exercício (previsão

5 Por oportuno, menciona-se trecho do voto do Min. Marco Aurélio que aborda não só o mínimo existencial como direito subjetivo de natureza pública, como também o dever do Estado de assegurá-lo: "Mostra-se possível discordar, em tese, do arranjo sistemático antes revelado, mas não se pode negar a relação entre a dignidade e (i) a proteção jurídica do indivíduo simplesmente por ostentar a condição humana e (ii) o reconhecimento de uma esfera de proteção material do ser humano, como condição essencial à construção da individualidade e à autodeterminação no tocante à participação política. Com base nessa visão, conclui-se que **existe certo grupo de prestações essenciais básicas que se deve fornecer ao ser humano para simplesmente ter capacidade de sobreviver e que o acesso a tais bens constitui direito subjetivo de natureza pública. A isso a doutrina vem denominando mínimo existencial.** Ora, a eliminação dessa forma aguda de pobreza é pré-condição da construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, da estabilidade política, enfim, do desenvolvimento do país como um todo. Sem condições materiais, não pode haver um cidadão pleno, apto a participar nos debates públicos, a produzir argumentos e críticas. Se há algum consenso no âmbito da filosofia moral, é a respeito da existência do dever do Estado de entregar um conjunto de prestações básicas necessárias à sobrevivência do indivíduo, reconhecida tanto pelos defensores do liberalismo, entre os quais se destaca John Rawls (*Liberalismo político*, 1999, pp. 32-33), como por aqueles que extraem os direitos fundamentais da teoria do discurso, caso de Jürgen Habermas (*Direito e democracia entre facticidade e validade*, v. I, 2006, pp. 159-160). Mesmo os que defendem a integração maior entre o Direito e a comunidade, conferindo a esta papel preponderante na definição dos limites dos direitos fundamentais, não escapam a essa compreensão." (STF, Pleno, RE 567.985/MT, Min. Rel. Marco Aurélio, Min. Rel. p/acórdão Gilmar Mendes, j. 18.04.2013) Grifou-se.

6 QUEIROZ, Rholden Botelho de. *O controle da inexecução orçamentária e a promoção dos direitos fundamentais e dos objetivos da República*. Tese (doutorado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2020, p. 149.



PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. ROLDEN QUEIROZ -

orçamentária – R\$ 30,5 bilhões; realizada – R\$ 28,8 bilhões⁷), o que pode contribuir para explicar a baixa execução orçamentária dos investimentos. Enfocando somente os investimentos ligados a fontes de receitas próprias, deixou-se de investir (em relação ao que estava previsto na lei orçamentária) **R\$ 854.191.232,15** (Quadro 02). Tal fato remete diretamente a outro ponto de atenção no Relatório da unidade técnica: **a governança da política de renúncia de receitas**, em face do expressivo montante estimado no exercício de 2019 – **R\$ 1,1 bilhão de reais** (fls. 66).

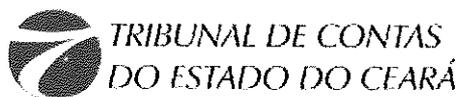
No que concerne às medidas de compensação da renúncia de receita, de acordo com o que foi verificado na instrução, “não houve alterações de um exercício para o outro” (fls. 67), bem como que “os valores efetivamente compensados, resultantes das alterações, não estão presentes, tampouco foram evidenciados em notas explicativas no Balanço Geral” (fls. 67).

Nessa vertente, friso que a política de incentivos fiscais deve mostrar, de forma transparente, os critérios em que se baseia, os seus custos e os resultados que gera para a nação, tendo o órgão instrutivo repetido, em face da falta de maiores “informações quanto ao retorno dos incentivos fiscais para a sociedade” (fls. 230), a recomendação já apontada no exercício 2018:

À Secretaria de Desenvolvimento Econômico e ao Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Estado do Ceará, que realizem estudos anuais para avaliar o retorno obtido com as políticas de incentivos fiscais em contrapartida com seu custo fiscal, bem como verificar o cumprimento, pelas empresas beneficiárias, das condições necessárias para o recebimento de incentivos fiscais (p. 231)

Cabe aqui repetir o conhecido jargão econômico: “não existe almoço grátis”. A renúncia de receitas custa caro ao Estado e à sociedade. São recursos que poderiam turbinar a execução orçamentária dos investimentos públicos, os quais, em larga medida, ficaram aquém do planejado no exercício em

⁷ Relatório da Comissão – fls. 76.

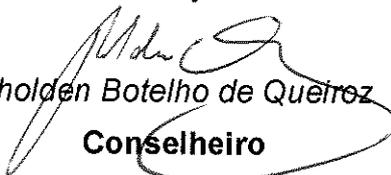


PROCESSO Nº 00145/2020-7
PARECER PRÉVIO ÀS CONTAS DO GOVERNADOR, EXERCÍCIO 2019
- VOTO CONS. ROLDEN QUEIROZ -

análise. As renúncias fiscais, se não forem bem planejadas, avaliadas e monitoradas, podem custar justamente a concretização plena dos direitos fundamentais.⁸

Feitas essas observações, realçando aspectos que reputo essenciais para o bom exercício do governo, acompanho o bem lançado voto do Relator pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das Contas do Governador, exercício 2019, com as **recomendações** ali consignadas.

Fortaleza, 02 de julho de 2020.


Rolden Botelho de Queiroz
Conselheiro

⁸ Recordo que tramita nesta Corte **auditoria** atinente à questão destacada nas Contas de Governo exercício 2015 relativa ao não cumprimento das condições necessárias para a renúncia de receitas no exercício de 2015 consoante art. 14 da LRF. O feito encontra-se no *Parquet* de Contas para parecer.

DIRETORIA LEGISLATIVA	CÓDIGO:	FQ-COTEP-004-01
FORMULÁRIO DA QUALIDADE COMISSÕES TÉCNICAS PERMANENTES	DATA EMISSÃO:	20/06/2018
CONCLUSÃO DA COMISSÃO	DATA REVISÃO:	24/01/2020

6ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DATA 26/08/2020

COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

CONCLUSÃO: APROVADO PARECER DO RELATOR

Fortaleza, 26 de agosto de 2020.



DEPUTADO ANTONIO GRANJA

**PRESIDENTE EM EXERCÍCIO DA COMISSÃO DE ORÇAMENTO, FINANÇAS E
TRIBUTAÇÃO**

Nº do documento:	(S/N)	Tipo do documento:	DESPACHO
Descrição:	APROVAÇÃO		
Autor:	99725 - EVA SARA STUDART ARAÁŠJO PEREIRA		
Usuário assinador:	99623 - EVANDRO LEITAO_		
Data da criação:	03/09/2020 13:14:14	Data da assinatura:	08/09/2020 12:06:38



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

PLENÁRIO

DESPACHO
08/09/2020

APROVADO EM DISCURÇÃO ÚNICA E VOTAÇÃO NA 22ª (VIGÉSIMA SEGUNDA) SESSÃO EXTRAORDINARIA DA TRIGÉSIMA LEGISLATURA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, EM 03/09/2020.

EVANDRO LEITAO_

1º SECRETÁRIO



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

DECRETO LEGISLATIVO N.º 553, DE 3 DE SETEMBRO DE 2020

APROVA AS CONTAS APRESENTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2019.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 19, inciso I, da Resolução 389, de 11 de dezembro de 1996 (Regimento Interno), promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1.º Ficam aprovadas as Contas apresentadas pelo Governador do Estado alusivas ao exercício de 2019.

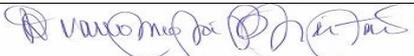
Art. 2.º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, aos 3 de setembro de 2020.















DEP. JOSÉ SARTO
PRESIDENTE
DEP. FERNANDO SANTANA
1.º VICE-PRESIDENTE
DEP. DANNIEL OLIVEIRA
2.º VICE-PRESIDENTE
DEP. EVANDRO LEITÃO
1.º SECRETÁRIO
DEP. ADERLÂNIA NORONHA
2.ª SECRETÁRIA
DEP. PATRÍCIA AGUIAR
3.ª SECRETÁRIA
DEP. LEONARDO PINHEIRO
4.º SECRETÁRIO

ANEXO ÚNICO A QUE SE REFERE O ATO DA PRESIDÊNCIA Nº020/2020

MAT.	NOME	CARGO/FUNÇÃO	TITULAÇÃO	CURSO/TREINAMENTO	PERÍODO DE REALIZAÇÃO	CARGA HORÁRIA	VALOR DA HORA/AULA	VALOR TOTAL
000879	JOSÉ HUGO COSTA MARTINS	TÉCNICO LEGISLATIVO	MESTRE	CURSO DE LÍNGUAS – INGLÊS (Gramática II, Conversação II e III)	MARÇO/2020	36h/a	R\$100,00	R\$3.600,00

*** **

ATO DA PRESIDÊNCIA Nº021/2020

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, no uso da competência prevista no inciso X do § 1º do art. 24 da Resolução Nº. 389, de 11.12.1996 (Regimento Interno), e tendo em vista o que consta do Processo nº 11029/2019, protocolado em 23 de dezembro de 2019; CONSIDERANDO o disposto no inciso IX do art. 132 da Lei nº 9.826, de 14 de maio de 1974; CONSIDERANDO o disposto nos termos dos Art. 30 da Lei 17.091 de 14 de Novembro 2019 - D.O.E de 18/11/2019; RESOLVE: Art. 1º. Designar o servidor relacionado no Anexo Único deste Ato, para o exercício das funções de magistério na categoria de professor no curso coordenado pelo Departamento de Línguas da Escola Superior do Parlamento Cearense (Unipace) deste Poder, sendo concedida pelo exercício dessa função) a gratificação prevista no(s) inciso(s) I a IV do art. Art. 30 da Lei 17.091 de 14 de Novembro 2019 - D.O.E de 18/11/2019. Art. 2º. O pagamento da(s) gratificação(ões) a que se refere(m) o art. 1º deste Ato está vinculado à comprovação da realização do(s) respectivo(s) curso(s)/treinamento(s), mediante a apresentação da(s) frequência(s) pela área responsável. PAÇO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, ao(s) 11 dia(s) do mês de março do ano de 2020.

Deputado José Sarto
PRESIDENTE

ANEXO ÚNICO A QUE SE REFERE O ATO DA PRESIDÊNCIA Nº021/2020

MAT.	NOME	CARGO/FUNÇÃO	TITULAÇÃO	CURSO/TREINAMENTO	PERÍODO DE REALIZAÇÃO	CARGA HORÁRIA	VALOR DA HORA/AULA	VALOR TOTAL
000690	FRANCISCO SÁVIO BOTELHO OLIVEIRA	TÉCNICO LEGISLATIVO	ESPECIALISTA	CURSO DE LÍNGUAS – INGLÊS (SEMESTRES VI, VII, VIII e Conversação)	MARÇO/2020	48h/a	R\$80,00	R\$3.840,00

*** **

DECRETO LEGISLATIVO Nº553, de 3 de setembro de 2020.

APROVA AS CONTAS APRESENTADAS PELO GOVERNADOR DO ESTADO ALUSIVAS AO EXERCÍCIO DE 2019.

A MESA DIRETORA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 19, inciso I, da Resolução 389, de 11 de dezembro de 1996 (Regimento Interno), promulga o seguinte Decreto Legislativo:

Art. 1º Ficam aprovadas as Contas apresentadas pelo Governador do Estado alusivas ao exercício de 2019.

Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.

PAÇO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, aos 3 de setembro de 2020.

Dep. José Sarto
PRESIDENTE

Dep. Fernando Santana
1.º VICE-PRESIDENTE

Dep. Danniell Oliveira
2.º VICE-PRESIDENTE

Dep. Evandro Leitão
1.º SECRETÁRIO

Dep. Aderlânia Noronha
2.ª SECRETÁRIA

Dep. Patrícia Aguiar
3.ª SECRETÁRIA

Dep. Leonardo Pinheiro
4.º SECRETÁRIO

*** **

EXTRATO DE ADITIVO AO CONTRATO Nº42/2017

ESPÉCIE: ADITIVO Nº 3 AO CONTRATO Nº 42/2017; CONTRATANTE: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, com CNPJ Nº 06.750.525/0001-20; ENDEREÇO: Av. Desembargador Moreira, nº 2807; CONTRATADA: empresa WJ SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 05.116.014/0001-99, doravante denominada CONTRATADA, com sede na Av. Senador Salgado Filho, nº 2190, Sala 235, Bairro Lagoa Nova, Natal/RN. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: O presente termo aditivo tem como fundamento o art. 65, caput da Lei 8.666/93 c/c Inciso II do Artigo 57 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e Processo Administrativo nº 04028/2020, datado de 17.08.2020. FORO: Cidade de Fortaleza, Capital do Estado do Ceará; OBJETO: PRORROGAÇÃO do prazo do Contrato por mais 12 (doze) meses, com os fins de continuidade da prestação de serviços de suporte técnico ao sistema de Automação de Bibliotecas – SIABI, instalado na Biblioteca Cesar Cals, desta Casa Legislativa; 2.2. REAJUSTE do valor contratual com base no INPC (IBGE), divulgado pelo Banco Central do Brasil, referente ao período de 08/2019 a 07/2020, no percentual de, aproximadamente de 2,69% (dois vírgula sessenta e nove por cento), conforme planilha anexa a este processo. VALOR: R\$ 8.505,98(oito mil quinhentos e cinco reais e noventa e oito centavos). DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: • 0110000201122211206321500003390400000020-0 - Serviços de Terceiros. DA VIGÊNCIA: De 04 de setembro de 2020 a 03 de setembro de 2021. DA RATIFICAÇÃO: As partes contratantes ratificam expressamente todas as cláusulas, termos, condições e mútuas obrigações assumidas e pactuadas no contrato original que ora não foram alterados ou modificados; DATA DE ASSINATURA: 31 de agosto de 2020. SIGNATÁRIOS: Sávnia Maria de Queiroz Magalhães, pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e a Sra. Jancide de Medeiros Dantas Silva, pela empresa WJ SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 02 de setembro de 2020.

Sávnia Maria de Queiroz Magalhães
DIRETORA GERAL

*** **

EXTRATO DO TERMO JUSTIFICATIVO DE INEXIGIBILIDADE DE SELEÇÃO PÚBLICA EDITAL Nº85/2020

PROCESSO Nº03988/2020. OBJETO: PATROCÍNIO, ao Projeto “Seminário Online Retomando a Economia: O Ceará é mais forte” através do Instituto Future de Juventude, Promoção, Turismo, Cultura e Desenvolvimento Sustentável. JUSTIFICATIVA: O projeto “Seminário Online Retomando a economia: O Ceará é mais forte”, proposto pelo Instituto Future de Juventude, Promoção, Turismo, Cultura e Desenvolvimento Sustentável, visa contribuir com a troca de idéias e a transferência de conhecimentos e habilidades de lideranças para a implementação de novas ferramentas e procedimentos de gestão focados na solução de questões estratégicas na retomada da economia. VALOR: R\$ 230.000,00 (duzentos e trinta mil reais). DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA: 01100001010312592074015000033903900000200 – Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica. FUNDAMENTAÇÃO LEGAL: O presente Edital de Termo Justificativo de Inexigibilidade de Seleção Pública tem como fundamento jurídico o parágrafo primeiro do art. 6º da Lei Estadual nº 16.142/2016 que dispõe sobre a política de patrocínio da Administração Pública do Estado do Ceará, e subsidiariamente, a Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores. CONTRATADA: INSTITUTO FUTURE DE JUVENTUDE, PROMOÇÃO, TURISMO, CULTURA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. RATIFICAÇÃO: Considerando o Termo Justificativo emitido pela Comissão de Licitação e Controle de Contas desta Augusta Casa Legislativa, bem como, com amparo no parecer exarado pela Douta Procuradoria deste Poder Legislativo, RATIFICO a Presente INEXIGIBILIDADE DE SELEÇÃO PÚBLICA, para PATROCÍNIO do projeto “Seminário Online Retomando a Economia: O Ceará é mais forte”, através Instituto Future de Juventude, Promoção, Turismo, Cultura e Desenvolvimento Sustentável nos termos do parágrafo primeiro do art. 6º da Lei Estadual nº 16.142/2016 que dispõe sobre a política de patrocínio da Administração Pública do Estado do Ceará, e subsidiariamente, a Lei 8.666/93 e suas alterações posteriores. DATA ASSINATURA: 03/09/20. ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 03 de setembro de 2020.

Sávnia Maria de Queiroz Magalhães
DIRETORA GERAL

