



02
P
S

Ofício nº 02697/2022 - SEC. SSP.
Processo nº 14224/2019-7

Fortaleza, 04 de abril de 2022.

A Sua Excelência o Senhor
Antonio Henrique da Silva
Presidente da Câmara Municipal de Fortaleza
Rua Dr. Thompson Bulcão, 830, 60810-460
Nesta

Espécie: Conta de Governo
Assunto: Notificação

CÂMARA MUNICIPAL DE FORTALEZA	
PROTOCOLO Nº 480	
DATA: 06/04/2022	
HORA: 10:00 hs	
E. Fonseca	
Funcionário	

Excelentíssimo(a) Senhor(a),

Por meio da presente comunicação, emitida nos autos do processo acima referido, fica Vossa Excelência NOTIFICADO(A) acerca da apreciação exarada por meio do Parecer Prévio nº 00062/2022e do resultado do julgamento de eventual(is) recurso(s) que tenha(m) sido interposto(s) no âmbito desta Corte, disponível(is) para visualização na consulta processual do site do Tribunal (www.tce.ce.gov.br).

Destaco que nos termos do § 3º do art. 42 da Constituição Estadual de 1989, introduzido pela Emenda Constitucional nº 47, de 12 de dezembro de 2001 (publicada no DOE-CE em 26/12/2001), fica aberto o prazo de 60 dias para que a Câmara Municipal proceda ao julgamento político das Contas em relevo ou, estando a Câmara em recesso, que o faça durante o primeiro mês do período legislativo imediato seguinte.

Caso o Poder Legislativo municipal julgue pela desaprovação das Contas, o Presidente da Câmara Municipal deverá comunicar a decisão ao Ministério Público Estadual, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso I do § 3º, do referido art. 42.

Destaco que o resultado do julgamento político deve ser comunicado igualmente a esta Corte no prazo de 10 (dez) dias, de forma a viabilizar o cumprimento do inciso II do supracitado dispositivo.

Informo que as próximas comunicações se darão através de publicação de expediente no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal, cabendo ao destinatário das mesmas o dever de manter atualizados os seus endereços, inclusive eletrônicos, através do Portal de Serviços Eletrônicos, para efeito de comunicação e do alerta de que trata o parágrafo único do artigo 20-B da lei supracitada.

Informo, ainda, que eventual peça remetida em atendimento à presente comunicação deve ser encaminhada por meio do Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal, no caso de processos eletrônicos, e pela protocolização presencial ou por via postal, no caso de processos físicos, conforme Resolução Administrativa nº 13/2020.

Atenciosamente,

Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz
SECRETÁRIO DE SERVIÇOS PROCESSUAIS
(Assinado por certificação digital)

AB/e

Documento assinado digitalmente disponível para consulta no endereço www.tce.ce.gov.br/cidadao/consulta-de-processos.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

PROCESSO: 14224/2019-7 (ANTIGO PROCESSO ELETRÔNICO Nº 100132/19)

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: FORTALEZA

EXERCÍCIO: 2018

RESPONSÁVEL: ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA

ADVOGADOS: NATÁLIA MARIA FERNANDES PEREIRA – OAB/CE Nº 20.146, NELSON BRUNO DO RÉGO VALENÇA – OAB/CE Nº 15.783, ANDRÉ RODRIGUES PARENTE – OAB/CE Nº 15.785, DANIEL CIDRÃO FROTA – OAB/CE Nº 19.976, MÁRCIO RAFAEL GAZZINEO – OAB/CE Nº 23.495, JOSÉ AIRTON DANTAS NETO – OAB/CE Nº 27.088 E LEONARDO DE OLIVEIRA MORAIS – OAB/CE Nº 44.996.

RELATOR: CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO

SESSÃO DE JULGAMENTO: 28/02 A 04/03/2022 – PLENO VIRTUAL

PARECER PRÉVIO Nº 00062/2022

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA. EXERCÍCIO DE 2018. PARECER MINISTERIAL PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS, COM RESSALVAS. DECISÃO DO PLENO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO PELA REGULARIDADE DAS CONTAS COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES.

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão virtual ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I, art. 71, da Constituição Federal combinado com o artigo 78, inciso I e Emenda Constitucional nº 92/2017 da Carta Estadual e consoante o referido pelo art.1º, inciso I, da Lei Estadual nº 12.160/93, apreciou a presente **Prestação de Contas Anuais do Governo Municipal de FORTALEZA, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA**, e, ao examinar e discutir a matéria, acolheu, por unanimidade de votos, o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio pela **REGULARIDADE** das Contas de Governo ora examinadas, **COM RESSALVAS**, nos termos do art.116 do Regimento Interno do extinto TCM/CE, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal. Recomendações à atual Administração Municipal.

* Votaram os Conselheiros Alexandre Figueiredo e Edilberto Pontes e as Conselheiras Patrícia Saboya e Soraia Victor.

Sejam notificados o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal.

Sala de Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em Fortaleza, 28 de fevereiro de 2022.



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Conselheiro Valdomiro Távora
PRESIDENTE

Conselheiro Alexandre Figueiredo
RELATOR

Fui presente:

José Aécio Vasconcelos Filho
PROCURADOR GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE-CE



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

PROCESSO: 14224/2019-7 (ANTIGO PROCESSO ELETRÔNICO Nº 100132/19)

NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: FORTALEZA

EXERCÍCIO: 2018

RESPONSÁVEL: ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA

ADVOGADOS: NATÁLIA MARIA FERNANDES PEREIRA – OAB/CE Nº 20.146, NELSON BRUNO DO RÉGO VALENÇA – OAB/CE Nº 15.783, ANDRÉ RODRIGUES PARENTE – OAB/CE Nº 15.785, DANIEL CIDRÃO FROTA – OAB/CE Nº 19.976, MÁRCIO RAFAEL GAZZINEO – OAB/CE Nº 23.495, JOSÉ AIRTON DANTAS NETO – OAB/CE Nº 27.088 E LEONARDO DE OLIVEIRA MORAIS – OAB/CE Nº 44.996.

RELATOR: CONSELHEIRO ALEXANDRE FIGUEIREDO

RELATÓRIO

Reportam-se os autos sobre a Prestação de Contas Anuais do Município de Fortaleza, relativas ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do **Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra**, Prefeito, encaminhada ao Tribunal de Contas, através da validação eletrônica dos arquivos cadastrados pelo Chefe do Poder Executivo em sistema disponibilizado pelo Tribunal de Contas, **dentro do prazo legal** (09/04/19) para receber exame e Parecer Prévio, de conformidade com o preceituado no inciso I, do art. 78 da Constituição Estadual.

A instrução inicial foi elaborada pela Diretoria de Contas de Governo mediante o Certificado nº 1411/2020 (Seq. 380).

Observadas as garantias estabelecidas no art. 5º, inciso LV, da Carta Federal, foram as contas convertidas em diligência por meio de Edital publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/CE (Seq. 382/383).

A Defesa do Sr. Prefeito, constante no Esclarecimento protocolizado sob o nº 07235/2021-6 (Seq. 384/412) foi apresentada tempestivamente, de acordo com o que registra a Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 2571/2021 (Seq. 413).

Foi anexado aos autos o Documento Relacionado nº 08865/2021 (Seq. 414/416), por meio do qual a advogada Natália Maria Fernandes Pereira, OAB/CE nº 20.146, apresentou instrumento procuratório e substabelecimento, com reserva de poderes.

As razões e documentos ofertados no Esclarecimento foram analisados pela Diretoria de Contas de Governo, que no Certificado nº 58/2021 (Seq. 421), sugeriu a emissão de



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Parecer Prévio pela Aprovação das presentes contas de governo, com Ressalvas, fazendo, ainda, recomendações à Administração Municipal.

Convocado aos autos o Ministério Público de Contas, o Procurador José Aécio Vasconcelos Filho lavrou o Parecer nº 4226/2021 (Seq. 454), opinando no sentido de que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará emita parecer prévio com as recomendações sugeridas na peça, com o posicionamento final pela Aprovação das Contas, com Ressalvas, nos termos do art. 1º, inciso III, e do art. 42-A, ambos da Lei nº 12.509/1995.

É o relatório.

RAZÕES DO VOTO

É importante salientar que o exame das Contas de Governo, com a emissão do competente Parecer Prévio, constitui uma avaliação global das receitas e dos gastos públicos, das mutações patrimoniais dependentes ou não da execução orçamentária e uma apreciação macro do desempenho da máquina administrativa durante toda uma gestão.

Em procedimento desta natureza, cabe ao TCE recomendar à competente Câmara Municipal, por força da disposição expressa no art. 78, inciso I e Emenda Constitucional nº 92/2017, da Constituição Estadual, a regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade da respectiva Prestação de Contas, podendo ainda fazer recomendações, quando houver necessidade, nos termos do art.116 do Regimento Interno do extinto TCM/CE.

Ressalte-se que este Parecer Prévio não afasta o julgamento que é feito por esta Corte de Contas dos ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, ficando ressalvadas as eventuais responsabilidades, porquanto serão objeto de apreciação específica, mediante tomadas e prestações de contas de gestão.

E ainda, que os atos de gestão fiscal do Presidente da Câmara, abordados nestes autos das Contas de Governo, servem, apenas, para facilitar uma análise macro da Administração Pública Municipal, já que os mesmos serão objeto de exame nos respectivos Processos de Prestação de Contas de Gestão daquele Poder Legislativo.

No tocante ao exame técnico das contas prestadas pelo **Excelentíssimo Senhor Prefeito de Fortaleza Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra**, a Diretoria de Contas de Governo, no



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

exercício das atribuições conferidas pelo artigo 150, inciso I, da Resolução Administrativa nº 08/2019, distribuiu as análises empreendidas na forma abaixo especificada:

- **Planejamento e Execução Orçamentária:** análise dos Programas de Governo e o acompanhamento de execução orçamentária da receita e da despesa.
- **Análise das Demonstrações Contábeis:** análise das demonstrações contábeis, de forma consolidada, com intuito de avaliar a posição financeira, orçamentária e patrimonial da prefeitura.
- **Limites Legais e Análise da Gestão Fiscal:** análise dos limites de aplicação de recursos financeiros na manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, nas ações e serviços públicos de saúde, determinações da Lei Orgânica da Prefeitura de Fortaleza bem como os aspectos inerentes à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **Transparência na Administração Pública e Controle Social:** análise do cumprimento dos normativos legais relacionados e alguns aspectos gerais sobre a transparência do Estado bem como sua relação com o Controle Social;
- **Consolidação das ocorrências encontradas no Exercício de 2018:** recomendações realizadas ao longo do presente relatório para que o gestor possa encaminhar os seus esclarecimentos.

Isto posto, passemos ao exame dos tópicos analisados pelo Órgão Instrutivo, cujos **Relatórios Técnicos** acolho como parte integrante do Voto e servirão de base para as razões de voto apontadas sobre a regularidade ou não das Contas de Governo ora apreciadas:

1. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

1.1.1. PLANO PLURIANUAL – PPA

De acordo com o que informou a Diretoria de Contas de Governo em seu exame inicial, o Plano Plurianual para o período 2018-2021 foi instituído pela Lei nº 10.645 de 23 de novembro de 2017, e está estruturado em sete eixos que congregam programas e ações, com o objetivo de alcançar os resultados estratégicos relacionados no art. 2º da citada lei, detalhados a seguir:



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Quadro 01 – Estrutura do PPA (2018-2020)

EIXO	RESULTADO ESTRATÉGICO
I - Eixo Equidade Territorial e Social	Fortaleza Segura, Inclusiva e Justa; territórios com redução das desigualdades sociais e integrados à sociabilidade urbana.
II - Eixo Cidade Integrada, Acessível e Justa	Fortaleza da Mobilidade: melhoria da forma e acessibilidade urbana.
III - Eixo Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	Fortaleza Sustentável: melhoria da saúde da população.
IV - Eixo Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	Fortaleza Segura, Inclusiva e Justa: comunidade acolhedora, inclusiva, com valorização e respeito à diversidade.
V - Eixo Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	Fortaleza da Juventude: promover atenção integral à juventude, com ênfase na inserção produtiva e social.
VI - Eixo Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	Fortaleza do Conhecimento: população com acesso à educação de qualidade, ao conhecimento e aos bens culturais de Fortaleza.
VII — Eixo Governança Municipal	Fortaleza Sustentável: recursos naturais protegidos e qualidade do meio ambiente assegurada.
	Fortaleza Produtiva e Inovadora: desenvolvimento econômico sustentável, solidário, competitivo e dinamizado.
	Fortaleza Planejada e Participativa: gestão planejada e participativa dos serviços públicos, com foco no acolhimento, equilíbrio fiscal e transparência.

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Cada eixo contempla os resultados pretendidos com seus respectivos indicadores, definindo-se áreas temáticas e correspondentes programas de governo.

Figura 01 – Bases Conceituais e Diretrizes Estratégicas do PPA 2018/2021



Fonte: PPA 2018-2021



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Para as áreas Temáticas/Setoriais também são estabelecidos seus objetivos e indicadores, bem como os órgãos da Administração Pública Municipal envolvidos, detalhando seus programas e correspondentes ações, produtos e metas.

1.1.1.1. EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS EIXOS E ÁREAS TEMÁTICAS

Na necessidade de ser verificada a execução das metas dispostas no PPA, seu art. 12 determina que seja disponibilizada, à Câmara Municipal de Fortaleza, avaliação contemplando os resultados alcançados nos biênios 2018–2019 e 2020–2021, sendo o responsável por essa elaboração o Instituto de Planejamento de Fortaleza (IPLANFOR). Com o mesmo intuito, o art. 10 determina que o “O Plano Plurianual será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação do cumprimento dos objetivos, metas e ações dos principais programas de governo, sob a coordenação da SEPOG” e acrescenta no seu art. 13 que “o Poder Executivo deve promover a participação da sociedade” nesse acompanhamento.

Em consulta à página eletrônica da SEPOG (Secretaria de Planejamento Orçamentos e Gestão de Fortaleza), o Órgão Instrutivo observou a **disponibilização** da Avaliação do PPA para o biênio 2018/2019, no qual verificou a execução orçamentária e a evolução dos indicadores de alguns dos programas para esse período.

Por outro lado, em consulta ao Portal da Transparência do Município, bem como o sítio da SEPOG, **não observou o acompanhamento das metas e ações dos programas de governo, contemplados no PPA**, realizado para exercício de 2018, limitando, no seu entender, o acesso da sociedade a esses dados (art. 13 do PPA), bem como a certificação de que esse acompanhamento foi realizado, conforme determina o PPA (art. 10).

Apesar deste fato, ainda em consulta ao Portal da Transparência, identificou a Mensagem à Câmara Municipal 2019, elaborada em cumprimento ao art. 83, inciso XVIII, da Lei Orgânica do Município, no qual verificou um panorama da execução orçamentária e financeira do exercício de 2018, bem como, o resultado dos indicadores de alguns programas dispostos no PPA.

Com base, então, nesses documentos disponíveis nos Portais do Município e na movimentação orçamentária por programas de governo extraída dos registros do SIM, a Diretoria buscou ter uma visão geral de como se deu a execução orçamentária por eixo e área temática do PPA, atestando, de pronto, a **conformidade** entre as duas fontes de informação.

Assim, elaborou a tabela a seguir, se utilizando da movimentação orçamentária por programa, extraída dos SIM, em conjunto com a estrutura disposta no PPA (Relatório I -



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Demonstrativo Consolidado da Programação Orçamentária por Eixo, Resultado Estratégico e Área), demonstra-se a dotação atualizada da LOA 2018, para cada eixo e correspondentes áreas temáticas, bem como o percentual da execução orçamentária e representatividade no total empenhado no exercício de 2018.

Tabela 01 - Dotação atualizada e valor empenhado para cada Eixo e Área Temática (Em milhões de reais)

Discriminação (Eixos Áreas Temáticas)	Dotação Atualizada (R\$)	Empenhado (R\$)	Proporção em relação ao total empenhado
Atividade de Apoio Administrativo	2.889,74	2.732,23	95,54%
Atividade de Apoio Administrativo	2.889,74	2.732,23	95,54%
Eixo I - Equidade Territorial e Social	425,74	206,28	48,45%
Habibilidade e Direito à Cidade	211,20	86,87	41,11%
Segurança Cidadã e do Patrimônio Público	214,43	119,41	55,68%
Eixo II - Cidade Integrada, Acessível e Justa	507,36	420,03	82,06%
Mobilidade e Acessibilidade Urbanas	507,36	420,03	82,06%
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	1.721,12	1.562,36	90,78%
Direitos Humanos e Assistência Social	101,03	46,23	45,76%
Juventude	28,34	24,12	85,11%
Saúde e Bem-Estar	1.591,74	1.402,01	93,73%
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	1.582,81	1.366,01	86,36%
Educação, Conhecimento e Inovação	1.582,81	1.366,01	86,36%
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	322,40	206,07	62,11%
Urbanismo, Meio Ambiente e Segurança Hídrica	322,40	206,07	62,11%
Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	62,26	7,45	11,26%
Desenvolvimento Econômico	62,26	7,45	11,26%
Eixo VII - Governança Municipal	322,08	283,33	87,07%
Participação e Controle Social	2,54	1,41	55,50%
Planejamento e Gestão Integrados	319,53	281,92	88,23%
Total Geral	7.793,51	6.876,46	88,23%
			100,00%

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Sobre o resultado apresentado no quadro acima, a Unidade Técnica comentou que seguido das atividades de apoio (95,54%), os eixos V (92,11%) III (90,78%) foram os que tiveram maior execução em relação à dotação atualizada. Entretanto, verificando a representatividade em relação ao total empenhado, observou que as atividades de apoio importavam em 39,73% do total empenhado e destacando, ainda, os eixos III e IV que correspondem, respectivamente, 22,72% e 19,88% do total empenhado.

Em contrapartida, assinalou que nos eixos I, III e VI, nas suas respectivas áreas temáticas, Habibilidade e Direito à Cidade (41,11%), Direitos Humanos e Assistência Social



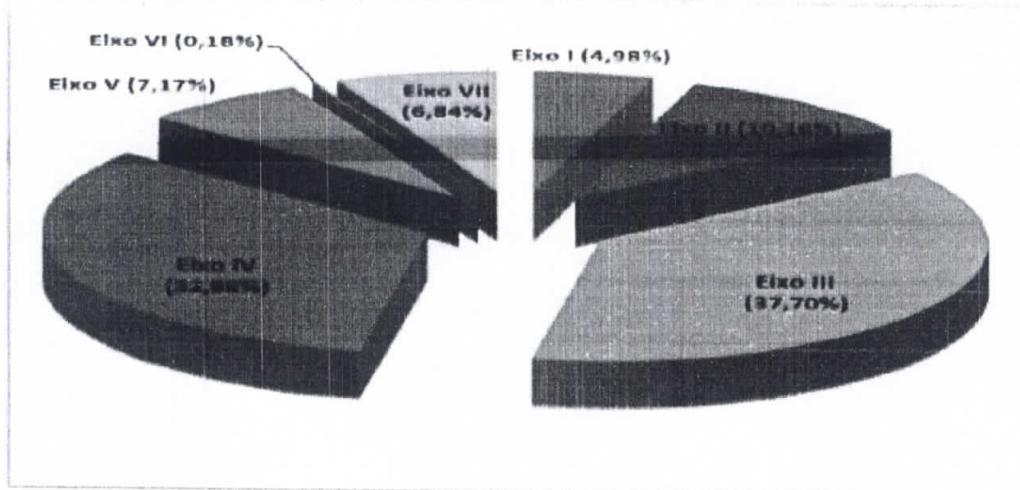
TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

(45,76%) e Desenvolvimento Econômico (14,26%), foi executado menos que 50% das suas correspondentes dotações atualizadas.

Na verificação da execução orçamentária dos programas, incluídos nas atividades de apoio administrativo, destacou o programa 0001 - Gestão e Manutenção, no qual foi executado 96,11% do seu orçamento atualizado, tendo correspondido a 33,55% do total empenhado.

Através do gráfico a seguir, demonstrou que excluindo as atividades de apoio administrativo, as despesas empenhadas nos eixos III (Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar) e IV (Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento), concentraram 70,68% dos empenhos.

Gráfico 01: Proporção do montante empenhado por eixo (Exclui atividades de apoio administrativo)



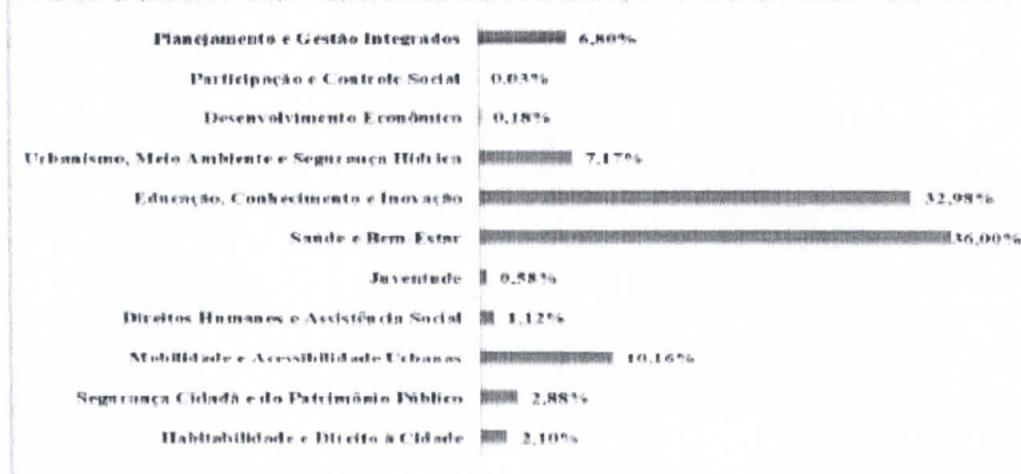
Fonte: Certificado nº 1411/2020

E pelo gráfico seguinte, que ao observar a movimentação orçamentária por áreas temáticas, excluindo as atividades de apoio administrativo, as áreas temáticas “Saúde e Bem-Estar” (Eixo III) e “Educação, Conhecimento e Inovação” (Eixo IV) concentraram 68,99% dos empenhos.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Gráfico 02- Proporção do montante empenhado por área temática (Exceto atividades de apoio administrativo)



Fonte: Certificado nº 1411/2020

Quanto à área temática “Saúde e Bem-Estar” (Eixo III), informou que os programas “0123-Atenção especializada a saúde” (33%), “0119-Atenção primária a saúde” (29%) e “0125-Regulação, controle, avaliação e auditoria” (25%) somam 86% do montante empenhado nessa área temática.

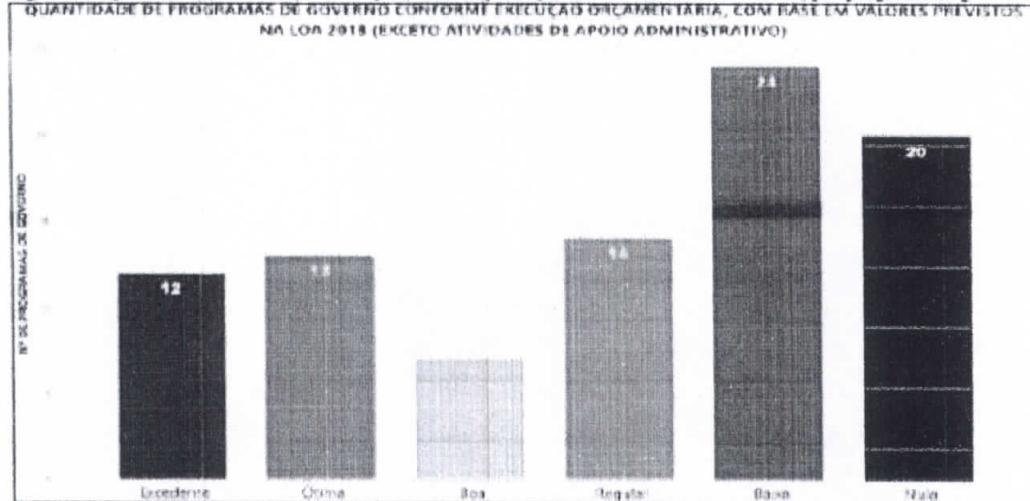
E quanto à área temática “Educação, Conhecimento e Inovação” (Eixo IV), que 88,36% do seu montante empenhado corresponde à soma dos valores empenhados nos programas “0042-Desenvolvimento do Ensino Fundamental” (76,50%) e “0052-Desenvolvimento da Educação Infantil” (11,87%).

Da Avaliação do PPA do biênio 2018/2019, disponível no sítio da SEPOG, a Diretoria extraiu a informação de que, excluindo os programas relacionados às atividades de apoio administrativo, no exercício de 2018, “a predominância foi de execução orçamentária inferior a 40% do programado na LOA, com 24 programas de governo em situação de Baixa execução orçamentária”, cenário este demonstrado na figura a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Figura 02: Quantitativo, em 2018, da situação da execução orçamentária do PPA 2018-2021, por programa de governo



Fonte: Avaliação do PPA do período de 2018 a 2021 – Biênio 2018/2019 (Pág. 84), disponível no site da SEPOG (<http://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/images/Planejamento/PPA/AVALIAAO-PPA-FINAL.pdf>).

Assim sendo, diante da metodologia utilizada na avaliação, observou, ainda, que em 20 programas, a execução orçamentária da despesa empenhada foi igual a 0% do valor anual previsto na Lei Orçamentária Anual, desse modo, **dos 90 programas avaliados, os considerados com execução baixa e nula somaram 44.**

1.1.1.2. ANÁLISE DE INDICADORES E EXECUÇÃO FÍSICA DOS EIXOS E ÁREAS TEMÁTICAS

Na tentativa de verificar os resultados obtidos nos eixos, áreas temáticas e correspondentes programas de governo, a Diretoria de Contas de Governo procurou obter nos portais do Município esse acompanhamento e monitoramento realizado para a averiguação do cumprimento das metas e ações dos principais programas de governo do PPA, entretanto, conforme já mencionado, não identificou a disponibilização da avaliação específica para o exercício de 2018.

Diante do obstáculo, buscou extrair da Mensagem à Câmara Municipal 2019 disponível no Portal da Transparência do Município, a qual se reporta o exercício de 2018, algum indicador ou resultado das áreas temáticas de maior representatividade no montante empenhado, que foram “Saúde e Bem-Estar” (Eixo III) e “Educação, Conhecimento e Inovação” (Eixo IV), entretanto, identificou situações que limitaram a análise de desempenho físico, tais como:

- Na análise dos resultados alcançados pela Gestão Municipal por Eixo Estratégico e por área temática, é disponibilizada a evolução do período de 2016 a 2018 dos seus



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Indicadores, entretanto, não é informado se teria atingido o esperado para o período de 2018. Acrescenta-se que no PPA é informado o índice esperado até o exercício de 2021, entretanto, não se sabe a proporção almejada, correspondente ao exercício de 2018.

- b) Na apreciação de desempenho do indicador de programa, foram disponibilizados apenas alguns dos programas por área temática, não contemplando todos os indicadores de programa relacionados no PPA, limitando, desde já, a análise técnica. Além disso, é apresentada a evolução de 2016 a 2018, desses indicadores, entretanto, não é informado se teriam atingido o esperado para o período de 2018, já que no PPA especifica o índice final esperado, isto é, até o exercício de 2021, não se sabendo a proporção correspondente ao exercício de 2018.
- c) Por fim, entre os programas que foram disponibilizados suas realizações físicas (bens e serviços entregues), é apresentada a indicação do planejado e o realizado para o período de 2018, entretanto, das ações e metas físicas listadas no Relatório "V" do Plano Plurianual 2018-2021, relativas a esses programas, algumas não foram visualizadas na Mensagem à Câmara, desse modo, não se sabendo se a omissão desse dado foi em decorrência de nenhuma realização física, ou por não ter sido realizado seu acompanhamento e correspondente mensuração.

Desse modo, o Órgão Técnico se declarou **impossibilitado** de fazer uma correlação do montante empenhado em cada programa de governo, com o desempenho físico verificado, com base nos dados disponíveis na Mensagem à Câmara Municipal 2019.

Ainda assim, mesmo sabendo que a relação entre as realizações físicas e o financeiro não são lineares e entendendo que a execução financeira influencia no cumprimento das metas físicas, buscou, com base nos indicadores físicos disponibilizados na Mensagem à Câmara Municipal 2019, obter um panorama do desempenho físico para as áreas temáticas Saúde e Bem-Estar (Eixo III) e Educação, Conhecimento e Inovação (Eixo IV), visto que, excluindo as atividades de apoio da administração, são as que possuem maior representatividade no montante empenhado durante o exercício de 2018.

No citado documento, observou 7 dos 13 programas da área temática “Saúde e Bem-Estar” e 12 dos 13 programas da área temática “Educação, Conhecimento e Inovação”, contemplando alguns dos seus indicadores de programa e quantitativos de bens e serviços entregues a sociedade.

Prosseguindo, observou que para os programas 0124 - Atenção Terciária a Saúde (Saúde e Bem-Estar) e 0193 - Desenvolvimento da Política de Educação em Tempo Integral



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

(Educação, Conhecimento e Inovação), que executaram mais de 70% das suas dotações atualizadas, **constava disponível apenas resultados de alguns dos seus indicadores**, não se observando o quantitativo de bens e serviços que teriam sido entregues à sociedade. Entretanto, no Relatório “V” (Regionalização das Ações e Metas Físicas dos Programa Finalísticos) do PPA 2018-2021 constava a programação de meta física desses programas, para o exercício de 2018, e diante disso, concluiu **não ser possível afirmar se a ausência desse dado se deu pela não realização de nenhum dos itens físicos previstos, ou por não ter ocorrido o seu devido acompanhamento e monitoramento.**

Apesar de não ter o registro de valores empenhados, a Unidade Técnica **localizou resultados de indicadores para os programas** “0212 - atenção e reinserção social de usuários de drogas e seus familiares em situação de vulnerabilidade” (Saúde e Bem-Estar), “0213 - prevenção ao uso indevido de álcool, crack e outras drogas” (Saúde e Bem-Estar), “0190 - promoção de políticas do livro, da leitura, da literatura e biblioteca” (Educação, Conhecimento e Inovação) e “0199 - apoio à economia e produção criativas” (Educação, Conhecimento e Inovação), bem como, bens e serviços entregues para esse último.

Ante o exposto, concluiu que as situações citadas poderiam indicar a **necessidade de aprimoramento do acompanhamento e monitoramento das realizações programadas no PPA, bem como da devida correlação dessas realizações, com os programas de governo registrados na execução do orçamento.**

Diante das já citadas limitações de análise, no exame dos indicadores de programa disponíveis para as áreas temáticas e que estão relacionados no relatório II (Descriutivo dos Programas de Governo por Eixo e Área Temática) do PPA 2018-2021, **por não conhecer a meta esperada para o exercício de 2018, a Unidade Técnica calculou a proporção do indicador de programa alcançado em 2018**, em relação ao índice final (meta) a ser atingido para o quadriênio, disponível no citado relatório do PPA 2018-2021, e com base nesse percentual obtido, buscou verificar a evolução desses indicadores.

Para tanto, considerou que a meta disposta no PPA foi programada com a previsão de ser atendida no período de 4 (quatro) anos e em examinando o primeiro ano desse quadriênio, a partir da análise dos percentuais de execução das metas físicas, optou por agrupá-los em três níveis, conforme detalhado a seguir:



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Tabela 02 – Evolução os indicadores de programa em relação à meta para o quadriênio (PPA 2018-2021)

Nível de execução da meta para o quadriênio	Detalhamento do agrupamento
Execução baixa	Proporção do indicador de programa alcançado em 2018, em relação ao índice final (meta) menor que 25%.
Execução além da meta	Proporção do indicador de programa alcançado em 2018, em relação ao índice final (meta) maior que 100%.
25% ≤ Execução ≤ 100%	Proporção do indicador de programa alcançado em 2018, em relação ao índice final (meta) maior e igual que 25% e menor e igual a 100%.

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Após o agrupamento realizado, com os indicadores de programa disponibilizados, das Áreas Temáticas de maior representatividade no total empenhado (“Saúde e Bem-Estar” e “Educação, Conhecimento e Inovação”), obteve a distribuição a seguir exposta:

Tabela 03 – Distribuição do nível de execução dos Indicadores de Programa, nas áreas temáticas de maior representatividade no total empenhado.

Descrição (Área Temática/nível de execução da meta)	Quantidade de Indicadores	Proporção
Educação Conhecimento e Inovação	28	100,0%
Executado < 25% da meta (Execução Baixa)	9	29,6%
25% ≤ Executado ≤ 100% da meta	13	48,1%
Executado > 100% da meta (Além da meta)	6	22,2%
Saúde e Bem-Estar	12	100,0%
Executado < 25% da meta (Execução Baixa)	2	16,7%
25% ≤ Executado ≤ 100% da meta	7	58,3%
Executado > 100% da meta (além da meta)	3	25,0%

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Sobre o resultado apresentado no quadro acima, a Diretoria comentou que dos 12 indicadores de programa disponibilizados, para a área temática “Saúde e Bem-Estar”, **dois deles apresentaram baixa execução, enquanto três deles já atingiram a meta para quadriênio**. E que entre os 28 indicadores de programa disponibilizados para a área temática “Educação, Conhecimento e Inovação”, **9 apresentaram baixa execução, enquanto 6 já atingiram a meta para quadriênio**.

E avaliou, apesar de ser desejável o alcance da meta, que o fato desta já ter sido alcançada no primeiro ano do quadriênio **poderia indicar a necessidade de um aprimoramento das estimativas desses indicadores de programa, bem como do seu acompanhamento**.

Tratando dos Bens e serviços entregues observados (54 itens), confrontou o planejado para o exercício de 2018 com sua correspondente realização, verificando que dos



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

itens examinados, nas áreas temáticas “Saúde e Bem-Estar” (17 itens) e “Educação, Conhecimento e Inovação”(37 itens), respectivamente, 65% e 54% deles atingiu o planejado.

Na área temática Educação, Conhecimento e Inovação, que contempla o programa “0105 Melhoria da qualidade da educação básica”, na sua meta física relativa à quantidade de escolas beneficiadas com o “desenvolvimento do programa de segurança escolar”, observou uma **expressiva realização (292 vezes a meta) em relação ao previsto (1 escola)**, tendo ainda superado a meta para o restante do quadriênio(2019-2021 – previsão de 3 escolas beneficiadas) o que, na sua visão, **poderia indicar que a meta física programada para o período havia sido subestimada**. Situações semelhantes foram observadas em outros itens avaliados.

Em consulta à Avaliação do PPA do Biênio 2018/2019, disponível no sítio da Secretaria de Planejamento Orçamentos e Gestão de Fortaleza, na síntese da avaliação da execução física de cada eixo, para o período citado, observou que também é apontada a possibilidade de uma tímida estimativa da meta de alguns indicadores.

Diante o exposto, destacou a **dificuldade na catalogação dos dados, na confecção das análises** dispostas na Tabela “2” e Gráficos “3”e “4” (v. Certificado n 1411/2020), visto que os resultados dos indicadores de programas e metas físicas (bens e serviços entregues) estavam disponíveis, na Mensagem à Câmara Municipal 2019, em formato de imagem. E entendeu que essa dificuldade se avolumava devido à **falta de transparência na execução do PPA, em especial, pela indisponibilidade, nos portais do Município, de dados relacionados à execução física e financeira**.

A seguir os esclarecimentos prestados pela **Defesa do Sr. Prefeito de Fortaleza:**

Para melhor análise das ocorrências enumeradas de 1 a 3,que se reportam ao Plano Plurianual para o Quadriênio 2018-2021, notadamente quanto ao planejamento da atividade financeira do Município, programas de governo, e o acompanhamento de execução orçamentária, dada a relação mútua existente entre os fatos apontados, apresentaremos os esclarecimentos de forma conjunta, sem que haja qualquer comprometimento ao que se pretende elucidar. Vejamos:

Ocorrência n.1. Impossibilidade de se certificar a realização do monitoramento das metas do exercício de 2018, da forma disciplinada no art. 10 do PPA, bem como da participação da sociedade nesse acompanhamento (art. 13 PPA), devido à ausência desses dados no Portal da Transparência do Município.

Ocorrência n.2. Falta de transparência, nos Portais do Município, dos dados relacionados à execução física e financeira, das metas dispostas no PPA 2018-2021.

Ocorrência n.3. Indicativos da necessidade no aprimoramento dos indicadores de programa e metas físicas disposto no PPA 2018-2021.

Incialmente, cumpre rememorar as normas contidas nos artigos 10 e 13 da Lei n. 10.645, de 23 de novembro de 2017, que dispõe sobre o Plano Plurianual de Governo do Município de Fortaleza – PPA 2018-2021:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Art. 10. O Plano Plurianual será acompanhado e monitorado sistematicamente para averiguação do cumprimento dos objetivos, metas e ações dos principais programas de governo, sob a coordenação da SEPOG.

Parágrafo único. Caberá à SEPOG definir os prazos, as diretrizes e as orientações técnicas para o monitoramento dos programas especificados no caput, junto aos órgãos e entidades de Governo.

Art. 13. O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade no acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual de que trata esta Lei).

Importa ressaltar, a partir da própria *mens legis*, a convicção de que os instrumentos de planejamento devem ser continuadamente revisados e aprimorados, de sorte a aumentar a probabilidade do alcance de resultados esperados, dentro de um patamar de excelência na qualidade da atuação da Administração Pública. Assim, com o intuito de monitorar as ações planejadas no PPA 2018-2021, e com vistas a prestar contas dos gastos e execuções físicas das ações governamentais, foi elaborado em 2019 o Relatório de Monitoramento - PPA 2018-2021 (Anexo Ocorrência 01_02_03.1).

No retro mencionado Relatório de Monitoramento, tem-se o acompanhamento por Eixo Estratégico de Governo que congregam programas e ações, nos moldes do monitoramento do indicador I-planejamento (IRB/TCE), da execução físico-financeira da Lei Orçamentária Anual - LOA do exercício de 2018. A princípio foi definido que esse instrumento de controle deveria ser de uso interno da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), isto é, para seu acompanhamento, discussão, aperfeiçoamento e futura publicização.

No que se refere ao monitoramento das metas do exercício de 2018, na forma prevista no art. 10 do PPA, cabem as seguintes considerações:

1. O PPA 2018-2021 proporcionou avanços no aperfeiçoamento e desenvolvimento da metodologia para a consolidação da Gestão e Governança Pública para Resultados no Município de Fortaleza, que fora introduzida por ocasião da elaboração do PPA para o Quadriênio 2014-2017;

2. Foi construída uma agenda estratégica de Governo em consonância com o planejamento a longo prazo realizado para o Município -(Plano Fortaleza 2040), contemplando indicadores estratégicos e temáticos;

3. Durante o exercício de 2018, no que tange ao monitoramento sistemático dos resultados obtidos nos eixos, áreas temáticas e correspondentes programas de Governo, por meio da verificação dos indicadores propostos, verificou-se que:

3.1 Alguns indicadores estratégicos e temáticos não foram devidamente acompanhados pelas setoriais dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Municipal, em função de contingências e restrições de ordem prática, dentre as quais podemos citar: aperiodicidade de verificação maior que anual e a da informação na Fonte apontada, apesar de terem sido indicados pelo Plano Fortaleza 2040. À guisa de ilustração, trazemos como exemplo 02 (dois) indicadores do Eixo III da Área temática Saúde e Bem-estar, os quais não foram possíveis de supervisionar: a) **"População com obesidade (%)"**: em virtude de não ter histórico de acompanhamento, e, via de consequência, a dificuldade de efetuar o cálculo; e b) **Taxa de homicídios (CVL por 100.000 hab.)**: em razão das ações da gestão municipal não ter implicação direta. Desse modo, ambos indicadores, que apresentaram impossibilidade/inviabilidade de acompanhamento, foram desconsiderados no monitoramento.

3.2 O detalhamento por exercício para o período de vigência do PPA não foi definido na referida Lei n.10.645 de 2017, mas somente a meta final (2021) a ser alcançada,



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

equívoco reconhecido e que está sendo corrigido na lei que disporá sobre o Plano Plurianual -PPA 2022-2025, ora em construção. A proposta é que, doravante, as metas de todos os indicadores sejam previstas ano a ano, com possibilidade de aferir se os resultados estão se concretizando e corrigir rumos, sempre que necessário, mediante ajustes na elaboração de cada Lei Orçamentária Anual vigente no referido período.

3.3 O monitoramento das ações planejadas no PPA 2018-2021 foi parcialmente contemplado pelo acompanhamento anual do IEGM/I-planejamento, referenciado no início do presente documento, de uso interno da Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG), para subsidiar não só o acompanhamento, mas a discussão para o aperfeiçoamento do monitoramento.

Ressalta-se como resultado desse trabalho a construção de uma ferramenta tecnológica específica (módulo IEGM - SIOPFOR), visando ao acompanhamento sistematizado e periódico das entregas de Governo (metas das ações). Frise-se, por necessário, o módulo de acompanhamento dos indicadores de programa, que se encontra em fase de desenvolvimento, possibilitando, assim, o monitoramento da evolução física e financeira das ações programáticas de Governo.

4. O processo de monitoramento foi realizado parcialmente, com destaques para:

4.1 O Município de Fortaleza buscou implementar um sistema gerencial de acompanhamento e monitoramento para os indicadores e entregas, a ser alimentado pelas setoriais. Contudo nos deparamos com obstáculos para sua implantação. A grande quantidade de informações solicitadas e a complexidade de estruturação na inclusão dos dados, ademais da necessidade de manusear planilhas eletrônicas para realizar o monitoramento, fez com que não houvesse boa aceitação por parte das setoriais (*Anexo Ocorrência 01_02_03.2*)

4.2 As análises dos dados encaminhados pelas áreas de planejamento dos Órgãos e Entidades da Administração Pública e os contatos realizados com os seus responsáveis revelaram algumas inconsistências na coleta de dados, o que dificultou o processo de monitoramento e acompanhamento dos indicadores e entregas.

4.3 Diante da realidade encontrada foi elaborado e executado um plano de capacitação específico para o público-alvo, iniciado em 2018, com continuidade em 2019. Demais disso, foram realizadas diversas oficinas temáticas e encontros in loco com as áreas de planejamento dos diversos órgãos. Outra providência de curial importância é a oferta de cursos pela Escola de Governo do Município, no sentido de disseminar o aprendizado organizacional, voltados para a melhoria da atuação dos servidores na perspectiva da consolidação da Gestão Pública para Resultados, permitindo a elevação do nível de conhecimento individual e coletivo.

5. Não foi possível implementar metodologia específica para promover, de forma plena, a participação da sociedade no acompanhamento e avaliação do referido Plano Plurianual 2018-2021. A fim de estimular a participação social e promover a cultura de transparência e cidadania, foram priorizadas diversas ações que resultaram em avanços nesse cenário, comparativamente ao PPA anterior (2014-2017). Ressalta-se que foram elaborados e publicizados documentos didaticamente estruturados para os 02 (dois) principais instrumentos de planejamento da gestão pública: Síntese do PPA (publicada no Portal da Transparência/Canal Planejamento e Gestão/PPA/PUBLICAÇÃO ESPECIAL: Caderno Síntese do PPA 2018-2021: resumo das metas e indicadores de resultados) e a Cartilha Orçamento 2018 Números e Resultados (publicada no Portal da Transparência/Canal Planejamento e Gestão/LOA/PUBLICAÇÃO ESPECIAL: CARTILHA ORÇAMENTO 2018 -NÚMEROS E RESULTADOS.) Lembramos que é poder-dever do



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Município colocados à disposição instrumentos que possibilitem a todos os cidadãos propor demandas e acompanhar a utilização/emprego dos recursos que deles advêm mediante tributação imposta.

Por fim, as análises realizadas pela equipe da SEPOG, órgão coordenador da elaboração e monitoramento do Plano Plurianual, associada à decisão política de governo de consolidar a Gestão para Resultados no Município de Fortaleza, permitirão que, na construção do PPA 2022 – 2025, sejam corrigidas as vulnerabilidades detectadas. Por outro lado, não é por demais observar que desde o PPA anterior (2014-2017) as correções vêm se processando de forma gradativa e sistemática, modelando o processo de acompanhamento e monitoramento da execução física e financeira de forma a fortalecer a transparência e a governança municipal. (Há grifos nossos)

A Diretoria de Contas de Governo concluiu no Relatório de Instrução nº 58/2021 – Fase Final que:

8. Na análise do Relatório de Monitoramento de 2018, verificou-se que a execução física não guardou relação com a execução financeira, seja considerando a totalidade dos eixos ou de forma individual. Ademais, a execução física de alguns eixos ficou bem acima de 100%, mesmo com a execução financeira abaixo desse percentual, indicando deficiência no planejamento ou na execução dos programas relacionados.

9. Diante do exposto, esta Unidade Técnica confirma as 3 (três) ocorrências, sugerindo recomendações quanto à necessidade de melhorias na elaboração e acompanhamento dos indicadores e metas, na divulgação periódica de tais dados ao cidadão por meio do portal da transparência, bem como seja incentivada a sua participação no processo de planejamento. Além disso, que seja aprimorado o processo de planejamento e execução do PPA, com o objetivo de resguardar a devida associação entre a execução financeira e a execução física. (grifos nossos)

Para o Procurador Aécio Vasconcelos, as Ocorrências 1,2,3, além de representarem violação às disposições do PPA 2018-2021 (arts. 10 e 13 da Lei nº 10.645/2017), caracterizam infração aos Princípios da Publicidade e da Transparência e por este motivo, encampou as recomendações do Setor Técnico retomencionadas.

Pelo que se observa, os argumentos apresentados pela Defesa fortalecem as conclusões do Corpo Técnico quanto à insuficiência do acompanhamento e monitoramento realizado para a averiguação do cumprimento das metas e ações dos principais programas de governo do Plano Plurianual, bem como à falta de transparência dos dados relacionados à execução física e financeira das metas dispostas no PPA.

Nesse contexto, não obstante o reconhecimento dos obstáculos enfrentados e ciência sobre as correções em curso, cumpre a este Relator insistir acerca das recomendações expedidas pela Diretoria de Contas de Governo para que a Administração Municipal crie mecanismos de transparência com o objetivo de incentivar o cidadão a participar do processo



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

de planejamento, execução e acompanhamento dos indicadores e metas disciplinados no Plano Plurianual; efetue a divulgação periódica no Portal da Transparência dos dados relacionados à execução física e financeira, aos indicadores de programas e às metas físicas dispostos no PPA e aprimore o processo de elaboração e acompanhamento dos indicadores de programas e metas físicas dispostos no mesmo.

1.1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

Sobre a LDO referente à execução orçamentária de 2019, de nº 10.759, de 27/06/18 o Departamento Técnico informou que **foi remetida** ao Tribunal de Contas em 2018, em **cumprimento** ao disposto no art.4º da Instrução Normativa - IN nº 03/2000, do extinto TCM/CE, alterada pela IN nº 01/2007.

E no tocante à LDO para o exercício de 2018, a qual foi aprovada sob o nº 10.593 e publicada em 03/07/17, em analisando seu conteúdo com o objetivo de verificar o cumprimento das exigências legais previstas na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade, observou as **incorreções** a seguir, as quais foram anotadas no exame inicial:

- Não se observou a disposição de “normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos”, conforme determinado no art. 4º, inciso I, alínea “e” da LRF;
- No art. 4º, § 2ºinciso II da LRF, preceitua que as metas anuais devem ser instruídas com “memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores”, entretanto, na memória de cálculo disposta no anexo II da LDO não é demonstrado os valores dos três exercícios anteriores, constatando-se o atendimento parcial desse dispositivo na LRF.

Quanto ao anexo de Metas Fiscais que integra a LDO, nos termos do § 1º, § 2º do artigo 4º da Lei nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, o Órgão Técnico constatou o **equilíbrio** entre receita total e despesa total, princípio que deve ser disposto pela LDO, conforme orienta o art. 4º, inciso I, alínea “a”, da mencionada lei.

Ressaltou, contudo, que na identificação dos anexos de metas fiscais e de riscos fiscais constava especificado como sendo da Câmara Municipal de Fortaleza, quando as peças se reportavam a todos os Poderes.

Por fim, em relação às exigências da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), estabelecidas na 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), ao confrontar a estrutura dos anexos de metas fiscais e riscos fiscais nele estabelecido, com os verificados na LDO, observou que **os anexos da LDO seguiram o MDF, porém, fez uma ressalva para os anexos**



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

de “metas anuais” e de “avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior”, nos quais não identificou uma coluna fazendo confrontação com a Receita Corrente Líquida - RCL.

Em sede de defesa, o **Gestor do município de Fortaleza** prestou os seguintes esclarecimentos:

Ocorrência 4 (...)

Colacionamos abaixo, *ipsis litteris*, a redação dos artigos 14 e 15 da Lei n. 10.593, de 03 de julho de 2017, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências, uma vez que acreditamos irem ao encontro das observações da ocorrência em análise:

Art. 14. A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da Lei Orçamentária de 2018 deverão ser realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, bem como levar em consideração a obtenção dos resultados previstos nos Anexos de Metas Fiscais, de Riscos Fiscais e de Avaliação da Situação Financeira e Atuarial da Previdência do Município, que integram esta Lei.

Parágrafo único. O Anexo de Metas Fiscais de que trata o caput deste artigo poderá ser alterado sempre que se fizerem necessárias revisões ou inclusões de novas metas, desde que apreciado pelo Legislativo.

Art. 15. Além de observar as demais diretrizes estabelecidas nesta Lei, a alocação dos recursos na lei orçamentária e em seus créditos adicionais será feita de forma a propiciar a avaliação dos resultados dos programas de governo.

De acordo com informações repassadas pelas áreas técnicas municipais, como forma de auxiliar o aperfeiçoamento da Administração Pública Municipal, foram incorporados os apontamentos da Egrégia Corte de Contas, elevando a qualidade da governança pública, lançando um novo pensar sobre a atuação do Estado (*lato sensu*).

Assim é que, por ocasião da elaboração da LDO de 2022, já em processo de construção, tais registros serão adotados para melhor atender a norma contida no dis-positivo legal transscrito, de forma a dar maior clareza e publicidade nas normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas. Entre-tanto, cumpre esclarecer que a Gestão não se quedou inerte na busca de implantar melhores práticas de gestão e governança. Para exemplificar as melhorias, cita-mos a existência do Comitê Municipal de Gestão por Resultados e Gestão Fiscal de Fortaleza – COGERFFOR, criado pelo Decreto Municipal n. 13.087 de 05 de março de 2013, que tem, entre suas diversas atribuições, assessorar o Prefeito nos temas referidos aos controles de gastos e gestão financeira.

Ocorrência 5 (...)

De acordo com a área técnica do Município, entende-se que o art. 4º, § 2º, inciso II da Lei n. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) exige apenas que seja demonstrada a memória de cálculo relativa aos cálculos das metas do exercício financeiro para o qual a LDO está sendo elaborada, o que está plenamente atendido no Anexo II da LDO ora analisada. Ademais, referido dis-positivo determina ainda a comparação dessas metas com as dos 3 (três) exercícios anteriores, o que é demonstrado no AMF/Tabela 3.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Rua Sena Madureira, 1047 CEP 60055-080 – Centro – Fortaleza (CE) – 85 3488.5900

www.tce.ce.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Ocorrência 6 (...)

Consignamos que os referidos Anexos não foram atualizados para se enquadrarem nos modelos exigidos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, à época vigente. É salutar destacar que, apesar da inexistência de sua confrontação com os já citados anexos, o cálculo da Receita Corrente Líquida - RCL consta nas memórias de cálculo. Frise-se, por fim, que, para as vindouras Leis de Diretrizes Orçamentárias, conforme informação das áreas técnicas municipais, tais anexos serão elaborados observando todas as exigências do MDF.

A seguir, as conclusões da **Diretoria de Contas de Governo** constantes no Relatório de Instrução nº 58/2021:

10. Em relação à Ocorrência 4, embora tenham sido verificadas as especificações das metas a serem alcançadas por programa, necessárias para a avaliação dos seus resultados, não se visualizou a descrição das normas relativas ao controle de custos, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo, com entrega dos serviços e bens disponibilizados a sociedade. Ademais, comenta-se sobre o processo de elaboração da LDO de 2022, na qual os registros seriam adotados para melhor atender a norma contida na legislação, de forma a dar maior clareza e publicidade nas normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas. Desse modo, ratifica-se a presente ocorrência para fins de acompanhamento.

11. Após reanálise dos demonstrativos anexos das metas fiscais da LDO, verificou-se, de fato, a procedência dos comentários ofertados referentes à Ocorrência 5, descaracterizando seu objeto. Entretanto, mantém-se o entendimento disposto na Ocorrência 6, visto que os anexos da LDO 2018 não estavam conforme os modelos exigidos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais válidos para o exercício em questão. (grifos nossos)

No Parecer Ministerial registrou-se o descumprimento ao 8^a edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN e ao art. 4º, inciso I, alínea "e", da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Desse modo, quanto à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, acolho as recomendações expedidas pela Diretoria de Governo para que a Administração Municipal evidencie as normas relativas ao controle de custos, com as quais seja possível direcionar a apuração e o controle do custo do governo, com entrega dos serviços e bens disponibilizados a sociedade e ao Poder Executivo, que elabore os anexos da LDO conforme as disposições do Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

1.1.2.1. DEMONSTRATIVO DA ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA

Em exame ao demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita apresentado junto a Lei de Diretrizes Orçamentária, a **Diretoria de Contas de Governo** não observou a previsão de renúncia de receita e de medidas de compensação. Em nota, constava a informação de que:

Não existe previsão de renúncia de receita para o período considerado, além de benefícios já existentes que não comprometem as metas fiscais do município visto já estarem expurgadas das estimativas de receita.

Entretanto, constatou na página eletrônica da Câmara Municipal de Fortaleza, algumas leis concernentes a concessões de benefícios fiscais, citando os exemplos a seguir:

Quadro 03- Leis que se reportam a concessão de benefícios fiscais

Lei	Objeto
L.C. nº 153, de 13 de dezembro de 2013	Concede incentivo fiscal do imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN) para as pessoas jurídicas prestadoras de serviços que exerçam a atividade de teleatendimento.
L.C. nº 205 DE 24/06/2015	Mencionada em nota do Demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais para o desenvolvimento cultural, econômico, social e tecnológico do Município de Fortaleza, já mencionada no Demonstrativo em análise.
Lei Ordinária nº 10.462, de 31 de março de 2016	Dispõe sobre a concessão de benefícios fiscais ao centro internacional de conexões (hub) que venha a ser implantado no Aeroporto Internacional Pinto Martins

Fonte: Site da Câmara de Fortaleza.

Quanto à Lei Orçamentária do exercício de 2018, o Órgão Técnico localizou “Demonstrativo dos efeitos financeiros sobre as receitas, decorrentes de benefícios de natureza tributária”, no qual verificou a previsão de isenções. Assim, apontou **dissonância** entre a LDO e a LOA.

A **Defesa** do Sr. Prefeito refutou a ocorrência, nestes termos:

A fim de esclarecer os apontamentos feitos pela área técnica do TCE/CE, recorremos ao *caput* do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que, entre outras disposições normativas, exige que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deve estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes.

Dessa forma, ao analisarmos a Lei Complementar n. 153, de 13 de dezembro de 2013, a Lei Complementar n. 205, de 24 de junho de 2015, e a Lei Ordinária n. 10.462, de 31 de março de 2016, constatamos que referidas normas são anteriores ao ano de 2018, o que justifica a não inserção das possíveis renúncias de receitas no já citado relatório da



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

LDO de 2018, visto que estas tratam de benefícios já existentes e que, portanto, foram expurgados quando da elaboração das estimativas de receitas.

A Diretoria de Contas de Governo não se satisfez com os esclarecimentos prestados, conforme nos informa o trecho do Relatório de Instrução nº 58/2021:

12. Quanto à Ocorrência 7, no exame inicial foram citadas a título exemplificativo leis que se reportam a concessão de benefícios fiscais publicadas em anos anteriores ao ano de 2018, tratando-se de benefícios já existentes conforme os esclarecimentos ofertados, entretanto não foram evi-denciados os esclarecimentos referentes a outras normas além das mencionadas que, porventura, tratassem sobre objetos similares quanto aos aspectos tributários (solicitado no exame técnico ini-cial). Desse modo, considerando a importância dessa estimativa da renúncia da receita e suas me-didas compensatórias, para que se possa observar com a devida transparência os incentivos fiscais concedidos, e assim avaliar o seu impacto e real retorno, ratifica-se a presente ocorrência.

Desse modo, quanto à elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **acolho a recomendação** expedida pela Diretoria de Governo para que a Administração Municipal evidencie as estimativas da renúncia da receita e suas medidas compensatórias, possibilitando, assim, se observar com a devida transparência os incentivos fiscais concedidos e avaliar o seu impacto e real retorno.

1.1.2.2. METAS BIMESTRAIS DE ARRECADAÇÃO, PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA E CRONOGRAMA MENSAL DE DESEMBOLSO

A LDO (Lei nº 10.593) referente ao exercício de 2018, do Município de Fortaleza, estabelece em seu art. 20, bem como orienta o art. 6º da Instrução Normativa 03/2000 do então TCM/CE, que o Poder Executivo deverá encaminhar ao Tribunal de Contas, a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso Órgão até 45 (quarenta e cinco) dias após a publicação da Lei Orçamentária.

A Diretoria de Contas de Governo verificou que a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso, referentes à execução do exercício de 2018, foram encaminhados **dentro do prazo** disposto na legislação mencionada, conforme processo protocolizado sob o nº 362/18.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

1.1.2.3. ANÁLISE SOBRE A UTILIZAÇÃO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA

A Diretoria de Contas de Governo localizou na Lei Orçamentária (Lei nº 10.660 de 27/12/2017), referente ao exercício de 2018, fixação de Reserva de Contingência na cifra de R\$ 157.883,00, estando **dentro do limite** disposto no art. 25 da Lei nº 10.593/2017 (LDO 2018)¹.

Ademais, ao analisar os mecanismos de alteração do orçamento de 2018, observou que a reserva de contingência **não foi utilizada como fonte de recurso para a abertura crédito adicional**, visto que sua dotação atualizada coincidiu com a fixada na lei Orçamentária do exercício em análise.

1.1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

Sobre a **LOA referente à execução orçamentária de 2019**, de nº 10.841, de 26/12/2018, o Corpo Técnico atestou que foi remetida ao Tribunal de Contas em 28/12/2018, **dentro do prazo** determinado no art.42, §5º, da Constituição Estadual e na IN nº 03/2000, alterada pela IN nº 01/2007, ambas do extinto TCM/CE.

Quanto à **LOA de 2018**, de nº 10.660, de 27/12/17, informou que **as receitas foram estimadas e as despesas fixadas no total de R\$ 7.559.346.503** contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 10.952.000,00 referente aos Investimentos das Empresas Controladas pela Prefeitura de Fortaleza.

Indicou, ainda, que da Receita Estimada, R\$ 440.648,945,00 se refere às Receitas Intraorçamentárias, dado este confirmado pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º Bimestre de 2018. No tocante à Despesa, acusou **inconsistência** entre LOA e RREO, pois não localizou na lei especificação sobre as Despesas Intraorçamentárias, enquanto que o demonstrativo fiscal evidenciava a fixação no valor total de R\$ R\$ 481.860.806,00.

¹ Art. 25 – A Lei Orçamentária Anual conterá dotação para Reserva de Contingência, no valor de até 1% (um por cento) da “receita corrente líquida” prevista para o exercício de 2018, deduzidos os valores das receitas vinculadas e as com destinação específica, a ser utilizada como fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais destinados ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos. Parágrafo único. Na hipótese de não utilização da Reserva de Contingência nos fins previstos neste artigo até 30 de novembro de 2018, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

A **Defesa do Chefe do Executivo** confirmou a constatação técnica, nos termos seguintes:

Em verdade, os relatórios presentes na Lei Orçamentária Anual - LOA 2018 não apresentam o valor consolidado da previsão de despesas intraorçamentárias, embora a peça orçamentária, nos Relatórios de detalhamento das ações de cada Unidade Orçamentária, o faça por meio da utilização da modalidade de despesa 91.

Note-se, contudo, que a ausência da evidenciação na LOA da previsão das despesas intraorçamentárias não traz prejuízo ao contexto geral das contas, uma vez que, como dito, cada Unidade Orçamentária o faz por meio da modalidade de despesa 91. Nesse contexto, cabe trazer à baila o Parecer Prévio n. 0131/2019 desse Tribunal de Contas, que dispôs o seguinte em ementa:

Contas de Governo - Ocorrências verificadas incapazes de prejudicar o contexto geral das contas. Parecer Prévio favorável à aprovação das contas. Contas Regulares com Ressalva. Decisão por unanimidade de votos. (Processo n.: 12662/2018-3 - CEDRO - Relator(a) Rholden Botelho de Queiroz. Sessão de 29/10/2019).

Ainda assim, considerando o bem apontado registro feito pelo TCE/CE e em observância ao princípio orçamentário da clareza, a LOA 2022, ora em processo de elaboração, conforme informação das áreas técnicas municipais, trará em seus demonstrativos a previsão das despesas intraorçamentárias de forma consolidada.

A **Diretoria de Contas de Governo** não se satisfez com os esclarecimentos prestados, conforme nos informa o trecho do Relatório de Instrução nº 58/2021:

13. Apesar de a ausência da evidenciação da previsão das despesas intraorçamentárias na LOA não trazer prejuízo ao contexto geral das contas, conforme informado nos esclarecimentos, tais registros são considerados relevantes para fins de acompanhamento e cumprimento da transparência na gestão fiscal. Ademais, as informações divulgadas nos diversos demonstrativos, seja os relacionados ao planejamento ou à execução, devem guardar a conformidade entre si, sendo necessária a apresentação de notas explicativas quando cabível. Desse modo, ratifica-se a Ocorrência 8 relatada no exame inicial.

Desse modo, quanto à elaboração da Lei Orçamentária, **reitero a recomendação** expedida pelos Técnicos para que o Poder Executivo apresente a previsão das despesas intraorçamentárias na Lei Orçamentária Anual e envide esforços para que as informações divulgadas nos diversos demonstrativos, seja os relacionados ao planejamento ou à execução, guardem conformidade entre si, apresentando notas explicativas quando cabível.

Ainda sobre a LOA de 2018, a Diretoria de Contas de Governo elaborou o quadro abaixo, por meio do qual analisou o cumprimento das exigências previstas na Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo encontrado diversas inadequações:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Quadro 03- Atendimento às exigências legais da LOA

Exigências legais: LOA			
Dispositivo	Descrição	Atendimento	Considerações
Art. 165, § 6º, CF	Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia	Observado parcialmente	Anexo I – Conta o Demonstrativo dos efeitos financeiros sobre as receitas, decorrentes de benefícios de natureza tributária
Art. 5º, I, LRF	Demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais	Não Observado	Sem evidências de demonstrativo que fizesse menção a esse anexo contido na LDO
Art. 5º, II, LRF	Medidas de compensação a renúncias de receita e no aumento da despesas obrigatórias de caráter contumaz	Não Observado	Sem evidências
Art. 5º, § 1º, LRF	Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contumaz e as receitas que as atenderão	Não Observado	Sem evidências
Art. 2º, § 1º, III, Lei nº 4.320/64	Quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação	Observado parcialmente	Anexo IV da Lei 10.660/2017 consta a especificação da Legislação da Receita
Art 1º, Lei nº 4.320/64	Discriminação da despesa por elementos	Não Observado	Sem evidências

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Com relação à evidenciação das medidas de compensação a renúncias de receita, ressaltou que mesmo constando Demonstrativo que contempla os efeitos financeiros decorrentes de benefícios de natureza tributária, não verificou as correspondentes medidas de compensação para renúncia de receita nele previsto.

Tratando do Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, considerou o atendimento parcial, pois constam apenas os efeitos sobre a receita, não sendo apresentados os dados relacionados para a Despesa.

Por fim, sobre o quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação, considerou seu atendimento parcial, pois observou apenas a listagem das leis, mas não a especificação da receita por fonte.

O Gestor Municipal apresentou as considerações a seguir, a respeito das incorreções demonstradas no quadro acima:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Ocorrência 9. Não evidenciação na LOA, em seu Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, dos dados correspondentes a despesa, conforme disciplina Art. 165, § 6º, CF da Constituição Federal.

De fato, a LOA do exercício de 2018 apresentou o Demonstrativo regionalizado considerando, apenas, os efeitos decorrentes de benefícios de natureza tributária em relação à receita. Assim, conforme informação das áreas técnicas, o apontamento feito pelos técnicos da nobre Corte de Contas será considerado para se promover a imediata retificação do demonstrativo, garantindo, ainda, que a Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2022, em processo de elaboração, esteja em conformidade com as recomendações desse Tribunal.

Ocorrência 10. Não evidenciação na LOA de Demonstrativo que contempla a compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais, conforme orienta o Art. 5º, I, da LRF.

Embora seja possível observar, por meio do exame da Lei n 10.593, de 03 de julho de 2017, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2018 (LDO 2018), que os objetivos e metas prescritas na LOA 2018 foram de fato compatíveis com o previsto no Anexo de Metas Fiscais, reconhece-se que, em cumprimento ao disposto no art. 5º, I, da LRF, é necessário que a peça orçamentária do Município deva conter o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes no Anexo de Metas Fiscais. Por outro lado, é imperioso destacar que o Demonstrativo do Resultado Primário, constante na LOA 2018, traz em seu bojo parte considerável das informações exigidas. Dessa forma, segue no Anexo Ocorrência 10 o demonstrativo evidenciando a compatibilidade dos objetivos e metas da LOA 2018 em relação à LDO 2018. Advirta-se, por necessário, que a partir da aprovação da LOA 2020, em virtude de um contínuo processo de melhoria dos instrumentos de planejamento, esses documentos vêm sendo apresentados nos anexos das leis orçamentárias.

Ocorrência 11. Não evidenciação na LOA das Medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, conforme orienta Art. 5º, II da LRF.

O artigo citado no corpo da ocorrência em análise faz referência à norma prescrita no §6º do art. 165 da Constituição Federal de 1988, que exige a apresentação na LOA de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia. Afirmamos, na oportunidade, que essa exigência foi cumprida por meio do Demonstrativo dos Efeitos Financeiros sobre as Receitas, Decorrentes de Benefícios de Natureza Tributária constante da LOA 2018. Com relação às demais exigências, apesar de ter sido seguido à risca o que se encontra declarado na LDO 2018, necessário se faz sua inserção nas Leis Orçamentárias, como boa prática, de acordo com o apontamento do eminente técnico dessa Corte de Contas.

Ocorrência

12. Não evidenciação na LOA de todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual e as receitas que as atenderão, conforme orienta Art. 5º, § 1º da LRF.



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

A presente LOA traz inserida no Órgão - 80000 - ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO toda a programação de despesa relativa à Dívida Pública municipal para o referido exercício financeiro, bem como a especificação dos recursos que farão jus a tal despesas, conforme se pode verificar nos quadros seguintes, retirados da LOA 2018, páginas 1145 e 1146.

QUADRO SINTESE - FUNÇÃO, SUBFUNÇÃO E PROGRAMA - EXERCÍCIO 2018					R\$ 1,00 RECURSOS DE TODAS AS FONTES	
FUNÇÃO	VALOR	ELABORADO	VALOR	PROJETADA	VALOR	
18 ENCARGOS ESPECÍFICOS	246.737.400	841 SERVIÇO DA DÍVIDA INTERNA	93.000.000	0012 ENCARGOS GERAIS DO MUNICÍPIO	246.737.400	
		844 SERVIÇO DA DÍVIDA EXTERNA	82.000.000			
		846 OUTROS ENCARGOS ESPECÍFICOS	93.737.400			
TOTAL	246.737.400					

TOTAL POR FONTE/GRUPO DE DESPESA - EXERCÍCIO 2018					R\$ 1,00 RECURSOS DE TODAS AS FONTES	
FONTE	TOTAL	Pessoal e Encargos Sociais	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimento	Investimento Financeiro
RECUSOS DO TESOURO	246.737.400	36.224.173	82.000.000	54.111.222	1.000	113.000.000
0012 RECURSOS CORRÊNIOS DIRETAMENTE APLICADOS PELA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	246.737.400	36.224.173	82.000.000	54.111.222	1.000	113.000.000
TOTAL	246.737.400	36.224.173	82.000.000	54.111.222	1.000	113.000.000

As funcionais programáticas podem ser verificadas nas páginas 1148 e 1149.

Ocorrência 13. Não evidenciação na LOA, em seu quadro discriminativo da receita por fontes e respectiva legislação da LOA, da especificação da receita por fonte, conforme orienta o Art. 2º, § 1º, IIII da Lei nº 4.320/64.

Como bem destacado pela Equipe Técnica do TCE/CE, a respectiva legislação da receita e despesa encontra-se no Anexo IV da Lei n. 10.660/2017 -LOA 2018. Com relação à outra exigência imposta pelo art. 2º, § 1º, IIII da Lei nº 4.320/64, a saber: **Quadro Discriminativo da Receita por Fontes, tal informação encontra-se devidamente cumprida no Demonstrativo da Destinação da Receita e, de forma mais detalhada, no Demonstrativo da Receita Segundo sua Destinação.** Segue material no Anexo Ocorrência 13.

Outrossim, verifica-se que o quadro com as receitas está posto logo no art. 2º, veja-se:

2º.A Receita total foi estimada em R\$ 7.559.346.503 para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e no Orçamento de Investimento das Empresas, assim distribuída:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

ESTIMATIVA DA RECEITA	VALOR (R\$ 1,00)
ESPECIFICAÇÃO	
1. RECEITA DO TESOURO	7.011.261,968
1.1. RECEITAS CORRENTES	7.041.846,698
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	1.847.940,979
Contribuições	442.179,297
Receita Patrimonial	251.516,695
Receita de Serviços	79.737,881
Transferências Correntes	4.216.765,321
Outras Receitas Correntes	173.706,525
1.2. RECEITAS DE CAPITAL	408.445,503
Operações de Crédito	260.000,000
Amortização de Empréstimos	49.053
Alienação de Bens	705.043
Transferências de Capital	147.691,407
1.3. DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE	-439.030,233
2. RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS CORRENTES	419.460,667
3. RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS DE CAPITAL	21.188,278
4. RECURSOS DO RTTS ARRECADADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES	96.483,590
SUBTOTAL PARA ORÇAMENTO FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL	7.548.394,503
RECEITAS DO ORÇAMENTO DE INVESTIMENTOS DAS EMPRESAS	10.952,000
TOTAL DA RECEITA	7.559.346,503

Com efeito, as receitas por fonte estão previstas no art. 11 da mesma Lei, veja-se: "A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital". Como se pode observar do quadro acima, consta do mesmo as receitas correntes e de capital, devidamente discriminadas, inexistindo descumprimento do que estabelece a Lei n. 4.320/64.

Ocorrência 14. Não evidenciação na LOA da discriminação da despesa por elementos, conforme orienta art.15 da Lei nº 4.320/64.

Sem embargo do artigo 15 da Lei n.4.320/1964 dispor que na Lei Orçamentária Anual a discriminação da despesa deverá ser feita, no mínimo, por elementos, o artigo 6º da Portaria Interministerial STN/SOF n.163/2001 estabelece que a discriminação da despesa na lei orçamentária, quanto à sua natureza, será feita, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. Esse aparente conflito de normas gera fundadas dúvidas acerca de qual regramento a Gestão Pública deva seguir.

Outrossim, considerando que a União e o Estado do Ceará elaboraram seus orçamentos discriminando a despesa apenas até a modalidade de aplicação, o Município de Fortaleza optou por seguir a visão aparentemente predominante.

De toda forma, informamos que **a LOA do Município de Fortaleza vem sendo historicamente elaborada, discriminando-se a despesa até o elemento de despesa**. A partir de 2019, o detalhamento passou a ser até o subelemento. Embora na LOA essas informações constem apenas até a modalidade de aplicação, os dados completos são enviados ao TCE/CE por ocasião do preenchimento do Sistema de Informações Municipais (SIM).

Nesse sentido, caso a eminente Corte de Contas oriente que a discriminação da despesa na LOA deva ser feita até o elemento de despesa, o Município de Fortaleza acolherá, sem destempo, a orientação do Controle Externo.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Ademais, consta na sequência 373 do processo que se encontra na base de dados desse TCE/CE o Relatório de Despesa por Elemento de Despesa. (Há grifos nossos)

A Diretoria sanou algumas irregularidades, conforme registra o Relatório de Instrução nº 58/2021:

14. De acordo com os esclarecimentos apresentados, os apontamentos referentes à Ocorrência 9 serão considerados para se promover a retificação do demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, dos dados correspondentes a despesa, garantindo que a Lei Orçamentária de 2022, a qual está em processo de elaboração, contemple tais alterações. Assim, para fins de acompanhamento de tais medidas nas próximas prestações de contas, ratifica-se a presente ocorrência.

15. No que se refere à Ocorrência 10, o Peticionante enviou o demonstrativo evidenciando a compatibilidade dos objetivos e metas da LOA 2018 em relação à LDO 2018. Afirmou ainda que a partir da LOA 2020, tais documentos vêm sendo apresentados nos anexos das leis orçamentárias, o que, de fato, foi verificado em consulta à referida legislação. Assim, esta Unidade Técnica avalia a ocorrência como sanada.

16. Quanto à Ocorrência 11, embora o Peticionante indique o cumprimento do disposto art. 5º, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, também corrobora com esta Unidade Técnica quanto à necessidade da divulgação das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado na Lei Orçamentária Anual. Desse modo, para fins de acompanhamento de tais medidas nas próximas prestações de contas, ratifica-se a presente ocorrência.

17. Após reanálise da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018, conforme informado nas justificativas do requerido, constatou-se a evidenciação da programação de despesa relativa à Dívida Pública municipal para o referido exercício bem como do quadro da receita por fontes e respectiva legislação. Desse modo, consideram-se descaracterizadas as Ocorrências 12 e 13 apontadas no exame técnico inicial.

18. A Ocorrência 14 teve seu objeto descaracterizado, sendo considerada sanada, com base nos esclarecimentos apresentados e no disposto no art. 6º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, a qual dispõe que, na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á, no mínimo, por categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação. (grifos nossos)

O Procurador Aécio Vasconcelos registrou o descumprimento ao art.5º, inciso II, da LRF e art. 165, § 6º, da Constituição Federal, referentes às incorreções remanescentes, bem como sugeriu recomendação à atual gestão para que observe a necessidade de fazer constar, no projeto de lei orçamentária, demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de todos os benefícios e isenções, de natureza financeira, creditícia e tributária, vigentes no momento da elaboração do projeto da lei orçamentária anual.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Ao Parecer Ministerial, acrescento **recomendação** para que a Administração Municipal apresente, na Lei Orçamentária Anual, as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, conforme orienta Art. 5º, II da LRF.

1.2. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Foi acusado, no exame inicial, diferença de R\$ 1.346.672.631,00 entre o total de Créditos Adicionais apurados a partir dos Decretos enviados junto à Prestação de Contas e os registados no Sistema de Informações Municipais – SIM. Ressaltou-se, ainda, que alguns dos Decretos encaminhados estavam um pouco ilegíveis e, quanto ao Decreto nº 14.341, havia sido remetido apenas os anexos.

Para sanar a divergência, a **Defesa** remeteu, junto ao Esclarecimento, Atos da Mesa Diretora da Câmara Municipal, publicados no Diário Oficial do Município, referente a Créditos Adicionais abertos pelo Poder Legislativo Municipal, na soma de R\$ 11.070.000,00 e Decretos, no total R\$ 1.335.602.631,00, referente a Créditos Adicionais abertos pelo Poder Executivo, o que resultou na desconstituição das ocorrências acima pela **Diretoria de Contas de Governo**, conforme o registrado no Relatório de Instrução nº 58/2021.

Desse modo, de acordo com a instrução técnica, foram abertos Créditos Adicionais no exercício de 2018 na forma abaixo especificada:

Dotações fixadas no Orçamento	R\$ 7.548.394.503,00
Especificação	Prestação de Contas/SIM
Créditos Adicionais	
Suplementares	R\$ 2.080.621.639,00
Especiais	R\$ 23.392.850,00
Total	R\$ 2.104.014.489,00
Fontes de Recursos	
Superavit Financeiro	R\$ 197.132.580,00
Excesso de Arrecadação	R\$ 48.006.683,00
Anulação de Dotações	R\$ 1.858.875.226,00
Total	R\$ 2.104.014.489,00
Dotações autorizadas após abertura de créditos	R\$ 7.793.533.766,00



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

adicionais	
Anexos XI e XII do Balanço Geral	R\$ 7.793.533.766,00

Fonte: Certificado nº 1411/2020 e Relatório de Instrução nº 58/2021

A Unidade Técnica informou, ainda, que a Lei do Orçamento, para o exercício de 2018 (Lei nº 10.660 de 27/12/2017), em seu art. 7º inciso I, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25% da despesa fixada para os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (R\$ 7.548.394.509,00), o que equivale a R\$ 1.887.098.625,75.

Destacou, contudo, que na verificação desse limite, considerou apenas os créditos suplementares abertos que se utilizaram de anulação de dotações como fonte de recurso, visto que o art. 8º da LOA dispõe de situações excluídas para efeitos do limite autorizado no art. 7º, inciso I, constando dentre esses casos, o crédito aberto que se utilizar do superavit financeiro (Inciso IV) e do excesso de arrecadação (Inciso V).

Desconsiderando, então, as situações excluídas acima especificadas, apurou que foram abertos R\$ 1.835.482.376,00 de créditos do tipo suplementar (fonte de recurso anulação de dotação), **respeitando-se** assim, o limite estabelecido pelo Orçamento, bem como a determinação imposta pelo artigo 167 da Constituição Federal, e art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Foram abertos Créditos Adicionais a partir da fonte de recurso “Superavit Financeiro” no total de R\$ 197.132.580,00. O Quadro do Superavit/Deficit Financeiro contendo as fontes em conformidade com a codificação constante na LOA de 2018, foi apresentado junto comentários na pella de Defesa, conforme registro feito no Relatório de Instrução nº 58/2021. Para fins de acompanhamento, o Órgão Técnico sugeriu que fosse **recomendada** a divulgação do referido quadro nas próximas Prestações de Contas de Governo. O citado quadro evidencia o superavit ocorrido em 2017 na monta de R\$ 928.460.855,92.

Quanto ao Créditos Adicionais abertos a partir da fonte de recursos “Excesso de Arrecadação”, o que ocorreu por meio dos Decretos nº 14.193, 14.276, 14.284, 14.302, não detectamos análise técnica a respeito. Porém, esta **Relatoria** observou junto às peças que compõem a Prestação de Contas, os Demonstrativos de Cálculo do possível Excesso de Arrecadação, considerando, ainda, a tendência do exercício, elaborados em **atendimento** ao art.43 da Lei Federal nº 4.320/64, bem como cópias das publicações dos mesmos no Diário Oficial do Município.

Os Créditos Adicionais Especiais foram **autorizados** pela Lei nº 10.678/18, v. Relatório de Instrução nº 58/2021.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

1.3. DA DÍVIDA ATIVA

Por força do Art.5º, § 5º, inciso IV, da IN nº 02/2013, do extinto TCM/CE, deve ser evidenciado nas Notas Explicativas, por meio de um quadro, o montante da Dívida Ativa no final do exercício, juntamente com a inscrição, cancelamento, prescrição e recebimentos de tais créditos no exercício. As Notas Explicativas do Balanço Patrimonial contemplando o **atendimento** ao dispositivo citado, foram apresentadas junto ao Esclarecimento (Seq. 405).

A partir de dados coletados no SIM, na Declaração da Dívida Ativa que compõe a Prestação de Contas de Governo (Art. 5º, inciso XIV, da IN nº 02/2013) e no Balanço Patrimonial, a Diretoria de Contas de Governo elaborou, em seu exame inicial, quadro da evolução da Dívida Ativa durante o exercício de 2018 demonstrando um saldo ao final do exercício de R\$ 5.380.436.814,05, o qual não condizia com o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial, de R\$ 6.117.989.786,29.

E no que diz respeito à arrecadação, confeccionou quadro apresentando discrepâncias verificadas entre o Anexo X e SIM, bem como apontou inconsistências entre informações presentes nas Notas Explicativas e Declaração da Dívida Ativa.

A **Defesa** do Sr. Prefeito reconheceu que houve falha nos registros do SIM, porém esclareceu, com detalhes, a composição do saldo evidenciado no Balanço Patrimonial, conforme segue, o que foi suficiente para a **desconstituição** das ocorrências retromencionadas:

(...)informa-se que os registros de receita de Dívida Ativa Tributária encaminhados na remessa de dados do SIM de dezembro não contemplaram as reclassificações de receita no montante de R\$ 8.681.330,54 (oito milhões, seiscentos e oitenta e um mil, trezentos e trinta reais e cinquenta e quatro centavos), valor apurado também pelo insigne Tribunal de Contas na “Tabela 09 – Confrontação da Arrecadação da Dívida” do Certificado n. 01411/2020.

Acresça-se que o montante de R\$ 8.681.330,54 foi registrado indevidamente como receita de Dívida Ativa Tributária devido a um equívoco/falha na parametrização do sistema gerencial de arrecadação municipal, o qual estava classificando informações de alguns Documentos de Arrecadação Municipal (DAMs) como receita de dívida ativa tributária. No entanto, tais DAMs, de acordo com seus códigos de receitas, tratavam-se de recolhimentos de receitas tributárias, apenas. Portanto, o valor foi apropriadamente estornado da receita de Dívida Ativa Tributária e relançado como receita tributária.

Apesar de corrigidos os dados nos sistemas gerenciais do Município, a mesma retificação não foi refletida nos arquivos de receita (balancete e talões) do SIM de dezembro, o qual foi encaminhado ao TCE em janeiro de 2019, ocasionando, assim, a divergência de dados.

Dessa forma, o valor da arrecadação de Dívida Ativa Tributária informado no SIM está a maior em relação aos dados do Município, devendo ser considerado o montante de



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

R\$ 57.282.765,41 (cinquenta e sete milhões, duzentos e oitenta e dois mil, setecentos e sessenta e cinco reais e quarenta e um centavos) como a receita efetivamente arrecadada em 2018 de Dívida Ativa Tributária.

É muito importante ressaltar que em nenhum momento houve culpa ou dolo, ou sequer má fé ou necessidade de omissão de dados ao Controle Externo, até porque o valor de R\$ 57.282.765,41, que se observa no Anexo 10 do Balanço Geral, se confirma nos registros internos da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Há de se reconhecer que o volume de informações da Capital do Estado enviado em cada remessa mensal do SIM é bastante considerável e foi exatamente nas movimentações referentes ao mês de dezembro que ocorreu referido equívoco, uma vez que as informações de dezembro foram enviadas no mês subsequente, ou seja, janeiro de 2019.

É de sabença do próprio Tribunal que janeiro é o mês em que se realiza uma série de conferências documentais para elaboração do Balanço Geral do Município, que deve atender a um prazo peremptório de até 30 (trinta) dias após o encerramento do exercício. A conciliação das movimentações orçamentárias ocorre ao mesmo passo da elaboração das tabelas do SIM e o prazo exíguo para atender a uma série de demandas acabou afetando negativamente a qualidade do desempenho do enxuto corpo técnico da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Também se informa que a “Tabela 08 – Evolução da Dívida Ativa durante o exercício de 2018” não considerou os valores de Atualização da Dívida Ativa, feita por aplicação de taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), conforme preceituado no art. 87 da Lei Complementar n. 159, de 26 de dezembro de 2013 (Código Tributário do Município de Fortaleza). O que se quer consignar é que o montante de Atualização da Dívida Ativa no exercício de 2018 foi de R\$ 725.663.001,95 (setecentos e vinte e cinco milhões, seiscentos e sessenta e três mil, um real e noventa e cinco centavos).

Dessa forma, a “Tabela 08 – Evolução da Dívida Ativa durante o exercício de 2018”, refeita e refletindo a realidade, apresentaria os seguintes valores:

Tabela 08 – Evolução da dívida ativa durante o exercício de 2018

ESPECIFICAÇÃO	VALOR
Saldo do exercício anterior – 2017 (Balanço Patrimonial)	3.642.591.576,86
(+) Inscrições no exercício (Declaração Dívida Ativa PRODAT e IPM)	1.980.027.352,10
(-) Estorno de Inscrição (Declaração Dívida Ativa)	35.478.365,17
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Tributária (Registros do SIM)	40.108.195,11
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Não Tributária (Registros do SIM)	44.385,30
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Tributária – Multa e Juros (Registros do SIM)	17.106.363,05
(-) Arrecadado no exercício – Dívida Ativa Não Tributária – Multa e Juros (Registros do SIM)	23.821,95
(-) Cancelamento no exercício (Declaração Dívida Ativa)	101.206.610,31
(-) Prescrição no exercício (Declaração Dívida Ativa)	25.688.187,17
(-) Renúncia no exercício (Declaração Dívida Ativa)	13.844.856,31
(+) Atualização da Dívida Ativa	725.663.001,95
(=) Saldo final do exercício – 2018	6.114.781.146,54
% do Valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior	1,57%

Ainda assim, o saldo final do exercício de 2018 pela Tabela 08 refeita seria de R\$ 6.114.781.146,54 (seis bilhões, cento e quatorze milhões, setecentos e oitenta e um mil, cento e quarenta e seis reais e cinquenta e quatro centavos), o qual difere do montante de R\$ 6.117.989.786,29 (seis bilhões, cento e dezessete milhões, novecentos e oitenta e nove mil, setecentos e oitenta e seis reais e vinte e nove centavos),



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

apresentado nas Declarações da Dívida Ativa (PRODAT/AMC/IPM). A diferença de R\$ 3.208.639,75 (três milhões, duzentos e oito mil, seiscientos e trinta e nove reais e setenta e cinco centavos) entre os valores refere-se aos valores de Dívida Ativa da Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania (AMC) e do Instituto de Previdência do Município (IPM), os quais não estão sob gestão da Procuradoria Geral do Município e, portanto, não foram incluídos na Tabela 08 na análise desta Corte:

DÍVIDA ATIVA	VALOR DA TRIBUTÁRIA	VALOR D.A. NÃO-TRIBUTÁRIA	TOTAL
Secretaria Municipal das Finanças	6.093.308.600,90	21.472.545,64	6.114.781.146,54
Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania	0,00	1.966.615,40	1.966.615,40
Instituto de Previdência do Município	1.241.994,35	0,00	1.241.994,35
TOTAL	6.094.550.595,25	23.439.191,04	6.117.989.786,29

(...)

O TCE/CE também aponta divergência nos valores de arrecadação de Dívida Ativa informados no Balanço Patrimonial (Nota Explicativa nº 5) em relação aos dados da Declaração da Dívida Ativa emitida pela PRODAT. Na Declaração da Dívida Ativa emitida pela PRODAT, o Município cita 2 (dois) valores de arrecadação:

ESPECIFICAÇÃO DA ARRECADAÇÃO	VALORES
Arrecadação de Dívidas pagas em 2018	R\$ 65.112.654,78
Arrecadação de Dívidas creditadas em 2018	R\$ 63.587.812,98

O valor de R\$ 65.112.654,78, na linha “Arrecadação de Dívidas pagas em 2018” refere-se aos valores pagos pelos contribuintes em 2018, porém salienta-se que os valores pagos no dia 28/12/2018 somente foram creditados nas contas bancárias do Município em janeiro de 2019; portanto, não devem ser considerados como receita de dívida ativa arrecadada do exercício financeiro de 2018.

Em decorrência da situação acima, o Município informa que os valores que de fato foram creditados em suas contas bancárias, referentes à arrecadação de Dívida Ativa, foram de R\$ 63.587.812,98, montante apresentado na linha “Arrecadação de Dívidas creditadas em 2018”.

Acresça-se que do montante de R\$ 63.587.812,98 de Arrecadação de Dívidas creditadas em 2018, o valor de R\$ 6.306.161,19 se refere a honorários advocatícios, na forma do §2º do art. 31-O da Lei Complementar n. 06/1992, alterada pela Lei Complementar n. 171/2014, resultando, assim, em uma arrecadação de Dívida Ativa líquida de R\$ 57.281.651,79. Ainda sobre os honorários advocatícios, informa-se que o valor destes, equivalentes a 10% (dez por cento) do total da dívida, não pertencem ao Município de Fortaleza, mas, sim, à Associação dos Procuradores da Administração Centralizada de Fortaleza, e a Procuradoria Geral do Município considera o valor dos honorários apenas para efeito de cálculo do percentual de perspectiva de arrecadação para o exercício seguinte.

Por fim, o valor de R\$ 1.113,62 (mil cento e treze reais e sessenta e dois centavos) de arrecadação de Dívida Ativa da AMC não compõe os dados da Declaração da Dívida Ativa emitida pela PRODAT. Logo, deve ser somado ao valor de R\$ 57.281.651,79, para apurar a arrecadação total líquida de Dívida Ativa pelo Município no exercício de 2018, a qual resultou no montante de R\$ 57.282.765,41, valor apresentado no Anexo 10 do Balanço Geral.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Encargos da arrecadação de dívidas creditadas em 2018 (B)	6.306.161,19
ARRECADAÇÃO LÍQUIDA DE DÍVIDA ATIVA (C = A - B)	57.281.651,79
Arrecadação de Dívida Ativa pela AMC (D)	1.113,62
ARRECADAÇÃO DE DÍVIDA ATIVA EM 2018 (E = C + D)	57.282.765,41

(Há grifos nossos)

Ainda no exame inicial, foi apontada inatividade da Administração Municipal em recuperar os direitos da Dívida Ativa, porém, com base na adoção das medidas e procedimentos descritos nos Esclarecimentos, que consistiram, em suma, na transferência da Dívida Ativa alocada na Secretaria de Finanças para a Procuradoria Geral do Município – PGM, modernização das estruturas tecnológicas da PGM, instituição do Programa de Regularização de Dívidas regulamentado pelas Leis nº 10.370/2015 e 10.607/2017 e alteração do Código Tributário Municipal mediante a Lei Complementar nº 239/2017 para dotar a PGM de meios alternativos à execução fiscal; e ainda, considerando a materialidade do montante inscrito citado referente a um único contribuinte – R\$ 2.381.140.332,19, correspondente, sozinho, por 39,06% do estoque da Dívida Ativa Tributária ao final do exercício de 2018, a Unidade Técnica **supriu** a crítica.

A concessão da remissão dos créditos inscritos em Dívida Ativa alcançou a monta de R\$ 13.844.856,31 e foi **autorizada** pelo art.12 da prefalada Lei nº 10.607/2017. Quanto aos cancelamentos de dívida ativa, estes somaram a quantia de R\$ 101.206.610,31 e corresponderam à regularização de cadastros perante o Fisco Municipal, conforme esclarecimentos prestados pela Defesa, em atendimento à solicitação técnica exordial.

1.3.1. MEDIDAS DE COMBATE À EVASÃO E À SONEGAÇÃO

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 13, recomenda que o Poder Executivo especifique as “medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa”.

O Órgão Instrutivo buscou conhecer tais informações mediante consulta ao Balanço Geral e ao Portal da Transparência do Município de Fortaleza, sem sucesso. Consultou, também, o site da Procuradoria Geral do Município de Fortaleza, buscando indicadores de resultado relativos às atividades de cobrança desses créditos, que confrontassem os recebimentos e as perdas de ações ajuizadas, entretanto, não observou nenhum acompanhamento.

As medidas anunciadas pela Defesa do Sr. Prefeito para demonstrar o esforço empreendido pela Administração Municipal na recuperação dos créditos de Dívida Ativa, apresentados no item anterior deste voto, satisfizeram a Unidade Técnica.



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Porém, notadamente quanto aos indicadores de resultado, diante da alegativa de que a Procuradoria Geral do Município trabalhou durante os anos de 2018 e 2019 na reestruturação dos modelos de processos gerenciais para melhor gestão dos processos da Dívida Ativa como um todo, desde a inscrição até a cobrança, não se concretizando tal projeto até o momento em face do remanejamento de recursos em combate à pandemia COVID-19; a **Diretoria de Contas de Governo recomendou** à Administração Municipal que efetue disponibilização e divulgação de indicadores com o objetivo de avaliação da efetividade de cobrança dos valores da Dívida Ativa do município, sendo acompanhado pelo **Parquet Ministerial** e este Relator.

1.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

1.4.1. RECEITA ORÇAMENTÁRIA

Tabela 10 – Receita prevista e realizada – categoria econômica (R\$1,00)

Categoria Econômica	Previsão Inicial	Previsão Autorizada (a)	Realizada (b)	Diferença (b) - (a)	Realização (%)
Receita corrente	7.011.516.695,00	7.056.375.205,00	6.719.745.172,73	-346.679.132,26	95,10
Receita tributária	1.847.040.979,00	1.850.505.000,00	1.839.239.814,24	-10.268.185,76	99,90
Receitas de contribuições	442.179.287,00	442.179.287,00	432.698.731,65	-9.480.545,35	97,86
Receita patrimonial	251.516.695,00	251.516.695,00	125.100.053,09	-125.416.641,91	49,74
Agropecuária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita de serviços	79.737.881,00	79.737.881,00	80.667.835,83	919.954,83	101,17
Transferências correntes	4.246.765.321,00	4.259.676.807,00	4.075.241.074,37	-183.434.832,63	95,69
Outras receitas correntes	173.706.525,00	173.706.525,00	166.788.903,56	-6.908.531,44	96,02
Receitas de capital	408.445.603,00	411.973.679,00	270.008.509,31	-141.875.169,69	51,10
Operações de crédito	260.000.000,00	260.000.000,00	146.314.887,55	-113.685.112,35	55,27
Alienação de bens	705.043,00	705.043,00	1.842.558,69	1.137.515,69	261,34
Amortização de empréstimos	49.053,00	49.053,00	54.839,80	5.786,80	111,79
Transferências de capital	147.691.407,00	181.219.583,00	85.054.882,83	-95.154.700,17	47,49
Outras receitas de capital	0,00	0,00	4.831.341,34	4.831.341,34	-
Receita intrab�名稱mentária corrente	419.460.667,00	419.460.667,00	466.149.364,81	45.689.697,81	110,89
Receita intrab�名稱mentária de capital	21.188.278,00	21.188.278,00	668.056,02	-20.520.221,98	3,15
Recursos do PFPSS arrecadados em exercícios anteriores	95.483.590,00	95.483.590,00	0,00	-95.483.590,00	0,00
Total da receita bruta arrecadada	7.987.424.736,00	8.035.431.419,00	7.415.661.352,88	-619.770.066,12	92,19
Deduções da receita corrente*	-439.030.233,00	-439.030.233,00	-433.801.704,96	26.228.528,04	94,25
Total receita orçamentária	7.548.394.503,00	7.596.401.186,00	7.001.859.647,92	-594.541.538,08	92,17

* Recursos destinados ao FUNDEB

Fonte: Certificado nº 1411/2020



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

O quadro demonstrativo da Receita Prevista e Realizada foi elaborado pela Diretoria de Contas de Governo a partir das informações evidenciadas nos Anexos 10 e 12 do Balanço Geral. Sobre o assunto, foi informado que a Receita Orçamentária englobou Receitas Intraorçamentárias Correntes na monta de R\$ 465.149.364,81 e Receitas Intraorçamentárias de Capital na quantia de R\$ 668.056,02, que juntas representaram 6,28% da Receita Bruta Arrecadada. E ainda, que a Receita Bruta Arrecadada foi 7,71% inferior à prevista e a Receita Orçamentária Arrecadada foi 7,83% inferior à prevista.

Confrontação entre o SIM e o Anexo X do Balanço Geral revelou **divergência** entre as fontes de R\$ 41.352,52.

Não obstante a **Defesa** reconhecer e demonstrar que as diferenças detectadas decorreram de registros feitos no SIM de forma equivocada, a **Unidade Técnica**, em face dos esclarecimentos apresentados e da baixa materialidade do valor envolvido, considerou sanada a ocorrência.

Contraponto-me ao Órgão Técnico, **compreendo** que a situação em testilha não dispensa as devidas **recomendações** para que a Administração Municipal empreenda os meios de controle necessários a fim de evitar as inconsistências observadas.

1.4.1.1. RECEITAS CORRENTES

Receitas Tributárias

Tabela 12 - Composição da receita tributária (R\$1,00)

Receita Tributária	Valor	Percentual %
Impostos	1.797.703.902,11	98,22%
IRRF	319.169.519,56	17,44%
IPTU	510.687.920,73	27,90%
ITBI	128.425.191,05	7,02%
ISS	839.421.270,77	45,86%
Taxas	32.535.912,13	1,78%
Total	1.830.239.814,24	100,00%

Fonte: Certificado nº 1411/2020

O quadro acima, bem como os apresentados a seguir, foi elaborado a partir dos dados evidenciados no Anexo 10 do Balanço Geral. Sobre a matéria, o Órgão Técnico informou que o valor bruto arrecadado foi **inferior** à previsão atualizada em R\$ 20.268.185,76, o que representa, em termos relativos, uma **insuficiência de arrecadação** de 1,10%.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Receitas de Contribuições

Tabela 13 - Composição das contribuições (R\$ 1,00)

Contribuições	Orçamentária	Intraorçamentária	Total
Contribuições para o Regime Próprio de Previdência do Servidor Público	212.668.766,52	396.073.643,39	608.742.409,91
Contribuição para o Custo do Serviço de Iluminação Pública	220.029.985,13	0,00	220.029.985,13
TOTAL	432.698.751,65	396.073.643,39	828.772.395,04

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Sobre as Receitas de Contribuições, Órgão Técnico informou que houve um **excesso de arrecadação** na ordem de R\$ 47.982.939,04, considerando o valor da previsão atualizada de R\$ 780.789.456,00.

Transferências Correntes

Tabela 14- Receitas de transferências correntes (R\$ 1,00)

Transferências Correntes	Valor	Percentual %
Transferências Intergovernamentais	3.337.618.216,00	81,90
Transferências de Instituições Privadas	11.466.036,86	0,28
Transferências de outras Instituições Públicas (Mulgovernamentais)	725.442.341,28	17,80
Transferências do Exterior	207.054,31	0,01
Transferências de Pessoas Física	508.325,92	0,01
Total	4.075.241.974,37	100,00

Fonte: Certificado nº 1411/2020

A Receita de Transferências Correntes representou 56,79% da Receita Bruta Corrente Nas Transferências Intergovernamentais, que representaram 81,90% do total de transferências bruto, estão inseridos os repasses da União e de suas entidades no montante de R\$ 1.948.077.597,22. Desse valor, a transferência mais relevante é aquela relativa ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cuja cota parte repassada ao Município de Fortaleza, expressa em seu valor bruto, atingiu o montante de R\$ 876.448.976,76 no exercício de 2018, o que equivale a 21,51% do total bruto registrado na rubrica Transferências Correntes.

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Rua Sena Madureira, 1047 CEP 60055-080 – Centro – Fortaleza (CE) – 85 3488.5900

www.tce.ce.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

1.4.1.2. RECEITAS DE CAPITAL

Tabela 15 - Evolução das receitas de capital (R\$ 1.00)

Receitas de Capital	2017	2018	Diferença
Operações de Crédito	98.204.621,34	146.314.887,65	48.110.266,31
Alienação de bens	0,00	1.842.558,69	1.842.558,69
Amortização de Empréstimo	19.834,51	54.838,80	35.004,29
Transferência de Capital	43.549.083,24	86.722.938,85	43.173.855,61
Outras Receitas de Capital	70.196.998,44	4.831.341,34	-65.365.657,10
Total	211.970.537,53	239.766.565,33	27.796.027,80

Fonte: Certificado nº 1411/2020

As Receitas de Capital, considerando as intraorçamentárias, corresponderam a 3,23% da Receita Bruta Arrecadada. Foi observado que a arrecadação de Operações de Crédito tiveram um **acréscimo** nominal de 48,99% em relação a 2017 e que as Outras Receitas tiveram uma **diminuição** nominal de 93,12% no mesmo período.

Operações de Crédito

Tabela 16 - Composição das operações de crédito por instituição de financiamento (R\$1.00)

Operações de Crédito	Valor	Percentual %
EXTERNA	91.761.802,51	62,72%
BID	79.532.564,01	54,36%
CAF	12.230.238,50	8,36%
INTERNA	54.552.085,15	37,28%
BB	0,00	0,00%
BNDES	0,00	0,00%
CEF	54.552.085,15	37,28%
Total Geral	146.314.887,66	100,00%

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Conforme o Balanço Geral do Município de 2018, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID é responsável por 86,67% de toda a Receita de Operação de Crédito Externa captada no exercício de 2018.

Mereceram destaque a operação referente ao Programa de Fortalecimento de Inclusão Social e Redes de Atenção – PROREDES, que se destina à continuação da execução do programa que visa promover a redução da desigualdade social, cujo desembolso em 2018 foi de R\$ 5.394.968,10, conforme Anexo 6 do Balanço Geral e os recursos oriundos da Corporação Andina de Fomento – CAF, destinados ao Programa Fortaleza Cidade com Futuro, que objetiva



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

incrementar o potencial turístico e a competitividade da cidade, desenvolvendo ações integradas com as áreas do meio ambiente e cultura para a valorização do patrimônio natural e cultural, que corresponderam ao desembolso, em 2018, de R\$ 2.631.553,62, conforme Anexo 6 do Balanço Geral.

Em relação às operações internas, houve um **acréscimo** significativo da captação de recursos comparado com exercícios anteriores, que foi na ordem de R\$ 10.819.018,10. As operações relacionadas às obras no Eixo Via Expressa/ Raul Barbosa, contratadas com a Caixa Econômica Federal - CEF, receberam, no exercício de 2018, recursos da ordem de R\$ 36.988.387,76.

1.4.1.3. RECURSOS DE EMENDAS PARLAMENTARES

A União, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, por meio de emendas impositivas, transferiu, no exercício de 2018, recursos ao município de Fortaleza no montante de R\$ 16.622.631,37. Tais recursos, por força do § 1º do art. 166-A da Constituição Federal, tem sua aplicação vedada, em qualquer caso, em despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas e encargos referentes ao serviço da dívida.

Confrontação entre os dados do STN e SIM revelou **divergência** entre as fontes na monta total de R\$ 6.551.045,67.

Em percebendo que esta Corte tinha limitado a análise técnica às rubricas 17180811 e 24180811 – TRANSFERÊNCIAS ADVINDAS DE EMENDAS PARLAMENTARES – PRINCIPAL – a **Defesa** esclareceu que alguns dos recursos recebidos haviam sido registrados em outras rubricas de receita, uma vez que eram referentes a transferências do SUS, do FNAS, de Convênios e de Programas da Educação, apresentando, nesse sentido, quadro com a composição dos registros referentes a recursos de Emendas Parlamentares com as respectivas Unidades Orçamentárias beneficiadas, o que foi suficiente para a **desconstituição** da acusação exordial.

1.4.2. DESPESA ORÇAMENTÁRIA

A Despesa Autorizada alcançou a quantia de R\$ 7.793.533.766,00. Quanto à realização, esta Despesa Total importou em R\$ 6.876.456.829,67, existindo, assim, uma **economia orçamentária** nas despesas de R\$ 917.076.936,33. Destarte, pode-se afirmar que o Município executou 88,23% da Despesa Orçamentária Autorizada para 2018.

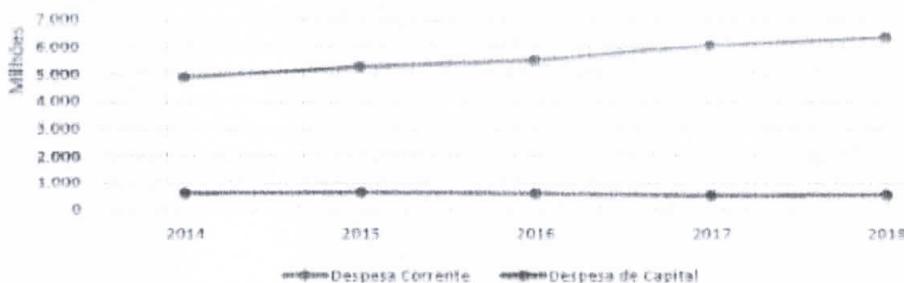
O Gráfico 5 a seguir apresenta a evolução, em valores atualizados, da Despesa Orçamentária Realizada, entre os exercícios de 2014 a 2018:



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Gráfico 5 – Série histórica das despesas por categoria econômica dos anos de 2014 a 2018 (R\$ 1.00)

Evolução das Despesas Correntes e de Capital



Fonte: Certificado nº 1411/2020

Da Despesa Realizada pelo Município de Fortaleza em 2018, R\$ 6.356.571.285,65, equivalente a 92,44%, foram correntes e R\$ 519.885.544,02, correspondente a 7,56%, se referem às despesas de capital.

A Diretoria de Contas de Governo elaborou o quadro a seguir exposto, a partir dos valores constantes no Anexo 12 do Balanço Geral, **confirmados** pelo SIM:

Tabela 18 - Despesa orçamentária por categoria e grupo (R\$ 1.00)

Especificação	Dotação Inicial (a)	Dotação Atualizada (b)	Empenhado (c)	Realização (%) c/b
Despesa Corrente	6.692.615.885,00	6.915.570.367,00	6.356.571.285,65	91,91%
Pessoal e Encargos Sociais	3.864.887.921,00	3.849.860.300,00	3.683.162.327,36	95,67%
Juros e Encargos da Dívida	62.000.000,00	48.925.000,00	46.616.213,51	95,28%
Outras Despesas Correntes	2.755.727.964,00	3.016.785.067,00	2.626.792.744,78	87,07%
Despesa de Capital	865.620.735,00	877.805.516,00	519.885.544,02	59,23%
Investimentos	751.235.735,00	771.295.516,00	415.358.064,68	63,85%
Inversões Financeiras	1.385.000,00	1.730.000,00	550.884,10	31,84%
Amortização da Dívida	113.000.000,00	104.780.000,00	103.976.593,24	99,23%
Reserva de Contingência	157.883,00	157.883,00	-	-
Total Geral	7.548.394.503,00	7.793.533.766,00	6.876.456.819,67	88,23%

Fonte: Certificado nº 1411/2020



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

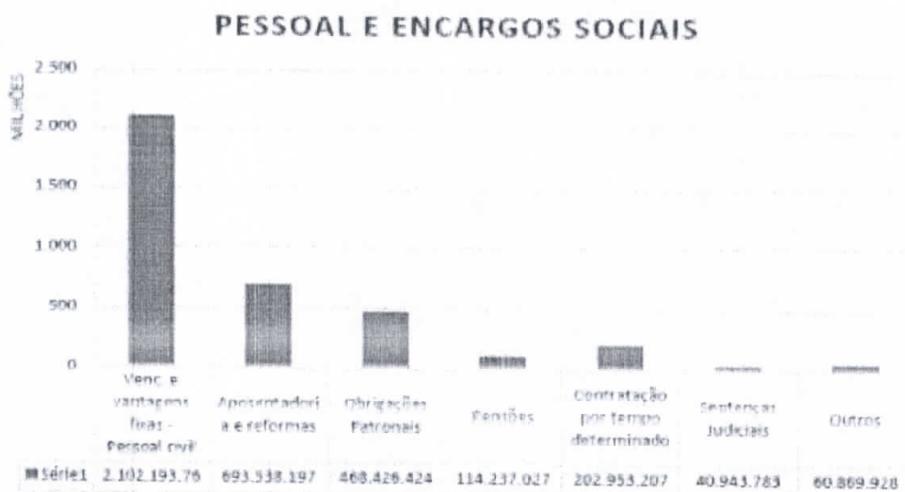
1.4.2.1. DESPESAS CORRENTES

Pessoal e Encargos Sociais

A Despesa com Pessoal e Encargos Sociais atingiu a cifra de R\$ 3.683.162.327,36, o que corresponde a 53,56% da Despesa Orçamentária Executada no período e um crescimento de 5,05% em relação ao ano anterior. Nas despesas sob análise, o Poder Executivo participou com 97,27% e o Poder Legislativo, 2,73%, segundo levantamento feito a partir do Balanço Geral.

Quanto à composição das Despesas com Pessoal e Encargos, a maioria dos gastos se refere a pagamento de Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoal Civil e Aposentadorias, conforme evidenciado no Gráfico 6, elaborado a partir dos dados do SIM:

Gráfico 6 – Participação dos elementos de despesa na composição das desp. c/ pessoal e encargo (R\$ 1,00)



Fonte: Certificado nº 1411/2020

Juros e Encargos da Dívida

No exercício de 2018, este grupo de despesa somou R\$ 46.616.213,51, impactando em um aumento nominal de R\$ 10.218.154,26 em relação ao exercício anterior. O Gráfico 7, elaborado com base nos dados do SIM, demonstra a evolução das despesas sob análise nos últimos 5 (cinco) anos:



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ



Fonte: Certificado nº 1411/2020

Reclamada pelo **Órgão Técnico** a inexistência, na Prestação de Contas, de comentário ou nota explicativa a respeito do crescimento dos Juros e Encargos da Dívida, a **Defesa**, registrando preliminarmente a imprevisão deste quesito na IN nº 02/2013, esclareceu que tal crescimento se deu em consequência da variação cambial com a desvalorização da moeda brasileira, bem como da contratação de novas operações de crédito que contribuem com o financiamento das despesas de investimento.

Para fins de acompanhamento e promoção da transparência na gestão fiscal, a **Unidade Técnica recomendou** ao Poder Executivo que apresente Notas Explicativas no Balanço Geral e em outros demonstrativos publicados, evidenciando as causas dos aumentos dos gastos com juros e encargos da dívida, no que **estamos de acordo**.

Outras Despesas Correntes

Esse grupo atingiu, em 2018, o montante de R\$ 2.626.792.744,78, correspondente a 38,20% do total da despesa orçamentária. A seguir a composição das despesas incluídas, conforme dados do SIM:



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Tabela 21 - Outras despesas correntes por elemento (R\$ 1,00)

Especificações	Valor	%
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	1 363 947.156,43	51,92%
Despesas de exercícios anteriores	375.145.196,93	14,28%
Locação de mão-de-obra	322.285.153,24	12,27%
Material de consumo	129.831.460,33	4,94%
Outros serviços de terceiros - pessoa física	73.217.316,39	2,79%
Indemizações e restituições	66.248.186,66	2,52%
Obrigações tributárias contributivas	63.572.153,92	2,42%
Outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização	62.462.768,16	2,38%
Subvenções sociais	47.994.250,20	1,81%
Auxílio-alimentação	29.073.829,43	1,11%
Contribuições	19.812.774,17	0,75%
Material de distribuição gratuita	19.395.385,71	0,74%
Premiações culturais, artísticas, científicas, desportivas e outras	13.943.982,19	0,53%
Serviços de consultoria	10.743.172,04	0,41%
Sentenças judiciais	9.768.174,31	0,37%
Outros auxílios financeiros a pessoas físicas	9.421.206,00	0,36%
OUTROS	9.939.378,67	0,38%
Total Geral	2.626.792.744,78	100,00%

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Em relação a “Outras Despesas de Pessoal decorrente de Contrato de Terceirização”, classificadas no elemento 34, a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas, fixa que tais despesas estão atreladas à mão de obra referente à substituição de servidores e empregados públicos, em consonância com o art. 18, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Abaixo, segue tabela, elaborada com base nos dados do SIM e Anexo 2, evidenciando a representatividade dos valores empenhados no elemento 34 em relação ao total das Despesas com Pessoal por Órgão/Entidade:

Tabela 22 - Comparativo da despesa de pessoal de contrato de terceirização com a despesa com pessoal por órgão/entidade no ano de 2018 (R\$ 1,00)

Órgão/Entidade	Outras desp. De pessoal decorrentes de contrato de terceirização (a)	Pessoal e encargos sociais (b)	% (a/b)
Secretaria Municipal das Finanças	14.807.216,25	94.504.132,56	15,67%
Secretaria Municipal da Saúde	31.659.321,85	959.011.607,96	3,30%
Secretaria Municipal da Educação	160.367,75	1.065.991.488,31	0,02%
Total	46.626.905,85	2.119.507.228,83	2,20%

Fonte: Certificado nº 1411/2020



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

O montante total de gastos com o elemento 34, em 2018, foi de R\$ 62.462.768,16, que equivale a 2,81% do total da Despesa de Pessoal e Encargos Sociais dos citados órgãos/entidades que executaram, em 2018, despesas nesse elemento de gastos. Salientou-se que 50,69% (R\$ 31.659.321,85) das despesas empenhadas no referido elemento estão alocadas na função Saúde.

1.4.2.2. DESPESAS DE CAPITAL

Foi informado que as Despesas de Capital, conforme dados do Balanço Geral confirmados pelo SIM, atingiram, no exercício de 2018, a importância de R\$ 519.885.544,02, representando 7,56% da despesa orçamentária total e crescimento nominal de 6,77% em relação ao ano anterior.

Investimentos

Tabela 23 – Série histórica sobre os investimentos por função entre os anos de 2017 e 2018 (R\$ 1,00)

FUNÇÃO	2017 (a)	2018 (b)	% b/a
Urbanismo	240.974.332,54	244.242.510,68	101,36%
Educação	42.442.313,16	50.526.420,65	140,25%
Saúde	26.846.307,10	41.244.169,87	153,63%
Segurança Pública	20.094.216,14	24.046.691,53	119,67%
Habitação	19.562.819,58	22.621.831,90	115,64%
Administração	32.412.546,28	8.510.866,16	26,36%
Cultura	3.433.209,18	6.392.554,54	186,20%
Desporto e Lazer	5.991.769,68	3.106.307,66	51,84%
Legislativa	411.695,22	1.532.076,60	372,14%
Comércio e Serviços	1.208.892,81	1.426.543,33	118,00%
Ciência e Tecnologia	450.780,14	827.354,33	183,54%
Prestação Social	500,00	579.953,00	115990,60%
Assistência Social	60.202,65	575.017,19	955,14%
Direitos da Cidadania	860,00	530.818,16	61723,04%
Gestão Ambiental	205.708,50	194.716,88	94,66%
Judiciária	7.349,00	232,00	3,16%
Essencial à Justiça	7.982,10	0,00	0,00%
Total	394.111.504,08	415.358.064,68	105,39%

Fonte: Certificado nº 1411/2020



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Com relação às funções Saneamento, Trabalho, Transporte, Energia e Comunicações, não foi apontado, de acordo com os dados do SIM, nenhum investimento no transcorrer dos exercícios de 2017 e 2018.

A Defesa reconheceu que este fato se deve, pelo menos em parte, a equívoco na classificação. Entretanto, ressaltou, que devido à impossibilidade de se utilizar mais de uma função por ação programática, noutras situações optou pela que guardava maior relação com a despesa, conforme orienta o Manual Técnico do Orçamento (MTO) da Secretaria do Orçamento Federal (SOF).

Diante da ratificação da ocorrência, a Diretoria de Contas de Governo recomendou à Administração Municipal que reavalie a classificação orçamentária das despesas utilizadas pelo Município de Fortaleza, com o objetivo de aprimorar a divulgação dos registros orçamentários. O fato aqui narrado também ensejou as devidas recomendações do Ministério Público de Contas para que se observe, nas prestações de contas futuras, o adequado registro de dados e informações nos demonstrativos contábeis, documentos fiscais e SIM.

Inversões Financeiras

Esse grupo atingiu o montante de R\$ 550.884,10, que, em relação ao ano de 2017, apresentou um **crescimento** nominal de 628,81%.

Em 2018, tais despesas tiveram 100% dos seus recursos empenhados no item “Concessão de Empréstimos e Financiamentos” (R\$ 550.884,10), segundo dados do SIM.

Amortização da Dívida

Com a amortização da dívida pública em 2018, o município de Fortaleza despendeu a monta de R\$ 103.976.595,24, representando em torno de 20,00% da Despesa de Capital. Em relação ao exercício anterior, verificou-se uma evolução nessa despesa, representando um **acréscimo**, em termos nominais, de 12,11%.

A fim desconstituir acusação exordial, a Defesa do Sr. Prefeito demonstrou haver consonância entre o Balanço Orçamentário e o Demonstrativo da Dívida Fundada, no tocante aos valores da despesa em comento, conforme quadro a seguir:



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO		VALORES
Coluna "DESPESAS PAGAS (i)" do quadro de Despesas Orçamentárias		101.662.397,02
Coluna "PAGOS (c)" do quadro Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados		0,00
Coluna "PAGOS (d)" do quadro de Restos a Pagar Não Processados		1.903.351,11
SUBTOTAL 1 (A)		103.565.748,13
DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA E EXTERNA		VALORES
Coluna "Amortização" da linha Total Geral da Dívida Consolidada		103.565.748,11
SUBTOTAL 2 (B)		103.565.748,11

Fonte: Esclarecimento (Seq. 386)

1.4.3. TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

1.4.3.1. TRANSFERÊNCIAS A INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINOS LUCRATIVOS

Tabela 24 - Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos (R\$ 1.00)

Elemento de despesa	Função	Valor	Part. %**
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	Administração	1.952.283,63	0,53%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	Cultura	2.993.858,22	0,82%
Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	Saúde	290.742.064,14	79,66%
Total (a)		295.688.205,99	81,02%
Contribuições	Administração	2.504.000,82	0,69%
Contribuições	Cultura	3.661.040,00	1,00%
Contribuições	Desporto e Lazer	3.207.187,97	0,88%
Contribuições	Educação	8.389.519,59	2,30%
Contribuições	Legislativa	790.000,00	0,22%
Contribuições	Trabalho	213.375,28	0,06%
Total (b)		18.765.123,66	5,14%
Subvenções Sociais	Assistência Social	8.123.832,53	2,23%
Subvenções Sociais	Direitos da Cidadania	9.472.817,64	2,60%
Subvenções Sociais	Educação	30.275.100,03	8,30%



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Subvenções Sociais	Urbanismo	122.500,00	0,03%
Total (c)		47.994.250,20	13,15%
Auxílios	Educação	2.526.664,41	0,69%
Total (d)		2.526.664,41	0,69%
Total Geral (a+b+c+d)		364.974.244,26	100,00%

Fonte: Certificado nº 1411/2020

** Participação em relação ao montante das transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, realizadas no exercício de 2018.

A função de governo que teve maior destinação de recursos foi a Saúde, atingindo a patamar de 79,66% do total de recursos destinados a transferência a instituições privadas sem fins lucrativos.

Transferências a Organizações Sociais – Contrato de Gestão

No âmbito do município de Fortaleza, os contratos de gestão são executados por meio de Organizações Sociais, qualificadas na forma prevista pela Lei Ordinária nº 8.704, de 13 de maio de 2003, e suas alterações. Abaixo, os repasses ocorridos em 2018:

Tabela 25 - Repasses do município para execução dos contratos de gestão (R\$ 1,00)

Organizações Sociais	Função	Valor	Parte % ⁺⁺
Instituto Cultural Iracema - ICI	Cultura	2.993.858,22	1,38%
	Administração	1.952.283,63	0,90%
Fundação Leandro Bezerra de Menezes	Saúde	45.059.315,69	20,83%
Instituto de Saúde e Gestão Hospitalar - ISGH	Saúde	166.314.984,72	76,88%
Total		216.320.442,26	100,00%

Fonte: Certificado nº 1411/2020

1.4.4. EXECUÇÃO DE DESPESAS DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA E FUNDOS MUNICIPAIS

O município de Fortaleza, no exercício de 2018, teve suas despesas executadas pelos Órgãos da Administração Indireta e Fundos Municipais no montante total R\$ 5.219.045.761,10, sendo seus principais gastos efetuados pelo Fundo Municipal de Saúde (Administração Geral,



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Fundo de Saúde - Infraestrutura, Hospitais Distritais e o IJF) (R\$ 1.952.309.548,24), Fundo Municipal de Educação (R\$ 1.441.352.591,22) e o Instituto de Previdência do Município – PREVIFOR (R\$ 830.106.857,76), dentre outros.

Instituto Dr. José Frota

Conforme registrado no Certificado nº 1411/2020, o Instituto Dr. José Frota – IJF, Hospital de Pronto Socorro, foi transformado em Autarquia através do Decreto nº 3.376, de 06 de janeiro de 1970, publicado no Diário Oficial do município de Fortaleza na mesma data. A Lei Complementar nº 137, de 08 de janeiro de 2013, que alterou a organização administrativa da Prefeitura Municipal de Fortaleza, manteve o IJF como Órgão da Administração Indireta, não alterando suas finalidades.

A Despesa Autorizada para o IJF, em 2018, alcançou a quantia de R\$ 388.500.202,00 Quanto à realização, esta despesa total importou em R\$ 361.446.972,91, sendo **99,88% executado na função Saúde** e o restante, 0,12%, na função Encargos Sociais.

Considerando a Despesa Realizada por Categoria Econômica, R\$ 357.525.537,90 foi relativa a Despesas Correntes e o valor restante de R\$ 3.921.435,01 a Despesas de Capital.

E considerando a Despesa Realizada por Projeto/Atividade, os maiores dispêndios foram efetuados com Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais (Atividade), num valor de R\$ 269.188.519,64, correspondendo a 74,48% e em Assistência Hospitalar de Urgência e Emergência, num valor de R\$ 81.820.217,94, correspondendo a 22,64% das despesas executadas por esse Órgão.

2. ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

2.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

Para o exercício financeiro de 2018, o Orçamento Geral do Município de Fortaleza para as receitas alcançou a monta de **R\$ 7.559.346.503,00** e as despesas foram fixadas em igual montante, contemplando o Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, sendo este último, no montante de R\$ 10.952.000,00, referente aos Investimentos das Empresas Estatais Independentes. Salientou-se que nesse valor do orçamento estão contempladas as operações intraorçamentárias.

Da Receita Prevista, R\$ 96.483.580,00 corresponde aos Recursos do RPPS Arrecadados em Exercícios Anteriores que foram incluídos na Lei Orçamentária Anual para fins de equilíbrio do orçamento, conforme consta nas Notas explicativas do Balanço em análise.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Segundo o Órgão Técnico, tais valores deveriam estar contemplados na sessão “Saldos de Exercícios Anteriores”, do Balanço Orçamentário, o que não foi detectado.

O Município de Fortaleza arrecadou 92,17% da receita prevista atualizada, o que representa uma **frustração de arrecadação** de R\$ 594.541.538,08. Quanto à execução da despesa autorizada atualizada, verificou-se execução na ordem de 88,23% dos créditos orçamentários e adicionais, resultando em uma **economia orçamentária** de R\$ 917.076.936,33.

Considerando as Receitas Realizadas e Despesas Empenhadas - R\$ 7.001.859.647,92 e R\$ 6.876.456.829,67, respectivamente – a execução do orçamento resultou em um **superavit orçamentário** de R\$ 125.402.818,25, da seguinte forma: superavit do orçamento corrente de R\$ 405.521.796,94 e déficit na execução do orçamento de capital, no valor de R\$ 280.118.978,69.

Ressaltou-se a execução de R\$ 197.132.580,00, proveniente de Superavit Financeiro do exercício anterior, evidenciada no Balanço Geral de 2018 e Balanço Orçamentário que compõe o RREO, publicado no Portal da Transparência.

Entretanto, realizado o confronto da Receita Arrecadada e Despesa Empenhada por fonte, observou-se déficit em algumas fontes, dentre as quais destacou-se a 02 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação 25% (R\$ 609.515,00) e 03 - Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde 15% (R\$ 952.862,00).

O **Peticionante** informou que o déficit orçamentário apurado nas fontes 02 e 03 estava coberto pelo superavit orçamentário da fonte 01, no valor de R\$ 1.546.210.864,29. Entretanto, mesmo considerando o superavit da fonte 01, na análise da receita arrecadada e da despesa empenhada das fontes 01, 02 e 03, a **Diretoria** apurou um déficit de R\$ 16.166.317,01, e não um superavit, conforme indicado nas razões de defesa. Além disso, pontuou que as informações apresentadas divergiam do Quadro do Superavit/Deficit Financeiro apresentado junto à justificativa. Tal ocorrência ensejou **recomendação** do Setor Técnico, que **acolho**, para que a Administração Municipal envide esforços no controle da execução orçamentária em relação ao resultado das fontes de recurso, apresentando notas explicativas no Balanço Geral e em outros demonstrativos publicados, indicando as causas de possíveis déficits.

Quanto aos restos a pagar inscritos no exercício, verificou-se um montante de R\$ 104.835.500,47 de não processados (Despesa empenhada, mas não liquidada), enquanto os processados (Despesa liquidada, mas não paga) corresponderam a R\$ 38.395.172,12. Destacou-se que os valores dos restos a pagar inscritos (Processados e não Processados) **conferem** com os apresentados no Balanço Financeiro e no Demonstrativo da Dívida Flutuante.



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

2.2. BALANÇO FINANCEIRO

Tabela 03 – Balanço Financeiro – Ingressos

Ingressos	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Receita Orçamentária (I)	7.001.859.647,92	72,58%	8,99%	6.424.138.511,45
Ordinária	4.072.941.034,46	42,22%	6,36%	3.829.452.767,90
Vinculada	3.342.720.318,42	34,65%	12,13%	2.981.074.301,58
Transferências Financ. Recebidas (II)	0,00	0,00%	-	0,00
Recebimentos Extraorçamentários (III)	1.352.489.304,95	14,02%	15,31%	1.172.884.653,64
Saldo do Ex. Anterior (IV)	1.292.130.442,63	13,39%	3,65%	1.246.631.359,14
TOTAL (V) = (I+II+III+IV)	9.646.479.395,50	100,00%	9,08%	8.843.654.524,23

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza - Exercício 2018

Tabela 04 – Balanço Financeiro - Dispêndios

Dispêndios	Exercício Atual	AV (%)	AH (%)	Exercício Anterior
Despesa Orçamentária (I)	6.876.456.820,67	71,28%	5,38%	6.525.657.824,35
Ordinária	2.112.928.465,21	21,90%	8,52%	1.947.097.020,14
Vinculada	4.763.528.364,46	49,38%	4,04%	4.578.560.804,21
Transferências Financ. Concedidas (VII)	0,00	0,00%	-	0,00
Pagamentos Extra Orçamentários (VIII)	1.407.495.427,43	14,59%	37,20%	1.025.866.257,25
Saldo para o Ex. Seguinte (IX)	1.362.527.138,40	14,12%	5,45%	1.292.130.442,63
TOTAL (X) = (VI+VII+VIII+IX)	9.646.479.395,50	100,00%	9,08%	8.843.654.524,23

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza - Exercício 2018

Obtido pela diferença entre o saldo em espécie para o exercício seguinte (R\$ 1.362.527.138,40) e o saldo em espécie do exercício anterior (R\$ 1.292.130.442,63), ou pela forma da Tabela 5, foi apurado pelo Órgão Técnico o resultado financeiro positivo de R\$ 70.396.696 , que representa **aumento de 5,45%** em relação ao apurado no exercício anterior.

Tabela 05 – Resultado Financeiro

Apuração do Resultado Financeiro do Exercício	2018	(R\$ 1,00)
Receitas Orçamentárias	7.001.859.648	6.424.138.511
(+) Transferências Financeiras Recebidas	0,00	0,00
(+) Recebimentos Extraorçamentários	1.352.489.305	1.172.884.654
(-) Despesa Orçamentária	6.876.456.830	6.525.657.824
(-) Transferências Financeiras Concedidas	0,00	0,00
(-) Pagamentos Extraorçamentários	1.407.495.427	1.025.866.257
= Resultado Financeiro do Exercício	70.396.696	45.499.083

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza - Exercício 2018



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

Do montante das despesas empenhadas (6.876.456.829,67) no exercício, ao se deduzir os valores inscritos em restos a pagar (143.230.672,59), apurou-se despesas pagas na cifra de R\$ 6.733.226.157,08, que **conferem** com o registrado no Balanço Orçamentário e correspondem a 97,92% das despesas empenhadas.

Do saldo em espécie para o exercício seguinte, correspondente a recursos que possuem destinação vinculada, os de maior representatividade são os destinados ao RPPS - Plano Previdenciário (R\$ 481.549.610,00, equivalente a 35,34%), seguido dos destinados à Saúde (R\$ 170.662.282,01, equivalente a 12,53%)

2.3. BALANÇO PATRIMONIAL

Ativo		PASSIVO	
Ativo Circulante	1.712.173.555	Passivo Circulante	568.990.056
Caixa e Equivalentes de Caixa	1.336.304.462	Obrigações Trabalhistas, Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo	279.240.350
Créditos a Curto Prazo	336.091.425	Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	189.698.254
Estoques	30.552.103	Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	35.667.440
VPD Pagas Antecipadamente	135.565	Obrigações Fiscais a Curto Prazo	2.654.494
Ativo não circulante	2.255.875.925	Demais Obrigações a Curto Prazo	61.720.517
Ativo Realizável a Longo Prazo	85.076.199	Passivo não-Circulante	13.664.506.900
Créditos a Longo Prazo	85.076.199	Obrigações Trabalhistas, Prev. e Assist. a Pagar a Longo Prazo a Pagar	29.445.162
Investimentos	273.953.749	Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	960.434.488
Imobilizado	1.896.845.978	Obrigações Fiscais a Longo Prazo	11.165.457
		Provisões a Longo Prazo	12.588.433.453
		Demais Obrigações a Longo Prazo	75.028.340
		Total do passivo	14.233.496.956
		Patrimônio Líquido	- 10.265.447.476
		Resultados Acumulados	- 10.265.447.476
		Resultado do Exercício	- 1.737.610.066
		Resultado de Exercícios Anteriores	- 8.215.722.567
		Ajustes de Exercícios Anteriores	- 292.114.843
Total do Ativo	3.968.040.480	Total do Passivo e Patrimônio Líquido	3.968.040.480

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza - Exercício 2018

Ativo Circulante

Foi informado que o Ativo Circulante, que consta 43% do ativo total, apresentou um **acréscimo** de 12,70% em relação ao exercício anterior. A variação do saldo de Créditos Tributários a Receber de IPTU foi uma das maiores responsáveis por esse aumento. O grupo Caixa e Equivalentes de Caixa seguido de Créditos a Curto Prazo representaram 78,05% e 19,63% do Ativo Circulante, respectivamente, no exercício de 2018.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

No Grupo Caixa e Equivalentes de Caixa, as contas de maior representatividade são as do Instituto de Previdência do Município (R\$ 481.549.610,00), seguido das contas da Administração Indireta e Fundos (R\$ 445.834.841,74). Em Nota Explicativa é informado que 66,73% do saldo do estoque em 2018 refere-se a material de consumo das unidades orçamentárias de Saúde.

Ativo Não Circulante

Segundo exame inicial, o Ativo Não Circulante, que representa 57% do Ativo total, apresentou **crescimento** de 12,91% em relação ao exercício anterior. O aumento dos Bens Imóveis e de Investimentos foram os maiores responsáveis por esta elevação e representam 75,28% e 12,15% do Ativo Não Circulante, respectivamente.

Quanto aos Investimentos, se elevaram, em relação ao exercício anterior, 4,68%, decorrente de ágio e deságio em participação acionária da CAGECE (R\$ 12.283.165,32) e Telemar (R\$ 41.904,28), respectivamente.

Na confrontação com o exercício anterior, apurou-se que o saldo de Dívida Ativa (R\$ 6.117.989.786,29) apresenta uma variação ainda maior, sendo que o seu ajuste de perda também se elevou quase que proporcionalmente. Na composição do saldo desses valores em 2018, observou-se que o Ajuste de Perdas da Dívida Ativa Tributária e não Tributária (R\$ 6.053.922.801,27) reduz em 98,95% o saldo da Dívida Ativa (Tributária e não Tributária).

Tratando-se da avaliação patrimonial, em nota explicativa é informado que o Município vem realizando procedimentos de reconhecimento, avaliação inicial e depreciação dos bens móveis e imóveis, e “no que se refere ao patrimônio imóvel, a Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão – SEPOG realizou inúmeras atividades no sentido de possibilitar o desenvolvimento do novo sistema de gestão de bens imóveis”.

Dívida Ativa

Informaram os Técnicos que dos créditos inscritos em Dívida Ativa, 99,62% dizem respeito à Dívida Ativa Tributária, e 0,38% representam a Dívida Ativa Não Tributária.

E que somando-se o montante inscrito em Dívida Ativa, registrado no Ativo não Circulante, e deduzindo o ajuste de perdas, o Município apresentou uma Dívida Ativa líquida no valor de R\$ 64.066.985,02, se elevando em 9,67% em relação ao montante do exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Sobre o Ajuste de Perdas, foi registrado em Nota Explicativa que o Banco do Nordeste do Brasil atualmente é o maior devedor do Município de Fortaleza, sendo a dívida objeto de intensa discussão judicial. E que “dado o alto valor que poderia gerar distorções R\$ 2.381.140.332,19, a PRODAT/PGM entendeu que sua provisão deveria ser integral”.

Passivo Circulante

Registrhou-se que o Passivo Circulante apresentou **crescimento** de 80,23%, sendo o grupo Obrigações Trabalhistas, Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo (R\$ 279.249.350,07 em 2018) o maior responsável por essa variação. Esse mesmo grupo representa 49,08% do Passivo Circulante, seguido de Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo, com 33,34%.

Passivo Não Circulante

O Passivo Não Circulante apresentou **crescimento** de 6,20%, sendo o Grupo Provisões a Longo Prazo (R\$ 12.588.433.452,85 em 2018) o maior responsável por essa variação, com crescimento de 6,51% em relação ao exercício anterior, e correspondendo a 92,13% do saldo do Passivo não Circulante no exercício de 2018. Esclareceu-se que esse Grupo contempla as contas que registram o saldo da Provisão Matemática Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social.

Patrimônio Líquido

O Passivo a Descoberto no montante de R\$ 10.265.447.476,1 seria “decorrente do lançamento de provisão de passivo atuarial”, segundo observou o Setor Técnico na Análise das Demonstrações Contábeis constante do Balanço Geral do Município.

Superávit Financeiro e Saldo Patrimonial

Tabela 13 – Superávit Financeiro e Saldo Patrimonial (R\$1,00)

Ativo	Exercício Atual	Exercício Anterior	Passivo	Exercício Atual	Exercício Anterior
(a) Ativo Financeiro:	1.343.473.273	1.228.114.228	(c) Passivo Financeiro:	173.324.330	272.787.057
(b) Ativo Permanente:	2.631.655.018	2.288.742.419	(d) Passivo Permanente:	14.179.913.715	13.085.715.864

Apuração	Exercício Atual	Exercício Anterior
Superávit Financeiro (a-c):	1.170.148.942	955.327.171
Saldo Patrimonial (a+b-c-d):	-10.378.109.754	-9.841.646.274

Fonte: Balanço Geral do Município de Fortaleza 2018



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Com base no Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes do Balanço Patrimonial, a Diretoria de Contas de Governo apurou uma **elevação** de 9,39% e uma **redução** de 36,46% no Ativo e Passivo Financeiro, respectivamente. Ademais, informou que no exercício de 2018, o Superavit Financeiro em 2018 foi 22,49% maior que o apurado em 2017.

Sobre o Ativo Permanente, observou um **aumento** de 14,98% em relação ao exercício anterior e quanto ao Passivo Permanente, verificou **elevação** de 8,36%.

Conforme registrado no item 1.2 deste Voto, o Quadro do Superavit/Deficit Financeiro com as fontes em conformidade com a codificação constante na LOA de 2018 foi remetido junto aos comentários do Esclarecimento, sanando, assim, lacuna apontada no exame inicial (Ocorrência 32). Tal demonstrativo foi elaborado desconsiderando os saldos de operações de natureza Intra OFSS, de forma que o Superavit Financeiro nele evidenciado, de R\$ 1.170.148.942,43 passou a **coincidir** com a apuração feita pelos Técnicos no exame inicial (Ativo Financeiro – Passivo Financeiro).

Atos Potenciais

Foi observado no Balanço Patrimonial que a soma dos atos potenciais ativos (que podem aumentar o ativo ou diminuir o passivo) somaram R\$ 2.964.301.617,23 e que atos potenciais passivos (que podem aumentar o passivo ou diminuir o ativo) somaram R\$ 12.381.719.788,12.

2.4. DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Do confronto das variações patrimoniais aumentativas e diminutivas ocorridas exercício de 2018, apurou-se um **resultado patrimonial negativo** de R\$ 1.757.610.065,67. Em relação ao exercício anterior, as variações patrimoniais aumentativas (R\$ 8.579.041.630,26 em 2018) aumentaram 39,72%, superior ao aumento de 25,97% identificado nas variações patrimoniais diminutivas (R\$ 10.336.651.695,93 em 2018).

Dentre as Variações Aumentativas, mereceu destaque as “Transferências intergovernamentais” seguida dos Impostos, que correspondem, respectivamente, a 43,68% e 24,36% dessas variações. Nas Variações Diminutivas, destacou-se a “Redução a valor recuperável e ajuste para perdas” e “Remuneração a pessoal”, que correspondem, respectivamente, a 23,89% e 23,58%, do seu total.

Segundo Nota Explicativa do demonstrativo em análise, quase a totalidade do saldo de “Redução a valor recuperável e ajuste para perdas” é decorrente de ajuste para perda de dívida ativa (2.469.750.736,00).



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Quanto às variações patrimoniais qualitativas, que não implicam em aumento ou diminuição no patrimônio líquido, verificou-se que as incorporações de Ativos foram a mais representativas, correspondendo a cifra de R\$ 413.953.084,05.

2.5. DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA

O saldo de caixa e equivalente de caixa final evidenciado tanto no Balanço Patrimonial como na Demonstração de Fluxo de Caixa foi de R\$ 1.336.394.462,09, tendo ocorrido um **aumento** de 8,82% em relação ao exercício anterior.

O fluxo de caixa líquido das atividades operacionais foi **positivo** em R\$ 384.076.018,39, enquanto o fluxo das atividades de investimento foi **negativo** em R\$ 405.267.862,98. Quanto às atividades de financiamento, o valor foi de R\$ 129.472.078,30, resultando na Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa na cifra de R\$ 108.280.233,78, que confrontada com o exercício anterior, revela uma **elevação**, visto que no exercício de 2017, foi apurado o valor negativo no montante de R\$ 18.517.130,83.

Tal resultado indica que as fontes de recursos dos fluxos operacionais e de financiamento **cobriram** suas despesas, e foram suficientes para financiar as atividades de investimento e ainda gerar caixa para o Município.

As Demonstrações de Fluxo de Caixa da Empresa de Transporte Urbano de Fortaleza (Etufor) e da Companhia de Transporte Coletivo (CTC) referentes ao exercício de 2018 foram enviados junto aos Esclarecimentos, em **atendimento** à solicitação técnica exordial. Conforme explicado na peça de Defesa, tais entidades consistem em Sociedades de Economia Mista em que o Município detém mais de 99% do Capital Social.

3. DOS LIMITES LEGAIS

3.1. DAS DESPESAS COM A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Em seu exame inicial, a Diretoria de Contas de Governo, ao verificar o cumprimento do art. 212 da Constituição Federal pelo município de Fortaleza, apresentou cálculo conforme metodologia disciplinada pela Instrução Normativa nº 02/2013, de 19 de dezembro de 2013 do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, como também apuração na forma prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

3.1.1. APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO CONFORME A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/2013 DO EXTINTO TCM-CE

Tabela 3 – Cálculo do percentual de aplicação em educação

Despesas com Aplicação em Manut. e Desenv. do Ensino	Valor TCE (R\$)	Valor Fortaleza R\$	Diferença
(+) Gastos com Educação – FUNÇÃO 12	1.441.677.851,22	1.441.677.851,22	0,0
(+) Restos a Pagar Inscritos nos Exercícios Anteriores e Liquidados no Atual Exercício	5.248.989,54	2.760.812,85	2.488.176,69
(-) Restos a Pagar Não Processados <u>Inscritos no Exercício</u> , Relativos à Educação	8.195.836,81	8.195.836,81	0,0
(-) Ensino Médio (Sub-Função 362)	314.220,00	314.220,00	0,0
(-) Ensino Profissional (Sub-Função 363)	11.040,00	11.040,00	0,0
(-) Ensino Superior (Sub-Função 364)	0,00	0,0	0,0
(-) Despesas realizadas com recursos de transferências voluntárias (Recursos Conveniados)	Não foi possível calcular	92.355.414,66	
(-) Despesas realizadas com recursos do Fundeb	311.640.635,60	163.309.264,57	148.331.371,03
(=) Valor Aplicado	Não foi possível calcular	1.180.252.888,03	
Percentual aplicado	Não foi possível calcular	29,98%	

Fonte: Certificado nº 1411/2020

A **Defesa** explicou cada uma das diferenças evidenciadas no quadro acima, conforme segue:

Na linha "(+) Restos a Pagar Inscritos nos Exercícios Anteriores e Liquidados no Atual Exercício", o valor de R\$ 2.760.812,85 (dois milhões, setecentos e setenta mil, oitocentos e doze reais e oitenta e cinco centavos), publicado no Balanço Geral de 2018, refere-se às despesas de Restos a Pagar Não Processados que foram liquidadas em 2018, somente nas fontes 101 e 0200. Esclarecemos que essas fontes de recursos da Prefeitura se referem às receitas de impostos e de transferência de impostos - educação 25% (vinte e cinco por cento). Dessa forma, solicita-se que o Tribunal de Contas considere o cálculo realizado pelo Município de Fortaleza. (...)

Na linha "(-) Despesas realizadas com recursos de transferências voluntárias (Recursos Conveniados)", o Tribunal de Contas, por meio de sua Equipe Técnica, afirma que não



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

foi possível calcular o valor, solicitando o envio de dados sobre saldo inicial e final das contas bancárias referentes aos recursos de transferências voluntárias. Porém o que tem de ser observado é que nessa linha de deduções, além das despesas custeadas com recursos de transferências voluntárias de convênios, há também de se considerar as despesas custeadas com recursos de transferências legais e outras que não fazem parte do cômputo dos limites legais. (...)

Em relação à linha “(-) Despesas realizadas com recursos do Fundeb”, o Município não considerou no cálculo o valor de R\$ 148.331.371,03, (cento e quarenta e oito milhões, trezentos e trinta e um mil, trezentos e setenta e um reais e três centavos) referente ao resultado líquido das transferências do FUNDEB, porque seguiu exatamente a metodologia de cálculo conforme IN n. 03/2013 – TCM. Há de notar ainda que a metodologia de cálculo da STN difere da metodologia do extinto TCM em alguns pontos, inclusive no quadro de Deduções onde na metodologia do TCM inclui apenas as deduções de despesas realizadas com a complementação do FUNDEB, enquanto que a STN inclui além destas despesas nas deduções, o resultado líquido das transferências do FUNDEB. (grifos nossos)

Em face do envio, junto aos Esclarecimentos, do detalhamento dos montantes por fonte de recursos de transferências voluntárias de convênios, recursos de transferências legais e outras que não fazem parte do cômputo dos limites legais, sendo possível a execução do cálculo do percentual de aplicação em MDE, como também dos valores de Restos a Pagar Inscritos nos Exercícios Anteriores e Liquidados no Atual Exercício, a **Diretoria de Contas de Governo** reconsiderou o cálculo realizado no exame inicial, v. Relatório de Instrução nº 58/2021.

Do exposto, infere-se que, considerando a metodologia disciplinada pela Instrução Normativa nº 02/2013, o município de Fortaleza, no exercício em exame, **cumpriu** a exigência constitucional inserta no art. 212 da Constituição Federal, já que aplicou na “Manutenção e Desenvolvimento do Ensino” a quantia de **R\$ 1.180.252.888,03** correspondente ao percentual de **29,98%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências.

Apesar do resultado favorável, o Órgão Técnico sugeriu **recomendação**, acatada por este **Relator**, para que o Poder Executivo que divulgue nas peças enviadas nas Prestações de Contas de Governo os dados detalhando os montantes por fonte de recursos de transferências voluntárias de convênios, recursos de transferências legais e outras que não fazem parte do cômputo dos limites legais, possibilitando a execução do cálculo do percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

3.1.1. APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO CONFORME O MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS

Tabela 4 – Apuração do índice de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Despesas com Ações Típicas de MDE	(R\$ 1,00)
1 – Educação Infantil	147.155.240,57
2 – Ensino Fundamental	1.196.652.815,77
3 – Total das Despesas com Ações Típicas de MDE. (1 + 2)	1.343.808.056,34
Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional	
4 – Resultado Líquido das Transferências do FUNDEB	148.331.371,03
5 – Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício	163.309.264,57
6 – Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, do FUNDEB	0,00
7 – Despesas Custeadas com o Superávit Financeiro, do Exercício Anterior, de outros Recursos de Impostos	0,00
8 – Restos a Pagar Inscritos no Exercício sem Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	7.573.455,51
9 – Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino	342.791,68
10 – Total das Deduções Consideradas para Fins de Limite Constitucional (4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9)	319.556.882,79
11 – Total das Despesas para Fins de Limite (3 - 10)	1.024.251.173,55
12 – Total da Receita	3.937.413.886,66
13 – Percentual de Aplicação em MDE sobre o Total da Receita (11 / 12) x 100 %	26,01%

Fonte: Base de dados do Sistema de Informações Municipais – SIM e Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2018

No Anexo 8 do RREO publicado, foi deduzido um montante de R\$ 1.191.443,45 referente à receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB, em **desacordo** com a 8ª edição do MDF, sendo o equívoco reconhecido pela Defesa, que ainda, salientou a correção da conduta a partir de 2019.

Concluindo sobre o tema, o Órgão Técnico atestou que no exercício de 2018, o município de Fortaleza cumpriu o limite mínimo de aplicação em MDE (25%). Destacou ainda que, apesar da diferença entre os percentuais apresentados, o cumprimento da legislação se evidencia considerando as informações publicadas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE (26,43%) e no Anexo 8 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (25,98%).

3.2. DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A Diretoria de Contas de Governo, ao verificar o cumprimento do art. 198, §2º, da Constituição Federal de 1988 c/c art.7º da Lei Complementar nº 141/2012, pelo município de



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Fortaleza, apresentou cálculo conforme metodologia disciplinada pela Instrução Normativa nº 02/2013, de 19 de dezembro de 2013 do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, como também apuração na forma prevista no Manual de Demonstrativos Fiscais, da Secretaria do Tesouro Nacional.

3.2.1. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE CONFORME A INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 02/2013 DO EXTINTO TCM-CE

Tabela 6 – Cálculo do percentual de aplicação em saúde

Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde	Valor TCE (R\$)	Valor Fortaleza R\$	Diferença
(+) Gastos com Saúde – FUNÇÃO 10	2.107.298.158,71	2.087.541.135,59	19.757.023,12
(+) Restos a Pagar Inscritos nos Exercícios Anteriores e Liquidados no Atual Exercício (confrontar com a relação encaminhada)	36.391.346,00	788.624,94	35.602.721,06
(-) Restos a Pagar não Processados Inscritos no Exercício, Relativos à Saúde (confrontar com a relação encaminhada)	26.875.303,54	25.528.374,96	1.346.928,58
(-) Inativos e Pensionistas	0,00	0,00	0,00
(-) Serviços de limpeza e tratamento de resíduos sólidos	0,00	0,00	0,00
(-) Assistência Médica a Servidores	135.931.443,42	135.479.029,98	452.413,44
(-) Saneamento Básico (EXCETO PARA CONTROLE DE VETORES)	0,00	0,00	0,00
(-) Despesas Realizadas com Recursos de Transferências Voluntárias (Recursos Conveniados)	Não foi possível calcular	976.053.738,61	
(=) Valor aplicado	Não foi possível calcular	951.268.616,98	
Percentual aplicado	Não foi possível calcular	24,60%	

Fonte: Certificado nº 1411/2020

A Defesa explicou cada uma das diferenças evidenciadas no quadro acima, nestes termos:

Na linha "(+) Gastos com Saúde – FUNÇÃO 10", o valor computado pelo Município está R\$ 19.757.023,12 (dezenove milhões, setecentos e cinquenta e sete mil, vinte e três reais e doze centavos) a menor porque esta municipalidade segue as orientações constantes na parametrização da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, segundo as quais os gastos na função 10 a serem considerados no cômputo devem ser aqueles executados somente pelas unidades vinculadas a Saúde. As despesas empenhadas nas fontes de recursos abaixo elencadas foram executadas por outras Unidades Orçamentárias pertencentes ao Município, mas não pertencentes ao bloco Saúde que é composto pelo Fundo Municipal de Saúde – FMS, Instituto Dr. José Frota – IJF e todas as demais Unidades Hospitalares. (...)

Na linha "(+) Restos a Pagar Inscritos nos Exercícios Anteriores e Liquidados no Atual Exercício", o valor apurado pelo Tribunal foi de R\$ 36.391.346,00 e pelo Município foi de



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

R\$ 788.624,94, resultando em uma diferença de R\$ 35.602.721,06. No entanto, conforme já informado na ocorrência 37, assim como na Educação, o valor publicado no Balanço Geral de 2018 refere-se às despesas de Restos a Pagar Não Processados que foram liquidadas em 2018 somente na fonte 0300, fonte de recursos da Prefeitura Municipal que refere-se às receitas de impostos e de transferência de impostos - saúde 15%. (...)

Na linha “(-) Restos a Pagar não Processados Inscritos no Exercício, relativos à Saúde”, o Município registrou um valor de R\$ 1.346.928,58 a menor que o valor informado pelo TCE/CE. Contudo o motivo é o mesmo do caso da linha “(+) Gastos com Saúde – FUNÇÃO 10” em que os gastos embora referentes a função 10 foram executados por outras unidades orçamentárias não vinculadas a Saúde conforme quadro a seguir: (...)

Na linha “(-) Assistência Médica a Servidores”, o valor de R\$ 135.479.029,98 (cento e trinta e cinco milhões, quatrocentos e setenta e nove mil, vinte e nove reais e noventa e oito centavos) observado pelo TCE/CE refere-se à despesa liquidada com assistência médica a servidores, pois, conforme metodologia de cálculo na IN n. 02/2013 – TCM, devem ser computadas as despesas liquidadas enquanto que na metodologia de cálculo da STN utiliza-se a despesa empenhada. Portanto não houve equívoco de preenchimento por parte desta municipalidade.

Na linha “(-) Despesas Realizadas com Recursos de Transferências Voluntárias (Recursos Conveniados)”, o Tribunal afirma que não foi possível calcular o valor, solicitando o envio de dados sobre saldo inicial e final das contas bancárias referentes aos recursos de transferências voluntárias. Contudo o que tem de ser observado, assim como no cálculo da Educação, é que nessa linha de deduções não se traz somente as despesas com recursos de convênios, mas também as despesas com recursos de transferências legais e por esse motivo devem ser consideradas as despesas de recursos não oriundas do repasse de recursos de transferências de impostos. Conforme quadro abaixo que traz a composição dos gastos do Município de Fortaleza na Saúde, pode-se observar que, além das fontes de recursos de convênios, tem-se as despesas nas fontes de recursos de transferência do SUS e de outros recursos vinculados: (...) (grifos nossos)

Após análise das explicações ofertadas, a **Diretoria de Contas de Governo** afirmou no Relatório de Instrução nº 58/2021 que *efetuando o cálculo com base nos montantes evidenciados, verifica-se que o montante total das despesas com ações e serviços públicos de saúde foi de R\$ 951.268.616,98, sendo que o percentual de aplicação correspondeu a 24,60% da receita de impostos e transferências, acima do limite legal de aplicação*. Deste modo, considerando a metodologia disciplinada pela Instrução Normativa nº 02/2013, o município de Fortaleza, no exercício em exame, **cumpriu** a exigência inserta no art. 198, §2º, da Constituição Federal de 1988 c/c art.7º da Lei Complementar nº 141/2012.

Apesar do resultado favorável, o Órgão Técnico sugeriu **recomendação**, acatada por este **Relator**, para que o Poder Executivo divulgue nas peças enviadas nas Prestações de Contas de Governo os dados detalhando os montantes por fonte de recursos de transferências voluntárias de convênios, recursos de transferências legais e outras que não fazem parte do cômputo dos limites legais, possibilitando a execução do cálculo do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

3.2.2. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE CONFORME O MANUAL DE DEMONSTRATIVOS FISCAIS

Tabela 7 – Apuração do índice de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

Despesas com Saúde	(R\$ 1.00)
1 – Despesas Correntes	2 066 053.988,84
1.1 – Pessoal e Encargos Sociais	961.844.570,57
1.2 – Juros e Encargos da Dívida	0,00
1.3 – Outras Despesas Correntes	1.104.209.418,27
2 – Despesas de Capital	41.244.169,87
2.1 – Investimentos	41.244.169,87
2.2 – Inversões Financeiras	0,00
2.3 – Amortização da Dívida	0,00
3 – Total das Despesas com Saúde (1 + 2)	2.107.298.158,71
Despesas com Saúde não computadas para Fins de Apuração do Percentual Mínimo	
4 – Despesas com Inativos e Pensionistas	0,00
5 – Despesa com Assistência à Saúde que não Atende ao Princípio de Acesso Universal	135.931.443,42
6 – Despesas Custeadas com Outros Recursos	1.007.015.848,58
6.1 – Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	993.187.381,10
6.2 – Recursos de Operações de Crédito	3.375.600,00
6.3 – Outros Recursos	10.452.867,48
7 – Outras Ações e Serviços não Computados	11.364.220,94
8 – Restos a Pagar não Processados Inscritos Indevidamente no Exercício sem Disponibilidade Financeira	0,00
9 – Despesas Custeadas com Disponibilidade de Caixa Vinculada aos Restos a Pagar Cancelados	0,00
10 – Despesas Custeadas com Recursos Vinculados à Parcela do Percentual Mínimo que não Foi Aplicada em Ações e Serviços de Saúde em Exercícios Anteriores	0,00
11 – Total das Despesas não Computadas (4 + 5 + 6 + 7 + 8 + 9 + 10)	1.154.311.512,94
12 – Total das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde (3 - 11)	952.986.645,77
13 – Total das Receitas para Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde	3.866.712.430,51
14 – Percentual de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde ((12 / 13) * 100)	24,65%

Fonte: Base de dados do Sistema de Informações Municipais – SIM

Concluindo sobre o tema, o Órgão Técnico atestou que o município de Fortaleza cumpriu o limite mínimo de aplicação em ASPS (15%). Destacou, ainda, que apesar da diferença entre os percentuais apresentados, também evidenciou o cumprimento da legislação se evidencia considerando as informações publicadas no Sistema de Informações sobre



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS (24,62%) e no Anexo 12 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (24,63%).

3.3. DO DUODÉCIMO

Especificação	Valor (R\$)
Total dos Impostos e Transferências – Exercício anterior	3.861.271.901,45
4,5% da Receita	173.757.235,57
Valor fixado no Orçamento	189.871.749,00
(+) Créditos Adicionais Abertos	11.070.000,00
(-) Anulações	12.730.000,00
(=) Fixação Atualizada	188.211.749,00
Valor Repassado	172.865.809,68

Fonte: Certificado nº 1411/2020

Em seu Exame Inicial, a Diretoria de Contas de Governo informou que o orçamento do município de Fortaleza fixou as despesas do Poder Legislativo Municipal em R\$ 189.871.749,00, sendo repassada a importância de R\$ 172.865.809,68, segundo os registros do SIM, que **confere** com o Balanço Financeiro.

Além disso, sabendo que o repasse a ser feito deveria sempre ter como meta o valor do orçamento atualizado, mas como o montante orçado excedeu o limite constitucional, entendeu que a cifra a ser repassada deveria ser exatamente o limite citado, sendo assim, concluiu que foi repassado a menor o valor de R\$ 891.425,89.

Por fim, solicitou comprovação da ação desenvolvida pelo Sr. Prefeito Municipal com vistas a dar ciência, mediante Decreto, ao Chefe do Legislativo acerca do valor a ser repassado, permitido pela Constituição; haja vista a fixação do Orçamento Municipal ter superado o limite máximo permitido para despesas com o Legislativo.

A **Defesa** apresentou suas considerações a respeito da matéria em comento, abaixo reproduzidas:

(...)

Na apuração realizada pelo Tribunal, presente na Tabela 8 -Memória de cálculo para o duodécimo, páginas 79 e 80 do Certificado nº 01411/2020, o valor da linha “Total dos Impostos e Transferências. -Exercício 2017” foi de R\$ 3.861.271.901,45. Contudo, conforme API, o Tribunal não considerou nessa apuração os valores de Restituições e Retificações de receitas, rubricas iniciadas pelas codificações 92 e 98, respectivamente, as quais representam deduções da receita arrecadada:



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

RÉSTIA	DESCRIÇÃO	VALOR
921112020000000	Restituições de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	143.241,06
921112043400000	Restituições de Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre Outros Rendimentos	14.846,99
921112080000000	Restituições de Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis	1.098.812,94
921113050100000	Restituições de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	587.727,18
921121170000000	Retificação de Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária	31.399,44
921121210900000	Retificações de Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental	5.962,64
921121090000000	Retificações de Outras Taxas pelo Exercício do Poder de Policia	32.512,93
921122990000000	Retificações de Outras Taxas pela Prestação de Serviços	6.302,84
981112020000000	Retificação de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana	12.664,00
981112043100000	Retificação de Imposto de Renda Retido nas Fontes sobre os Rendimentos do Trabalho	4.169.685,73
981112080000000	Retificação de Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis	46.787,37
981113050100000	Retificação de Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza	79.453,63
981121170000000	Retificação de Taxa de Fiscalização de Vigilância Sanitária	9.422,29
981122990000000	Retificação de Outras Taxas pela Prestação de Serviços	1.054,39
981721010500000	Retificação de Cota-Forte do Imposto Sobre a Propriedade Rural	5.022,21
981931110000000	Retificação de Receita da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	4.594.775,04
TOTAL DE DEDUÇÕES DA RECEITA		10.879.710,70

Portanto, a Tabela 8 -Memória de cálculo para o duodécimo, páginas 79 e 80 do Certificado n.01411/2020 recalculada apresentaria os seguintes valores:

TRIBUTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSIDERADOS PARA O CÁLCULO (ARTIGO DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 02/2006 DO ENTAO TCE/CE)	VALOR TCE (R\$) (A)	VALOR TCE RECALCULADO (R\$) (B)	DIFERENÇA (C = A - B)
IPTU	420.606.314,23	430.410.409,17	195.905,06
ISS	743.393.166,34	742.725.935,53	667.180,81
ISS (Simples Nacional)	0,00	0,00	0,00
ITBI	119.251.515,11	118.105.894,80	1.145.620,31
IRRF	279.135.666,14	274.931.113,42	4.184.552,72
Taxes	14.896.433,14	14.809.778,59	86.654,55
Contribuição de Melhoria	0,00	0,00	0,00
Contribuição de Intervenção Pública	189.045.127,95	189.045.127,95	0,00
Dívida Ativa Tributária	57.412.130,62	52.817.355,58	4.594.775,04
Juros, Multas e Atualização Monetária de Impostos e Dívida Ativa (Proveniente de Impostos)	24.881.467,15	24.881.467,15	0,00
Quota Parte do FPM	816.789.280,46	816.789.280,46	0,00
Quota Parte do ITR	190.059,79	185.037,58	5.022,21
Quota Parte do IPVA	240.342.876,86	240.342.876,86	0,00
Quota Parte do ICMS	936.614.736,04	936.614.736,04	0,00
Quota Parte do IPI	2.885.388,33	2.885.388,23	0,00
Quota Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - CIDE	3.039.313,15	3.039.313,15	0,00
Lei Complementar N° 87/96	2.788.626,24	2.788.626,24	0,00
Total dos Impostos e Transferências – Exercício 2017	3.861.771.991,45	3.850.392.190,75	10.879.710,70
A = 4,5% da Receita (com base na população) Percentual: - Encenda Constitucional n° 58/2009	173.757.235,57	173.267.648,58	489.586,00

Dessa forma, o valor à título de duodécimo a repassar ao Poder Legislativo Municipal no exercício de 2018 seria de R\$ 173.267.648,58 (cento e setenta e três milhões, duzentos e sessenta e sete mil, seiscentos e quarenta e oito reais e cinquenta e oito centavos), quando deduzidas as Restituições e Retificações de receita, as quais impactaram negativamente na receita efetivamente arrecadada no exercício de 2017.

Apesar de recalculado, há diferença no duodécimo apurado pelo Município de Fortaleza, publicado como Decreto n.14.148, de 3 de janeiro de 2018, no Diário Oficial



**TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ**

do Município n.16.180, de 12 de janeiro de 2018, e alterado pelo Decreto n.14.171, de 16 de fevereiro de 2018, no Diário Oficial do Município n. 16.207, de 22 de fevereiro de 2018.

A diferença na base de cálculo ocorreu na linha “Juros, Multas e Atualização Monetária de Impostos e Dívida Ativa (Proveniente de Impostos)”, a qual não contemplou o montante de R\$ 8.929.752,80 referente a multas de juros da Dívida Ativa Tributária na apuração realizada pelo Município. Caso considerado no cálculo, esse montante resultaria em um acréscimo no valor do repasse anual em R\$ 401.838,88 e de R\$ 33.486,57 no valor do duodécimo.

TRIBUTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSIDERADOS PARA O CÁLCULO (ART. 4º DA INSTRUÇÃO NORMATIVA N° 02/2008 DO TCE/CE)	VALOR TCE RECALCULADO (R\$) (A)	VALOR PUBLICADO (R\$) (B)	DIFERENÇA (C = A - B)
IPTU	430.410.409,17	430.410.409,17	0,00
ISS	742.725.985,53	742.725.985,53	0,00
ISS (Simples Nacional)	0,00	0,00	0,00
ITBI	118.105.894,80	118.105.894,80	0,00
IRRF	274.951.113,42	274.951.113,42	0,00
Taxes	14.809.778,59	14.809.778,59	0,00
Contribuição de Melhorias	0,00	0,00	0,00
Contribuição de Iluminação Pública	189.045.127,95	189.045.127,95	0,00
Dívida Ativa Tributária	52.817.355,58	52.817.355,58	0,00
Juros, Multas e Atualização Monetária de Impostos e Dívida Ativa (Proveniente de Impostos)	24.881.467,15	15.951.714,35	8.929.752,80
Quota Parte do FEM	816.789.280,46	816.789.280,46	0,00
Quota Parte do ITR	185.037,58	185.037,58	0,00
Quota Parte do IPTVA	240.342.876,86	240.342.876,86	0,00
Quota Parte do ICMS	936.614.536,04	936.614.536,04	0,00
Quota Parte do IPI	2.885.388,23	2.885.388,23	0,00
Quota Parte da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE	3.039.313,15	3.039.313,15	0,00
Lei Complementar N° 87/96	2.788.626,24	2.788.626,24	0,00
Total dos Impostos e Transferências – Exercício 2017	3.850.391.190,75	3.841.462.437,95	8.929.752,80
A - 4,5% da Receita (com base na população) Percentual – Emenda Constitucional n. 58/2009	173.267.648,58	171.865.809,71	401.838,88

Esclarecemos que o valor de R\$ 8.929.752,80 é constituído pela arrecadação das seguintes rubricas de receita de multas e juros de Dívida Ativa Tributária:

RUBRICA	DESCRIÇÃO	VALOR
191311000000000	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU	7.070.459,45
191312000000000	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre a Transmissão Inter-Vivos de Bens Imóveis – ITBI	18.935,24
191313000000000	Multas e Juros de Mora da Dívida Ativa do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS	1.840.358,11
TOTAL DE RECEITAS DE MULTAS E JUROS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA		8.929.752,80

Contudo, embora se chegue à constatação de um equívoco técnico na composição de referido cálculo, cabe esclarecer, oportunamente, que o texto do art. 29-A da Constituição Federal de 1988 não fixa o percentual mínimo que o Poder Executivo deve repassar ao Poder Legislativo. Em contrário, apenas estabelece que as despesas do Poder Legislativo Municipal não poderão ultrapassar os percentuais máximos definidos nos incisos (teto), a saber:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderá ultrapassar os seguintes percentuais**, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

...
IV -4,5%(quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes; A exegese dos dispositivos acima colacionados, seja qual for a forma de interpretação, revela que não assiste direito ao Poder Legislativo, no caso a Câmara de Vereadores de Fortaleza, ao repasse de um percentual mínimo das receitas municipais, como se PISO fosse. Diversamente, o que se extrai da norma é o estabelecimento de uma espécie de TETO, isto é, o constituinte reformador estabeleceu **limites(percentuais) de valor a ser repassado ao Poder Legislativo Municipal**, tendo como parâmetro o quantitativo populacional, ouseja, impõe que o legislativo municipal limite seus gastos ao percentual de 4,5% da receita tributária e das transferências previstas nos artigos 153, 158 e 159 da CF/88.

Destarte, o valor a ser repassado ao Poder Legislativo local não poderia ser superior ao valor de R\$ 172.865.809,71(cento e setenta e dois milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, oitocentos e nove reais e setenta e um centavos), **de acordo com o cálculo efetuado na época, com base nas receitas tributárias e demais transferências constitucionais.** Verifica-se assim que, mesmo diante de um valor de repasse anual calculado a menor que o constatado nessa fase diligencial, o Município de Fortaleza cumpriu com o disposto na Constituição Federal, agindo com zelo, eficiência e economicidade, no trato da res pública.

Valendo destacar, por necessário, que do montante repassado no exercício de 2018 a Câmara Municipal de Fortaleza devolveu ao Poder Executivo o montante de R\$ 12.037.780,61(doze milhões, trinta e sete mil, setecentos e oitenta reais e sessenta e um centavos) no exercício de 2019, em decorrência da não utilização de todo o valor repassado no exercício anterior, conforme documento extraorçamentário da Câmara Municipal e Extrato Bancário de conta bancária pertencente ao Poder Executivo, que segue no Anexo Ocorrência 39.

Portanto, a devolução do valor pela Câmara Municipal de Fortaleza à PMF demonstra a total inocorrência de dano ao orçamento da Câmara, ou mesmo do descumprimento do que estabelece a Constituição. A suposta irregularidade, ora arguida, não goza de materialidade ou de grau de lesividade à ordem jurídica que seja suficiente para, dentro dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, macular a gestão do responsável como um todo, julgando-lhes as contas irregulares. (há grifos nossos)

A Diretoria de Contas de Governo concluiu no Relatório de Instrução nº 58/2021 o seguinte:

52. O Peticionante alegou que o total dos impostos e transferências do exercício de 2017, uti-lizado como base de cálculo para o repasse do duodécimo em 2018, não considerou os valores de restituições e retificações de receitas (R\$ 10.879.710,70).

53. **De fato, em consulta à base de dados do SIM, verifica-se que tais receitas deveriam ter sido deduzidas no cálculo, resultando no montante de R\$ 3.850.392.190,75.** Ainda assim, haveria uma diferença, a qual, conforme os esclarecimentos apresentados, decorreu da não inclusão do valor multas de juros da Dívida Ativa Tributária (R\$ 8.929.752,80).



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

54. Ademais, o Peticionante afirma que a Constituição Federal de 1988 não fixou o percentual mínimo de repasse ao Poder Legislativo, estabelecendo um limite percentual que não pode ser ultrapassado, ou seja, o valor a ser repassado não poderia ser maior do que R\$ 172.865.809,71. Destaca também que a Câmara Municipal devolveu ao Poder Executivo o montante de R\$ 12.037.780,61.

55. Quanto à ciência ao Poder Legislativo do valor a ser repassado em 2018 permitido pela Constituição a título de duodécimo, verificou-se na documentação comprobatória o Decreto nº 14.148/2018 e o Decreto nº 14.171/2018 (alterando o anterior), os quais fixavam tal montante.

Conclusão da Unidade Técnica

56. Diane das alegações expostas tanto referentes aos aspectos legais quanto aos de matéria-lidada das divergências dos valores (considerando também a devolução por parte do Poder Legislativo), esta Unidade Técnica avalia como sanadas as presentes ocorrências. (há grifos nossos)

Depreende-se dos esclarecimentos prestados pela Defesa e das conclusões do Corpo Técnico, que o Total dos Impostos e Transferências foi ajustado para o valor de R\$ 3.850.392.190,75. Por conseguinte, **o limite foi alterado para R\$ 173.267.648,58**, considerando o percentual de 4,5%.

Temos, ainda, que o orçamento atualizado do Poder Legislativo – R\$ 188.211.749,00 - ultrapassou o citado limite, sendo, portanto, **inexequível**.

O valor repassado a título de Duodécimo em 2018, de R\$ 172.865.809,68, foi fixado pelo Decreto nº 14.148, de 03/01/18, alterado pelo Decreto nº 14.171, de 16/02/18 (Seq. 408). Desse modo, **o Poder Executivo não incorreu nos crimes de responsabilidade previstos no art. 29-A, parágrafo 2º, incisos I e III da Constituição Federal**, razão pela qual **concluo**, em harmonia com o Órgão Técnico e MP, pela **regularidade** da matéria.

Observou-se, por meio de exame aos dados do SIM, que os repasses mensais do Duodécimo foram efetivadas **dentro do prazo** estabelecido no art. 29-A, parágrafo 2º, inciso II, da Constituição Federal.

3.4. LIMITES DEFINIDOS NA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

A Lei Orgânica Municipal dispõe em seu art. 177 as seguintes obrigações para o Poder Executivo relacionadas à execução orçamentária:

Art. 177. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e os créditos adicionais serão obrigatoriamente apreciados pela Câmara Municipal.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

§ 8º O Poder Executivo Municipal é obrigado a executar, no mínimo, o valor correspondente a 1% (um por cento) da receita prevista para o exercício, das despesas aprovadas no orçamento participativo. (Inclusão feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 5, de 27 de outubro de 2010.)

§ 9º O Poder Executivo Municipal está obrigado a executar, pelo menos, 0,01% (zero vírgula zero um por cento) do valor correspondente à receita estimada na lei orçamentária anual do Município prevista para o exercício, das emendas apresentadas por cada vereador ao projeto de lei orçamentária anual, aprovadas pela Câmara Municipal, observados os §§ 2º e 3º deste artigo. (Inclusão feita pelo Art. 1º. - Emenda à Lei Orgânica nº 5, de 27 de outubro de 2010.)

Em consulta às peças enviadas na Prestação de Contas de Governo, não foi possível a identificação das despesas executadas referentes ao orçamento participativo nem das despesas relacionadas às emendas apresentadas por cada vereador ao projeto de lei orçamentária anual, aprovadas pela Câmara Municipal.

Em relação à execução das despesas provenientes das emendas parlamentares à LOA 2018, com base nos esclarecimentos e documentos apresentados junto ao Esclarecimento, o Órgão Técnico verificou a possibilidade de identificação na base de dados do SIM, a partir do qualificador descritivo “EP/LOM”.

Quanto à execução das despesas provenientes do orçamento participativo, a **Defesa reconheceu a falta de publicidade** e enviou, junto à Justificativa, os relatórios correspondentes. Apesar deste fato, o registro exordial ensejou a devida **recomendação** por parte do Setor Técnico para que o Poder Executivo crie mecanismos possibilitando a identificação das despesas executadas referentes ao orçamento participativo e às emendas apresentadas aprovadas pela Câmara Municipal e divulgue os dados de tais gastos no Portal da Transparência.

No mesmo sentido, o **Procurador Aécio Vasconcelos recomendou** que sejam desenvolvidos instrumentos que permitam a identificação e o acompanhamento, pela população e pelos órgãos de controle, das despesas executadas em razão de constarem no orçamento participativo e nas emendas parlamentares aprovadas pela Câmara Municipal, inclusive no que se refere ao cumprimento dos percentuais estabelecidos no art. 177, parágrafos 8º e 9º, da Lei Orgânica do Município de Fortaleza.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

4. ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

4.1. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Tabela 1 – Cálculo da Receita Corrente Líquida

(R\$ 1,00)

Especificação	Valor
Receita Corrente	6.710.745.582,50
(-) Contribuição dos Servidores para o Regime Próprio de Previdência	212.668.766,52
(-) Receitas provenientes da compensação financeira entre os diversos regimes de	2.014.953,62
(-) Dedução da Receita para Formação do FUNDEB	413.801.704,96
Receita Corrente Líquida – SIM	6.082.260.157,40
Receita Corrente Líquida – Anexo X	6.082.259.997,64
Diferença entre as RCL (SIM e Anexo X)	159,76

Fonte: Sistema de Informações Municipais – SIM

Sobre a divergência demonstrada na tabela, o Órgão Instrutivo avaliou que **não impactou de forma relevante** a conformidade entre as peças indicadas.

A Defesa **silenciou** sobre o fato.

4.2. DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

Para fins de verificação do cumprimento do art. 20, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Órgão Técnico levou em consideração Receita Corrente Líquida Ajustada, de que trata o artigo 166, § 13º da Constituição Federal².

Em consulta aos Demonstrativos da Despesa com Pessoal enviados a esta Corte de Contas, a Diretoria de Contas de Governo observou que o montante das Transferências obrigatórias da União relativas às emendas individuais (R\$ 10.071.586,00) divergia do publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (R\$ 3.659.769,00), sendo este último o considerado para efeito de cálculo.

Assim, informou que as Despesas com Pessoal do Poder Executivo (R\$ 2.750.674.917,02) representaram **45,25% da Receita Corrente Líquida Ajustada** (R\$

2 § 13. Quando a transferência obrigatória da União, para a execução da programação prevista no §11 deste artigo, for destinada a Estados, ao Distrito Federal e a Municípios, independe da adimplência do ente federativo destinatário e não integrará a base de cálculo da receita corrente líquida para fins de aplicação dos limites de despesa de pessoal de que trata o **caput** do art. 169.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

6.078.600.388,40), respeitando, assim, o limite de 54% para tais despesas, em cumprimento ao art.19, III c/c art.20, inciso III, alínea "b", da LRF, registrando, todavia, divergência com relação ao percentual apurado e apresentado pelo Poder Executivo (45,30%), a qual julgou como não relevante.

Ademais, atestou que os relatórios de gestão fiscal publicados no portal do município, bem como aqueles encaminhados a este Tribunal, durante o exercício de 2018, ou na prestação de contas de governo, estão conforme os modelos da 8ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais; e registrou a consonância entre o SIM e o Relatório de Gestão Fiscal - RGF do último período, em relação aos valores totais da Despesa com Pessoal.

4.2.1. EVOLUÇÃO DO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL

Tomando por base o Certificado nº 00664/2018 do processo nº 06858/2018-1, referente à instrução inicial das Contas de Governo do Município de Fortaleza – exercício de 2017, no qual o percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo em relação à RCL apurado foi de 47,04%, abaixo do limite estabelecido na LRF, o Órgão Técnico declarou que não havia necessidade de verificação da eliminação do percentual excedente para o período em análise.

Além disso, apresentou os percentuais observados nos relatórios de gestão fiscal de 2018, que denotam obediência ao art.19, III c/c art.20, inciso III, alínea "b", da LRF no exercício em exame:

Tabela 4 – Histórico do comprometimento da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida ajustada – exercício de 2018

Período	RCL (I)	Emendas Individuais (II)	RCL Ajustada (III=I-II)	Despesas com Pessoal (IV)	% DP/RCL Ajustada (IV/III)
1º quad. de 2018	5.755.970.340,21	5.201.400,00	5.750.768.940,21	2.669.531.746,65	46,42%
2º quad. de 2018	5.951.509.755,47	9.071.916,00	5.942.437.839,47	2.697.330.287,62	45,39%
3º quad. de 2018	6.082.259.997,64	10.071.586,00	6.072.188.411,64	2.750.674.917,02	45,30%

Fonte: Demonstrativos da Despesa com Pessoal do Poder Executivo – RGF 2018

4.3. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

Sobre o Resultado Primário, o Setor Técnico registrou que a metodologia utilizada para apuração, de acordo com o art. 10, §2º da Lei nº 10.593/2017 – LDO 2018, abaixo reproduzido, difere da apresentada no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

O identificador de resultado primário, de caráter indicativo, tem como finalidade auxiliar a apuração do resultado primário previsto no Anexo de Metas Fiscais do Anexo II desta Lei, devendo constar no projeto de lei orçamentária de 2018 e na respectiva lei, em todos os grupos de natureza de despesa, identificando se a despesa é: I — financeira – (RP - 0); II — primária obrigatória – (RP - 1); III — primária discricionária de projetos estruturantes do Município financiados com recursos de operações de crédito – (RP - 2); IV — do Orçamento de Investimento das empresas estatais que não impacta o resultado primário – (RP - 3).

Por outro lado, atestou o **cumprimento** da meta de resultado primário considerando ambas as metodologias, ressaltando que foram utilizadas as despesas declaradas referentes aos programas de infraestrutura financiados com recursos externos em decorrência da **falta, nas peças orçamentárias enviadas, do identificador de resultado primário** citado na legislação. A seguir o resultado levantado:

Tabela 5 – Cálculo do Resultado Primário

		(R\$ 1,00)
	Meta	Execução
1. Receita Primária	7.057.154.620,00	6.304.068.206,67
2. Despesa Primária	7.327.469.387,00	6.294.462.572,10
3. Programas de Infraestrutura financiados com recursos externos	234.000.000,00	92.584.003,75
4. Resultado Primário – MDF (1 – 2)	-270.314.767,00	9.605.634,57
5. Resultado Primário – LDO 2018 (1 – 2 + 3)	-36.314.767,00	102.189.638,32

Fonte: LDO 2018 e Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal (Anexo 6 do RREO – 6º bimestre de 2018)

Reclamou, por fim, da ausência de divulgação de notas explicativas contendo a meta e a execução de resultado primário considerando ambas as metodologias (MDF e LDO).

Sobre este assunto, em análise aos argumentos trazidos na Justificativa, avaliou que, embora o Peticionante afirmasse a presença de notas explicativas nos demonstrativos gerados pelo Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI e no item gestão fiscal do Balanço Geral, observou que **não foram apresentados os valores da meta e da execução considerando o MDF** (somente a metodologia da LDO). Diante deste fato, destacou que ao realizar a divulgação dos demonstrativos utilizando somente a metodologia de cálculo própria, restava **prejudicada** a comparabilidade do resultado primário com os demais entes da Federação.

Sobre os indicadores de resultado primário, a **Defesa** se limitou a comunicar que as áreas técnicas municipais informaram que serão inclusas nos próximos relatórios contábeis de propósito geral as informações de despesas classificadas por tais identificadores, constantes na Lei de Diretrizes Orçamentária do município de Fortaleza.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

Nesse contexto, a **Diretoria** sugeriu indispensáveis **recomendações** ao Poder Executivo para que apresente notas explicativas nos demonstrativos do resultado primário e nominal (divulgados no SICONFI, Portal da Transparência e Balanço Geral), demonstrando os valores de meta e execução do resultado primário, utilizando as metodologias de cálculo da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Manual de Demonstrativos Fiscais, bem como crie mecanismos possibilitando a identificação das despesas classificadas por identificador de resultado primário, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nas peças orçamentárias e Balanço Geral.

No que se refere ao Resultado Nominal, foi registrado no exame inicial que a meta estipulada na LDO 2018 para o resultado nominal foi um deficit de R\$ 103.711.163,00 e que o resultado evidenciado pelo critério “acima da linha”(soma da conta de juros com as receitas primárias e as despesas primárias) no demonstrativo, foi um montante de R\$ 126.489.329,96, sendo **diferente** se considerado o critério “abaixo da linha”(comparação entre os estoques da Dívida Consolidada Líquida), cujo resultado apresentado foi de R\$ 582.503.523,28. Foi explicado, ainda, que o MDF indica que tais resultados podem apresentar discrepâncias devido a divergências metodológicas, sendo **necessária a apresentação de nota explicativa, a qual não foi evidenciada**.

A **Defesa** apresentou suas considerações:

vale informar que na seção 4 do Balanço Geral, mais especificamente no item 4.7, se pode observar que o Município discorreu sobre o Resultado Nominal destacando que Fortaleza passou a adotar a metodologia constante no mapeamento de contas e na atualização da 8^a edição do MDF, os quais foram publicados em maio e junho de 2018, respectivamente, pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN.

Nessa metodologia de cálculo à época, além de se calcular a Dívida Consolidada Líquida utilizando na composição da disponibilidade de caixa bruta os valores referentes aos recursos do RPPS, o Resultado Nominal passou a ser calculado pela diferença da Dívida Consolidada Líquida do Exercício Anterior pela Dívida Consolidada Líquida do Exercício Atual.

A Unidade Técnica julgou que os esclarecimentos não evidenciaram a causa da divergência, razão pela qual **recomendou** ao Poder Executivo que, quando da elaboração do demonstrativo do resultado primário e nominal, publique nota explicativa indicando os itens causadores das divergências entre os resultados nominais calculados pelos critérios “abaixo da linha” e “acima da linha”.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

5. TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO MUNICÍPIO DE FORTALEZA

5.1. TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

A Diretoria de Contas de Governo, em consultas realizadas ao Portal de Transparência do Poder Executivo Municipal, registrou, no Certificado nº 1411/2020 e Relatório de Instrução nº 58/2021, o **cumprimento** das exigências previstas LRF³ e no Decreto nº 7.185/2010⁴.

3 Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º- A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (...)

Seção III

Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (...)

Seção IV

Do Relatório de Gestão Fiscal

(...)

Art. 55.(...)

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

4 Art. 7º Sem prejuízo dos direitos e garantias individuais constitucionalmente estabelecidos, o SISTEMA deverá gerar, para disponibilização em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, pelo menos, as seguintes informações relativas aos atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução orçamentária e financeira:

I - quanto à despesa:

- a) o valor do empenho, liquidação e pagamento;
- b) o número do correspondente processo da execução, quando for o caso;
- c) a classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, função, subfunção, natureza da despesa e a fonte dos recursos que financiaram o gasto;
- d) a pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, inclusive nos desembolsos de operações independentes da execução orçamentária, exceto no caso de folha de pagamento de pessoal e de benefícios previdenciários;
- e) o procedimento licitatório realizado, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, quando for o caso, com o número do correspondente processo; e
- f) o bem fornecido ou serviço prestado, quando for o caso;

II - quanto à receita, os valores de todas as receitas da unidade gestora, compreendendo no mínimo sua natureza, relativas a:

- a) previsão;
- b) lançamento, quando for o caso; e

Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Rua Sena Madureira, 1047 CEP 60055-080 – Centro – Fortaleza (CE) – 85 3488.5900

www.tce.ce.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

No tocante aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao exercício em exame, **constatou-se a publicação** no Diário Oficial do Município, Portal da Transparência, bem como no sítio eletrônico da Secretaria Municipal das Finanças de Fortaleza.

5.2. TRANSPARÊNCIA CONFORME LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

Foi também averiguado no Portal de Transparência do Poder Executivo Municipal, em 21/09/20, o cumprimento dos requisitos previstos na Lei nº 12.527, de 18/11/11 – Lei de Acesso à Informação⁵, que regulamenta o disposto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal:

Quanto à acessibilidade de conteúdo - Art. 8º, § 3º, VIII – constatou-se inicialmente apenas possibilidade de mudança de contraste de cores e alteração do tamanho da fonte. Assim, tal requisito foi considerado atendido apenas parcialmente.

A **Defesa** alegou que:

(...) **essa funcionalidade já estava disponível** no Novo Portal da Transparência, o qual fora inaugurado em 22 de dezembro de 2020, sendo **retirado do ar recentemente (23 de fevereiro de 2021)**, em virtude de um incidente técnico ocorrido. Referido incidente

c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.

5 Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

(...)

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

(...)

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000 e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

obrigou o Município a voltar para o Portal antigo, o qual efetivamente não tinha sido desenvolvido com as funcionalidades questionadas. Todavia, conforme repassado pelas áreas técnicas municipais, serão ajustados o referido tópico no Portal atual, através da ferramenta Vlbras que possui código aberto e traduz conteúdos digitais (texto, áudio e vídeo) para Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS, tornando computadores, celulares e plataformas Web acessíveis para pessoas surdas, até a resolução em definitivo do Novo Portal da Transparência. Esse conjunto de ferramentas é disponibilizado pelo governo federal através deste site: <https://www.vlbras.gov.br/>. (grifos nossos)

A permanência no cenário inicial ensejou a adequada **recomendação** por parte do **Corpo Técnico**, para que a Administração Municipal aprimore os mecanismos de acessibilidade no Portal da Transparência e nos outros sites eletrônicos disponibilizados pelo Município.

Os demais requisitos retomencionados foram plenamente **cumpridos**, v. registros feitos no Certificado nº 1411/2020 e Relatório de Instrução nº 58/2021.

5.3. DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO EM DADOS ABERTOS

A disponibilização em comento se dá por meio do endereço eletrônico <https://dados.fortaleza.ce.gov.br>. O Setor Técnico analisou a página, como base no que teceu as críticas seguintes:

Além da publicidade dos dados, o site disponibiliza formatos para serem utilizados em aplicativos digitais de terceiros e com isso contendo uma gama bem variada de formatos, porém verificou-se que os dados foram atualizados até o ano de 2016. Quantos aos dados publicados, o site possui um atalho chamado de “catálogo de dados” onde se pode realizar pesquisa livre e através de filtros que são: Organizações, Grupos, Etiquetas, Formatos e Licenças. Constam 281 conjuntos de dados, sendo o último o de chamadas da polícia criado em outubro de 2016. Uma observação é que uma vez na página de pesquisa supracitada, não há atalho direto para a página inicial, dificultando a navegação pelo site. Uma única discussão foi aberta sobre aplicativos para o portal em 2015, mas não teve nenhum comentário. Segundo o site, cada órgão é responsável pelo envio de dados com informações. Além disso, através de um cadastro no órgão, a população em geral pode compartilhar aplicativos que utilizem os dados, sendo apresentados no referido portal os aplicativos Mapa Ônibus de Fortaleza e Obra Legal.

A **Defesa** reiterou o incidente exposto no item 5.2 e além disso, esclareceu que seria criado um link no Portal da Transparência atual, o qual irá redirecionar o usuário para o Portal de Dados Abertos do Município, até a solução definitiva do Novo Portal da Transparência, porém, em nova oportunidade de consulta, o site se encontrava indisponível. Diante deste fato, o **Órgão Técnico** fez a devida recomendação, acolhida pelo **MP** e **Relatoria**, para que a Administração Municipal efetue a disponibilização periódica no Portal da Transparência de informações em Dados Abertos.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

5.4. TRANSPARÊNCIA NA EXECUÇÃO DO PPA, LDO E LOA

Segundo relato técnico, quanto ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), na página da transparência de Fortaleza constam documentos na íntegra, além da avaliação bienal do PPA e mensagem à Câmara, este último consistindo em um resumo de todas ações do Governo Municipal de Fortaleza e organizado para melhor entendimento do grande público.

Sobre o PPA, constatou-se que, além do documento principal, é disponibilizado um caderno síntese, definido como um resumo das metas e indicadores de resultados e um caderno de preparação do PPA, o qual contém um resumo das ações por território (desdobramento de regional e contendo cerca de três bairros cada).

A página de planejamento ainda disponibiliza os textos principais da LOA e da LDO, o Manual Técnico do Orçamento Municipal, contendo informações fundamentais para o entendimento e execução do orçamento municipal, tendo como público-alvo os servidores, a cartilha do orçamento e os resultados do orçamento de 2018.

São apresentadas também informações sobre demandas advindas do planejamento participativo para a LOA por regional, sendo disponibilizados os anos de 2015, 2016 e 2018, o relatório de execução orçamentária em forma de tabela apenas, constando nas páginas os referentes ao 4º trimestre de 2018 e 2018 e 1º e 2º trimestre de 2020, organogramas da prefeitura, da Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEPOG) e da administração indireta, regulamentos da administração direta e indireta, informações gerais e variadas sobre gestão de pessoas, compras, patrimônio, planejamento, tecnologia da informação e modernização organizacional.

Apesar dos postos positivos relatados, foi observado que a transparência quanto a execução do PPA é baixa. Não foi possível identificar qualquer aplicação web ou documentação anexa ao processo que possa relacionar as metas físicas e a execução financeira. Este assunto foi abordado no item 1.1.1.2 das razões de voto e ensejou **recomendações**, que aqui são reiteradas.



TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO CEARÁ

CONCLUSÃO

Considerando que foi assegurado e respeitado o direito à ampla defesa ao Senhor Prefeito Municipal, durante a instrução processual;

Considerando que o § 2.º do art. 27 da Instrução Normativa nº 03/2000, do extinto TCM/CE, determina que o resultado da gestão fiscal de responsabilidade do Chefe do Poder Legislativo seja levado em consideração quando da análise e julgamento das Contas da Mesa Diretora da Câmara Municipal;

Considerando a expedição de **recomendações** à Administração do município de Fortaleza realizadas ao longo das Razões de Voto;

Considerando tudo mais do que dos autos consta;

VOTO, fundamentado no art. 78, inciso I e Emenda Constitucional nº 92/2017 da Carta Estadual, combinado com o art. 1.º, inciso I, e art. 6.º da Lei Estadual nº 12.160/93, **em acordo com o Parecer do Ministério Público de Contas**, pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas de Governo do Município de **FORTALEZA**, exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do **Sr. ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA**.

Sejam notificados o Prefeito e o Presidente da Câmara Municipal.

Expedientes necessários.

Sala de Sessões do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, em Fortaleza, 28 de fevereiro de 2022.

ALEXANDRE FIGUEIREDO
Conselheiro Relator



COMUNICAÇÃO INTERNA N. 08/2022- CONINT

DE: CONTROLE INTERNO

PARA: COGEL

ASSUNTO: Envio de ofício sob nº 02697/2022 – SEC.SSP do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, notificando acerca da apreciação exarada por meio do Parecer Prévio nº 00062/2022, relativo à Prestação de Contas de Governo de 2018.

Sr Coordenador,

Conforme combinado, segue o ofício sob nº 02697/2022 – SEC.SSP do Tribunal de Contas do Estado Ceará, oriundo do processo nº 14224/2019-7 a respeito da Prestação de Contas de Governo de 2018 do ex Prefeito Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra e o Parecer Prévio de nº 00062/2022.

Atenciosamente,

Fortaleza, 07 de abril de 2022.

Luana Felipe de Oliveira
Luana Felipe de Oliveira

Controle Interno

Câmara Municipal de Fortaleza

Rua Thompson Bulcão, 830 – Luciano Cavalcante
CEP- 60810-640 - Fone: (85) 3444.8300