



**ESTUDO SOBRE AS PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS (PCA) DE
ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL JULGADAS PELO TCE/CE
RELATÓRIO DE ANÁLISE
02/2025/ODP.Ceará/CEICO/CCONT/ASCOU/CGE-CE
Fortaleza, 30 de dezembro de 2025**





MISSÃO INSTITUCIONAL DA CGE

Promover instituições fortes e confiáveis, adotando ações de controle que contribuam para a aplicação dos recursos públicos de forma regular, ética, eficiente, transparente e sustentável.



EQUIPE TÉCNICA

Antônio Marconi Lemos da Silva – Secretário Executivo da CGE

Ítalo José Brígido Coelho – Coordenador de Controladoria

Wladis Pinheiro – Orientadora da Célula de Monitoramento das Contas de
Gestão

Daniel Ávila Vecchiato – Auditor de Controle Interno

Francisco Nauber Bernardo Góis – Auditor de Controle Interno

Marcos Antônio Feijó Nagaki – Auditor de Controle Interno

Maria Ivanilza Fernandes de Castro – Auditora de Controle Interno

Sumário

1 INTRODUÇÃO	5
2 METODOLOGIA	6
3 RESULTADOS	8
3.1 Quantidade de Processos por Exercício	9
3.2 Distribuição das Ocorrências por Exercício e Tema	9
3.3 Temas e Assuntos mais recorrentes apontados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE a partir das Prestações de Contas Anuais de Gestão no âmbito do Poder Executivo Estadual.	10
3.3.1 Quantidade de Ocorrências por Tema	10
3.3.2 Assuntos mais Recorrentes nos Julgamentos	11
3.3.3 Assuntos do Tema Gestão de Patrimônio	12
3.3.4 Assuntos do Tema Controle Interno e Governança	13
3.3.5 Assuntos do Tema Execução Orçamentária e Financeira.....	14
3.3.6 Assuntos do Tema Contratos.....	15
3.3.7 Assuntos do Tema Contábil	16
3.3.8 Assuntos do Tema Convênios e Parcerias	17
3.3.9 Assuntos do Tema Prestação de Contas Anual - PCA	18
3.3.10 Assuntos do Tema Licitação, Dispensa e Inexigibilidade	18
3.3.11 Assuntos do Tema Responsabilização	19
3.3.12 Assuntos do Tema Gestão de Pessoas	19
3.3.13 Assuntos do Tema Contratos de Gestão	20
3.3.14 Assunto do Tema Execução de Política Pública	20
3.3.15 Assunto do Tema Transparência e Comunicação	21
4. CONCLUSÃO	22



1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho trata-se de estudo para determinar quais os temas e os assuntos mais recorrentes apontados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE a partir das prestações de contas anuais de gestão de âmbito estadual, cujas decisões proferidas ensejaram irregularidade e/ou aplicação de multa aos responsáveis por Órgãos, Entidades e Fundos do Poder Executivo do Estado do Ceará, cuja fase do processo se encontravam em “Arquivado/Órgão de Origem”, portanto encerrada a fase de recursos. O escopo para a análise em questão foram os processos que tiveram a sessão de julgamento no período de agosto de 2023 a julho de 2025, abrangendo diversos exercícios financeiros, desde 1992 até 2022.

A partir do exame das PCAs, tem-se o objetivo de determinar os principais motivadores das penalidades impostas aos gestores do Estado, e desse modo criar mecanismos que permitam o aperfeiçoamento dos controles internos dos jurisdicionados, bem como o direcionamento de orientações técnicas proferidas e a realização de capacitações por esta CGE que auxiliem os Órgãos, Entidades e Fundos Estaduais.

2 METODOLOGIA

A análise sobre as decisões em processos de Prestações de Contas Anuais (PCA) de âmbito do Poder Executivo Estadual, cujo objetivo foi identificar os principais temas abordados nas decisões proferidas pelos conselheiros do TCE nas apreciações das PCAs, foi realizada a partir do arquivo “2025 08 26 - Consulta CGE-22119 2025-8¹” disponibilizado pelo próprio TCE. Essa planilha contém uma lista de 4100 processos com datas de julgamento desde 07/02/2000 até 18/08/2025, com uma série de informações que os detalham, como por exemplo: órgão, número e relator do processo, exercício, fase em que o processo se encontra e extrato com informações do seu julgamento.

Assim, a fim de reduzir o número de processos a serem observados, permitindo uma análise manual, foram aplicados três filtros na planilha. Os filtros aplicados foram os seguintes: 1) processos com fase concluída classificados como “Arquivado/Órgão Origem”; 2) processos cuja data de julgamento estivesse no período de agosto de 2023 a julho de 2025; considerando que o último estudo dessa natureza, realizado pela CGE, contemplou processos de janeiro/2022 a julho/2023; e 3) processos de PCA Gestão de Órgãos, Entidades e Fundos do Poder Executivo Estadual. Com esses filtros, chegou-se à quantidade de 153 processos e serem analisados.

Na fase seguinte, foram feitas buscas pelas palavras “multa” e “irregularidade” na coluna “EXTRATO DE JULGAMENTO” e excluídos os processos duplicados por se enquadrarem nas duas situações. A aplicação da filtragem resultou em 102 processos. Desses, foi realizada uma checagem manual e excluídos 53, uma vez que se constatou que mesmo contendo a palavra “multa”, tal penalidade não foi aplicada na decisão final. Restando, finalmente, 49 processos para exame.

Em seguida, com o intuito de detalhar as irregularidades relacionadas nos processos, foi feito o *download* de dois documentos no site do TCE: voto do relator e acórdão de julgamento. Posteriormente, passou-se à leitura de todos os Acórdãos para identificar as ocorrências de aplicação de multas e irregularidade de Contas, recomendações e determinações que melhor direcionassem na definição dos tipos de irregularidades ou impropriedades cometidas. Em determinados casos, quando o Acórdão não era o suficiente para a devida identificação, fez-se a leitura do respectivo Voto.

Por fim, cada registro foi classificado em Temas e Assuntos (subtemas) que pudessem ser padronizados e quantificados e, assim, determinar quais os principais motivadores das penalidades aos

¹ ODP_Ceara:\Estudo TCE



gestores do Estado dentro do escopo analisado. A análise final com as classificações pode ser observada no arquivo “Estudo Decisões do TCE 2023-2025 - Manual.xls²”.

² ODP_Ceara:\Estudo TCE

3 RESULTADOS

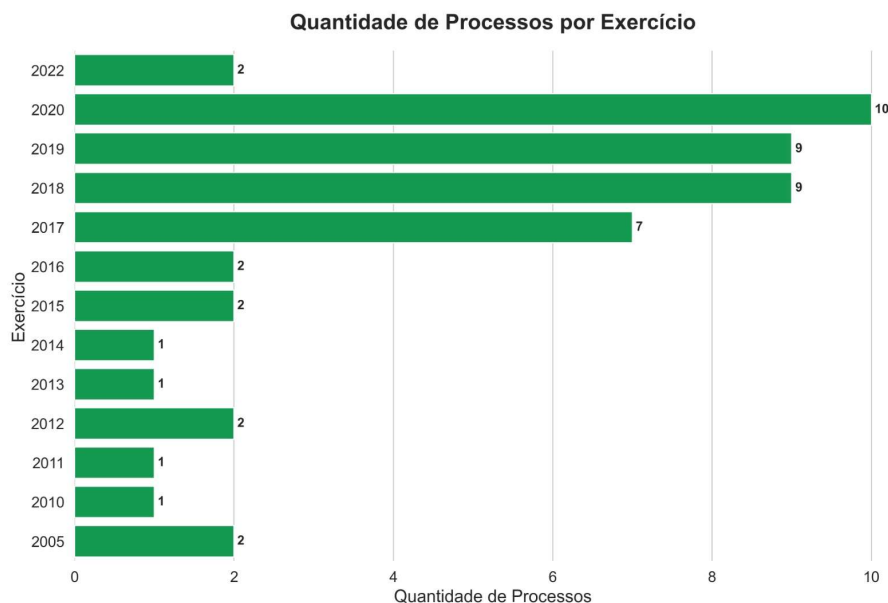
A análise dos 49 processos julgados entre agosto de 2023 e julho de 2025 que contiveram em sua decisão final a aplicação de multa e/ou julgamento como Contas Irregulares, resultou em um total de 376 ocorrências, recomendações e/ou determinações envolvidas, as quais passaremos a denominar nos gráficos seguintes como “ocorrências e julgados”. Das 376 ocorrências/julgados, 188 geraram aplicação de multas aos responsáveis e 08 foram enviados ao Ministério Público Estadual - MPE.

Vale destacar alguns aspectos colhidos das decisões ou dos votos dos Relatores que influenciaram na proposição de multa ou de envio ao MPE:

- Não só a ocorrência em si, mas o conjunto das ocorrências encontradas nas Contas;
- A reincidência da ocorrência em exercícios seguintes ou no mesmo exercício;
- A materialidade da ocorrência;
- Se houve repercussão material ou prejuízo ao patrimônio público ou somente minúcia/aspecto formal;
- A revelia quando oficiados os responsáveis;
- Erro grave ou praticar ato ou omissão com culpa de que resulte em prejuízo ao erário; etc.

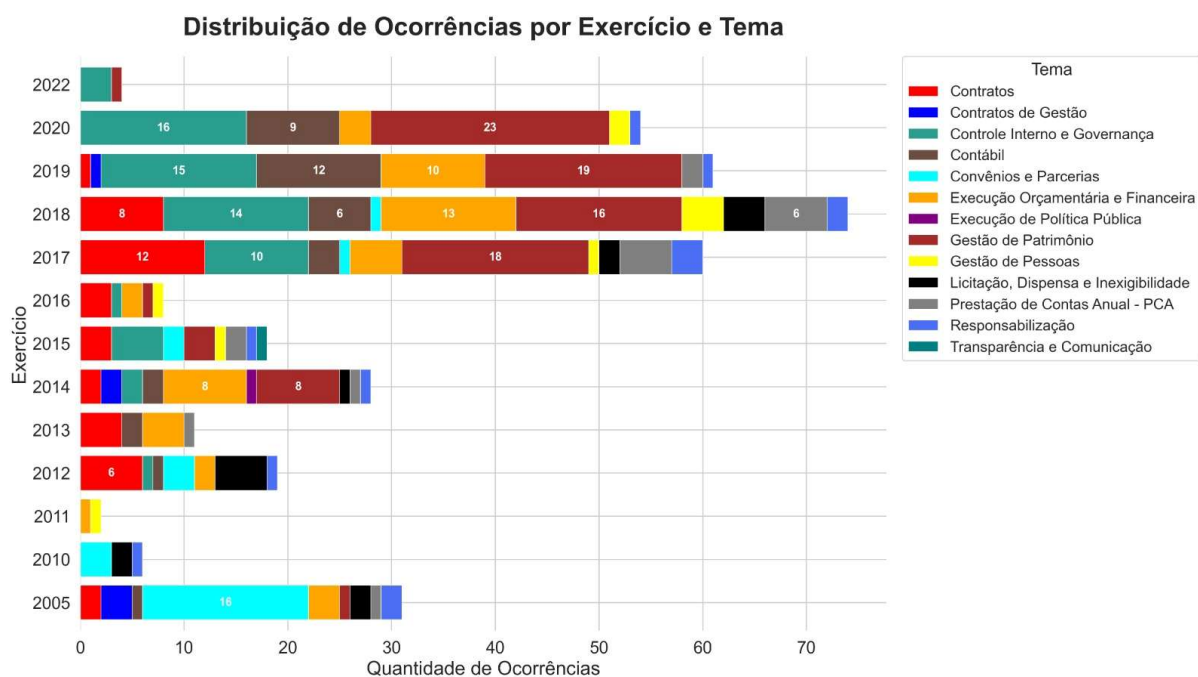
Outro aspecto que vale à pena ressaltar é que, apesar dos processos analisados dizerem respeito a exercícios anteriores, alguns até de mais de uma década atrás, o processo de julgamento leva em consideração práticas instituídas por gestões posteriores. Ou seja, mesmo que determinada ocorrência de fato tenha acontecido no exercício analisado, quando se demonstra processos aperfeiçoados e controles instituídos posteriormente, isso pode impactar no tipo de julgamento das referidas contas.

3.1 Quantidade de Processos por Exercício



A partir dos dados acima, percebe-se que, dos julgamentos ocorridos entre 2023 e 2025, que estavam no escopo analisado, mais de 70% dizem respeito a prestações de contas dos exercícios de 2017 a 2020.

3.2 Distribuição das Ocorrências por Exercício e Tema



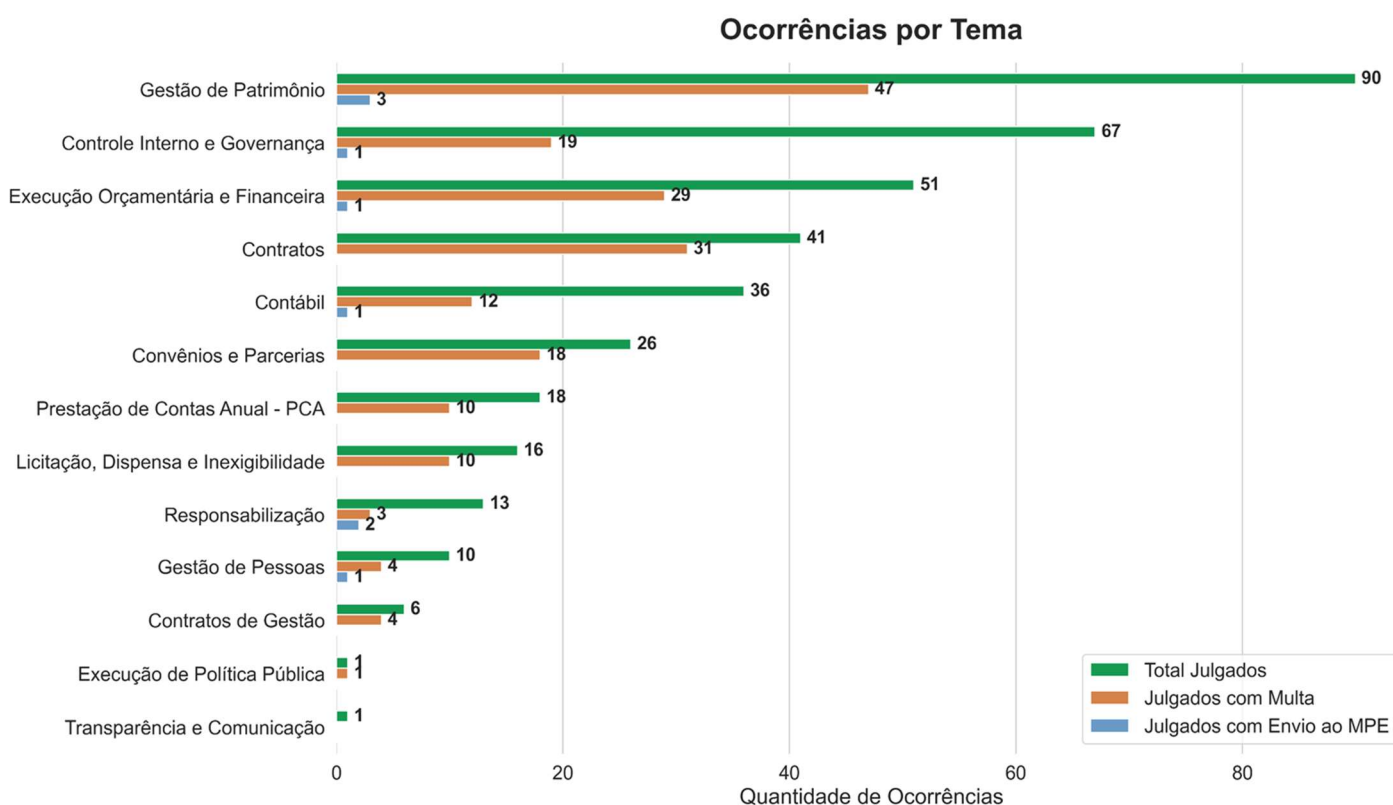
É possível observar que o Tema Controle Interno se tornou mais recorrente, principalmente, a partir de 2015, exercício em que o TCE editou a Instrução Normativa nº. 03/2015, que instituiu o formulário de autoavaliação do controle interno para os jurisdicionados estaduais. Anterior a esse exercício, as ocorrências nesse Tema se concentravam principalmente no assunto “Monitoramento de Recomendações e Determinações”.

Com exceção de 2014, o Tema “Gestão de Patrimônio” ganhou mais relevância, dentre os julgamentos que envolvem aplicação de multa, a partir de 2017, e permaneceu nos últimos exercícios.

Outro Tema a ser considerado é “Convênios e Parcerias”, que apareceu como o 6º dentre os mais recorrentes, mas principalmente pelos processos dos até 2012. Com a promulgação da Lei Complementar nº 119/2012, percebe-se a diminuição de ocorrências nesse Tema.

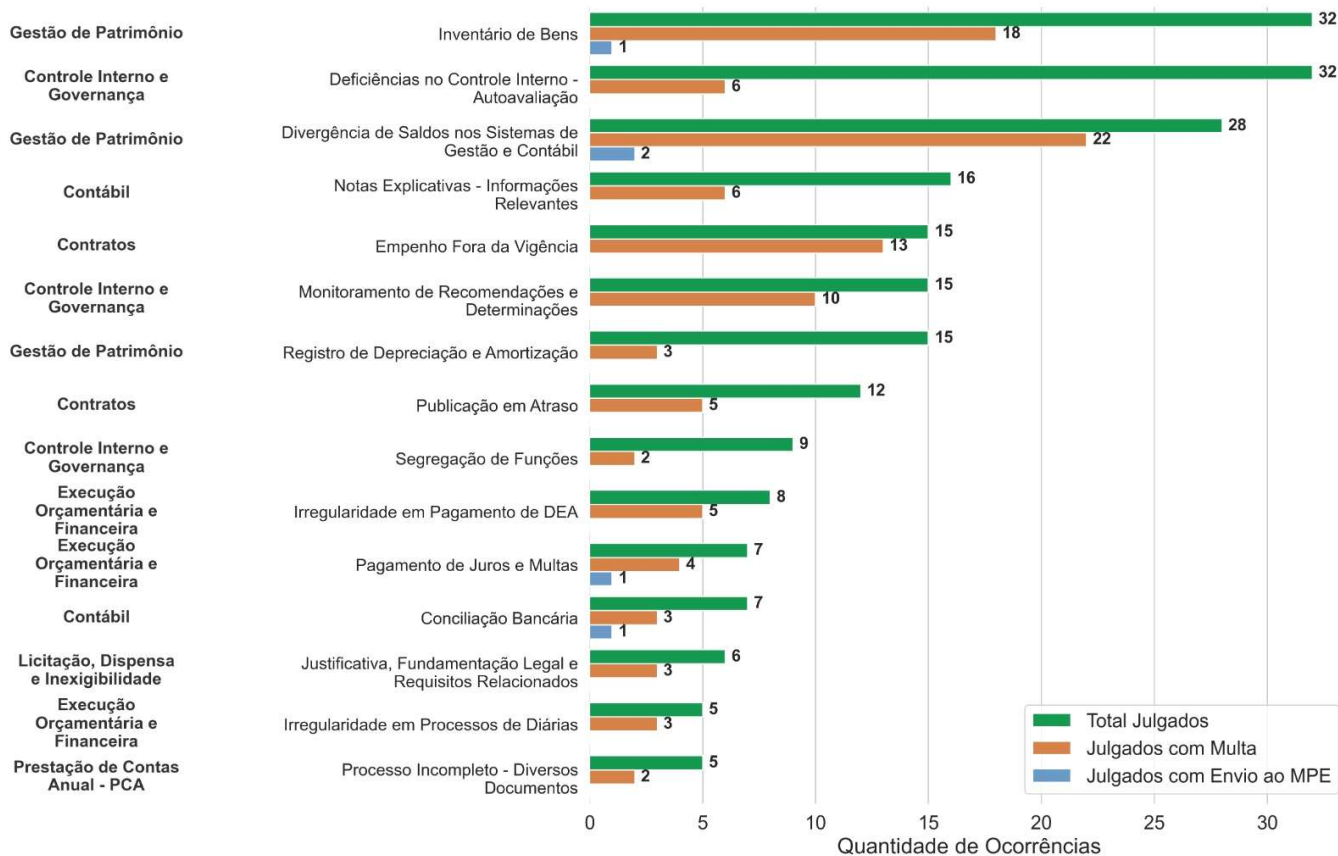
3.3 Temas e Assuntos mais recorrentes apontados pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará – TCE a partir das Prestações de Contas Anuais de Gestão no âmbito do Poder Executivo Estadual.

3.3.1 Quantidade de Ocorrências por Tema

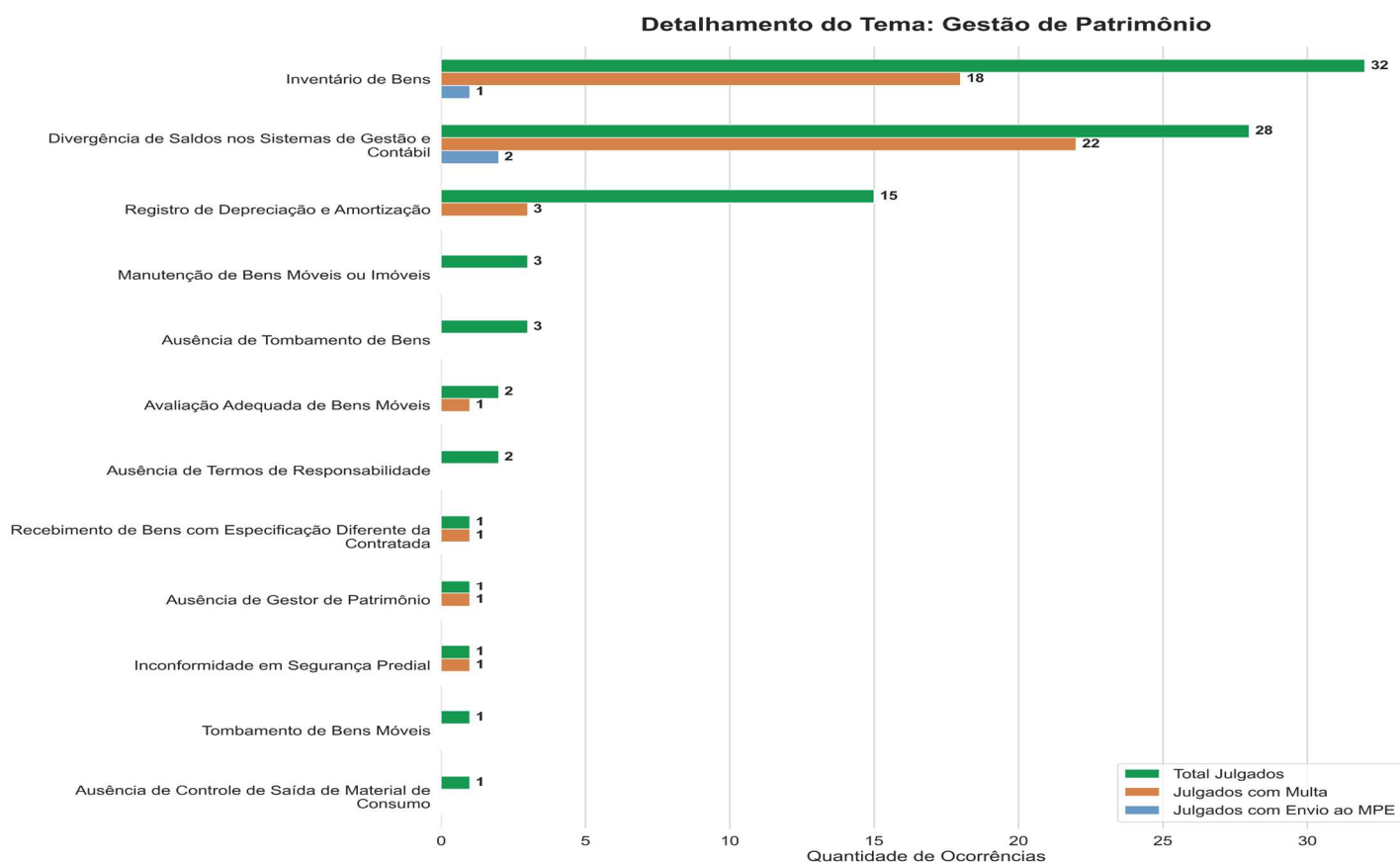


3.3.2 Assuntos mais Recorrentes nos Julgamentos

Top 15 Assuntos mais Recorrentes



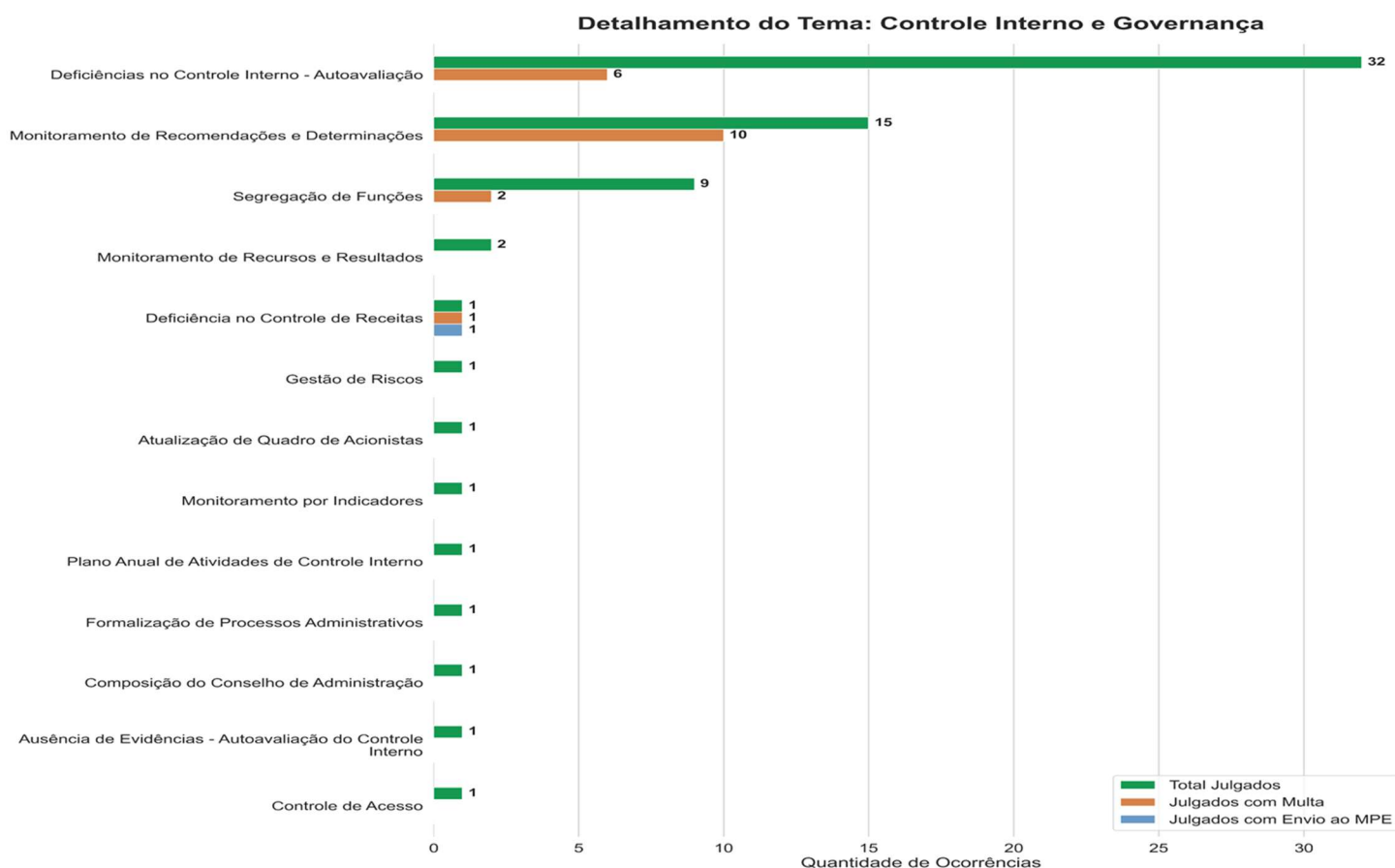
3.3.3 Assuntos do Tema Gestão de Patrimônio



O Tema Gestão de Patrimônio foi o que apresentou a maior quantidade de ocorrências, cerca de 24% das encontradas no Estudo. Dentre os assuntos mais recorrentes nesse Tema, “Inventário de Bens” é o que mais se destaca pela quantidade de ocorrências, enquanto que “Divergência de Saldos nos Sistemas de Gestão e Contábil” apresenta a maior quantidade de aplicação de multas. Em alguns casos, foi determinado também o encaminhamento do processo ao Ministério Público Estadual, em função da possibilidade de prejuízo ao Erário, considerando a não comprovação da existência dos bens.

Os julgados classificados no assunto “**Inventário de Bens**” englobam situações de ausência de inventário, existe inventário, mas encontra-se incompleto ou mesmo situações de ausência de informações importantes previstas na legislação, bem como envolvem bens móveis, imóveis ou de consumo.

3.3.4 Assuntos do Tema Controle Interno e Governança

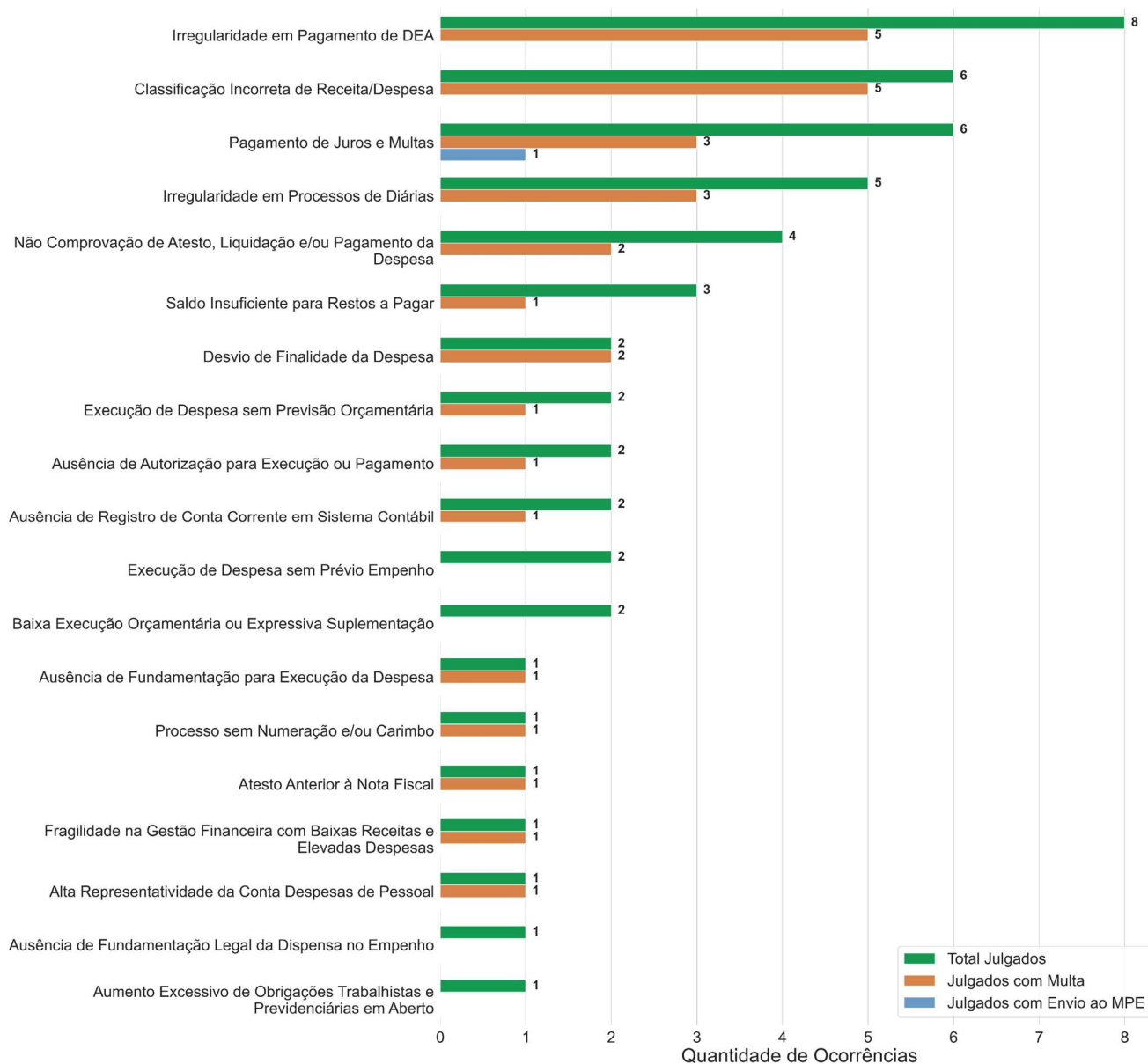


Principalmente após a IN TCE nº 03/2015, em que foi instituída a autoavaliação do controle interno, esse Tema passou a figurar entre os mais recorrentes, sobretudo em função do assunto **“Deficiências no Controle Interno – Autoavaliação”**, que se reporta a vulnerabilidades observadas por ausência de evidências não somente sobre uma área específica de monitoramento de controle internos, mas no ambiente como um todo na organização.

Numa quantidade bem menor de ocorrências, mas que acarreta uma quantidade maior de multas aos gestores é o assunto **“Monitoramento de Recomendações e Determinações”** que diz respeito, principalmente, a não implementação nem a demonstração de ações em andamento tomadas para atenderem advertências de relatórios anteriores.

3.3.5 Assuntos do Tema Execução Orçamentária e Financeira

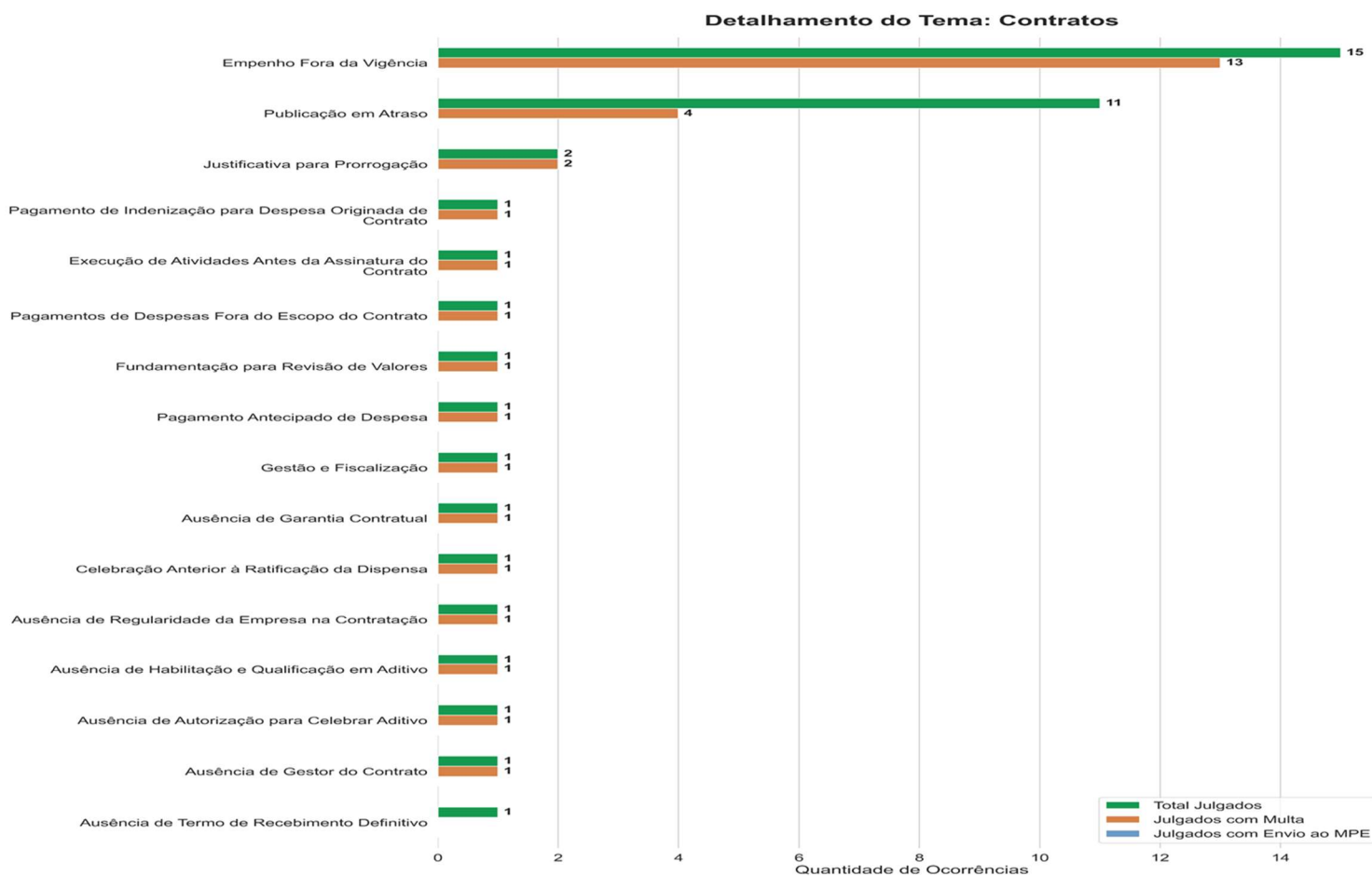
Detalhamento do Tema: Execução Orçamentária e Financeira



O Tema “Execução Orçamentária e Financeira é o 3º na quantidade de ocorrências e o mais pulverizado em assuntos, sendo “**Irregularidade em Pagamento de DEA**” o assunto mais recorrente, mas apenas em 08 oportunidades. Nesse assunto, enquadram-se, principalmente, execução de despesas do ano corrente classificadas como de exercícios anteriores, reconhecimento de despesa no exercício, mas deixar para empenhar apenas no exercício seguinte, e ausência de saldo orçamentário para o pagamento de DEA.

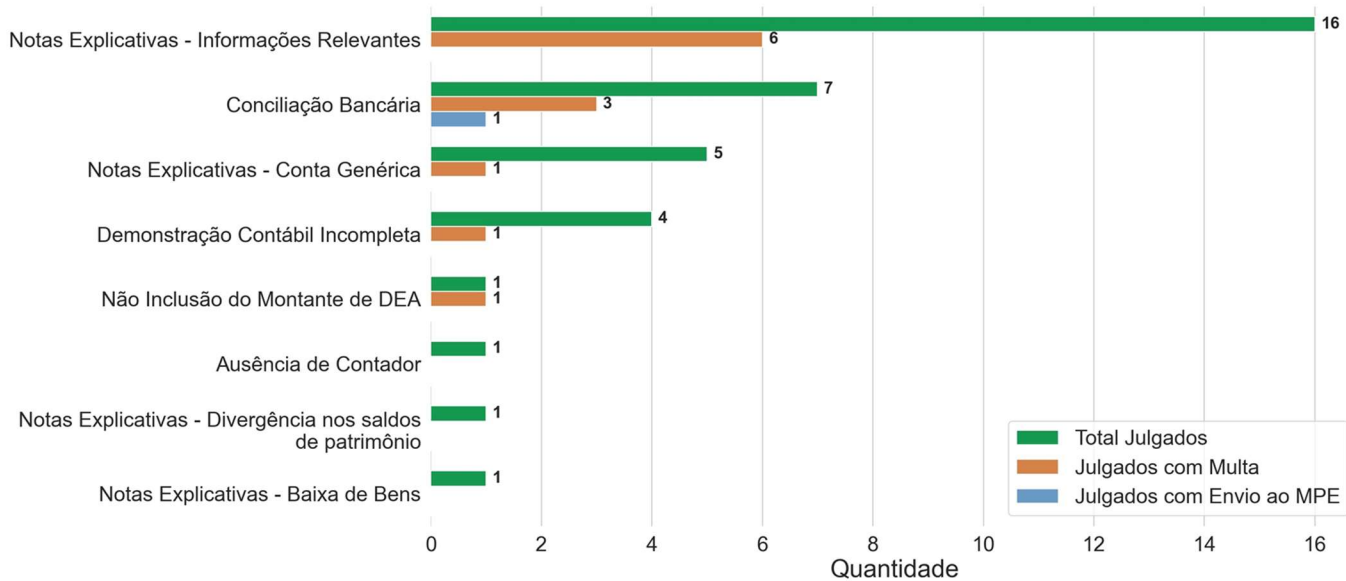
Quanto ao assunto “**Pagamento de Juros e Multas**” deve-se, sobretudo, por não haver a devida apuração de responsabilidade e ressarcimento dos valores aos cofres públicos.

3.3.6 Assuntos do Tema Contratos

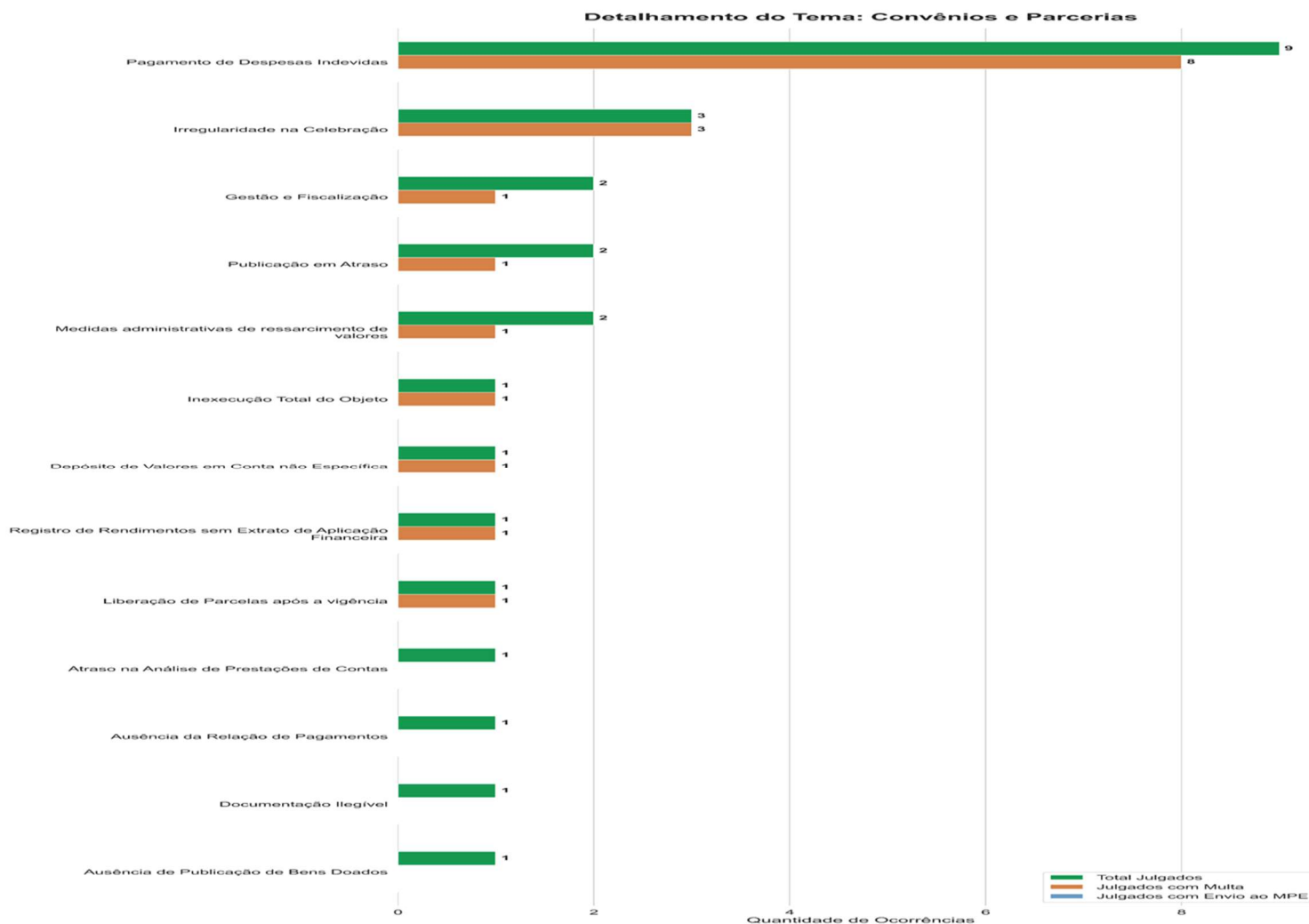


3.3.7 Assuntos do Tema Contábil

Detalhamento: Contábil



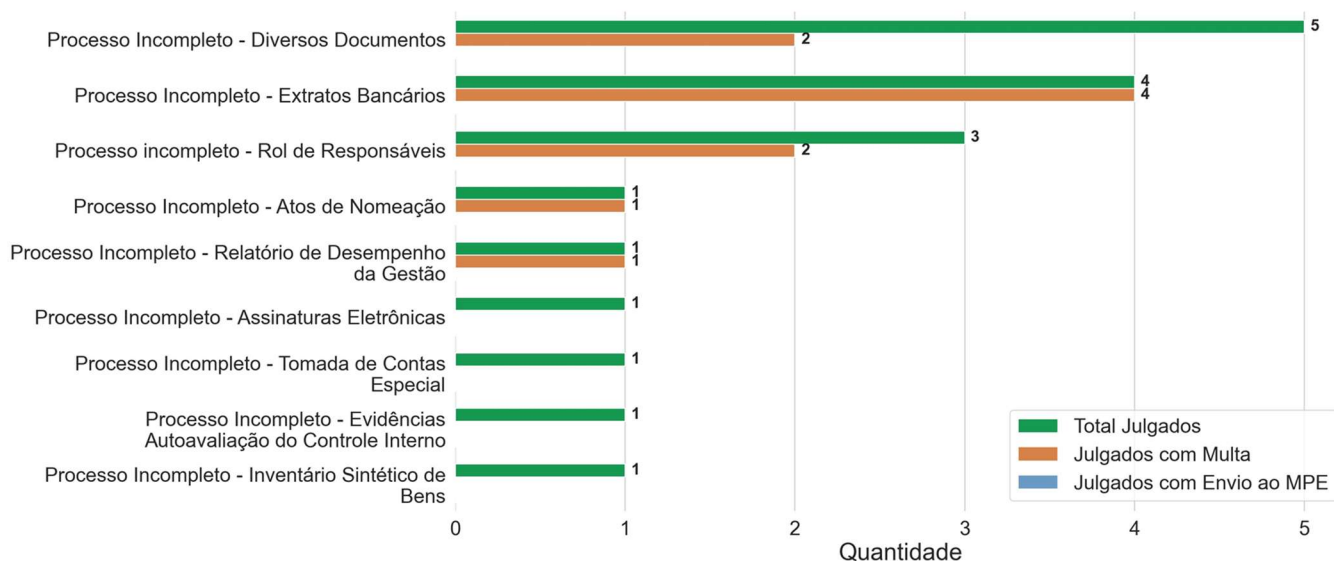
3.3.8 Assuntos do Tema Convênios e Parcerias



Sobre o Tema Convênios e Parcerias, vale salientar que, das 26 ocorrências classificadas, 14 delas foram apontadas em apenas 01 processo, referente a PCA do exercício de 2005 e julgado em 2023.

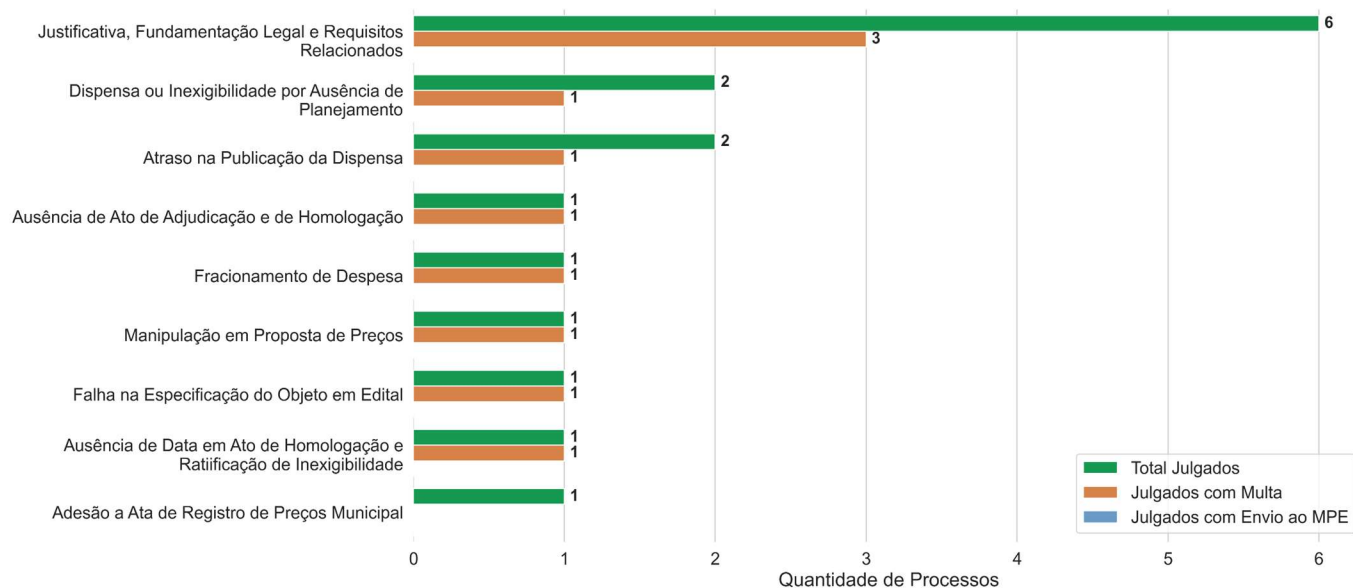
3.3.9 Assuntos do Tema Prestação de Contas Anual – PCA

Detalhamento: Prestação de Contas Anual - PCA



3.3.10 Assuntos do Tema Licitação, Dispensa e Inexigibilidade

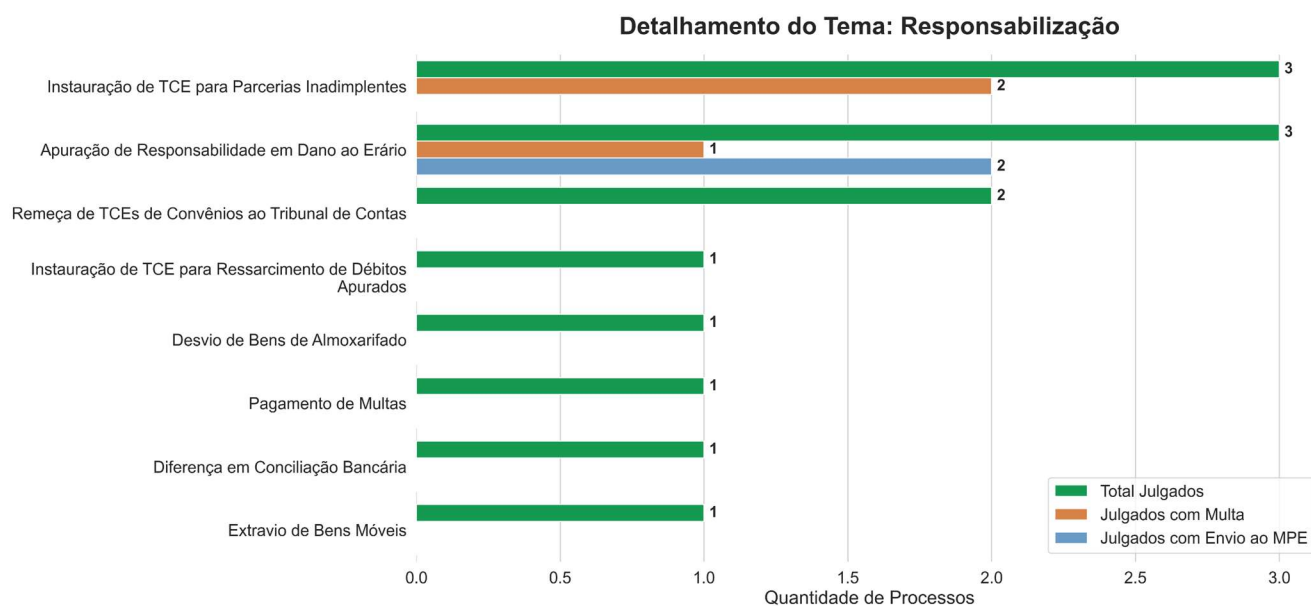
Detalhamento do Tema: Licitação, Dispensa e Inexigibilidade



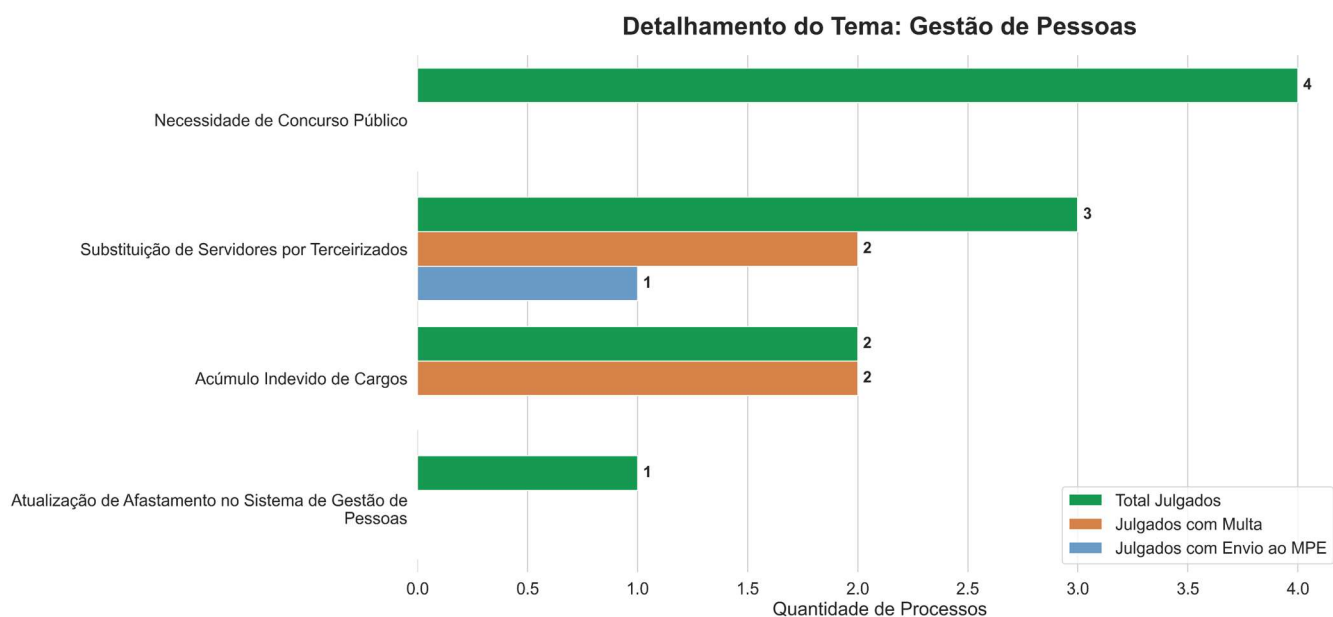
Quanto ao Tema Licitação, Dispensa e Inexigibilidade, cabe ressaltar o assunto **“Justificativa, Fundamentação Legal e Requisitos Relacionados”**, onde foram classificadas, por exemplo, ocorrências

que tratavam de ausência de referências legais que fundamentem licitações ou dispensas; ausência de requisitos legais exigidos para contratação direta ou fundamentação equivocada.

3.3.11 Assuntos do Tema Responsabilização

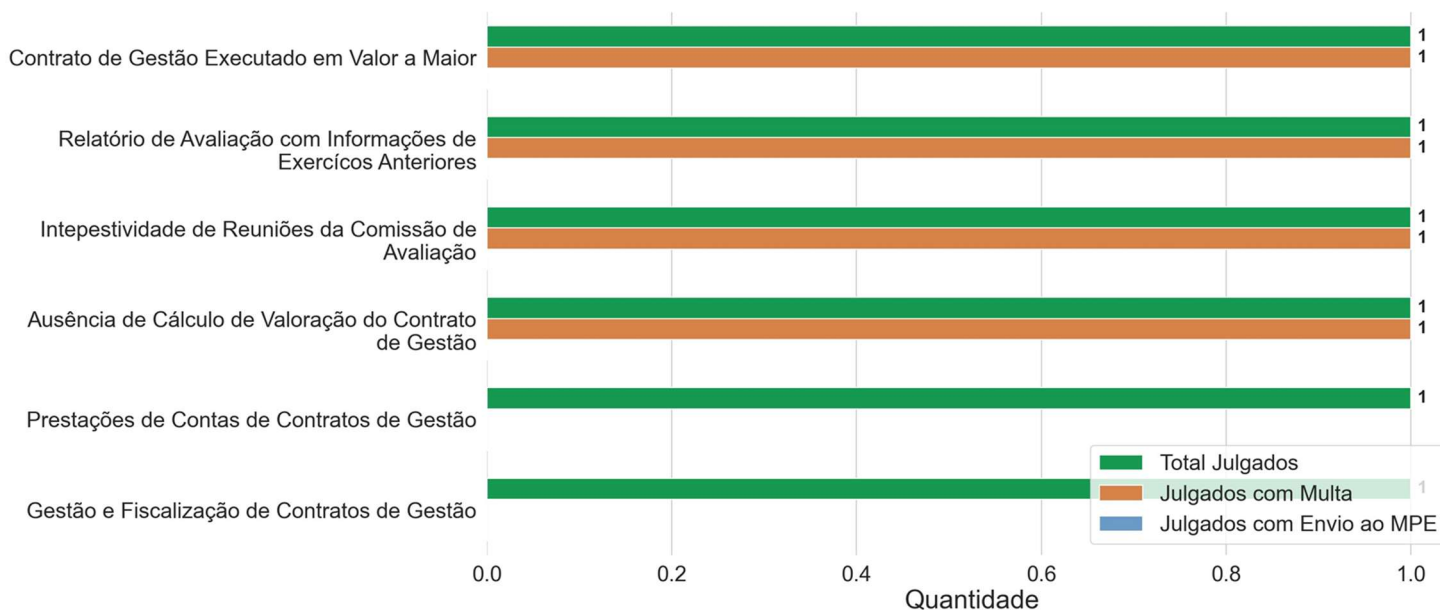


3.3.12 Assuntos do Tema Gestão de Pessoas



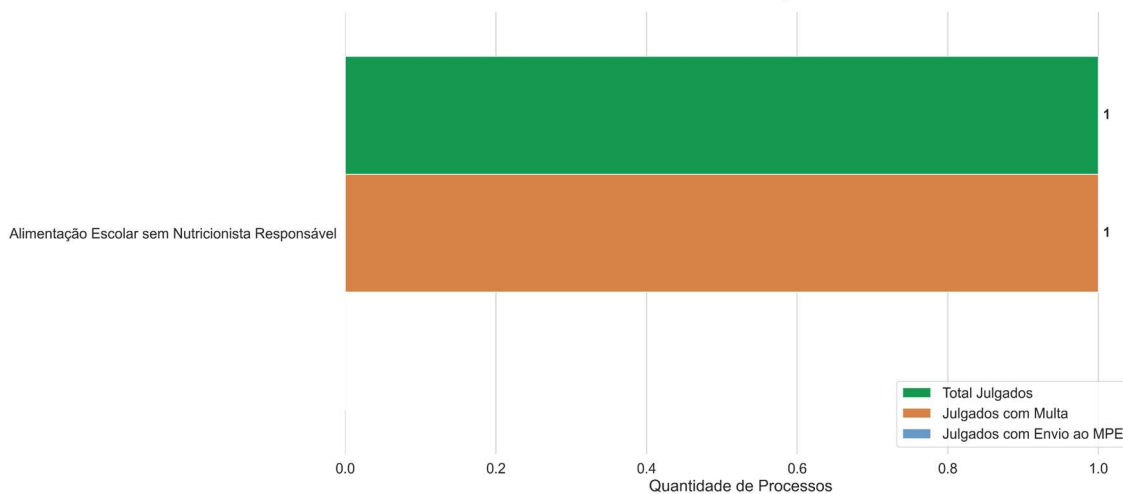
3.3.13 Assuntos do Tema Contratos de Gestão

Detalhamento: Contratos de Gestão



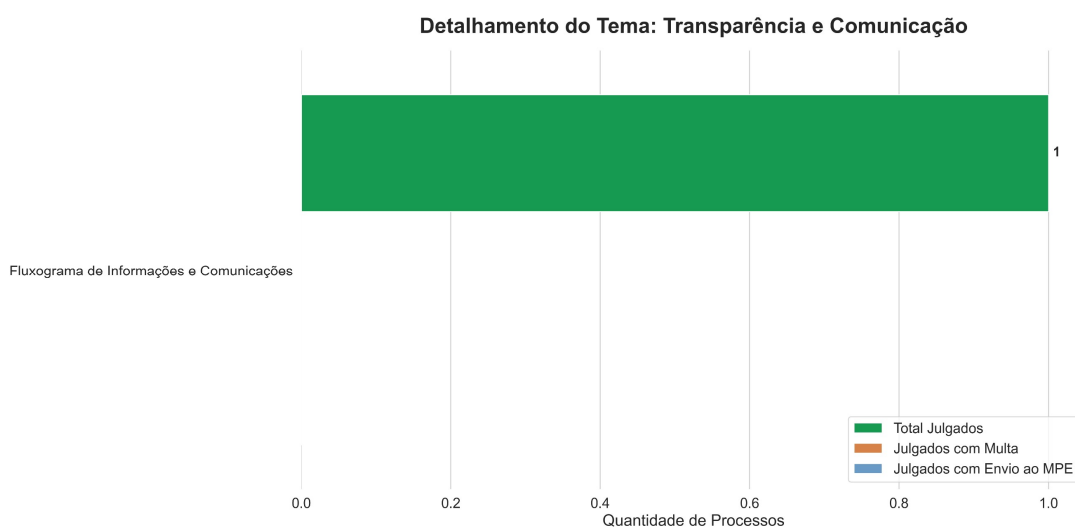
3.3.14 Assunto do Tema Execução de Política Pública

Detalhamento do Tema: Execução de Política Pública



A única ocorrência relacionada a Execução de Política Pública está relacionada à não elaboração do cardápio da alimentação escolar por nutricionista responsável técnico, a qual também culminou com a aplicação de multa à gestão.

3.3.15 Assunto do Tema Transparência e Comunicação



A ocorrência classificada no Tema Transparência e Comunicação recomendava a elaboração de fluxogramas de informações e comunicações que atendam a todos os objetivos do Órgão de forma tempestiva e perpassando todos os níveis hierárquicos.

4. CONCLUSÃO

A análise dos gráficos apresentados revela que os 05 principais Temas “Gestão de Patrimônio”, “Controle Interno e Governança”, “Execução Orçamentária e Financeira”, “Contratos” e “Contábil” concentram mais de 75% das ocorrências nos processos analisados.

Com exceção de 2014, o Tema “Gestão de Patrimônio” ganhou mais relevância, dentre os julgamentos que envolvem aplicação de multa, a partir de 2017, e permaneceu nos últimos exercícios. Dentre os assuntos mais recorrentes nesse Tema, “Inventário de Bens” é o que mais se destaca pela quantidade de ocorrências, enquanto que “Divergência de Saldos nos Sistemas de Gestão e Contábil” apresenta a maior quantidade de aplicação de multas. Em alguns casos, foi determinado também o encaminhamento do processo ao Ministério Público Estadual, em função da possibilidade de prejuízo ao Erário, considerando a não comprovação da existência dos bens.

O Tema Controle Interno se tornou mais recorrente, principalmente, a partir de 2015, exercício em que o TCE editou a Instrução Normativa nº. 03/2015, que instituiu o formulário de autoavaliação do controle interno para os jurisdicionados estaduais. Anterior a esse exercício, as ocorrências nesse Tema se concentravam principalmente no assunto “Monitoramento de Recomendações e Determinações”.

O Tema “Execução Orçamentária e Financeira” figura entre os Temas mais recorrentes, mas é um dos mais pulverizados em assuntos, sendo “Irregularidade em Pagamento de DEA” o assunto mais recorrente, mas apenas em 08 oportunidades. Nesse assunto, enquadram-se, principalmente, execução de despesas do ano corrente classificadas como de exercícios anteriores, reconhecimento de despesa no exercício, mas deixar para empenhar apenas no exercício seguinte, e ausência de saldo orçamentário para o pagamento de DEA.

No que se refere ao Tema “Contratos”, os assuntos “Empenho Fora da Vigência” e “Publicação em Atraso” são os mais recorrentes. Quanto ao primeiro, em função de ações centralizadas realizadas nos sistemas corporativos pela CGE, Sefaz e Seplag, a tendência da quantidade de achados é zerar nos próximos estudos.

Dentre os Temas mais relevantes quanto à quantidade de ocorrências nos julgamentos e aplicação de multas, têm-se ainda o Tema “Contábil”, cujos assuntos relacionados a “Notas Explicativas” estão sempre presentes.

Além das conclusões mostradas acima, um exame detalhado dos gráficos fornece inúmeras outras informações que são fundamentais para direcionar tanto a CGE como a Seplag e a Sefaz no processo de regulamentação sobre diversos processos organizacionais, no desenvolvimento de ações de orientação e de capacitação dos Órgãos e Entidades, de forma a oferecer segurança aos gestores na execução das políticas públicas e na aplicação dos recursos.