

PROCESSO Nº: TC/006464/2026
ORIGEM: Governo do Estado de Sergipe
ASSUNTO: Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo, exercício financeiro de 2025
INTERESSADO: Fábio Cruz Mitidieri, Governador do Estado
RELATOR: Conselheiro Luis Alberto Meneses

PARECER Nº 333/2026

EMENTA: PARECER PRÉVIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. ESTADO DE SERGIPE. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2025. 1. CUMPRIMENTO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, FUNDEB, AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, DESPESA COM PESSOAL, ENDIVIDAMENTO E CIÊNCIA E TECNOLOGIA. SITUAÇÃO PATRIMONIAL E FINANCEIRA FAVORÁVEL. 2. RETRAÇÃO ACENTUADA DOS RESULTADOS PRIMÁRIO E ORÇAMENTÁRIO E DA GERAÇÃO DE CAIXA OPERACIONAL, EM CONTEXTO DE CRESCIMENTO DA DESPESA PRIMÁRIA SUPERIOR AO DA RECEITA. ALERTA QUANTO À SUSTENTABILIDADE DA TRAJETÓRIA FISCAL. REGIME FISCAL SOCIALMENTE RESPONSÁVEL (LC ESTADUAL Nº 397/2023). NECESSIDADE DE APURAÇÃO E PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL DA ANÁLISE DA POUPANÇA CORRENTE, EM CONJUNTO COM O RGF. 3. DESEMPENHO INSUFICIENTE E REINCIDENTE DE PROGRAMAS FINALÍSTICOS DO PPA 2024-2027. DESPROPORÇÃO NA ALOCAÇÃO E NA EXECUÇÃO DE RECURSOS ENTRE POLÍTICAS VOLTADAS A DIREITOS FUNDAMENTAIS E DESPESAS COM EVENTOS FESTIVOS E PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. 4. NECESSIDADE DE TRANSPARÊNCIA ATIVA SOBRE OPERAÇÕES DE CRÉDITO E RENÚNCIAS DE RECEITA, À LUZ DA LC Nº 224/2025, E DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DO CONTROLE INTERNO. 5. SANEAMENTO BÁSICO. DEVER DE UNIVERSALIZAÇÃO ATÉ 2033 (ART. 11-B DA LEI Nº 11.445/2007). NECESSIDADE DE MONITORAMENTO PÚBLICO DAS METAS PROGRESSIVAS E DE FORTALECIMENTO DO CONTROLE REGULATÓRIO. 6. SAÚDE. AUSÊNCIA DO PARECER CONCLUSIVO DO CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE. NECESSIDADE DE POLÍTICA ESTADUAL DE ATENÇÃO PRIMÁRIA E DE SERVIÇO ESTADUAL DE ACOLHIMENTO E TRATAMENTO

**EM SAÚDE MENTAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. 7.
PARECER PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS COM
RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES.**

I. RELATÓRIO

Submete-se à apreciação deste Ministério Público de Contas a Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo do Estado de Sergipe, relativa ao exercício financeiro de 2025, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Fábio Cruz Mitidieri, encaminhada ao Tribunal de Contas em 03 de junho de 2026, por meio do Protocolo nº 006464/2026, dentro do prazo previsto no art. 47, § 1º, da Lei Complementar Estadual nº 205/2011 e no art. 99, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

A 2ª Coordenadoria de Controle e Inspeção, no Relatório Técnico de Contas Anuais de Governo nº 32/2026, de 04 de agosto de 2026, examinou os indicadores econômicos e sociais do Estado, a conformidade da execução orçamentária e financeira e da gestão fiscal, o resultado da atuação governamental, a conformidade dos demonstrativos contábeis e o monitoramento das deliberações do Parecer Prévio nº 3891/2025, emitido sobre as contas do exercício de 2024 (Processo TC nº 006937/2025), tendo consignado dezesseis achados e proposto a citação do responsável.

Regularmente citado (Citação Eletrônica nº 183/2026), o Governador apresentou defesa por meio do Ofício nº 96/2026-SEGAB, instruído com o Ofício nº 1122/2026-SEFAZ, com o Relatório nº 156/2026 da Controladoria-Geral do Estado, com o Ofício nº 21/2026 da Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de Sergipe (AGRESE) e com documentos complementares, entre os quais o Relatório de Gestão reformulado, o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, o Relatório de Atividades da Secretaria de Estado da Educação e o Relatório Técnico de Controle Interno PCA nº 75/2026/CGE.

Em análise conclusiva, a unidade técnica excluiu cinco ocorrências, em razão da apresentação dos documentos faltantes, e manteve, total ou parcialmente, outras onze, opinando pela emissão de parecer prévio pela aprovação das contas com ressalvas e recomendações, e pela instauração de

processo de acompanhamento destacado das deliberações relativas à concessão pública de saneamento.

Os principais dados do exercício, extraídos da instrução técnica, são os seguintes:

Indicador	Exercício de 2025
Receita arrecadada	R\$ 18.965.990.459,52
Despesa empenhada	R\$ 18.618.811.294,16
Resultado orçamentário (superávit)	R\$ 347.179.165,36
Resultado primário	R\$ 278.891.322,09
Receita Corrente Líquida (limites de pessoal)	R\$ 16.394.897.275,56
Patrimônio Líquido	R\$ 10,7 bilhões (+21,59%)
Saldo financeiro para o exercício seguinte	R\$ 4,93 bilhões
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	25,12% (mínimo: 25%)
FUNDEB aplicado na remuneração dos profissionais	98,81% (mínimo: 70%)
Ações e Serviços Públicos de Saúde	16,75% (mínimo: 12%)
Despesa com pessoal do Poder Executivo	41,23% da RCL (limite: 49%)
Despesa com pessoal consolidada	48,79% da RCL (limite: 60%)
Dívida Consolidada Líquida / RCL	7,04% (limite: 200%)
Ciência e Tecnologia (FAPITEC)	0,63% da Receita Tributária Líquida (mínimo: 0,5%)

Fonte: Relatório Técnico nº 32/2026 e Parecer nº 22/2026, 2ª CCI.

Concluída a instrução, vieram os autos a este Ministério Público de Contas para a emissão do competente parecer.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Da natureza do parecer prévio e dos parâmetros de apreciação das contas de governo

O parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, previsto no art. 71, I, da Constituição Federal, aplicável aos Estados por força de seu art. 75, e disciplinado nos arts. 1º, III, e 47 da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, constitui juízo técnico-jurídico qualificado que subsidia o julgamento político a cargo da Assembleia Legislativa e que, por isso mesmo, não pode cingir-se à conferência aritmética de saldos e percentuais.

Nas contas de governo, ganham relevo o desempenho global da gestão, a fidedignidade das demonstrações, a observância das vinculações constitucionais e a capacidade de converter recursos em resultados para a

população, como já assinalado por este Parquet no parecer relativo ao exercício de 2024.

Nessa linha, a Resolução ATRICON nº 01/2021 orienta que a apreciação se estruture em eixos que compreendem a conjuntura econômica e social, os balanços gerais, a execução orçamentária, financeira e fiscal, o resultado do desempenho do governo e o monitoramento das deliberações constantes dos pareceres prévios anteriores.

Registre-se, com satisfação, que a instrução técnica do presente exercício incorporou a análise de indicadores econômicos e sociais, de segurança pública e do desempenho dos programas finalísticos, atendendo à recomendação formulada por esta Corte no parecer prévio das contas de 2024, o que confere ao presente exame densidade substancialmente maior que a dos ciclos anteriores.

É a partir dessa perspectiva, que associa a conformidade fiscal à efetividade das políticas públicas, que se examinam, a seguir, os aspectos relevantes das contas de 2025.

2.2. Da gestão orçamentária, financeira e patrimonial

A Lei Orçamentária Anual (Lei nº 9.591/2025) estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 17.288.865.023,00, com autorização de suplementação até 50%. Os créditos adicionais abertos somaram R\$ 4.726.913.590,86 (27,34% do orçamento inicial), dos quais os suplementares corresponderam a 26,83%, dentro, portanto, do limite autorizado, resultando em despesa final autorizada de R\$ 19.864.324.212,13.

A receita arrecadada superou a previsão em 9,70%, alcançando R\$ 18.965.990.459,52, com destaque para a evolução do ICMS (R\$ 3,71 bilhões, ante R\$ 3,41 bilhões em 2024), ao passo que as receitas de capital ficaram aquém do previsto (R\$ 981,7 milhões arrecadados, ante R\$ 1,48 bilhão estimados). A dependência de transferências da União permaneceu elevada, correspondendo a 49,01% da receita arrecadada. A Receita Corrente Líquida cresceu 8,07% em relação ao exercício anterior.

A despesa empenhada atingiu R\$ 18.618.811.294,16 (93,73% da dotação autorizada), com expansão de 18,01% em relação a 2024, impulsionada sobretudo pelas despesas de capital, que cresceram 68,09%. Segundo a defesa, os investimentos empenhados (GND 4) passaram de R\$ 770,2 milhões, em 2024, para R\$ 1,32 bilhão, em 2025, financiados com recursos de exercícios anteriores e com operações de crédito.

Sob o ângulo patrimonial, o Patrimônio Líquido alcançou R\$ 10,7 bilhões, com acréscimo de 21,59%, o resultado patrimonial foi positivo em R\$ 2,1 bilhões e o saldo financeiro transferido ao exercício seguinte somou R\$ 4,93 bilhões, superior em 13,59% ao de 2024. O passivo circulante reduziu-se em 26,31%, ao passo que o passivo não circulante cresceu 7,84%, com destaque para o acréscimo de R\$ 0,54 bilhão em empréstimos e financiamentos de longo prazo.

Sucedem que os indicadores de resultado revelam inflexão que não pode passar despercebida. O resultado primário, embora positivo, recuou de R\$ 1,68 bilhão, em 2024, para R\$ 278,9 milhões, em 2025, reduzindo sua representatividade sobre as receitas primárias de 10,78% para 1,68%.

O resultado da execução orçamentária caiu de R\$ 1,22 bilhão para R\$ 347,2 milhões (de 7,17% para 1,83% da receita arrecadada), e a geração de caixa das atividades operacionais retraiu-se de R\$ 2,4 bilhões para R\$ 1,6 bilhão, com redução de 63,77% na geração líquida de caixa total.

A unidade técnica apurou, ainda, que as despesas primárias cresceram 16,85%, enquanto as receitas primárias avançaram 6,36%, e que a despesa com pessoal e encargos passou de R\$ 8,65 bilhões para R\$ 9,74 bilhões.

As justificativas apresentadas, assentadas na priorização dos investimentos, na valorização remuneratória dos servidores e na utilização de saldos de exercícios anteriores, explicam a trajetória, mas não afastam a necessidade de cautela.

Com efeito, a utilização de superávits pretéritos para financiar investimentos constitui opção legítima de política fiscal, e o próprio cumprimento das metas e limites o confirma; contudo, a expansão de despesas de natureza continuada, notadamente as de pessoal, em ritmo superior ao das receitas primárias, tende a comprimir de modo duradouro o espaço fiscal, convertendo-

se em risco à sustentabilidade que o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal impõe preservar mediante ação planejada e prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Impõe-se, assim, acompanhar a ressalva proposta pela unidade técnica, de caráter preventivo, e recomendar que as próximas leis de diretrizes orçamentárias explicitem a trajetória esperada dos resultados primário e orçamentário e o impacto de médio prazo da expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

2.3. Do Regime Fiscal Socialmente Responsável do Estado de Sergipe e da análise da poupança corrente

A Lei Complementar Estadual nº 397, de 29 de dezembro de 2023, instituiu o regime fiscal socialmente responsável do Estado de Sergipe, cuja qualificação social, nos termos do § 3º de seu art. 1º, traduz o dever de todo ordenador de despesa buscar resultados efetivos na realização de políticas públicas, direcionando os gastos para a obtenção de resultados mensuráveis no enfrentamento dos problemas sociais, de modo compatível com o equilíbrio fiscal, sem prejuízo da observância da Lei de Responsabilidade Fiscal (§ 4º).

O traço distintivo do regime estadual reside na centralidade que atribui à poupança corrente, entendida como a margem que as receitas correntes deixam disponível depois de custeada a máquina pública e que constitui, por isso mesmo, a fonte própria e recorrente de financiamento dos investimentos.

Sem abandonar o acompanhamento das metas de resultado primário, que a própria lei preserva no art. 13, o legislador estadual elegeu como indicador de controle a relação entre despesas correntes e receitas correntes. A lógica é nítida: quando a despesa corrente passa a absorver parcela crescente da receita corrente, estreita-se progressivamente a capacidade de o Estado investir.

O regime pretende, assim, que o Estado entre em sinal de alerta antes que a despesa corrente sufoque a receita e que, a partir de certo patamar, haja um teto, de modo a preservar espaço fiscal para continuar investindo a cada exercício.

Para tanto, o art. 3º da Lei Complementar nº 397/2023 determina que, apurado que, no período de doze meses, a relação entre despesas correntes e receitas correntes supera 95% no âmbito do Poder Executivo, seja aplicado regime de ajuste fiscal que veda, entre outras medidas, a concessão de vantagens, aumentos ou reajustes remuneratórios, a criação de cargos, a alteração de carreiras que implique aumento de despesa, a admissão de pessoal e a realização de concursos públicos, ressalvadas as reposições, a criação de despesa obrigatória e a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária. O § 1º, II, do mesmo artigo estabelece que a avaliação do ingresso ou da saída do regime de ajuste deve ocorrer quadrimestralmente e vigorar durante o quadrimestre subsequente.

Os arts. 5º a 7º, por sua vez, instituem, a partir do exercício de 2025, limites individualizados para as dotações de despesas correntes, corrigidos pelo IPCA, admitindo-se variação real apenas quando mantida a relação abaixo de 95% e em proporção decrescente da variação real da receita corrente (80%, 60% ou 40%, conforme a relação projetada se situe até 90%, até 92,5% ou abaixo de 95%), com destinação de eventual dotação excedente a novos programas de investimento (art. 7º, § 2º). O art. 13, § 1º, exige ainda que a Lei de Diretrizes Orçamentárias sinalize a necessidade de políticas mais restritivas para a manutenção daquela relação abaixo de 95%.

O Decreto Estadual nº 1.244, de 1º de outubro de 2025, regulamentou a forma de cálculo e a aplicação do regime. Segundo o seu art. 2º, a relação é apurada pela razão entre as despesas correntes liquidadas e as receitas correntes realizadas nos últimos doze meses, consideradas as receitas correntes em seu valor líquido, deduzidas as vinculações ao FUNDEB, as transferências constitucionais aos municípios e as receitas de caráter extraordinário (§ 3º), e computadas as receitas e despesas do Poder Executivo, acrescidas estas dos duodécimos repassados aos demais Poderes e órgãos autônomos e dos repasses para as contas de precatórios (§ 4º).

O § 1º do mesmo artigo determina que o cálculo seja realizado após o fechamento de cada quadrimestre e publicizado até o dia 30 dos meses de maio, setembro e janeiro, prazos que coincidem com o de publicação do Relatório de Gestão Fiscal, fixado no art. 55, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O § 5º

institui verdadeiro sinal de alerta: atingido o patamar de 90%, a Secretaria de Estado da Fazenda deve identificar as unidades com maior crescimento de despesa e informar ao Conselho de Reestruturação e Ajuste Fiscal do Estado de Sergipe (CRAFI) os principais fatores do incremento, para a adoção das providências cabíveis. Ultrapassado o limite de 95%, as vedações aplicam-se imediatamente até a apuração quadrimestral seguinte (art. 3º).

Sucedendo que a prestação de contas de 2025 não apresenta a apuração quadrimestral da relação entre despesas e receitas correntes prevista na Lei Complementar nº 397/2023 e no Decreto nº 1.244/2025, nem evidencia a observância dos limites individualizados de despesas correntes aplicáveis a partir daquele exercício, e tampouco a defesa a eles se refere.

A título meramente indicativo, os valores consolidados constantes da instrução técnica revelam receitas correntes arrecadadas de R\$ 17.984.292.830,04 e despesas correntes de R\$ 16.504.598.277,71, o que corresponde a relação de aproximadamente 91,8% e a poupança corrente da ordem de R\$ 1,48 bilhão (8,2% das receitas correntes), suficiente para cobrir cerca de 70% das despesas de capital do exercício (R\$ 2,11 bilhões).

Tais números, por adotarem base distinta da prevista no decreto (despesas empenhadas de todos os Poderes, receitas sem as deduções regulamentares), não substituem a apuração oficial; sugerem, contudo, que a relação pode ter se situado acima da faixa de alerta de 90%, o que se harmoniza com a retração do resultado primário examinada no item anterior e com a própria afirmação da defesa de que os investimentos de 2025 foram financiados, em parte, com recursos de exercícios anteriores e com operações de crédito.

Ora, a eficácia de um regime fiscal cujos gatilhos operam de forma automática e quadrimestral depende inteiramente da publicidade de suas apurações. Sem a divulgação periódica do quadro de análise da poupança corrente, nem a Assembleia Legislativa, nem o controle externo, nem a sociedade podem verificar se o Estado ingressou na faixa de alerta ou no regime de ajuste, se as vedações correspondentes foram observadas e se o espaço fiscal destinado aos investimentos vem sendo preservado, em prejuízo da ação

planejada e transparente que o art. 1º, § 2º, da Lei Complementar nº 397/2023 e o art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal exigem.

Impõe-se, por isso, recomendar que o Estado publique, quadrimestralmente e em conjunto com o Relatório de Gestão Fiscal, o relatório do regime fiscal socialmente responsável, com destaque para o quadro de análise da poupança corrente.

2.4. Do cumprimento dos limites constitucionais e legais

A gestão de 2025 observou os limites e as aplicações mínimas exigidos pelo ordenamento:

Parâmetro	Aplicado	Referência
Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (art. 212, CF)	25,12%	mínimo 25%
FUNDEB na remuneração dos profissionais (art. 212-A, XI, CF)	98,81%	mínimo 70%
Saúde (art. 198, § 2º, CF; LC nº 141/2012)	16,75%	mínimo 12%
Pessoal do Poder Executivo (LRF, art. 20)	41,23%	máximo 49%
Pessoal consolidado (LRF, art. 19)	48,79%	máximo 60%
DCL / RCL ajustada	7,04%	máximo 200%
Créditos suplementares / orçamento inicial	26,83%	até 50% (LOA)
Ciência e Tecnologia (FAPITEC)	0,63%	mínimo 0,5%

Fonte: Relatório Técnico nº 32/2026, 2ª CCI.

Os subsídios do Governador e do Vice-Governador foram pagos nos limites fixados pela Lei nº 9.136/2022, e constam dos autos a certidão de regularidade previdenciária, a relação dos termos de parcelamento, a relação de precatórios e o demonstrativo dos recursos recebidos por meio de emendas parlamentares. O cumprimento dos limites, todavia, não esgota o juízo sobre as contas, como se passa a demonstrar.

2.5. Do endividamento público e da transparência das operações de crédito

Entre 2024 e 2025, a dívida consolidada recuou de R\$ 5.289,30 milhões para R\$ 4.498,65 milhões (-14,95%), e a dívida consolidada líquida, de R\$ 1.764,04 milhões para R\$ 1.159,84 milhões (-34,25%), o que conduziu a relação DCL/RCL a 7,04%, patamar confortável e compatível com a manutenção da Capacidade de Pagamento (CAPAG) na nota A. A composição do estoque, porém, mostra movimento diverso: a redução decorreu essencialmente da queda

de R\$ 868,42 milhões no componente de precatórios (de R\$ 1.536,36 milhões para R\$ 667,94 milhões), enquanto a dívida contratual cresceu 2,07% e a parcela externa avançou 27,89%, de R\$ 1.164,96 milhões para R\$ 1.489,86 milhões.

O serviço da dívida praticamente dobrou, passando de R\$ 490,86 milhões para R\$ 950,10 milhões, concentrado nas amortizações (R\$ 718,72 milhões, ante R\$ 243,19 milhões em 2024), com ligeira redução de juros e encargos (R\$ 231,38 milhões).

A defesa esclarece que o aumento decorreu de operação de reestruturação, mediante contratação de crédito em condições mais vantajosas, com recursos do Banco Mundial, destinada à quitação de cinco operações internas de custo mais elevado. Em consequência, o saldo de empréstimos de curto prazo caiu de R\$ 692,13 milhões para R\$ 235,93 milhões, e o de longo prazo subiu de R\$ 2,99 bilhões para R\$ 3,53 bilhões.

A estratégia de alongamento do perfil da dívida é, em si, compatível com a boa gestão do passivo. Ocorre que o ingresso de recursos externos, sujeitos a variação cambial, e a contratação de novas operações para financiar programas finalísticos, como a autorizada pela Lei nº 9.713/2025 (Programa CREMA Sergipe, junto ao Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, até US\$ 100 milhões), tornam indispensável que a publicidade alcance não apenas o passivo, mas também a finalidade pública financiada, já que o desembolso dos recursos não equivale à sua aplicação final nem à conclusão física dos projetos.

Em consulta aos portais da transparência do Governo e da Secretaria de Estado da Fazenda, este Ministério Público não localizou página que reúna a relação completa das operações de crédito estaduais, com suas características contratuais, encargos, cronogramas, órgãos executores, metas e entregas.

Os arts. 32, 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, o art. 8º da Lei nº 12.527/2011 e os arts. 37 e 74 da Constituição Federal convergem no sentido de que o controle social e externo dessas operações pressupõe informação integrada, tempestiva e compreensível. Recomenda-se, por isso, a criação de seção específica no Portal da Transparência, com as seguintes informações sobre cada operação:

Dimensão	Informações a disponibilizar
Contrato	Credor; finalidade; autorização legislativa; contrato e aditivos; valor contratado; saldo devedor; moeda; indexadores; juros e encargos; prazo e carência; cronograma de amortização; garantias e contragarantias.
Execução financeira	Desembolsos efetivos do financiador; recursos ainda disponíveis; empenhos, liquidações e pagamentos da aplicação; amortizações, juros e encargos pagos; valores na moeda original e em reais, com data e taxa de conversão.
Entregas e resultados	Metas físicas e financeiras; indicadores de desempenho; órgãos executores; cronograma; percentuais de execução; entregas e resultados alcançados; alterações de escopo e justificativas de atraso.

2.6. Das renúncias de receita e da adequação à Lei Complementar nº 224/2025

O art. 70 da Constituição Federal inclui expressamente a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas no campo da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial. Em coerência com essa diretriz, a Resolução TCE/SE nº 372/2025 exige que o Relatório de Gestão que acompanha as contas de governo demonstre o reflexo da renúncia de receitas no desenvolvimento econômico e social do Estado e nas contas públicas, bem como as medidas de compensação adotadas.

Sucedee que o Relatório de Gestão, tanto na versão originalmente apresentada quanto na versão reformulada que acompanhou a defesa, remete o atendimento desses itens a anexo próprio, sem que se tenha localizado, nas peças examinadas, demonstrativo que relacione, de forma abrangente, o valor efetivamente usufruído em 2025 a título de renúncias, com indicação de beneficiários, normas concessivas, metas e resultados.

A dimensão do tema é revelada pelo Demonstrativo 7 do Anexo de Metas Fiscais da LDO 2025, que estimou renúncia de ICMS da ordem de R\$ 1,228 bilhão para o exercício:

Benefício de ICMS (classificação da LDO)	Previsão para 2025
Crédito presumido ou outorgado	R\$ 164.731.000,00
Redução da base de cálculo	R\$ 489.524.000,00
Subsídio: Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial	R\$ 574.379.000,00
Total estimado	R\$ 1.228.634.000,00

Fonte: LDO 2025 (Lei nº 9.536/2024), Anexo de Metas Fiscais, Demonstrativo 7.

Os gastos tributários constituem forma de intervenção estatal pela via do sistema tributário e, por produzirem sobre a disponibilidade de recursos efeito

equivalente ao das despesas diretas, reclamam idêntico escrutínio. A existência do benefício não comprova, por si só, a efetividade da política que pretende financiar, sendo necessário verificar se os objetivos foram alcançados, a que custo, com quais efeitos distributivos e em comparação com outras formas de atuação estatal.

A Lei Complementar nº 224, de 26 de dezembro de 2025, tornou mais rigoroso o regime desses institutos na Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 48, § 1º, IV, passou a exigir a divulgação, em dados abertos e padronizados, de informações atualizadas sobre benefícios tributários, financeiros e creditícios; o art. 5º, IV e § 8º, impõe a estimativa global dos incentivos para o exercício de referência e os dois seguintes; e o art. 14-A condiciona a concessão, ampliação ou prorrogação de benefícios tributários a pessoas jurídicas à estimativa de beneficiários, à fixação de prazo e de metas mensuráveis nas dimensões econômica, social e ambiental, e a mecanismos de acompanhamento e avaliação, vedando a prorrogação quando as metas não forem atingidas ou os resultados não forem avaliados.

A mesma lei complementar acrescentou o inciso VIII ao § 3º do art. 1º da Lei Complementar nº 105/2001, afastando a caracterização de quebra de sigilo na divulgação da identificação das pessoas jurídicas beneficiárias e dos valores usufruídos, em harmonia com o art. 198, § 3º, IV, do Código Tributário Nacional.

Tais alterações produzem efeitos a partir de 1º de janeiro de 2026, de modo que, considerado o volume estimado das renúncias, impõe-se a pronta adequação institucional do Estado, com a criação de seção específica no Portal da Transparência que identifique, para cada benefício de natureza tributária, financeira ou creditícia: a) a modalidade; b) o valor; c) o beneficiário, quando pessoa jurídica; d) a norma autorizativa; e) o território do beneficiário; f) a finalidade pública almejada; g) as metas fixadas; e h) os resultados alcançados. A ausência do demonstrativo no exercício de 2025 justifica, ademais, o registro de ressalva, com determinação de que o Relatório de Gestão das próximas contas contenha o anexo exigido pela Resolução TCE/SE nº 372/2025.

2.7. Da qualidade do gasto e da alocação de recursos entre funções de governo e fundos

A instrução técnica evidenciou que funções diretamente associadas a direitos fundamentais tiveram execução muito inferior à dotação disponível, como Direitos e Cidadania (10,20%), Saneamento (40,29%) e Trabalho (49,29%), ao passo que funções como Comunicações (98,52%), Cultura (90,76%) e Encargos Especiais (97,72%) foram quase integralmente executadas. No mesmo sentido, fundos especiais de relevância social operaram com execução residual: Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (4,40% da dotação, R\$ 52.877,08), Fundo dos Direitos e Proteção do Idoso (10,27%), Fundo de Proteção e Defesa do Consumidor (11,51%), Fundo do Trabalho (25,96%), Fundo de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (28,41%) e Fundo de Defesa do Meio Ambiente (sem execução). Em contrapartida, foram desembolsados R\$ 133,9 milhões em realização e apoio a eventos festivos e culturais e R\$ 24,7 milhões em publicidade institucional, contra apenas R\$ 510,8 mil em publicidade de utilidade pública.

A defesa atribuiu parte das variações a reclassificações orçamentárias, como a transferência de cerca de R\$ 296 milhões da função Direitos e Cidadania para Segurança Pública, e a dispêndios atípicos de 2024, como o aumento da participação estadual no capital da SERGÁS e da DESO, e sustentou que as políticas a cargo dos fundos foram efetivamente ofertadas, embora com execução orçamentária modesta por razões burocráticas e operacionais.

As explicações elucidam a comparação entre exercícios, mas não alcançam o núcleo do apontamento, que diz respeito às prioridades reveladas pela execução. Ora, se a Constituição confere prioridade absoluta aos direitos de crianças e adolescentes (art. 227) e impõe ao Estado o amparo às pessoas idosas (art. 230), a execução de 4,40% e 10,27% das dotações dos respectivos fundos, em exercício no qual centenas de milhões foram aplicados em eventos e publicidade institucional, revela descompasso entre o planejamento aprovado pelo Legislativo e as escolhas alocativas da execução, que esta Corte deve registrar e recomendar seja corrigido.

Acolhe-se, quanto ao ponto, a manutenção da ocorrência proposta pela unidade técnica, bem como a recomendação de que as reclassificações entre funções, programas e ações sejam devidamente evidenciadas em notas explicativas.

2.8. Do desempenho dos programas finalísticos e do PPA 2024-2027

A apreciação dos resultados do Plano Plurianual nas contas de governo encontra fundamento no art. 74, I e II, da Constituição Federal, que atribui ao sistema de controle interno a avaliação do cumprimento das metas do PPA e dos resultados da gestão quanto à eficácia e à eficiência, e no art. 75, III, da Lei nº 4.320/1964, que inclui no controle da execução orçamentária o cumprimento do programa de trabalho em termos monetários e de realização de obras e prestação de serviços.

No âmbito estadual, os arts. 9º a 13 da Lei nº 9.371/2024 (PPA 2024-2027) vinculam os orçamentos anuais ao alcance dos objetivos do plano e submetem sua gestão a monitoramento, avaliação e revisão, sob os princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade. A medida do gasto, portanto, precisa ser confrontada com a medida do que se entregou.

A unidade técnica identificou desempenho insuficiente, físico e financeiro, em diversos programas, com reincidência em relação a 2024 nos programas 0001 (Trabalho, Emprego e Renda: 8,37% de execução financeira; 11,50% da meta de jovens inseridos no mercado de trabalho), 0022 (Segurança Hídrica para a Produção Rural: 26,27% de execução financeira; 8 de 80 sistemas simplificados de abastecimento; 18 de 150 poços perfurados) e 0044 (Recursos Hídricos e Meio Ambiente: 54,65%; política de educação ambiental não implantada).

Observou, ainda, que os dados financeiros apresentados pelo Governo tomam por base valores empenhados, e não liquidados, o que distancia a informação da execução efetiva, e que não foi apresentado o plano de ação para correção da baixa execução de 2024, recomendado no parecer prévio anterior.

Para além desses achados, merecem atenção específica os seguintes programas:

a) Programa 0005: Controle da Gestão Pública

O programa tem por objetivo fortalecer o controle interno e fomentar o controle social. Em 2025, o índice de implantação da sistemática de controle interno permaneceu em 0% (meta de 35%) e o percentual de órgãos com programas de integridade alcançou 32,97%. A matéria é examinada no item 2.9, adiante.

b) Programa 0013: Aprendizagem com Qualidade, Inclusão e Equidade

O Governo atribuiu resultado “1” ao indicador relativo à implementação da política de valorização e formação dos profissionais da educação básica. Sucede que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI nº 4871 (Rel. Min. Cristiano Zanin), concluído em outubro de 2025, declarou a inconstitucionalidade da Lei Complementar Estadual nº 213/2011, tendo os embargos de declaração opostos pelo Governador sido providos para conferir eficácia prospectiva à declaração, a partir da publicação da ata de julgamento (sessão virtual de 4 a 14 de setembro de 2026).

O alcance efetivo da política de valorização somente poderá ser aferido quando adotadas as medidas administrativas e legislativas necessárias ao integral cumprimento da decisão, razão pela qual se recomenda que o cumprimento do objetivo específico seja informado apenas a partir de então.

c) Programa 0015: Fortalecimento e Modernização da Gestão e da Infraestrutura das Escolas

O objetivo de apoiar os municípios, em regime de colaboração, na universalização do acesso de crianças de 0 a 5 anos à educação infantil tinha meta de 75 municípios em 2025, mas apenas 24 foram apoiados pelo Programa de Apoio aos Municípios para a Expansão da Educação Infantil (AMEEI), ao mesmo tempo em que a ação destinada à expansão de creches no interior sofreu redução de quase metade de sua dotação original. Considerado o déficit de vagas em creches (33,6% de atendimento, ante meta de 50% no Plano Estadual de Educação) e a prioridade absoluta assegurada pelo art. 227 da Constituição, recomenda-se a priorização orçamentária das ações de expansão da educação infantil, inclusive do AMEEI, até que se alcance o apoio a todos os municípios sergipanos.

d) Programa 0017: Gestão e Fortalecimento do Sistema Estadual de Saúde

A taxa de mortalidade infantil ficou em 15,3 por mil, acima da meta de 13,9, e a meta de cofinanciamento estadual da Atenção Primária à Saúde em 50% dos municípios registrou execução nula, indicando que a Política Estadual de Atenção Primária sequer foi iniciada. A matéria é desenvolvida no item 2.11.

e) Programa 0020: PROINFRA Sergipe

O objetivo de atualizar e implementar o Plano Diretor de Transporte Intermunicipal de Passageiros registrou resultado zero, ante meta de 0,5. A Mensagem que acompanhou o projeto convertido na Lei nº 9.713/2025 indica que a atualização do plano constitui um dos produtos da operação de crédito do Programa CREMA Sergipe, o que reforça a necessidade de transparência das operações de crédito e de seus resultados, tratada no item 2.5.

f) Programas 0022 (Segurança Hídrica para a Produção Rural) e 0051 (Assistência Social, Inclusão Produtiva e Proteção de Direitos)

Ambos apresentam, além de diversos objetivos com resultado abaixo da meta, quantidade expressiva de indicadores registrados como “não medidos”, o que compromete a própria possibilidade de avaliação. No programa 0051, o percentual de municípios no Programa Ciranda Sergipe atingiu 21,62% da meta e o plano de prevenção e combate à LGBTfobia não teve execução.

No programa 0022, cuja relevância é acentuada pela tendência de agravamento das estiagens no semiárido nordestino, a baixa execução repercute diretamente sobre o abastecimento de água das populações rurais, como se verá no item 2.12.

Recomenda-se a execução e o monitoramento efetivo dos objetivos específicos de ambos os programas.

g) Programa 0033: Planejamento, Inovação e Governança para Resultados

O objetivo de apoiar os órgãos estaduais na captação de recursos e de monitorar a execução e a prestação de contas dos instrumentos de repasse teve resultado “0” em 2024 e “não medido” em 2025, revelando a inexistência de monitoramento centralizado das transferências voluntárias.

Dados alimentados no SAGRES/TCE, a partir das fontes de recursos associadas a convênios, contratos de repasse e instrumentos congêneres (códigos 570, 571, 572, 575, 631, 632, 633, 636, 665, 700, 701, 702 e 703), revelam que o nível médio de empenho e de liquidação dessas fontes é substancialmente inferior ao das demais, inclusive dos recursos livres do Tesouro, o que se reflete em programas relevantes do PPA.

O ciclo das transferências voluntárias, da captação à prestação de contas, é complexo e de elevado risco de responsabilização, e exige equipe técnica especializada, razão pela qual se recomenda a criação de unidade centralizada de apoio aos órgãos e entidades nesse ciclo.

2.9. Da avaliação de políticas públicas e do fortalecimento do controle interno

O art. 37, § 16, da Constituição Federal impõe aos órgãos e entidades da administração pública o dever de avaliar as políticas públicas, com divulgação do objeto e dos resultados, e o art. 165, § 16, determina que as leis de planejamento e orçamento observem, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação.

Planejar, executar, avaliar, divulgar e utilizar a evidência no ciclo orçamentário seguinte compõem, assim, um único movimento constitucionalmente exigido.

No plano infraconstitucional, o art. 14-A, § 4º, da LRF, incluído pela LC nº 224/2025, atribui a avaliação das políticas financiadas por benefícios tributários a órgão do Poder Executivo multidisciplinar e especializado em monitoramento e avaliação, e o art. 11, V, da Lei Estadual nº 9.156/2023 confere à SEPLAN a competência para avaliar a ação governamental e desenvolver metodologias de avaliação de políticas públicas.

O parecer prévio das contas de 2024 já recomendara a implementação de sistema formal e permanente de avaliação de políticas públicas baseada em evidências.

A defesa noticia que a Controladoria-Geral do Estado iniciou, em abril de 2026, a implantação do Observatório de Controle, com 67 indicadores

estratégicos associados aos objetivos do Planejamento Estratégico 2023-2026, iniciativa meritória, mas ainda incipiente e de natureza predominantemente fiscalizatória.

A experiência do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas da União (Decreto nº 11.558/2023) oferece referência útil de institucionalização, ao integrar a avaliação de gastos diretos e de subsídios ao planejamento e ao orçamento.

Recomenda-se, portanto, que o Governo formalize unidade técnica multidisciplinar e especializada, com competência para avaliar políticas financiadas por despesas orçamentárias e por gastos tributários, e integre seus resultados à elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

No que toca ao controle interno, o Programa 0005 registrou 0% de implantação da sistemática de controle interno. A defesa informa que a Lei nº 9.856/2026 transformou a Secretaria de Estado da Transparência e Controle em Controladoria-Geral do Estado e instituiu formalmente o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, e que foram aplicados R\$ 2,24 milhões na modernização da infraestrutura tecnológica do órgão.

Cumprе observar, contudo, que dos dois projetos de lei encaminhados pelo Executivo à Assembleia Legislativa em dezembro de 2024 apenas o de reestruturação foi aprovado, permanecendo pendente o Projeto de Lei nº 488/2024, que institui a carreira de analista de controle interno, com quarenta cargos efetivos, tendo a própria Mensagem governamental reconhecido que Sergipe é um dos poucos Estados que não dispõem de carreira própria na área.

A estruturação de carreira efetiva é condição para que o controle interno cumpra suas missões constitucionais (art. 74 da Constituição Federal) com independência técnica e continuidade, orientação que a Lei nº 14.133/2021 tornou expressa ao estabelecer, no art. 7º, I e § 2º, que os agentes incumbidos das funções de controle interno sejam, preferencialmente, servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes.

Recomenda-se, assim, que o Governo promova a estruturação da carreira de controle interno, mediante a aprovação do PL nº 488/2024 ou de medida equivalente.

2.10. Da educação: resultados do Plano Estadual de Educação e o novo ciclo de planejamento

O Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei nº 8.025, de 4 de setembro de 2015, com vigência de dez anos, encerrou em 2025 seu horizonte decenal. O cotejo entre as metas legais e os resultados apresentados no relatório de monitoramento do Fórum Estadual de Educação, constante dos autos, revela quadro preocupante, em que a maior parte das metas não foi atingida e algumas sequer podem ser aferidas por ausência de dados comparáveis:

Meta	Resultado apresentado	Situação
1. Educação infantil	Pré-escola 94,8%; creche 33,6% (meta 50%)	Não atingida
2. Ensino fundamental	Atendimento 95,8%; conclusão aos 16 anos 74,3% (meta 95%)	Não atingida
3. Ensino médio	Atendimento 93,4%; frequência líquida 68,2% (meta 85%)	Não atingida
4. Educação especial	Acesso 83,6%; AEE 46,0%	Não atingida
5. Alfabetização infantil	ICA 2025: 50%	Não atingida
6. Tempo integral	37,1% das escolas; 22,6% dos estudantes	Não atingida
7. IDEB	Anos iniciais 5,8; finais 4,8 (metas 6,0 e 5,5)	Não atingida
8. Escolaridade média	11,0 anos (rural 9,8; 25% mais pobres 9,5)	Não atingida
9. Alfabetização de jovens e adultos	88,8%; analfabetismo funcional 18,8%	Não atingida
10. EJA integrada à educação profissional	2,0% das matrículas (meta 25%)	Não atingida
11. Educação profissional técnica	14.690 matrículas	Não aferível
12. Educação superior	Taxa bruta 31,2%; líquida 21,8%	Não atingida
13. Titulação docente no ensino superior	Mestres e doutores 90,4%; doutores 60,7%	Atingida
14. Pós-graduação stricto sensu	716 mestres e 209 doutores/ano	Não aferível
15. Formação inicial de professores	Adequação de 62,7% a 79,1%	Não atingida
16. Pós-graduação e formação continuada	Pós-graduação 52,3%; formação continuada 44,9%	Parcial
17. Remuneração do magistério	Razão remuneratória 107,3%	Atingida
18. Planos de carreira	Rede estadual 100%; redes municipais 97,3%	Parcial
19. Gestão democrática	Atingida na rede estadual; não nas municipais	Parcial
20. Financiamento	Sem dados estaduais	Não aferível

Fonte: relatório de monitoramento do Fórum Estadual de Educação, constante dos autos.

Os indicadores nacionais confirmam a leitura de avanço insuficiente. O IDEB do agregado estadual evoluiu, entre 2023 e 2025, de 5,4 para 5,8 nos anos iniciais, de 4,4 para 4,8 nos anos finais e de 4,0 para 4,3 no ensino médio, permanecendo, ainda em 2025, abaixo dos patamares que o PEE fixara para 2021 (6,0, 5,5 e 5,2, respectivamente).

O Indicador Criança Alfabetizada nas redes públicas cresceu de 31% em 2023 para 38% em 2024 e 50% em 2025, avanço expressivo que, todavia, mantém o Estado dezesseis pontos percentuais abaixo da média nacional (66%), com metade das crianças sem atingir o padrão de alfabetização ao final do 2º ano.

O novo Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei nº 15.388, de 14 de abril de 2026, publicada em 15 de abril de 2026, fixou prazo de doze meses para a publicação dos planos estaduais (art. 34) e de seis meses, a partir destes, para a formalização do primeiro plano de ações educacionais (art. 33), estabelecendo, entre outros parâmetros, o atendimento de toda a demanda manifesta por creche e, em nível nacional, de ao menos 60% das crianças de até três anos (meta 1.a), a alfabetização de 80% das crianças ao final do 2º ano do ensino fundamental até o quinto ano de vigência (meta 3.a), a oferta de tempo integral em 50% das escolas públicas, atendendo 35% dos estudantes, no mesmo prazo (meta 6.a), o atendimento educacional especializado a 80% do respectivo público (meta 10.b) e investimento público em educação equivalente a 7,5% do PIB até o sétimo ano de vigência e a 10% ao final do decênio.

A experiência do decênio encerrado demonstra que a formulação de boas metas não basta. Como a maior parte delas depende da atuação conjugada do Estado e dos Municípios, o êxito do novo plano depende de estrutura de governança compartilhada capaz de monitorar anualmente os resultados, reconhecer boas práticas, apoiar os entes com resultados mais desafiadores e corrigir rumos tempestivamente, o que se recomenda seja incorporado ao novo Plano Estadual de Educação.

2.11. Da saúde

2.11.1. Da ausência do parecer conclusivo do Conselho Estadual de Saúde

O art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 141/2012 exige que o Relatório de Gestão seja encaminhado ao respectivo Conselho de Saúde até 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento das normas daquela lei complementar, exigência reproduzida no item 8 do Anexo I da Resolução TCE/SE nº 372/2025.

A unidade técnica verificou que os documentos encaminhados com a defesa se referem ao exercício de 2024 ou à aprovação da Programação Anual de Saúde de 2025, sem qualquer parecer sobre as contas do exercício em exame.

A falha subsiste integralmente e compromete a dimensão de controle social que o legislador quis assegurar ao financiamento do SUS, justificando a ressalva e a determinação de que o parecer integre as próximas prestações de contas.

2.11.2. Da Política Estadual de Atenção Primária à Saúde

Os objetivos de reduzir a mortalidade infantil e de implantar a Política Estadual de Atenção Primária à Saúde dependem do fortalecimento da cooperação entre o Estado e os Municípios, conforme o art. 198 da Constituição, a Lei nº 8.080/1990 e a Lei Complementar nº 141/2012. A inexecução completa da meta de cofinanciamento da APS mostra que essa cooperação, no plano financeiro, não se concretizou em 2025.

O Estado vem estimulando boas práticas municipais por meio do ICMS Social (Lei Estadual nº 8.628/2019), que distribui parcela da cota-parte municipal conforme índices de qualidade da educação e da saúde, este último composto por indicadores de mortalidade infantil e de consultas de pré-natal.

Ocorre que a reforma tributária instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023 não permitirá aos Estados distribuir o IBS, que sucederá o ICMS, segundo indicadores de saúde, de modo que esse estímulo perderá progressivamente sua base com a redução do ICMS a partir de 2029, até a extinção do imposto em 2033.

Impõe-se, por isso, que o Estado se prepare para a nova realidade, adotando as providências legislativas e administrativas necessárias à formalização e à implementação da Política Estadual de Atenção Primária, com cofinanciamento regular aos municípios.

2.11.3. Da saúde mental de crianças e adolescentes

A Constituição Federal assegura à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à saúde (art. 227), e o Estatuto da Criança e do Adolescente garante-lhes acesso integral às linhas de cuidado voltadas à sua saúde, por intermédio do SUS (art. 11 da Lei nº 8.069/1990). A Lei nº 10.216/2001, por sua vez, atribui ao Estado a responsabilidade pelo desenvolvimento da política de saúde mental e pela assistência às pessoas com transtornos mentais, com a devida participação da sociedade e da família (art. 3º), assegurando-lhes tratamento pelos meios menos invasivos possíveis, preferencialmente em serviços comunitários (art. 2º, parágrafo único).

Registra-se, todavia, a ausência de serviço de natureza estadual destinado ao acolhimento e ao tratamento de crianças e adolescentes em sofrimento psíquico, inclusive em situações de crise e de uso problemático de álcool e outras drogas, lacuna que a prestação de contas não enfrenta e que transfere aos municípios, muitos deles de pequeno porte e sem escala para manter serviços especializados, a integralidade de uma demanda que reclama retaguarda regionalizada.

O próprio relatório da Secretaria de Estado da Educação, juntado com a defesa, informa que a demanda pelo suporte psicossocial do Programa Acolher, que realizou 3.393 atendimentos até novembro de 2025, tem crescido consideravelmente, cabendo à equipe do programa definir os encaminhamentos à rede de proteção; tais encaminhamentos, contudo, pressupõem a existência de serviços especializados aptos a recebê-los. Agrava o quadro a execução de apenas 4,40% da dotação do Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, já referida no item 2.7.

Recomenda-se, assim, que o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado da Saúde e em articulação com os Municípios, supra a ausência de serviço estadual para acolhimento e tratamento em saúde mental

de crianças e adolescentes, mediante a estruturação de serviço de referência estadual e de retaguarda regionalizada integrados à Rede de Atenção Psicossocial, com previsão no PPA e na LOA, metas e indicadores de cobertura e de tempo de resposta, cofinanciamento de serviços municipais e regionais especializados, e protocolos de fluxo com a rede escolar (Programa Acolher), a assistência social e o Sistema de Garantia de Direitos.

2.12. Do saneamento básico: universalização, metas progressivas e controle regulatório

2.12.1. O dever legal de universalização

O acesso à água potável e ao esgotamento sanitário condiciona a fruição dos direitos à saúde, à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (arts. 6º, 196 e 225 da Constituição Federal), sendo a universalização o primeiro dos princípios fundamentais da Lei nº 11.445/2007 (art. 2º, I).

Com a redação conferida pela Lei nº 14.026/2020, o art. 11-B daquele diploma passou a exigir que os contratos de prestação dos serviços definam metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, além de metas quantitativas de não intermitência do abastecimento, de redução de perdas e de melhoria dos processos de tratamento, cujo cumprimento deve ser verificado anualmente pela agência reguladora (§ 5º).

A Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico disciplinou a matéria na Norma de Referência nº 8/2024 (Resolução ANA nº 192/2024), que trata das metas progressivas de universalização, dos indicadores de acesso e do sistema de avaliação, e na Norma de Referência nº 9/2024, relativa aos indicadores operacionais da prestação dos serviços.

Em Sergipe, a prestação regionalizada se organiza na Microrregião de Água e Esgoto de Sergipe (MAES), instituída pela Lei Complementar Estadual nº 398/2023, com a segregação entre os serviços de produção de água (upstream), mantidos com a Companhia de Saneamento de Sergipe (DESO) por meio do Contrato de Produção de Água, e os serviços de distribuição e esgotamento (downstream), concedidos à Iguá Sergipe S.A., cuja

interdependência é disciplinada em contrato próprio. O exercício de 2025 corresponde, assim, ao período inicial de execução de um arranjo contratual de longa duração, no qual se definem as bases do cumprimento das metas legais.

2.12.2. O quadro revelado nas contas de 2025

A instrução revela que a função Saneamento executou apenas 40,29% de sua dotação (R\$ 23,0 milhões de R\$ 57,1 milhões), e a defesa esclareceu que a única ação a ela vinculada correspondeu à participação acionária do Estado na DESO.

Em outras palavras, a atuação orçamentária direta do Estado no setor tornou-se residual, deslocando-se para a regulação e para o acompanhamento contratual o eixo da garantia da universalização.

Ao mesmo tempo, as políticas estaduais voltadas ao abastecimento das populações não atendidas por redes convencionais apresentaram desempenho crítico: o Programa 0022 entregou 8 dos 80 sistemas simplificados de abastecimento previstos e 18 dos 150 poços tubulares, com execução financeira de 26,27%; o Programa 0044 executou 54,65% e o Fundo de Recursos Hídricos, 56,60% de suas dotações.

Em resposta às recomendações do parecer prévio de 2024, a AGRESE noticiou: a edição das Portarias nº 15/2026 e nº 19/2026, que adequaram os critérios da tarifa social e incluíram automaticamente 51.567 novas famílias no benefício; o acompanhamento do inventário de bens reversíveis; a contratação da Fundação Getulio Vargas como verificador independente, responsável pela aferição dos indicadores de desempenho do Anexo III do Contrato de Concessão; a incidência do Indicador de Desempenho Geral (IDG) sobre as tarifas a partir do final do terceiro ano de operação; a convocação de servidores aprovados no Concurso Público nº 02/2024; a celebração do Acordo de Cooperação Técnica nº 005/2024 com o Ministério Público do Estado e a participação no Projeto Sentinela das Águas; e a aprovação da Agenda Regulatória de 2026 (Portaria nº 102/2025), que prevê normativo sobre indicadores operacionais conforme a Norma de Referência nº 9 da ANA, o monitoramento de indicadores de desempenho segundo as Normas de Referência nº 8 e nº 9, a sistematização de painel de indicadores, a análise dos

relatórios do verificador independente, a metodologia de indenização de ativos reversíveis e um manual de contabilidade regulatória. A Controladoria-Geral do Estado, por sua vez, disponibilizou no Portal da Transparência módulo específico sobre a aplicação dos recursos da outorga, com os repasses municipais e a execução estadual.

As providências são relevantes e evidenciam avanço em relação ao exercício anterior, especialmente quanto à tarifa social e à transparência dos recursos da outorga.

Sucedem que nenhuma delas apresenta o dado essencial para o juízo sobre a universalização: a evolução dos índices de cobertura de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto, por município, confrontada com as metas progressivas pactuadas e com a trajetória necessária ao atingimento dos percentuais legais em 2033.

Também não se informaram estudos de projeção do impacto tarifário, plano de gestão dos riscos contratuais que alcance a posição do Poder Concedente e da DESO, nem medidas de monitoramento da sustentabilidade econômico-financeira da Companhia, tendo a agência delimitado sua atuação, neste último ponto, às competências que lhe atribuem os contratos, sem prejuízo das competências do Poder Concedente.

Quanto à DESO, cumpre recordar que o Contrato de Produção de Água lhe impõe o atingimento progressivo, em até cinco anos, de metas de qualidade da água (IQA $\geq$ 98%), de suficiência da produção (ISP $\geq$ 98%) e de duração das paralisações não programadas (DMP $\leq$ 6 horas), de cuja observância depende o próprio cumprimento das metas da concessionária.

2.12.3. O fortalecimento do controle regulatório

O art. 21 da Lei nº 11.445/2007 exige que a função de regulação seja desempenhada por entidade de natureza autárquica dotada de independência decisória e de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, com observância dos princípios da transparência, da técnica, da celeridade e da objetividade das decisões, e o art. 22 estabelece entre os objetivos da regulação garantir o cumprimento das condições e metas fixadas nos contratos e nos planos municipais ou de prestação regionalizada.

Em concessão de longo prazo, cujos efeitos se projetam por mais de três décadas, a capacidade regulatória é o principal instrumento de que dispõe o Estado para assegurar que as metas sejam cumpridas no tempo devido, que os desequilíbrios sejam tratados com base técnica e que a modicidade tarifária seja preservada, em consonância com o art. 6º, § 1º, da Lei nº 8.987/1995.

Por essas razões, e em reiteração parcial das recomendações do parecer prévio anterior, propõe-se que esta Corte recomende ao Governo do Estado, na condição de representante do Poder Concedente da Microrregião, e à AGRESE, a adoção das medidas enumeradas na conclusão deste parecer, voltadas: a) ao monitoramento público e anual das metas progressivas de universalização, por município; b) à conclusão e à publicação da regulamentação dos indicadores operacionais segundo as normas de referência da ANA; c) à publicidade integral dos relatórios do verificador independente; d) à garantia de autonomia e de capacidade técnica e orçamentária da agência; e) à definição de estratégia estadual para as localidades não alcançadas pelas obrigações contratuais da concessionária, especialmente núcleos rurais e comunidades dispersas; f) ao monitoramento das metas da DESO e de sua sustentabilidade; e g) à elaboração e divulgação dos estudos de impacto tarifário.

Acolhe-se, ainda, a proposta da unidade técnica de instauração de processo de acompanhamento destacado, considerando a materialidade e a complexidade da matéria, a ser conduzido pela unidade técnica especializada e articulado ao acompanhamento já em curso (Protocolo TC nº 009271/2024), de modo a permitir a verificação periódica do cumprimento das metas de universalização e das recomendações ora formuladas.

2.13. Dos indicadores econômicos, sociais e de segurança pública

O Índice de Progresso Social de 2025 situou Sergipe na 12ª posição nacional (62,10), segunda melhor do Nordeste, e o Ranking de Competitividade dos Estados registrou avanço do 18º para o 12º lugar, com melhoras expressivas em Solidez Fiscal (4º), Infraestrutura (6º), Inovação (8º), Segurança Pública (8º) e Sustentabilidade Ambiental (11º). Permanecem, contudo, em posição desfavorável e com piora relativa os pilares Capital Humano (27º), Potencial de

Mercado (22º) e Eficiência da Máquina Pública (20º), e a Sustentabilidade Social, apesar do avanço, ocupa a 18ª posição.

Na segurança pública, houve redução de homicídios dolosos (-12,72%) e de crimes patrimoniais, mas aumento de feminicídios (de 10 para 15), de injúria racial (+24,77%), de racismo (+28,09%), de racismo por homofobia ou transfobia (de 20 para 40 registros), de homicídios dolosos contra pessoas LGBTQIAPN+ (de 4 para 7) e de lesão corporal dolosa (+9,34%), além de dois suicídios de policiais. A defesa ponderou, com razão, que o aumento de registros pode refletir também maior capacidade institucional de identificação e acolhimento das vítimas.

Por sua natureza multicausal, tais indicadores encontram tratamento mais adequado na via das recomendações do que na das ressalvas, sem prejuízo de sua relevância para a avaliação do desempenho governamental.

Recomenda-se que o Estado adote ações intersetoriais, envolvendo segurança pública, educação, saúde, assistência social e trabalho, voltadas aos pilares de menor desempenho e à prevenção da violência contra mulheres, pessoas LGBTQIAPN+ e vítimas de discriminação racial, bem como à atenção à saúde mental dos profissionais de segurança.

2.14. Do monitoramento das deliberações do parecer prévio de 2024

A unidade técnica verificou que as deliberações do Parecer Prévio nº 3891/2025 foram atendidas de forma parcial ou genérica. Não se apresentou o plano de ação para os programas finalísticos de baixa execução em 2024, e a revisão da metodologia de elaboração da LOA não impediu a reincidência de programas com execução insuficiente.

Quanto ao saneamento, houve medidas concretas em matéria de tarifa social e de transparência dos recursos da outorga, mas sem resposta substancial às recomendações sobre riscos contratuais, impacto tarifário e sustentabilidade da DESO. Quanto ao sistema de avaliação de políticas públicas, a iniciativa do Observatório de Controle começou apenas em 2026.

O monitoramento das deliberações anteriores é componente obrigatório do parecer prévio, segundo a Resolução ATRICON nº 01/2021, e sua efetividade

depende de que o ente responda a cada recomendação com plano de ação que indique medidas, responsáveis e prazos. Recomenda-se, por isso, que a próxima prestação de contas contenha plano de ação estruturado para cada recomendação do presente parecer, e que a unidade técnica afira, nas contas de 2026, o grau de cumprimento de forma comparativa com os exercícios anteriores.

III. CONCLUSÃO

A análise dos elementos constantes dos autos permite concluir que a gestão do Governo do Estado de Sergipe no exercício de 2025 observou os limites constitucionais e legais de aplicação em educação, saúde e ciência e tecnologia, de despesa com pessoal e de endividamento, e manteve situação patrimonial e financeira favorável, ao mesmo tempo em que apresentou retração acentuada dos resultados fiscais, desempenho insuficiente e reincidente de programas finalísticos, desproporção na alocação de recursos entre políticas voltadas a direitos fundamentais e despesas de menor caráter estruturante, e lacunas de transparência e de controle que demandam correção.

Ante o exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais do Chefe do Poder Executivo do Estado de Sergipe, relativas ao exercício financeiro de 2025, de responsabilidade do Senhor Fábio Cruz Mitidieri, com fundamento no art. 47 da Lei Complementar Estadual nº 205/2011, observados, no que couber, os parâmetros do art. 43, II, do mesmo diploma, com as seguintes ressalvas, recomendações e encaminhamentos:

A) Ressalvas

1. Retração acentuada do resultado primário (de 10,78% para 1,68% das receitas primárias), do resultado da execução orçamentária (de 7,17% para 1,83% da receita arrecadada) e da geração de caixa das atividades operacionais, em contexto de crescimento das despesas primárias (16,85%) muito superior ao das receitas primárias (6,36%);
2. Desempenho físico e financeiro insuficiente de programas finalísticos do PPA 2024-2027, com reincidência nos programas 0001, 0022 e 0044,

indicadores registrados como “não medidos” nos programas 0022, 0033 e 0051, implantação nula da sistemática de controle interno (Programa 0005) e apresentação de metas financeiras com base em valores empenhados;

3. Desproporção na alocação e na execução de recursos, com baixa execução das funções Direitos e Cidadania (10,20%), Saneamento (40,29%) e Trabalho (49,29%) e de fundos voltados a direitos fundamentais, notadamente o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente (4,40%) e o Fundo dos Direitos e Proteção do Idoso (10,27%), em contraste com os R\$ 133,9 milhões aplicados em eventos festivos e culturais e os R\$ 24,7 milhões em publicidade institucional;

4. Ausência do parecer conclusivo do Conselho Estadual de Saúde sobre as contas do exercício, em desacordo com o art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 141/2012 e com o item 8 do Anexo I da Resolução TCE/SE nº 372/2025;

5. Ausência de demonstrativo do montante e dos resultados das renúncias de receita usufruídas no exercício, cujo valor estimado de ICMS alcançou R\$ 1,228 bilhão, em desacordo com o item 3 do Anexo I da Resolução TCE/SE nº 372/2025;

6. Atendimento parcial ou genérico das deliberações do Parecer Prévio nº 3891/2025, sem apresentação de plano de ação para os programas finalísticos de baixa execução.

B) Recomendações ao Governo do Estado

Gestão fiscal, orçamentária e transparência

1. Explicitar, nas próximas leis de diretrizes orçamentárias, a trajetória esperada dos resultados primário e orçamentário e o impacto de médio prazo da expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, preservando o equilíbrio fiscal nos termos do art. 1º, § 1º, da LRF;

2. Que publique, quadrimestralmente e em conjunto com o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o Relatório do Regime Fiscal Socialmente Responsável do Estado de Sergipe, de que trata a Lei Complementar

Estadual nº 397/2023, em especial o quadro de análise da poupança corrente, referido no art. 3º, § 1º, II, da mencionada Lei e no art. 2º, § 1º, do Decreto Estadual nº 1.244/2025;

3. Criar, no Portal da Transparência, seção específica sobre as operações de crédito do Estado, com informações nas dimensões contrato, execução financeira e entregas e resultados, conforme o item 2.5 deste parecer;

4. Criar, no Portal da Transparência, seção específica sobre os benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia, com identificação da modalidade, do valor, do beneficiário pessoa jurídica, da norma autorizativa, do território, da finalidade pública, das metas e dos resultados, em observância aos arts. 5º, 14-A e 48 da LRF, com a redação da LC nº 224/2025, e incluir no Relatório de Gestão das próximas contas o anexo sobre renúncias e medidas de compensação;

5. Evidenciar e justificar, em notas explicativas, as reclassificações e variações atípicas entre funções, programas e ações, e assegurar a correta vinculação da despesa a cada um desses níveis;

6. Reequilibrar as prioridades alocativas, assegurando execução compatível com as dotações dos fundos e funções voltados a direitos fundamentais, notadamente os da criança e do adolescente, da pessoa idosa, do consumidor, do trabalho, do meio ambiente e dos recursos hídricos, e observar proporcionalidade e demonstração de retorno público nas despesas com eventos festivos e publicidade institucional.

Planejamento, avaliação e controle interno

7. Apresentar, na próxima prestação de contas, plano de ação estruturado, com medidas, responsáveis e prazos, para cada programa finalístico de baixa execução e para cada recomendação deste parecer, e informar as metas financeiras realizadas com base em valores liquidados;

8. Formalizar, nos termos do art. 14-A, § 4º, da LRF, unidade técnica multidisciplinar e especializada em monitoramento e avaliação de políticas públicas, com competência para avaliar políticas financiadas por despesas orçamentárias e por gastos tributários, integrando seus

resultados à elaboração do PPA, da LDO e da LOA (art. 165, § 16, da Constituição Federal);

9. Promover a estruturação da carreira de controle interno do Poder Executivo, mediante a aprovação do PL nº 488/2024 ou de medida equivalente, e implantar efetivamente a sistemática de controle interno prevista no Programa 0005;

10. Criar unidade técnica centralizada de apoio aos órgãos e entidades estaduais no ciclo das transferências voluntárias, da captação à prestação de contas;

11. Executar e monitorar os objetivos específicos dos programas 0022 (Segurança Hídrica para a Produção Rural) e 0051 (Assistência Social, Inclusão Produtiva e Proteção de Direitos), eliminando os indicadores “não medidos”;

12. Adotar ações intersetoriais voltadas aos pilares de competitividade de menor desempenho (Capital Humano, Eficiência da Máquina Pública e Potencial de Mercado) e aos indicadores de segurança pública com evolução desfavorável, em especial feminicídios, crimes de discriminação racial e contra pessoas LGBTQIAPN+, e à saúde mental dos profissionais de segurança.

Educação

13. Informar o cumprimento do objetivo específico do Programa 0013 relativo à valorização dos profissionais da educação somente após a adoção das medidas administrativas e legislativas necessárias ao cumprimento da decisão proferida na ADI nº 4871;

14. Priorizar a alocação orçamentária nas ações de expansão da educação infantil, inclusive no Programa AMEEI, até que se alcance o apoio a todos os municípios sergipanos;

15. Incorporar ao novo Plano Estadual de Educação, a ser editado no prazo da Lei nº 15.388/2026, estrutura de governança compartilhada entre o Estado e os Municípios, apta a direcionar, monitorar e avaliar

anualmente os resultados, reconhecer boas práticas, apoiar os entes com resultados mais desafiadores e corrigir rumos da política educacional.

Saúde

16. Fazer acompanhar as próximas prestações de contas do parecer conclusivo do Conselho Estadual de Saúde sobre as contas do exercício, nos termos do art. 36, § 1º, da Lei Complementar nº 141/2012;

17. Adotar as providências legislativas e administrativas necessárias à formalização e à implementação da Política Estadual de Atenção Primária à Saúde, com cofinanciamento regular aos municípios, considerando a extinção gradual do ICMS Social decorrente da reforma tributária;

18. Suprir a ausência de serviço estadual para acolhimento e tratamento em saúde mental de crianças e adolescentes, mediante a estruturação de serviço de referência estadual e de retaguarda regionalizada integrados à Rede de Atenção Psicossocial, com previsão no PPA e na LOA, metas e indicadores de cobertura e de tempo de resposta, cofinanciamento de serviços municipais e regionais especializados e protocolos de fluxo com a rede escolar (Programa Acolher), a assistência social e o Sistema de Garantia de Direitos.

Saneamento básico

19. Instituir e publicar, em conjunto com a AGRESE, painel de monitoramento anual das metas progressivas de universalização, com os índices de cobertura de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgoto por município, as metas contratuais intermediárias e a trajetória necessária ao atendimento de 99% e 90% da população até 31 de dezembro de 2033 (art. 11-B da Lei nº 11.445/2007), bem como os indicadores de não intermitência, perdas e qualidade do tratamento;

20. Adotar o sistema de metas progressivas, indicadores de acesso e avaliação da Norma de Referência ANA nº 8/2024, concluir e publicar a regulamentação dos indicadores operacionais da Norma de Referência ANA nº 9/2024, prevista na Agenda Regulatória de 2026, e divulgar integralmente os relatórios do verificador independente e as decisões de homologação do Indicador de Desempenho Geral;

21. Assegurar à AGRESE autonomia administrativa, orçamentária e financeira e quadro técnico próprio e suficiente para fiscalizar o cumprimento das metas de universalização, da qualidade dos serviços e das obrigações contratuais (art. 21 da Lei nº 11.445/2007), e concluir a contabilidade regulatória e a metodologia de indenização de ativos reversíveis;
22. Definir estratégia estadual, com metas, fontes de financiamento e cronograma, para assegurar o abastecimento de água e o esgotamento sanitário nas localidades não alcançadas pelas obrigações contratuais da concessionária, especialmente núcleos rurais e comunidades dispersas, articulada ao Programa 0022 e à aplicação dos recursos da outorga;
23. Monitorar o atingimento progressivo pela DESO das metas do Contrato de Produção de Água (IQA, ISP e DMP) e os efeitos dos contratos de produção e de interdependência sobre a sustentabilidade econômico-financeira e patrimonial da Companhia, com plano de gestão de riscos que alcance a posição do Poder Concedente;
24. Elaborar e publicar, em linguagem acessível, estudos de projeção do impacto tarifário ao longo da vigência contratual, inclusive com a incidência do IDG, e manter atualizada a informação sobre a cobertura da tarifa social.

C) Encaminhamentos

- a) Pela instauração de processo de acompanhamento, a cargo da unidade técnica especializada, articulado ao Protocolo TC nº 009271/2024, para verificação periódica do cumprimento das metas progressivas de universalização e das recomendações dos itens 19 a 24;
- b) Pela recomendação à unidade técnica responsável pelo exame das contas de governo do exercício de 2026 para que afira o grau de cumprimento das recomendações deste parecer, de forma comparativa com os exercícios anteriores, e examine especificamente o demonstrativo das renúncias de receita, a evolução das metas de universalização do saneamento e a implantação das políticas de atenção primária e de saúde mental infantojuvenil.

É o parecer.

Aracaju/SE, outubro de 2026.

Eduardo Santos Rolemberg Côrtes
Procurador-Geral de Contas