

**PROCESSO Nº 00145/2020-7**

**NATUREZA:** CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO DO CEARÁ

**EXERCÍCIO:** 2019

**RESPONSÁVEL:** CAMILO SOBREIRA DE SANTANA

**RELATOR:** CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

### **PARECER PRÉVIO Nº 00078/2020**

**CONSIDERANDO** que cabe ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), nos termos do art. 76, inciso I, da Constituição Estadual, c/c o art. 42, da Lei nº 12.509/1995 (LOTCE), emitir parecer prévio acerca das contas prestadas anualmente pelo chefe do Poder Executivo estadual;

**CONSIDERANDO** que restou evidenciado, no Relatório Técnico elaborado pela Diretoria de Contas de Governo, que o Balanço Geral do Estado demonstra adequadamente a posição contábil, financeira, econômica, orçamentária e patrimonial do Estado, no exercício financeiro de 2019, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos na legislação aplicável, excetuando-se as ressalvas e ocorrências nele apontadas;

**CONSIDERANDO** que a apreciação das contas do governador não alcança as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, as quais deverão ser julgadas por esta Corte de Contas, nos termos do art. 1º, inciso I, da LOTCE;

**CONSIDERANDO** as recomendações sugeridas pela Diretoria de Contas de Governo, referentes ao exercício de 2019, as remanescentes de exercícios anteriores, bem assim as novas recomendações propostas por este Relator e as propostas pelo Ministério Público que atua junto a este Tribunal de Contas;

**CONSIDERANDO** que as ocorrências e ressalvas detectadas nas presentes contas, embora não constituam motivo que impeçam a aprovação das contas anuais do governador, alusivas a 2019, requerem a adoção de medidas para que não acarretem prejuízo ao cumprimento de normas legais e de instrumentos demonstrativos exigíveis pela legislação vigente;

**CONSIDERANDO** a manifestação contida no Relatório Técnico elaborado pela Diretoria de Contas de Governo, a qual sugere a emissão de parecer prévio pela aprovação com ressalvas das presentes contas;

**CONSIDERANDO** os fundamentos apresentados no parecer do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, o qual opina que seja emitido parecer prévio pela aprovação com ressalvas das presentes contas;

**CONSIDERANDO** o Voto proferido pelo Relator, no sentido de que a análise efetuada conduz à conclusão de que o Poder Executivo observou os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, que os balanços demonstram adequadamente as posições orçamentária, financeira, econômica e patrimonial, em 31 de

dezembro de 2019, e que foram respeitados os parâmetros e limites definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, excetuando-se, no entanto, as ressalvas e ocorrências nele apontadas, além das do Relatório Técnico e do Parecer Ministerial nº 003415/2020;

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ (TCE/CE), em sessão extraordinária realizada aos dois dias do mês de julho do ano de 2020, por unanimidade de votos, 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 os 01 alerta ao Poder Executivo estadual, oriundas do Relatório Técnico da Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do TCE/CE, do Parecer do Ministério Público de Contas junto a este Tribunal e do voto deste Relator, cujo cumprimento deverá ser acompanhado pelo órgão de controle interno do Poder Executivo estadual e, no âmbito deste Tribunal, pela Secretaria de Controle Externo, por meio de suas unidades técnicas, além de recomendar à Secretaria de Controle Externo deste Tribunal 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.

Apresentaram declaração de voto os Exmos. Conselheiros Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Rholden Botelho de Queiroz e a Exma. Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor.

Participaram da votação os Exmos. Conselheiros Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior, Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Rholden Botelho de Queiroz e as Exmas. Conselheiras Patrícia Lúcia Mendes Saboya e Soraia Thomaz Dias Victor

Sala das Sessões, em 02 de julho de 2020.

---

José Valdomiro Távora de Castro Júnior  
**PRESIDENTE**

---

Edilberto Carlos Pontes Lima  
**RELATOR**

Fui presente:

---

Júlio César Rola Saraiva  
**PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL**

## PARECER PRÉVIO: SÍNTESE PARA O CIDADÃO

Ao Tribunal de Contas compete apreciar as contas prestadas anualmente pelo governador do Estado, mediante a emissão de parecer prévio – de caráter exclusivamente técnico - que respaldará o julgamento político das contas de governo pelos deputados estaduais na Assembleia Legislativa do Ceará. É o estabelecido pelo art. 76, I, c/c art. 49, X, ambos da Constituição do Estado do Ceará.

A prestação de contas é obrigatória. Decorre do próprio princípio republicano, que exige de todos os que, de alguma forma, administram, de alguma forma, os recursos públicos, submetam os seus atos a escrutínio da sociedade e das instituições constitucionalmente designadas para tal tarefa.

Aqui, analisam-se as contas de governo do Estado do Ceará, referentes ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019, prestadas pelo seu governador, o Exmo. Sr. Camilo Sobreira de Santana, no dia 03 de abril de 2020.

Para tanto, o TCE/CE examinou o Balanço Geral do Estado do Ceará e suas demonstrações contábeis, da Secretaria da Fazenda em 2019, bem como o Relatório do Controle Interno sobre as contas anuais de 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, 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 não atos administrativos isolados e formalidades legais, porém atos do Governador do Estado e seus auxiliares diretos 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.

O Senhor Governador do Estado teve oportunidade – e a exerceu dentro dos prazos estabelecidos - de se manifestar sobre todos os pontos apontados pelo TCE/CE, assegurando-se o princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa.

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”.

O TCE/CE fez quatorze ressalvas e apontou trinta e sete ocorrências às Contas de 2019. Com isso, emitiu o Parecer-Prévio pela aprovação das contas na classificação “Regulares com Ressalvas”. 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.

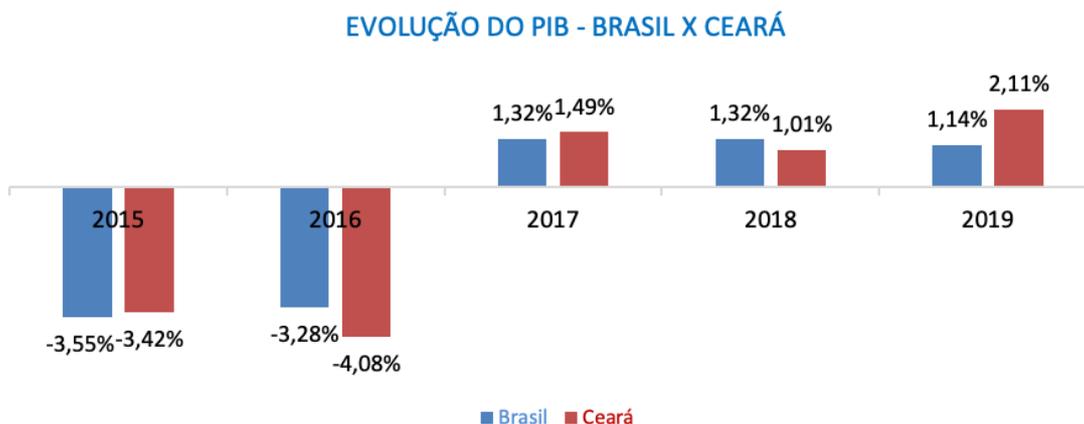
As ressalvas e recomendações se referem basicamente a correções necessárias em alguns demonstrativos, a cumprimento de dispositivos da Constituição Estadual (como exigência de percentual mínimo de investimentos no interior do Estado e aplicação de recursos na Fundação de Amparo à Pesquisa), de maior 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.

Segue-se uma breve síntese das principais conclusões e análises realizadas por este Tribunal, que foram dispostas em torno de seis temáticas, a saber: conjuntura socioeconômica, planejamento e execução orçamentária, análise das demonstrações contábeis, conformidade financeira e orçamentária, governança fiscal na renúncia de receitas e transparência na Administração Pública estadual.

## 1 Conjuntura socioeconômica

De início e para um melhor entendimento das medidas adotadas pela Administração Pública estadual em 2019, cumpre registrar alguns indicadores relevantes, quais sejam: produto interno bruto (PIB), geração de postos de trabalho, valores empenhados nas funções “educação” e “segurança pública”.

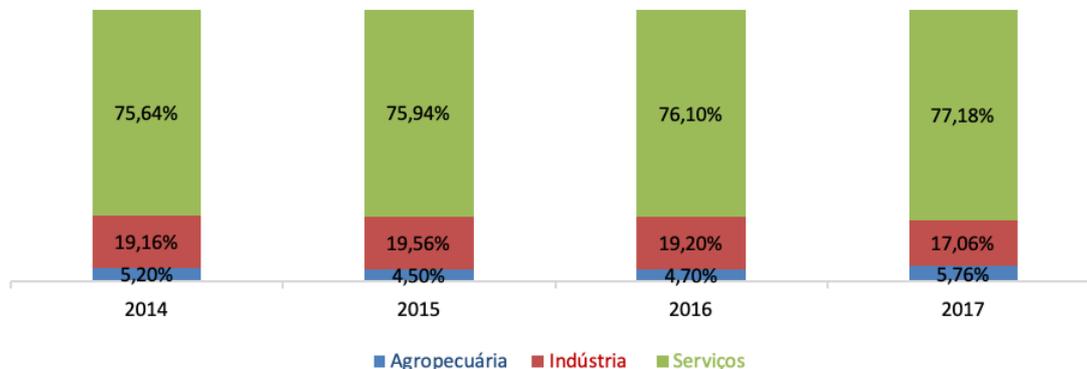
O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) – isto é, o somatório de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada área geográfica – é um dos exemplos. O gráfico a seguir mostra a evolução do resultado do PIB cearense em comparação ao brasileiro:



Fontes: IBGE e IPECE

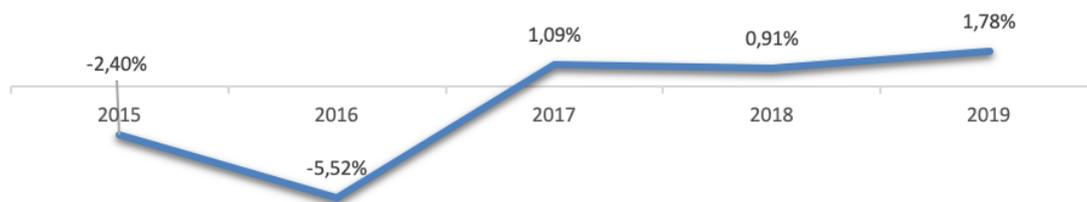
Conforme se pode perceber dos gráficos seguintes, a maior parte do PIB cearense é formada por valores advindos da área de serviços, que vêm mantendo o crescimento ao longo dos últimos dois anos:

**EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO POR SETORES NO ESTADO DO CEARÁ**



Fontes: IBGE e IPECE

**DESEMPENHO DO SETOR DE SERVIÇOS CEARENSE**



Fonte: IPECE

O mercado de trabalho cearense apresentou, no ano de 2019, um saldo positivo de 9.546 postos de trabalho, o que contribuiu para a geração de 559.626 postos em todo o país, seguindo a tendência do ano anterior, tudo segundo dados do CAGED/Ministério do Trabalho. Registre-se, ademais, que o Ceará é o terceiro Estado da Região Nordeste a registrar o maior número de abertura de empregos.

**Destaques de Gastos**

Na área da Educação, houve redução em 2019, em relação aos dois anos anteriores. Nos exercícios de 2017 e 2018, respectivamente, os valores foram de R\$ 3.714.678.022,85 e R\$ 3.819.281.479,26. No exercício de 2019, a importância foi de R\$ 3.604.793.434,78, o que significou uma queda, entre 2018 e 2019, de 5,61%. As subfunções “formação de recursos humanos” e de “ensino fundamental” apresentaram as mais significativas quedas de aporte, nos percentuais de 58,46% e 33,52%, respectivamente. Considerando que o PIB cearense apresentou crescimento e que a formação básica e o investimento com professores são importantes para o desenvolvimento da sociedade como um todo, este Tribunal recomendou que o Estado do Ceará adotasse medidas e providências para garantir a continuidade do bom desenvolvimento das atividades mencionadas, adotando, inclusive, ações permanentes para coordenação, financiamento e manutenção de programas nas áreas citadas.

Já a Segurança Pública continuou recebendo parcela expressiva do orçamento. No exercício de 2019 foram destinados R\$ 3.187.498.994,21 para esta relevante função, o que certamente repercutiu na diminuição dos índices de crimes violentos letais e

intencionais - isto é, no somatório de crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio), consoante se afere do gráfico a seguir:



Ainda sobre o assunto, o TCE/CE recomendou o aumento na parcela dos recursos destinados ao treinamento e à qualificação de policiais, mormente pela necessidade de aperfeiçoamento destes no combate às facções no Estado do Ceará, bem como o cenário mundial de preocupação com a atuação policial perante a sociedade.

## **2 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.

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

O PPA é o instrumento de planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais. Foi analisado o PPA 2016-2019 em relação ao ano de 2019, instituído pela Lei Estadual nº 15.929/2015 e revisado pela Lei Estadual nº 16.450/2017 e pelo Decreto Estadual nº 32.903/2018.

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.

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, o que correspondeu a

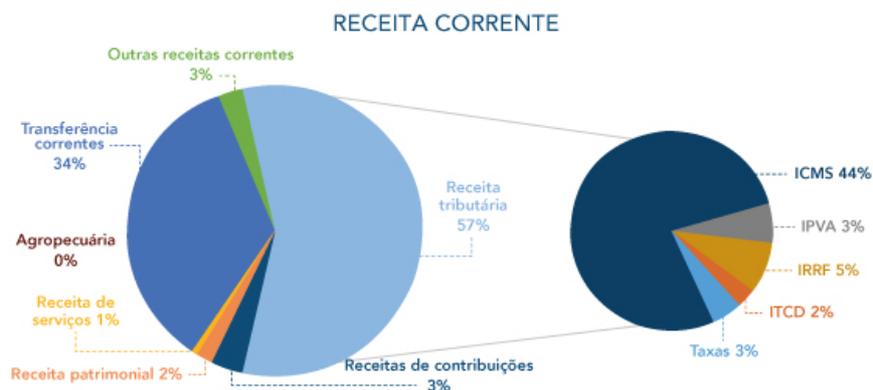
88,14% da dotação atualizada.

É de relevo registrar que o 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 – a exemplo das iniciativas 009.1.01 Incremento de energia elétrica trifásica no meio rural (9.100,00%); 071.1.14 Expansão das atividades acadêmicas do Geopark Araripe (5.545,00%); 034.1.08 Promoção do ordenamento e controle da atividade da pesca e da aquicultura no Estado (5.400,00%); e 068.1.01 Promoção de ações de sensibilização da sociedade para preservação e proteção dos recursos ambientais no Ceará (3.871,43%) – o que evidenciou a ausência de dimensionamento adequado para tais metas.

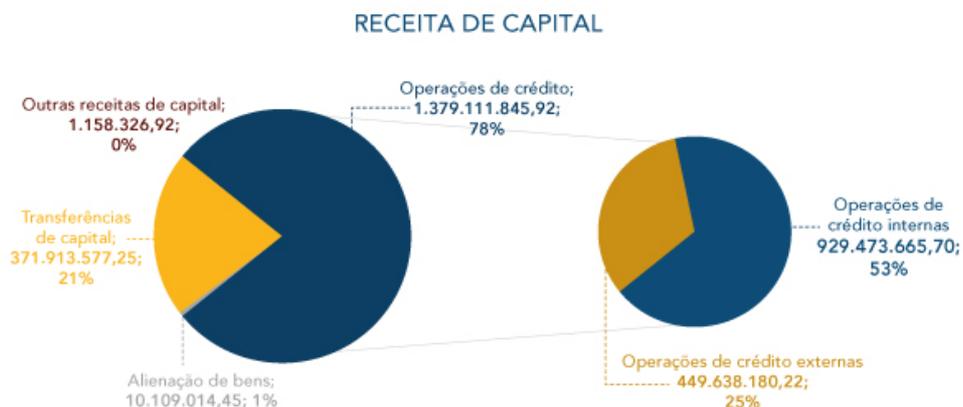
A LDO é o elo entre o planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais, consubstanciado no PPA, e o de curto prazo, indicado na LOA. O Tribunal analisou a Lei Estadual nº 16.613/2018, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária para o exercício de 2019. Merecem destaque a ausência de normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos do orçamento, exigidas no art. 4º, I, “e”, da LRF, e a não existência do sistema de controle de custos correspondente, ambos objetos de ressalvas em anos anteriores. Ao se referir à necessidade de 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 LDO 2019 evoluiu no trato da questão. Contudo, não há normas a ele relacionadas nem sequer existe, na prática, tal sistema.

A LOA é o próprio orçamento anual, a lei na qual se fixam as despesas autorizadas pelo Poder Legislativo e se estimam as receitas para determinado exercício. Trata-se do instrumento de planejamento estratégico de curto prazo das ações governamentais. Ao examinar a Lei Estadual nº 16.795/2018 (LOA 2019), o TCE/CE verificou não ter o governo estadual discriminado a despesa na LOA por elementos, exigência do art. 15 da Lei nº 4.320/64. A falta de discriminação na Lei Orçamentária Anual da despesa por elementos (ou, pelo menos, a identificação de endereço eletrônico em cujo dado esta estaria disponível) também já foi objeto de ressalva em anos anteriores. 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.

A LOA 2019 do Estado do Ceará estimou as receitas orçamentárias em R\$ 31.134.335.072,95 (valor atualizado). Ao longo do exercício de 2019, o governo do Estado do Ceará realizou o montante de R\$ 28.807.726.549,22 em receitas – que representou 94,21% do valor atualizado previsto na lei orçamentária –, discriminada a receita conforme os percentuais que seguem:



Fonte: SEFAZ/CECOG



Fonte: SEFAZ/CECOG

A Lei Estadual nº 16.795/2018 fixou as despesas orçamentárias em R\$ 31.134.335.072,95 (valor atualizado). O governo do Estado do Ceará, no exercício de 2019, realizou a importância de R\$ 27.762.603.422,19 em despesas, o que equivale a 88,14% da despesa orçamentária autorizada para o exercício examinado, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 3.737.276.650,76.

As receitas orçamentárias do governo do Estado realizadas no exercício de 2019 somaram R\$ 28.807.726.549,22 e as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 27.762.603.422,19, sendo observado superávit orçamentário no montante de R\$ 1.045.123.127,03.



### 3 Análise das demonstrações contábeis

As demonstrações contábeis patenteiam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público e são de suma importância para a tomada de decisão do administrador público, além de fortalecerem a transparência e apoiarem o exercício do controle social.

De modo geral, o Estado do Ceará atendeu 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). Cumpre assinalar duas questões:

a) **A dívida ativa líquida** do Estado do Ceará é de R\$12.9 bilhões, tendo aumentado em 5,63% se comparada ao exercício anterior. A expressividade e o aumento da dívida ativa líquida são preocupantes (principalmente em função da prescrição), sendo necessário o melhor controle das provisões de perdas. Tal questão já foi objeto de recomendação em anos anteriores e o Estado tentou operacionalizar mecanismos para melhor mensuração das perdas, tais como a sanção da Lei Estadual nº 16.878/2019 (que trata das garantias e possibilidade de parcelamento para bons contribuintes) e a homologação do Regimento Interno do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos (CIRA) (que visa a intensificar o combate à sonegação fiscal no Estado), além da publicação do Decreto Estadual nº 33.291/2019 (que permite à Procuradoria-Geral do Estado e à Secretaria da Fazenda firmarem termo de cooperação para classificação de devedores, de acordo com o seu histórico fiscal). **No entanto, este Tribunal recomenda que se ampliem as ações e que apliquem 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.**

b) Necessidade de se incluir a Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos (Metrofor) como empresa estatal dependente. Apesar de o Metrofor ter informado que, dos R\$ 146.647.615,48 recebidos pelo estado do Ceará, R\$ 2.503.993,17 foram utilizados para a implantação e operação do sistema Metroferroviário – Linha Sul e R\$ 144.143.622,31 para o aumento da participação acionária, este Tribunal verificou a aplicação, no que tange a este último valor, de apenas cerca de R\$33.701.428,84 em investimentos, estando o restante do valor suportando atividades operacionais. Esse é o cenário que tem se repetido ao longo dos anos e que reforça a caracterização do Metrofor como empresa estatal dependente 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). Daí resulta a obrigatoriedade de envio de 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, para o devido julgamento.

### 4 Conformidade financeira e orçamentária

A atuação governamental nas finanças públicas deve se pautar em princípios e regras insculpidos em normas constitucionais, legais e regulamentares, tendo este capítulo

visado 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.

O Estado do Ceará atendeu, no exercício de 2019, as determinações da Constituição Federal de 1988, quanto aos percentuais de aplicação de recursos na Educação e na Saúde.

### **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%**

A Constituição da República, no art. 167, III, limita a realização de operações de crédito, não devendo elas, em regra, exceder o montante das despesas de capital. De fato, não é justo para com os porvindouros 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. Este Tribunal 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.

Atinente à Constituição estadual, o Estado do Ceará não ultrapassou o limite de gastos estabelecido no “Novo Regime Fiscal”, pela EC nº 88/2016, no que toca às despesas primárias correntes do Poder Executivo, tendo descumprido, no entanto, a dotação mínima de 50% estipulada no art. 210, da Constituição Estadual para investimentos no setor público do interior do Estado (porquanto foram previstos e executados percentuais inferiores, a saber: 45,76% e 47,73%, respectivamente), a dotação mínima de 2% da receita tributária com fomento às atividades de pesquisa científica e tecnológica do art. 258, da CE/CE (tendo o Estado repassado à Funcap 0,84%) e a aplicação mínima de recursos no Fundo de Financiamento às Micro, Pequenas e Médias Empresas do Estado do Ceará (FCE) (não tendo sido prevista dotação na LOA 2019 para o respectivo Fundo).

No que concerne à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foram analisados os parâmetros e/ou limites da LRF relativos 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. Dois foram os pontos focais que merecem destaque:

a) Apesar de o governo estadual ter atendido os limites de despesas com pessoal do Poder Executivo, atingindo o percentual de 41,71% da Receita Corrente Líquida Ajustada - abaixo, portanto, dos limites máximo (48,60%) do art. 19, II, c/c art. 20, II, “c”, ambos da LRF, de alerta (43,74%) do art. 59, §1º, II da LRF e prudencial (46,17%) do art. 22, parágrafo único, da LRF –, o Tribunal, com base no art. 1º, §1º, da LRF e considerando o papel dos Tribunais de Contas de auxílio à responsabilidade da gestão fiscal, propôs alerta, 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 não contabilizado para fins dos limites da LRF, que somaram, em 2019, R\$ 1.307.078.354,17, valor este que influi nas verbas para investimentos e para a oferta de serviços públicos, repercutindo significativamente no equilíbrio das contas públicas.

b) O Estado do Ceará prestou, em 2004, garantia em operação de crédito sem que a ele tenha sido oferecida contragarantia a ente que dele não faz parte, o que afrontou o art. 40, §1º, I, da LRF, c/c o art. 18, I, §3º, da Resolução SF nº 43/2001. Apesar de a garantia ter sido prestada em momento (bem) anterior à atual gestão no governo do Estado, o TCE/CE achou por bem recomendar que ao Poder Executivo que exija a devida contragarantia da garantia anteriormente prestada 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.

Sob a ótica da Lei de Diretrizes Orçamentárias, vale registrar o cumprimento da meta de resultado primário<sup>1</sup> pelo governo estadual. Esclareça-se que 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. Trata-se de importante indicador de controle do endividamento público. A fixação de metas na Lei de Diretrizes Orçamentárias aumenta a transparência da política fiscal que o governo está se dispondo a alcançar, ao seu esforço no objetivo de amortizar a dívida pública e constitui exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **5 Governança fiscal na renúncia de receitas**

Este Tribunal de Contas vem acompanhando as ações implementadas pelo governo estadual no tema renúncia de receitas, não se restringindo a sua análise a aspectos atinentes ao cumprimento dos condicionantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, atentando, ademais, para todo o processo de instituição, concessão, avaliação e controle de renúncias fiscais.

Para tanto, foram avaliados oito componentes nas políticas de renúncia fiscal

---

<sup>1</sup> Resultado primário é o saldo das receitas e despesas primárias. 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.

estaduais, à semelhança do modelo do TCU de avaliação da governança em políticas públicas. São eles: institucionalização; planos e objetivos; participação; capacidade organizacional e recursos; coordenação e coerência; monitoramento e avaliação; gestão de riscos e controle interno e *accountability*; com destaque no exame realizado para a institucionalização, o planejamento e a *accountability*. É mister que se diga que não foram analisadas políticas específicas de renúncia, mas o processo de instituição, concessão, avaliação e controle como um todo.

O Estado do Ceará mapeou alguns dos processos (de avaliação, concessão e monitoramento), mas não todos (a exemplo dos processos de instituição e controle da renúncia fiscal). 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 pelo governo estadual, 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 (cabe ressaltar que não se está a referir à base legal do benefício fiscal *de per se*, mas a institucionalização do processo como um todo) 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.

Não há, ainda, como atestar os planos e objetivos da 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 excede a análise a que procedeu o Tribunal no momento), mas as diretrizes e as prioridades podem (e devem) ser delineadas de forma a permitir a destinação eficiente dos recursos (humanos e financeiros) entre os vários programas de renúncia fiscal estaduais, além da sua devida operacionalização.

Já a *accountability* envolve transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas, e ainda precisa ser aperfeiçoada nas políticas de incentivo fiscal. Em consulta ao portal Ceará Transparente, não foram encontradas informações relativas à renúncia de receitas ou incentivos fiscais, por exemplo. A alegação de que se trata de informações estratégicas parece inadequada, mostrando-se imprescindível que o Estado do Ceará esclareça, ainda que de modo geral, o retorno das políticas de renúncia fiscal para a sociedade, além das metodologias a que faz uso o órgão estadual, 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.

## **6 Transparência na Administração Pública estadual**

De suma relevância para o exercício do controle social e para o fortalecimento da gestão pública, são inúmeros os benefícios da transparência para a sociedade, que vão desde a clareza na utilização dos recursos públicos, perpassando a confiança da população no seu bom e regular uso, até a obtenção de melhores resultados fiscais e políticas públicas mais responsivas, impactantes e equitativas, bem assim a prevenção (ou, ao menos, a redução) da corrupção.

**Em 2019, não foram feitas ressalvas em relação ao cumprimento das exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação pelo Estado do Ceará.**

É de ressaltar, entretanto, que, atinente à disponibilização de informações em dados abertos, foi identificada uma carência de dados relativos a temas prioritários na atuação estatal, como a Saúde e a Educação, e que a grande maioria dos dados disponibilizados são provenientes da Secretaria da Fazenda e da Secretaria de Planejamento e Gestão, sendo de bom grado a ampliação da base de dados para abranger outros órgãos e/ou temas.

## ANEXO I

### RECOMENDAÇÕES

<b>Conjuntura socioeconômica</b>	
1	Ao Poder Executivo, que envide 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.
<b>Planejamento e execução orçamentária</b>	
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.
<b>Análise das demonstrações contábeis</b>	
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
<b>Conformidade financeira e orçamentária</b>	
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.
<b>Governança fiscal da renúncia de receita</b>	
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.
<b>Transparência</b>	
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

<b>Planejamento e execução orçamentária</b>	
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