

Ofício nº 9011/2023/SSP

Fortaleza, 5 de setembro de 2023

A Sua Excelência o(a) Senhor(a)
Gardel Ferreira Rolim
Presidente da Câmara Municipal de Fortaleza
Rua Thompson Bulcão - 830 - Luciano Cavalcante - 60.810-460 - Fortaleza - CE

Processo nº: 08861/2020-7

Espécie do processo: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

Assunto: Notificação

Excelentíssimo(a) Senhor(a),

Por meio desta comunicação, o destinatário fica **NOTIFICADO** da apreciação do processo pelo **Parecer Prévio nº 239/2023**, conforme detalhado na decisão.

Fica aberto o prazo de **60 (sessenta) dias corridos** para a realização do julgamento político das Contas ou, estando a Câmara Municipal em recesso, no primeiro mês do período legislativo imediato seguinte. O resultado deve ser comunicado a este Tribunal no prazo de **10 (dez) dias corridos** após o julgamento.

Verifique o quadro com informações importantes ao final deste documento.

Atenciosamente,

Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz
SECRETÁRIO DE SERVIÇOS PROCESSUAIS

INFORMAÇÕES IMPORTANTES:

1. A Notificação é a forma pela qual o TCE/CE leva ao conhecimento do destinatário a ocorrência de situações diversas como: ciência de julgamentos, recomendações ou determinações a serem cumpridas, multas e/ou débitos a serem pagos ou simplesmente ciência de despacho da relatoria ou de unidade auxiliar;
2. Para acessar os documentos do processo utilize a ferramenta Contexto no endereço eletrônico do Tribunal utilizando o QR Code abaixo. Processos sigilosos, como Denúncia, por exemplo, não podem ser visualizados antes do seu julgamento;
3. A contagem do primeiro prazo acima se inicia no primeiro dia útil após o recebimento desta comunicação.
4. As informações e/ou documentos solicitados devem ser enviados por meio do Peticionamento Eletrônico do Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal.

UTILIZE A CÂMERA DO SEU CELULAR E ACESSE OS **QR CODES** ABAIXO PARA INSTRUÇÕES DE COMO:

Consultar o processo



Enviar sua petição/peça



PARECER PRÉVIO Nº 239/2023

PROCESSO Nº: 08861/2020-7

ESPÉCIE PROCESSUAL: Prestação de Contas de Governo

ENTE FEDERATIVO: Fortaleza

EXERCÍCIO: 2019

INTERESSADO/RESPONSÁVEL: Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra

ADVOGADA: Natália Maria Fernandes Pereira

RELATOR: Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

SESSÃO: Pleno Virtual de 24/07/2023 a 28/07/2023

EMENTA: CONTAS DE GOVERNO. DEMONSTRATIVO REGIONALIZADO DE EFEITO, SOBRE AS RECEITAS E DESPESAS, DECORRENTE DE ISENÇÕES, ANISTIAS, REMISSÕES, SUBSÍDIOS E BENEFÍCIOS DE NATUREZA FINANCEIRA, TRIBUTÁRIA E CREDITÍCIA. AUSÊNCIA NO PLOA DOS EFEITOS SOBRE AS DESPESAS. MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO A RENÚNCIAS DE RECEITA E AO AUMENTO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS DE CARÁTER CONTINUADO. AUSÊNCIA NO PLOA. METAS DE RESULTADO PRIMÁRIO. METODOLOGIAS DE CÁLCULO DA LDO E DO MDF DISTINTAS. METAS DE RESULTADO NOMINAL. DIVERGÊNCIA ENTRE OS RESULTADOS “ACIMA DA LINHA” E “ABAIXO DA LINHA”.

1. O Projeto de Lei Orçamentária Anual deve estar acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (art. 165, §6º da CF/88).

2. O Projeto de Lei Orçamentária Anual deve estar acompanhado das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (art. 5º, inciso II, da LRF).

3. Caso a metodologia de cálculo das metas de resultado primário constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não seja a do Manual de Demonstrativos Fiscais, a Prefeitura Municipal deve apresentar notas explicativas nos Demonstrativos do Resultado Primário e Nominal (divulgados no SICONFI, no Portal da Transparência e no Balanço Geral), demonstrando os valores de meta e execução

do resultado primário, utilizando ambas as metodologias (MDF e LDO).

4. No caso de divergências entre os resultados nominais “acima da linha” e “abaixo da linha”, a Prefeitura Municipal deve, quando da elaboração do Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal, publicar nota explicativa indicando os itens causadores de eventuais divergências entre os resultados nominais calculados pelos critérios “abaixo da linha” e “acima da linha”.

Emissão e Parecer Prévio pela aprovação das contas de governo. Contas regulares com ressalvas. Recomendações.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de **Prestação de Contas de Governo** do município de **Fortaleza**, exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade do senhor **Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra** e com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 78, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso III, combinado com art. 42-A da Lei nº 12.509/1995 (LOTCE), ou art. 1º, inciso I, e art. 6º da Lei nº 12.160/1993 (LOTCEM) combinado com o art. 116 da Resolução nº 08/1998 TCM/CE (RITCM);

RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ, por **unanimidade** de votos, emitir parecer prévio pela sua **APROVAÇÃO**, considerando-a Regular com Ressalva, submetendo-a ao julgamento da Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados.

RECOMENDAR à Prefeitura Municipal de Fortaleza que:

- 1) aprimore o processo de elaboração e acompanhamento dos indicadores de programas e metas físicas dispostos no Plano Plurianual, sendo imprescindíveis a seleção e validação dos referidos indicadores bem como a análise prévia das fontes de dados a serem utilizadas no procedimento;
- 2) avalie e o monitore periodicamente a realização dos objetivos, metas e ações dos programas de governo constantes dos Planos Plurianuais, disponibilizando nos seus portais de transparência os dados relacionados à execução física e financeira, aos indicadores de programas e às metas físicas dispostas no Plano Plurianual;
- 3) crie mecanismos de incentivo à participação do cidadão no processo de planejamento, execução e acompanhamento dos indicadores e metas disciplinados no Plano Plurianual;
- 4) adote medidas para evidenciar na Lei de Diretrizes Orçamentárias as estimativas da renúncia da receita e suas medidas compensatórias, para que se possa observar com a devida transparência os incentivos fiscais concedidos, e assim avaliar o seu impacto e real retorno;
- 5) elabore o Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, da Lei Orçamentária Anual, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º;
- 6) adote medidas para apresentar, 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, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 7) adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para arrecadar a dívida ativa;



- 8) encaminhe nas futuras prestações de contas de governo Quadro de Superávit/Déficit Financeiro contendo os saldos dos exercícios anteriores;
- 9) envide esforços no controle da execução orçamentária em relação ao resultado das fontes de recursos, apresentando notas explicativas no Balanço Geral e em outros demonstrativos publicados, a indicação das causas dos déficits orçamentários;
- 10) 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 câmputo dos limites legais, possibilitando a execução do cálculo do percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- 11) 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 câmputo dos limites legais, possibilitando a execução do cálculo do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- 12) apresente notas explicativas nos Demonstrativos do Resultado Primário e Nominal (divulgados no SICONFI, no Portal da Transparência e no Balanço Geral), demonstrando os valores de meta e execução do resultado primário, utilizando as metodologias de cálculo constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Manual de Demonstrativos Fiscais;
- 13) que crie mecanismos que possibilitem a identificação das despesas classificadas por identificador de resultado primário, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nas peças orçamentárias e no Balanço Geral; e
- 14) quando da elaboração do Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal, publique nota explicativa indicando os itens causadores de eventuais divergências entre os resultados nominais calculados pelos critérios “abaixo da linha” e “acima da linha”.

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes da presente decisão.

Participaram da votação os Exmos. Conselheiros Soraia Thomaz Dias Victor, Edilberto Carlos Pontes Lima, Rholden Botelho de Queiroz e Patrícia Lúcia Mendes Saboya.

Transcreva-se, cumpra-se e publique-se.

Fortaleza, Sessão do Pleno Virtual de 28 de Julho de 2023.

Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima
RELATOR

Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior
PRESIDENTE DA SESSÃO

Fui presente: Leilyanne Brandão Feitosa
PROCURADORA-GERAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS



PROCESSO Nº 08861/2020-7

ESPÉCIE PROCESSUAL: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO: FORTALEZA

EXERCÍCIO: 2019

INTERESSADO: ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA

ADVOGADO(S): NATÁLIA MARIA FERNANDES PEREIRA (OAB/CE Nº 20.146), NELSON BRUNO RÊGO 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 EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Fortaleza (CE), referente ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, Prefeito Municipal à época.

O Processo nº 08861/2020-7 foi distribuído à relatoria do Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior e, na sequência, foi encaminhado à Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (adiante Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE) para fins de instrução técnica.

Por força do art. 84, §2º, do RITCE/CE, foi-me distribuída a relatoria do feito.

Ato contínuo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Relatório de Instrução nº 14/2021, requestou que se procedesse à audiência do Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra para que apresentasse as suas razões de defesa e documentação solicitada, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Acolhida a sugestão da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o responsável foi devidamente notificado na edição de 04/10/2021 do DOE/TCE-CE, tendo solicitado prorrogação de prazo em 12/11/2021 – dentro do prazo, conforme Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 24231/2021.

Foi concedido o prazo de 20 dias para apresentação dos devidos esclarecimentos, com fundamento no art. 15, §§ 1º e 4º do Regimento Interno do TCE/CE.

Em 27/01/2022, o ex-Prefeito Municipal de Fortaleza prestou esclarecimentos.



Em seguida, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE emitiu o Relatório Complementar nº 00295/2022, opinando pela emissão de parecer prévio pelo TCE/CE à Câmara Municipal pela aprovação com ressalvas da prestação de contas do governo do município de Fortaleza (CE), de responsabilidade do Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, relativa ao exercício financeiro de 2019.

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas/TCE-CE, para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE, a 2ª Procuradoria de Contas/MPjuntoTCE emitiu o Parecer nº 0628/2022, nos termos seguintes:

I. emita PARECER PRÉVIO, com fundamento nos artigos 1º, III e 42-A, da Lei nº 12.509/95, e no Acórdão do STF proferido no Recurso Extraordinário nº 848.826- DF, pela IRREGULARIDADE DAS CONTAS do senhor ROBERTO CLAUDIO RODRIGUES BEZERRA (prefeito), a serem julgadas pela Câmara de Vereadores, sendo que o parecer prévio, espécie de decisão qualificada, “cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).” (RE-848.826), tendo em vista que as referidas contas não representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial do Município de Fortaleza, quanto à legalidade, legitimidade, eficiência, eficácia, economicidade, efetividade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, em 31 de dezembro de 2019;

II. condene o responsável, senhor ROBERTO CLAUDIO RODRIGUES BEZERRA (prefeito), a ressarcir ao erário eventual dano decorrente das irregularidades referenciadas no item 11, retro, a ser quantificado na fase própria de liquidação do julgado, acrescida dos gravames legais, desde a data da despesa irregular até o dia do efetivo recolhimento, nos termos da legislação que rege os créditos da Fazenda Pública, sem prejuízo de eventuais ações de regresso contra os demais agentes que participaram direta ou indiretamente das irregularidades constatadas pela unidade técnica;

III. aplique ao responsável multa proporcional ao total do dano, a ser quantificado na fase própria de liquidação do julgado, no percentual de 50% (ad valorem), nos termos dos artigos 61, da Lei nº 12.509/95 e 71, VIII, da Constituição da República;

IV. aplique ao responsável multa, em valor específico, com fundamento no artigo 62, III e IV, da Lei nº 12.509/95, em face da prática de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, praticados com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

V. inclua o nome do senhor ROBERTO CLAUDIO RODRIGUES BEZERRA em lista a ser enviada oportunamente à Justiça Eleitoral, em



conformidade com o disposto na Lei Complementar nº 64/1990, tendo em vista que o PARECER PRÉVIO pela IRREGULARIDADE DAS CONTAS, fundamentado nos artigos 1º, III e 42-A, da Lei nº 12.509/95, e no Acórdão STF proferido no Recurso Extraordinário nº 848.826-DF, constitui espécie de decisão qualificada, “cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).” (RE-848.826),

VI. autorize, desde já, a cobrança judicial da dívida, caso não haja o recolhimento na esfera administrativa, e,

VII. determine à unidade técnica que, nas próximas manifestações em contas de governo, passe a opinar, necessariamente, em tópicos específicos, sobre:

- a) as contas prestadas pelo prefeito representam adequadamente ou não as posições financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial, em 31 de dezembro do exercício a que se referem;
- b) a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual;
- c) o cumprimento dos programas previstos na lei orçamentária anual quanto à legitimidade, legalidade, eficácia, eficiência, efetividade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, bem como o atingimento de metas e a consonância destas com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- d) o reflexo da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município; e,
- e) o cumprimento dos limites e parâmetros estabelecidos pela Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); e,
- f) o mérito das contas (condenação ao ressarcimento, aplicação de sanções, inclusão em lista a ser enviada à Justiça Eleitoral, expedição de determinações, remessa de cópias ao Ministério Público Estadual ou a outros órgãos de controle e proposição quanto à regularidade, regularidade com ressalvas ou irregularidade).

Em seguida, vieram os autos conclusos.

É o relatório.



VOTO

Ao Tribunal de Contas compete *apreciar* – e não julgar – as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, mediante a emissão de Parecer Prévio pela sua aprovação, com ressalva(s) ou não, ou desaprovação, podendo, ainda e se acaso for necessário, fazer recomendações. De caráter exclusivamente técnico, o Parecer Prévio respaldará o julgamento político das contas de governo pelos vereadores da Câmara Municipal correspondente. É o que estabelece o art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará¹.

No caso, foram analisadas as contas de governo do município de Fortaleza (CE), relativas ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2019, prestadas em 29 de janeiro de 2020 pelo Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra.

O Tribunal de Contas avaliou o desempenho do Prefeito Municipal nas funções de planejamento, de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, de execução do orçamento municipal, de conformação das finanças municipais às determinações da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, munindo a Câmara Municipal de Fortaleza uma visão macro do governo no período analisado.

Digno de nota que a emissão de parecer prévio nos presentes autos não torna prescindível o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, que serão objeto de tomada ou prestação de contas de gestão, por força do art. 78, inciso II, da Constituição do Estado do Ceará, bem como do art. 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 12.509/1995.

Passo, de ora em diante, a examinar as questões levantadas pela Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, que acolho como parte integrante do Voto e que basearão a minha razão de decidir sobre a regularidade ou não das Contas ora apreciadas.

1 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Analisou-se, no contexto de planejamento, a estrutura do Plano Plurianual (PPA) e o cumprimento dos requisitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária

1 Art. 78 da CE: “Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará: I – apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado no prazo de doze meses, a contar do seu recebimento.”



Anual (LOA), além das alterações orçamentárias realizadas com a abertura de créditos adicionais.

Plano Plurianual²

O Plano Plurianual do Município de Fortaleza (CE) para o período de 2018-2021 foi instituído pela Lei nº 10.645/2017, estruturado em 7 eixos e correspondentes áreas temáticas.

Execução financeira dos eixos e áreas temáticas

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, com base nos dados divulgados no Portal de Transparência e na movimentação orçamentária por programas de governo registrada no Sistema de Informações Municipais, analisou a execução orçamentária do PPA 2018-2021 por eixo e área temática, elaborando a tabela seguinte, com a indicação dos valores da dotação atualizados e os efetivamente empenhados por tipos de programa, além dos respectivos percentuais de execução orçamentária e de representatividade/participação em relação ao total empenhado no exercício:

Discriminação (Eixo -Área Temática)	Valor previsto LOA (a)	Empenhado (b)	(b/a)%	% em relação ao total empenhado
Atividade de Apoio Administrativo	3.124,14	2.962,97	94,84%	36,10%
Atividade de Apoio Administrativo	3.124,14	2.962,97	94,84%	36,10%
Eixo I - Equidade Territorial e Social	312,50	431,33	138,02%	5,26%
Habitabilidade e Direito à Cidade	161,50	227,42	140,82%	2,77%
Segurança Cidadã e do Patrimônio Público	151,00	203,91	135,04%	2,48%
Eixo II - Cidade Integrada, Acessível e Justa	384,37	441,68	114,91%	5,38%
Mobilidade e Acessibilidade Urbanas	384,37	441,68	114,91%	5,38%
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem- Estar	1.872,64	1.878,15	100,29%	22,88%
Direitos Humanos e Assistência Social	103,33	61,31	59,33%	0,75%
Juventude	29,34	24,98	85,15%	0,30%
Saúde e Bem-Estar	1.739,97	1.791,86	102,98%	21,83%

2 O Plano Plurianual é instrumento de planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais e deve dispor, de forma regionalizada, sobre as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada. De natureza orçamentária, o PPA institui-se por lei com vigência de 4 (quatro) exercícios. É a exegese do art. 165, I e §1º, da Constituição Federal de 1988, c/c o art. 35, §2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT.



Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	1.587,05	1.590,47	100,22%	19,38%
Educação, Conhecimento e Inovação	1.587,05	1.590,47	100,22%	19,38%
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	306,06	401,90	131,31%	4,90%
Urbanismo, Meio Ambiente e Segurança Hídrica	306,06	401,90	131,31%	4,90%
Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	139,27	98,63	70,82%	1,20%
Desenvolvimento Econômico	139,27	98,63	70,82%	1,20%
Eixo VII - Governança Municipal	336,97	402,33	119,40%	4,90%
Participação e Controle Social	3,02	0,79	26,30%	0,01%
Planejamento e Gestão Integrados	333,95	401,54	120,24%	4,89%
Total	8.063,00	8.207,47	101,79%	100,00%

Digno de nota que, exceto quanto às “Atividades de Apoio Administrativo” e ao “Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Protetiva”, os valores empenhados atingiram mais de 100% de execução em relação aos valores previstos na Lei Orçamentária Anual. Em contrapartida, nas áreas temáticas “Participação e Controle Social”, “Direitos Humanos e Assistência Social” e “Desenvolvimento Econômico”, foi empenhado menos do que 75% das suas correspondentes dotações iniciais.

Outra questão levantada pela Diretoria do TCE/CE foi que, dos 90 programas de governo avaliados, 32 foram considerados com execução baixa ou nula, sendo que 19 deles tiveram execução orçamentária da despesa empenhada igual a 0% do valor previsto na Lei Orçamentária Anual.

Em suas razões de defesa, o Sr. Roberto Claudio Rodrigues Bezerra alegou que:

[...] a PMF tem desenvolvido diversas ações para aprimorar o planejamento do município. Dentre elas destacam-se: realização de concursos para a área de planejamento, revisão sistemática das ações e programas com baixa execução, criação do módulo de monitoramento do IEGM, dentre outros.

Outrossim, embora busque-se sempre a maior execução possível do planejamento inicial, por vezes, é necessária a realização de ajustes no planejamento, seja por conta de mudanças nas prioridades de governo e da população ou devido a circunstâncias excepcionais.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE não acolheu os argumentos da defesa, destacando a falta de planejamento inicial ou a deficiência na execução dos programas de governo, já que “em uma quantidade considerável dos programas avaliados, o nível de execução foi baixo ou nulo (32 de um total de 90, o que corresponde a 35,55%)”. Em virtude disso,



sugeriu recomendar “ao Poder Executivo que aprimore o processo de elaboração e acompanhamento dos indicadores de programas e metas físicas dispostos no Plano Plurianual, sendo imprescindíveis a seleção e validação dos referidos indicadores bem como a análise prévia das fontes de dados a serem utilizadas no procedimento.”

Estou de acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE. **É certo que haverá situações nas quais o ajuste se fará necessário, mas tais ocorrências devem ser pontuais e excepcionais – o que, considerando o alto percentual de execução baixa ou nula, não me parece ser o caso.** À vista disso, **recomendo** à atual gestão da Prefeitura de Fortaleza (CE) que aprimore o processo de elaboração e acompanhamento dos indicadores de programas e metas físicas dispostos no Plano Plurianual, sendo imprescindíveis a seleção e validação dos referidos indicadores bem como a análise prévia das fontes de dados a serem utilizadas no procedimento.

A execução financeira e o Portal da Transparência do Município

Segundo a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE, a ausência de acompanhamento das metas físicas e financeiras do PPA 2018-2021 e ações dos programas de governo no Portal da Transparência do Município tornou impossível o monitoramento da execução das metas do exercício de 2019, em descumprimento ao art. 10³ e ao art. 13⁴, ambos da Lei nº 10.645/2017 (PPA 2018-2021 do município de Fortaleza).

Em sua defesa, o ex-Prefeito Municipal alegou que:

1. A implantação de uma agenda governamental voltada para resultados implica na construção de uma cultura de planejamento, voltada para a implementação de uma nova gestão pública, que quebra paradigmas incorporados ao longo de anos de uma cultura de Administração Pública burocrática, voltada ao atendimento formal da legislação e realização das atividades inerentes a cada política pública. O processo de implementação de uma gestão para resultados na administração do município de Fortaleza busca levar o planejamento para além da governabilidade, e exigiu um processo de sensibilização e capacitação dos servidores das áreas de planejamento e financeiro de todos os órgãos. Esse processo é contínuo e vem permitindo avanços

3 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.

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



tanto na escolha e elaboração dos indicadores a serem acompanhados, como no processo de monitoramento realizado pelos órgãos.

2. O processo de elaboração do PPA 2018-2021 proporcionou avanços no aperfeiçoamento e desenvolvimento da metodologia para a consolidação da Gestão para Resultados no município de Fortaleza, que fora introduzida no PPA 2014-2017, tendo em vista a ampliação da Rede de Planejamento Municipal, constituída pelos servidores das áreas de planejamento e administrativo- financeiro, implantada em 2014, além da elaboração de publicações que facilitam o entendimento dos órgãos e da população, como o caderno Síntese do PPA 2018-2021, que apresenta indicadores de resultados para cada Eixo a ser desenvolvido, como os indicadores temáticos e de entregas dos programas definidos como prioritários, facilitando a visualização da Gestão para Resultados.
3. A partir de uma agenda estratégica de governo construída em consonância com o planejamento a longo prazo para o município – (Plano Fortaleza 2040), contemplando indicadores estratégicos e temáticos a serem acompanhados no quadriênio 2018-2021, e com um processo de discussão e orientação aos membros da Rede de Planejamento, verificou-se uma grande dificuldade no processo de monitoramento, especialmente pelos órgãos, e políticas públicas sem tradição no acompanhamento de resultados, a exemplo das políticas de direitos humanos, assistência social, esporte e lazer, cultura, dentre outras.
4. Diante das considerações acima, adotou-se o monitoramento anual para os resultados obtidos nos eixos, nas áreas temáticas, bem como seus correspondentes programas de governo, sendo os indicadores acompanhados publicizados na mensagem de governo. Inobstante, destaca-se o seguinte:
 - a. Não foi possível o acompanhamento de todos os indicadores estratégicos e temáticos, em função de restrições de ordem prática, tais como: impossibilidade de realização do cálculo, periodicidade, indisponibilidade na fonte indicada, falta de implicação das ações da gestão municipal, dentre outros.
 - b. As metas anuais dos indicadores não foram detalhadas ano a ano, para o PPA 2018-2021, constando apenas a meta final da vigência do PPA, fato que também dificultou o monitoramento.
 - c. No caso do monitoramento das ações planejadas no PPA 2018-2021, cabe ressaltar que tal processo foi parcialmente contemplado pelo acompanhamento anual do IEGM/I-planejamento, para o qual foi feita a construção de uma ferramenta tecnológica específica (módulo IEGM - SIOPFOR), visando ao acompanhamento sistematizado e periódico das entregas de governo (metas das ações), estando em fase de desenvolvimento o acompanhamento dos indicadores de



programa, possibilitando, assim, o monitoramento da evolução física e financeira das ações programáticas de governo.

- d. Diante da realidade encontrada foi elaborado e executado um plano de capacitação específico para esse público-alvo, iniciado em 2018, com continuidade em 2019, além da realização de várias oficinas e encontros in loco com as áreas de planejamento dos diversos órgãos, e da oferta de cursos pela Escola de Governo do município, no sentido de disseminar conhecimento voltado para a melhoria da atuação dos servidores na perspectiva da consolidação da Gestão para Resultados.
- e. Não foi possível implementar metodologia específica para promover em sua plenitude a participação da sociedade no acompanhamento e avaliação do referido Plano Plurianual 2018-2021.
- f. Por fim, as análises realizadas pela equipe da SEPOG, coordenadora da elaboração e monitoramento do Plano Plurianual, associada à decisão política da gestão de consolidar a Gestão para Resultados no município de Fortaleza, partindo da correção de fragilidades detectadas no processo de execução do quadriênio 2018-2021 e do fortalecimento da Rede de Planejamento Municipal, buscou-se no PPA 2022-2025 modelar um processo de acompanhamento e monitoramento da execução física e financeira de forma a fortalecer a transparência, a governança municipal e o acompanhamento dos resultados propostos para o quadriênio que iniciará em 2022.

Por considerar insuficientes as providências adotadas pela Prefeitura de Fortaleza no processo de monitoramento da execução física e financeira das metas do exercício e na divulgação periódica de tais dados ao cidadão via Portal da Transparência, a Diretoria do TCE/CE reiterou a falha, sugerindo recomendar “à Administração Municipal que crie mecanismos de transparência com o objetivo de incentivar o cidadão a participar do processo de planejamento, execução e acompanhamento dos indicadores e metas disciplinados no Plano Plurianual.”

O MPjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Por considerar relevantes a avaliação e o monitoramento da realização dos objetivos, metas e ações dos programas de governo constantes dos Planos Plurianuais, não só pelas Prefeituras como também pela sociedade, e considerando a imprescindibilidade de a Prefeitura Municipal continuar evoluindo quanto aos instrumentos e metodologias utilizados, dou razão à Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE, **recomendando** à atual gestão da Prefeitura de Fortaleza que:



- a) avalie e o monitore periodicamente a realização dos objetivos, metas e ações dos programas de governo constantes dos Planos Plurianuais, disponibilizando nos seus portais de transparência os dados relacionados à execução física e financeira, aos indicadores de programas e às metas físicas dispostas no Plano Plurianual.
- b) crie mecanismos de incentivo à participação do cidadão no processo de planejamento, execução e acompanhamento dos indicadores e metas disciplinados no Plano Plurianual.

Lei de Diretrizes Orçamentárias⁵

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – **LDO nº 10.909, de 09/07/2018**, referente ao exercício de 2020, **foi devidamente encaminhada ao TCE/CE dentro do prazo prescrito no art. 4º da IN TCM-CE nº 03/2000** (com redação dada pela IN nº 01/2007)⁶.

Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita

De acordo com o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

⁵ A Lei de Diretrizes Orçamentárias é o elo entre o planejamento estratégico de médio prazo das ações governamentais, substanciado no Plano Plurianual, e o de curto prazo, solidado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LOA), devendo os instrumentos orçamentários operar sob uma lógica de harmonia e integração, cabendo ao PPA fixar diretrizes, objetivos e metas (art. 165, §1º, da CF/88), à LDO, metas e prioridades (art. 165, §2º, da CF/88) e à LOA, a programação orçamentária dos órgãos e entidades (art. 165, §5º, da CF/88).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, ex vi do art. 165, §2º, da CF/88.

Além do mais, a LDO deverá também, nos termos do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, dispor sobre o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios e a forma de limitação de empenho, as normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos e demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

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

⁶ Art. 4º “A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, será encaminhada ao TCM, em formato eletrônico, identificado como “LDO”, até trinta dias após a sanção do Poder Executivo, para análise conjunta com o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.”



II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A tabela de estimativa e compensação de renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2019 da Prefeitura de Fortaleza (CE) está em branco. Em nota, a Prefeitura Municipal informou que:

Atualmente 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 que já estão expurgadas das estimativas de receita.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE ressaltou que, em consulta ao sítio da Câmara Municipal de Fortaleza, verificou leis concessivas de benefícios fiscais, a exemplo da Lei Complementar nº 260/2018, da Lei Ordinária nº 10.721/2018, da Lei Ordinária nº 10.842/2018 e da Lei Ordinária nº 10.615/2017. Requestou, pois, “esclarecimentos, quanto aos reflexos dessas leis de concessão de benefícios fiscais, ou de outras não mencionadas, na estimativa de receita para o exercício em análise e para os dois seguintes.”

Por fim, a Diretoria do TCE/CE pontuou divergência entre os instrumentos de planejamento, já que na Lei Orçamentária Anual de 2019, particularmente no Demonstrativo dos Efeitos Financeiros sobre as Receitas decorrentes dos Benefícios de Natureza Tributária, foram previstas isenções.

O ex-Prefeito esclareceu que:



[...] 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 2019, o que justifica a não inserção das possíveis renúncias de receitas no já citado relatório da LDO de 2019, 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/Secex/TCE-CE alegou que, de fato, as legislações às quais fez referência diziam respeito à benefícios fiscais concedidos em exercícios anteriores; no entanto, elas teriam sido citadas a título exemplificativo. E, por não terem sido “evidenciados os esclarecimentos referentes a outras normas além das mencionadas que, porventura, tratassem sobre objetos similares quanto aos aspectos tributários e que poderiam ter impactado a arrecadação tributária do exercício em análise”, iterou a falha, sugerindo recomendar “à Administração Municipal que adote medidas para evidenciar na Lei de Diretrizes Orçamentárias as estimativas da renúncia da receita e suas medidas compensatórias, para que se possa observar com a devida transparência os incentivos fiscais concedidos, e assim avaliar o seu impacto e real retorno.”

O MPjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Assiste razão à Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE. **Apesar de as legislações às quais fez referência tratarem de incentivos ou benefícios de natureza tributária concedidos nos exercícios de 2017 e 2018, foram elas indicadas a título exemplificativo, tendo o órgão de instrução solicitado esclarecimentos “quanto à previsão dos reflexos dessas leis de concessão de benefícios fiscais, ou de outras não mencionadas” – o que não foi feito.** Em consulta ao sítio da Câmara Municipal de Fortaleza, foram localizadas leis de concessão de incentivos fiscais também no exercício de 2019 (como a Lei Complementar nº 279/2019 e a Lei Complementar nº 284/2019). **Recomendo**, pois, à atual gestão da Prefeitura de Fortaleza (CE) que adote medidas para evidenciar na Lei de Diretrizes Orçamentárias as estimativas da renúncia da receita e suas medidas compensatórias, para que se possa observar com a devida transparência os incentivos fiscais concedidos, e assim avaliar o seu impacto e real retorno.

Programação financeira e cronograma mensal de desembolso

A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, segundo a Diretoria do TCE/CE, foram encaminhados a este Tribunal de Contas em obediência ao art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal⁷.

Utilização da Reserva de Contingência

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve, nos termos do art. 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecer o montante, a ser definido baseado na RCL, e a forma de utilização da reserva de contingência, devendo esta ser destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Assim foi feito no art. 26 da LDO 2019 do município de Fortaleza⁸. Ao analisar a utilização dessa Reserva de Contingência, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE constatou o atendimento ao art. 5º, inciso III, da LRF⁹ e ao art. 26 da LDO de 2019.

Lei Orçamentária Anual¹⁰

A Lei Orçamentária Anual – LOA nº 10.984, de 26/12/2019, relativa ao exercício de 2020, foi protocolada em 30/12/2019 – em cumprimento ao prazo do art. 42, §5º da

7 Art. 8º da LRF. “Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.”

8 A Lei Orçamentária Anual contera dotação para Reserva de Contingência, no valor de até 1% (um por cento) da “receita corrente líquida” prevista para o exercício de 2019, 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 2019, o Poder Executivo poderá dispor sobre a destinação da dotação para financiamento da abertura de créditos adicionais.

9 Art. 5º da LRF. “O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...] III - contera reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao: [...] b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.”

10 A Lei Orçamentária Anual é o instrumento de planejamento estratégico de curto prazo das ações governamentais; é ela que precisa as iniciativas e ações orçamentárias que serão executadas no período pelo governo do estado. Seguindo a lógica de harmonia e integração dos instrumentos orçamentários, a LOA, mediante projetos, atividades e encargos sociais, objetiva a realização das diretrizes, dos objetivos e das metas estabelecidas no Plano Plurianual e o faz em consonância com o que dispõe a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A LOA deve estimar a receita e fixar as despesas do estado, compreendidos os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas em que o estado, direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto, ex vi do art. 165, §5º da Constituição Federal.



Constituição do Estado do Ceará¹¹ e do art. 5º, §1º da IN nº 03/2000 TCM/CE (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE)¹².

A LOA para o exercício de 2019 (Lei nº 10.841/2018) estimou as receitas em R\$ 8.074.393.545,00 e as despesas em igual montante, sendo que no caso do orçamento de investimentos das empresas controladas pela Prefeitura de Fortaleza, o foi de R\$ 11.391.000,00.

Ao analisar a Lei Orçamentária Anual do município de Fortaleza (CE) quanto às exigências previstas na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei nº 4.320/64, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou **não ter a Prefeitura Municipal atendido a dois dos requisitos da Lei Orçamentária Anual**, a saber: o **demonstrativo regionalizado de efeito**, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, previsto no art. 165, §6º, da CF/88, e as **medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado**, exigência do art. 15 da Lei nº 4.320/64.

Demonstrativo regionalizado de efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia

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

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, a Prefeitura de Fortaleza atendeu apenas parcialmente o art. 165, § 6º da CF/88, já que constam do indigitado Demonstrativo apenas os efeitos sobre as receitas.

Em suas razões de defesa, o ex-Prefeito Municipal alegou que:

De fato, a LOA 2019 apresentou o demonstrativo em questão considerando apenas os efeitos decorrentes de benefícios de natureza tributária em relação à receita. Assim, em posse do apontamento feito por parte do TCE-CE, promover-se-á a imediata retificação do

11 Art. 42 [...] §5º “O projeto de lei orçamentária anual será encaminhado pelo Poder Executivo, até o dia 1º de outubro de cada ano, à Câmara Municipal, que apreciará a matéria no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, e a Lei Orçamentária deverá ser encaminhada pelo Prefeito ao Tribunal de Contas do Estado até o dia 30 de dezembro.”

12 Art. 5º [...] §1º “A Lei Orçamentária Anual - LOA será encaminhada ao TCM, em formato eletrônico, identificado como “LOA”, para o acompanhamento da execução orçamentária, até 30 de dezembro do ano em que for sancionada (art. 42, §5º, Constituição Estadual de 1989), acompanhada dos seguintes arquivos do Sistema de Informações Municipais-SIM, conforme previsto no respectivo Manual: [...]”

demonstrativo. Salienta-se que a PLOA 2022 já foi elaborada em acordo com as recomendações desse Tribunal.

Por não ter localizado o demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia no PLOA 2022, a Diretoria do TCE/CE reiterou a falha, sugerindo recomendar “à Administração Municipal que adote medidas para apresentar os dados correspondentes à despesa no Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia divulgado na Lei Orçamentária Anual.”

O MPjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Estou de acordo com a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE. Destarte, acho por bem **recomendar** à atual gestão da Prefeitura de Fortaleza (CE) que elabore o Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, da Lei Orçamentária Anual, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º.

Medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado

Segundo o art. 5º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal¹³, o projeto de lei orçamentária anual deve estar acompanhado das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado – o que não foi feito.

Para o ex-Prefeito Municipal, foi essa exigência cumprida no Demonstrativo dos Efeitos Financeiros sobre as Receitas, Decorrentes de Benefícios de Natureza Tributária constante da LOA 2019.

Por não ter localizado o Demonstrativo das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, a Diretoria do TCE/CE reiterou a falha, sugerindo recomendar “à Administração Municipal que adote medidas para apresentar, 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.”

¹³ Art. 5º da LRF. “O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: [...] II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado”.

O MPJuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Dou razão à Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE. Posto isso, sou por **recomendar** à atual gestão da Prefeitura de Fortaleza (CE) que adote medidas para apresentar, 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, inciso II, da LRF.

ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Dos créditos adicionais e da prévia autorização legislativa¹⁴

No decorrer do exercício de 2019, a Prefeitura de Fortaleza (CE) **abriu o montante de R\$ 3.006.004.228,00 em créditos adicionais suplementares e especiais**, utilizando-se de recursos resultantes de superávit financeiro, excesso de arrecadação e anulação de dotações.

Dos créditos adicionais suplementares¹⁵

Considerando que as leis orçamentárias **autorizaram a abertura de créditos adicionais suplementares** até o limite de 25% da despesa fixada para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social - o que equivale a R\$ 2.015.750.636,25, e que foram abertos **R\$ 1.678.901.707,00**, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE reputou **atendidos o art. 167, inciso V, da CF/88¹⁶, bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964¹⁷.**

A utilização da fonte “superávit financeiro”

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, no Relatório Complementar nº 00295/2022, constatou a suficiência da fonte superávit financeiro para a cobertura dos créditos adicionais correspondentes e o conseqüente **cumprimento do art. 167, V, da CF/88¹⁸, bem como o art. 43, §1º, I e §2º da Lei Federal nº 4.320/1964¹⁹.**

14 A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais pressupõe, além da indicação dos recursos correspondentes, prévia autorização legal, ex vi do art. 167, inciso V da Constituição da República.

15 Os créditos adicionais suplementares visam o reforço da dotação orçamentária existente na LOA e são abertos via Decreto do Poder Executivo até o limite estabelecido na própria LOA ou em lei especial.

16 Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

17 Art. 43 da Lei nº 4.320/64. [...] § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

18 Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

19 Art. 43 da Lei nº 4.320/64. [...] § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior. [...]

A utilização da fonte “excesso de arrecadação”

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o cálculo do provável excesso de arrecadação **obedeceu ao disposto no art. 5º, inciso V, da IN TCM/CE nº 02/2013**²⁰.

*Dos créditos adicionais especiais*²¹

Os créditos adicionais especiais foram autorizados pela Lei Municipal nº 10860/2019, pela Lei Municipal nº 10893/2019 e pela Lei Municipal nº 10946/2019, devidamente acostadas aos autos, segundo o Relatório Complementar nº 00295/2022, da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Na seara da execução orçamentária da receita e da despesa, foram analisadas as movimentações e evolução da dívida ativa e o desempenho das receitas previstas e realizadas (arrecadada e orçamentária) e despesas realizadas e executadas (empenhadas).

Dívida Ativa²²

*Saldo dos créditos da dívida ativa*²³

A dívida ativa do município apresentava um saldo de R\$ 6.117.989.786,29, proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R\$ 80.160.649,70 em 2019**, que, somado às inscrições de 2019, totaliza um **saldo de R\$ 6.489.024.582,89 ao final do exercício**.

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o fato de a Prefeitura de Fortaleza (CE) ter arrecadado, dos créditos da dívida ativa, o percentual de 1,44% em relação ao saldo do

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

20 Art. 5º da IN TCM/CE nº 02/2013. As contas de governo serão constituídas dos seguintes documentos: [...] V – cópias de leis e decretos de abertura de créditos adicionais, assim como do cálculo do provável excesso de arrecadação, caso utilizado;

21 Já os créditos adicionais especiais, por se tratar de créditos voltados a despesas com programas ou categorias de programas não contemplados na lei orçamentária, são abertos por Decreto do Poder Executivo até o limite estabelecido em leis especiais.

22 Dívida ativa são os créditos do ente público municipal que, por não terem sido pagos espontaneamente pelos seus devedores nas datas aprazadas, são escriturados em conta assim intitulada. Tais créditos podem se originar de obrigações tributárias (tais como impostos, taxas e as multas a eles relacionadas) ou não (como as multas administrativas, eleitorais e penais).

23 Quando o gestor deixa de arrecadar a dívida ativa, ou o faz de forma ineficiente, deixa-se de arrecadar verba que poderia ser utilizada para oferecer bens e serviços à população e, a longo prazo, a inércia do gestor pode, dada a prescritibilidade de tais créditos, resultar na perda em definitivo daquela quantia, causando prejuízos ao erário.

exercício anterior indica que “não houve a intensificação da cobrança da Dívida Ativa, mas a inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar tais direitos.”

Instado a se manifestar, o Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra alegou que: a) as providências adotadas pela Prefeitura de Fortaleza visaram não só ao aumento de arrecadação, mas à educação e à transparência fiscal e que tais medidas (administrativas e legislativas) não têm impacto imediato; b) o percentual de recuperação da dívida ativa foi 44% maior do que a média nacional para a dívida ativa dos Estados, inferior a 1%; c) a Procuradoria Geral do Município trabalhou durante os anos de 2018 e 2019 na reestruturação dos modelos de processos gerenciais com a Consultoria do Grupo Portfolio, tendo sido desenhados macro-modelos para melhor gestão da Dívida Ativa, desde a inscrição até a cobrança.

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, deve ser reiterada a falha, já que, apesar das medidas adotadas, não foi evidenciada evolução significativa na arrecadação. Nas suas palavras:

[...] não foi evidenciada evolução significativa na arrecadação, tendo em vista que o percentual do valor cobrado da dívida ativa sobre o saldo do exercício anterior diminuiu, comparando os exercícios de 2018 e 2019 (de 1,81% para 1,31%, considerando o valor arrecadado declarado na documentação encaminhada).

Ao final, sugeriu recomendar “à Administração Municipal que adote medidas objetivando incrementar a arrecadação dos valores inscritos na Dívida Ativa, de forma a possibilitar a recuperação desses direitos e sua possível aplicação em políticas necessitadas pelos munícipes.”

O MPjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Pois bem. Quando o gestor deixa de arrecadar a dívida ativa, ou o faz de forma ineficiente, deixa-se de arrecadar verba que poderia ser utilizada para oferecer bens e serviços à população e, a longo prazo, a inércia do gestor pode, dada a prescritibilidade de tais créditos, resultar na perda em definitivo daquela quantia, causando prejuízos ao erário.

Consequentemente e dada a importância da cobrança e recuperação dos créditos da dívida ativa para a saúde financeira do erário municipal e o oferecimento de bens e serviços à população, acho por bem recomendar à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para arrecadar a dívida ativa.

2 ANÁLISE DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público, em análise dos fatos e dos atos contábeis de uma determinada gestão.

Uma série de normativos conduzem à correta confecção de balanços do setor público. As regras basilares estão incorporadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei Federal nº 4.320/1964, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN) e, ainda, na Instrução Normativa TCM nº 02/2015.

E foi com base nestes normativos que a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou os demonstrativos consolidados apresentados pelo município de Fortaleza no processo de prestação de contas de governo, utilizando, para tanto, os documentos a seguir: Balanço Orçamentário (BO), Balanço Financeiro (BF), Balanço Patrimonial (BP), Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP), Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas, por determinação do art. 102 da Lei nº 4.320/1964.

Para o exercício de 2019, a Lei de nº 10.841/2018 **estimou as receitas e fixou as despesas, conforme o princípio do orçamento equilibrado, em R\$ 8.074.393.545,00**, sendo R\$ 11.391.000,00 referente aos Investimentos das Empresas Controladas pela Prefeitura de Fortaleza.

O Balanço Orçamentário evidenciou:

- a) um **déficit orçamentário de R\$ 94.455.329,52**, já que as receitas realizadas e as despesas empenhadas foram de R\$ 8.113.011.421,94 e R\$ 8.207.466.751,46, respectivamente;
- b) quanto ao resultado da execução do orçamento corrente, um **superávit de R\$ 194.469.434,09**;
- c) um **déficit de R\$ 288.924.763,61**, em relação ao resultado da execução do orçamento de capital (obtido a partir do confronto da receita de capital com a despesa de capital);

d) que o município de Fortaleza arrecadou 97,75% das receitas previstas, o que representa uma **frustração de arrecadação de R\$ 186.325.949,06**;

e) que foram executados R\$ 8.207.466.751,46 dos R\$ 8.920.644.497,00 de gastos autorizados pelo Poder Legislativo, o que representou o percentual de 92,01%;

No que atine aos restos a pagar²⁴, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que a inscrição de restos a pagar não processados no exercício foi de R\$ 374.293.355,77; já a de restos a pagar processados, foi de R\$ 62.436.917,98.

Dessa forma, ao final do exercício de 2019, a **dívida flutuante relacionada aos restos a pagar (R\$ 436.730.273,75) representou 6,32% da RCL (R\$ 6.904.910.379,22)** - percentual de endividamento dentro do limite de aceitabilidade deste Tribunal de Contas - *i.e.*, de 13%).

Ao confrontar as receitas e despesas por fonte de recursos, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE evidenciou déficit em várias fontes de recursos, sendo as mais representativas: Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Educação (R\$ - 656.944,00) e Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos – Saúde (R\$ -1.109.635,00), solicitando esclarecimentos em relação a tal fato.

Em suas justificativas, o Sr. Roberto Claudio Rodrigues Bezerra, esclareceu o seguinte:

Esclarece-se que as fontes 111100000000 e 121100000000 são referentes às receitas de impostos e de transferências de impostos, as quais são registradas originariamente na fonte Recursos Ordinários -1001. No repasse financeiro dessas receitas para os Órgãos executores das fontes 111100000000 e 121100000000 é que o repasse concedido sai da fonte 1001 do Órgão transferidor e entra na fonte 111100000000 ou 121100000000 no Órgão recebedor. Dessa forma, os órgãos recebedores desses recursos podem utilizar as fontes Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Educação 25% e Receitas de Impostos e de Transferência de Impostos - Saúde 15%. As receitas na fonte 111100000000 que totalizaram o valor de R\$ 2.197.590,79 (dois milhões, cento e noventa e sete mil, quinhentos e noventa reais e setenta e nove centavos) se referem apenas às remunerações de depósitos bancários e demais restituições. Já as receitas da fonte 121100000000 que totalizaram R\$ 362.413,34 (trezentos e sessenta e dois mil, quatrocentos e treze reais e trinta e quatro centavos) referem-se às remunerações de depósitos bancários, restituições e outras receitas primárias.

²⁴ O ideal é que a Administração Pública empenhe, liquide e pague a despesa assumida no exercício financeiro até o dia 31 de dezembro de cada ano. Para os casos em que isso não foi possível, a legislação criou a conta "restos a pagar". Assim, restos a pagar são as despesas empenhadas que, até a data de 31 de dezembro, não foram pagas. Dividem-se em processados e não processados. Processadas são as despesas que foram inscritas em restos a pagar, liquidadas e não pagas, ao passo que as despesas não processadas, apesar de inscritas em restos a pagar, não foram sequer liquidadas.



Portanto, resultado orçamentário apurado nessas fontes não se configura déficit. Conforme pode ser apurado na Tabela abaixo, o resultado orçamentário foi superavitário em R\$ 28.060.865,98 (vinte e oito milhões, sessenta mil, oitocentos e sessenta e cinco reais e noventa e oito centavos).

Quanto às demais fontes, cabe esclarecer que mesmo ocorrendo o déficit orçamentário dentro do exercício, a maioria das fontes vêm apresentando superávit patrimonial, tanto em 2018 quanto 2019. Assim, as despesas superiores às receitas do ano estão suportadas por esses saldos superavitários, conforme Tabela abaixo: [...]

Quanto à fonte 112200000000 – Transferências de Recursos do FNDE referentes ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, houve um déficit financeiro no valor de R\$ 75.802,19 (setenta e cinco mil, oitocentos e dois reais e dezenove centavos). No entanto, havia um saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa no valor de R\$ 2.375.562,18 (dois milhões, trezentos e setenta e cinco mil, quinhentos e sessenta e dois reais e dezoito centavos) e o valor de R\$ 2.451.364,37 (dois milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil, trezentos e sessenta e quatro reais e trinta e sete centavos) de despesas a pagar. Desse valor, R\$ 2.436.700,37 (dois milhões, quatrocentos e trinta e seis mil, setecentos reais e trinta e sete centavos) referem-se a despesas empenhadas e não liquidadas, ou seja, o serviço ou a entrega do produto não foi efetuada, não havendo a obrigatoriedade do pagamento ao fornecedor.

Quanto ao déficit financeiro de R\$ 1.733.766,20 (um milhão, setecentos e trinta e três mil, setecentos e sessenta e seis reais e vinte centavos) na fonte 121300000000 – Transferências Fundo a Fundo de Recursos do SUS Provenientes do Governo Estadual, informa-se que havia o saldo na conta Caixa e Equivalentes de Caixa de R\$ 9.872.133,83 (nove milhões, oitocentos e setenta e dois mil, cento e trinta e três reais e oitenta e três centavos) e o valor de R\$ 11.605.900,03 de previsão de desembolsos. Desse valor, R\$ 10.565.964,56 (dez milhões, quinhentos e sessenta e cinco mil, novecentos e sessenta e quatro reais e cinquenta e seis centavos) referem-se a despesas empenhadas e não liquidadas, ou seja, o serviço ou a entrega do produto não foi efetuada, não havendo a obrigatoriedade do pagamento ao fornecedor.

A Diretoria do TCE/CE, considerando a apresentação de “Quadro do Superávit/Déficit Financeiro com as fontes” em conformidade com a codificação constante na LOA de 2019, entendeu esclarecida a situação deficitária; entretanto, achou por bem recomendar a divulgação do referido quadro nas próximas prestações de contas de governo a serem encaminhadas a este Tribunal de Contas.

O MPC junto TCE não se manifestou especificamente sobre a questão.

Ante o exposto, ressalto que o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) disciplina que a classificação por fonte possibilita a integração entre a receita e a despesa, visto que a receita tem por finalidade indicar a destinação de recursos, enquanto a despesa identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.



Dessa forma, devido a apresentação do quadro evidenciando a conformidade das informações e visto a constatação de empenho de despesas utilizando como fonte de recursos receitas oriundas de exercícios anteriores, considero esclarecida a incongruência apontada na informação primeira. Nada obstante isso, filio-me à opinião da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE e **recomendo** à atual da Prefeitura de Fortaleza que:

- a) encaminhe nas futuras prestações de contas de governo Quadro de Superávit/Déficit Financeiro contendo os saldos dos exercícios anteriores;
- b) envide esforços no controle da execução orçamentária em relação ao resultado das fontes de recursos, apresentando notas explicativas no Balanço Geral e em outros demonstrativos publicados, a indicação das causas dos déficits orçamentários.

Balanço Financeiro²⁵

Acerca dos ingressos e dispêndios no exercício de 2019, o Balanço Financeiro demonstrou:

- a) o **incremento de 15,87% de receita orçamentária** em relação ao exercício anterior, ao passo que a **despesa orçamentária** teve uma **elevação de 19,36%**.
- b) que o **resultado financeiro foi positivo**, na **importância de R\$ 234.148.833,33**, que correspondeu a um **aumento de 232,61% nas disponibilidades financeiras do município em 2019** e, em relação ao exercício anterior.

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

Além disso, cabe ressaltar que os montantes das despesas orçamentárias e das inscrições de restos a pagar evidenciados no Balanço Financeiro conferem com os valores registrados no Balanço Orçamentário.

Balanço Patrimonial²⁶

25 Art. 103 da Lei nº 4.320/64. "O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte."

26 Segundo o MCASP/STN, é demonstração contábil que "evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle)." SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 25 jun. 2020.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou, pois, a situação do patrimônio do Município de Fortaleza ao final do exercício financeiro, evidenciando os saldos das disponibilidades financeiras, dos bens em poder do município, bem como toda a dívida para com os fornecedores e demais credores. Das considerações da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, acho por bem dar destaque a:

Ativo

O patrimônio ativo – correspondente a recursos da entidade pública que resultaram de eventos passados dos quais se espera benefícios econômicos – o município de Fortaleza atingiu o montante de R\$ 4.652.902.318, com ativo circulante de R\$ 1.988.380.92 e não circulante no valor de R\$ 2.664.521.39.

Em relação ao exercício anterior, o **Ativo Circulante** – i.e. todo aquele valor disponível ou exigível agora ou em até 12 meses após a data das demonstrações contábeis –, **teve um acréscimo de 16,13%**, saindo de R\$ 1.712.173.554,67 para R\$ 1.988.349.996,11.

Sobre o **Ativo Não Circulante** – ou seja, aquele que supera o prazo de doze meses –, a principal nota a tecer é o **acrécimo percentual de 18,13%**, em relação ao ano anterior, sendo que o principal aumento se deu nos Bens Imóveis e Investimentos (que representaram 77,76% e 10,92% do total de crescimento).

Passivo

O patrimônio passivo do município de Fortaleza, atingiu o **montante de R\$ 16.373.017.741,25**, sendo **R\$ 640.168.826,46** referente ao passivo circulante, e **R\$ 15.732.848.914,79** ao passivo não circulante.

No **Passivo Circulante**, houve um **acrécimo de 12,69%**, em comparação ao ano anterior, sendo o grupo “Obrigações Trabalhistas, Prev. e Assist. a Pagar a Curto Prazo” o maior responsável por essa variação.

O **Passivo Não Circulante** também **cresceu** em percentual similar (15,14%). Neste caso, o grupo “Provisões a Longo Prazo”, **que cresceu 9,99% em relação ao exercício de 2018**, é o principal componente do Passivo Não Circulante, representando o total de **88%** do saldo do Passivo Não Circulante.

Patrimônio Líquido

O **Patrimônio líquido** – i.e., a diferença entre os patrimônios ativo e passivo – do município de Fortaleza foi apurado um **Passivo a Descoberto** no montante de R\$ 11.720.115.423,32, valor que seria decorrente do lançamento de provisão de passivo atuarial, conforme informado na Análise das Demonstrações Contábeis, observada no Balanço Geral do Município. Em relação ao exercício anterior, esse Passivo a Descoberto teve um crescimento de 14,17%.

Resultado financeiro e saldo patrimonial

O **saldo patrimonial**, que representa a situação patrimonial líquida do município no exercício de 2019, atingiu o valor negativo R\$ 12.104.178.658,96, ocorrendo um aumento desse saldo negativo de 16,55%, em relação ao exercício anterior.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE ressaltou que o município de Fortaleza apresentou **superávit financeiro** na ordem de R\$ 1.100.965.627,40, sendo 5,91% menor do que o do ano passado, além disso, salientou que o detalhamento desse **superávit** deve ser demonstrado por fonte, conforme modelo disposto no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Sobre o detalhamento por fonte, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE apontou inconsistência de informações do quadro apresentado na prestação de contas com os dados evidenciados na Lei Orçamentária Anual do Município de 2019. Dessa forma, solicitou-se que fosse enviado na fase complementar: “*Quadro detalhando o superavit financeiro com a codificação da fonte disposta na Lei Orçamentaria Anual*”.

A Defesa informou o envio do “*Quadro do Superávit / Déficit Financeiro (Lei n. 4.320/64) com as fontes em conformidade com a codificação constante na Lei Orçamentária Anual de 2019*”.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE atestou o envio do “*Quadro do Superávit/Déficit Financeiro com as fontes*” em conformidade com a codificação constante na LOA de 2019. Porém, achou por bem recomendar à *divulgação do referido quadro nas próximas Prestações de Contas de Governo a serem encaminhadas a esta Corte de Contas*.

O MPCjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o tema.



Sem embargos, filio-me à sugestão da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no sentido de **recomendar** ao município de Fortaleza que divulgue na Prestação de Contas de Governo (Balanço Geral) o Quadro do Superávit/Déficit Financeiro por fonte de recurso, utilizando a mesma codificação disciplinada na Lei Orçamentária Anual.

Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP)²⁷

O resultado da variação patrimonial foi **negativo**, na quantia de R\$ 1.292.657.556,28, **superior ao do exercício anterior**.

No exercício de 2019, em comparação ao exercício de 2018, houve diminuições na quantidade de variações patrimoniais aumentativas (no percentual de 13,47%), bem como nas diminutivas (na porcentagem de 15,68%). A Diretoria do TCE/CE destacou, para aquelas, o subgrupo Impostos e Taxas, que corresponderam a 30,10% das variações aumentativas e, para as variações diminutivas, o subgrupo Pessoal e Encargos, equivalente a 16,40% do seu total.

Dentre as variações aumentativas, destacou-se as “Transferências e delegações recebidas” seguida dos “Impostos, taxas e contribuições de melhoria”, que correspondem, respectivamente, a 54,77% e 28,21% do total. Quanto às variações diminutivas, evidenciou-se os itens “Pessoal e encargos” e “Uso de bens, serviços e consumo de capital fixo”, que correspondem, respectivamente, a 31,56% e 25,25%, do total.

No que se refere ao papel do subgrupo Pessoal e Encargos no decréscimo patrimonial e considerando a sua representatividade na execução orçamentária, acho por bem recomendar à Prefeitura de Fortaleza (CE) que verifique as causas do aumento de despesa de pessoal, assim como o devido acompanhamento de sua evolução.

Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC)²⁸

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

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

28 De acordo com o MCASP/STN, a DFC “apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento.” SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 8ª ed. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484 Acesso em: 25 jun. 2020.

Foram analisadas, portanto, as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2019 e o resultado desse fluxo, o que permitiu analisar a capacidade de gerar caixa e o uso de recursos próprios e recursos de terceiros nas atividades desenvolvidas. Ao final, o Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) permite a apreciação das fontes de geração de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa e o saldo do caixa. A finalidade do equivalente de caixa é atender de forma rápida a compromissos de caixa de curto prazo.

A DFC evidenciou a **geração líquida de caixa e equivalente de caixa** no exercício financeiro de 2019 foi na ordem de **R\$ 1.573.057.303,51**.

O **fluxo das atividades de investimento**²⁹ foi **negativo em R\$ 595.895.869,67** (quinhentos e noventa e cinco milhões, oitocentos e noventa e cinco mil oitocentos e sessenta e nove reais e sessenta e sete centavos).

Já concernente às **atividades de financiamento**³⁰, tiveram elas um saldo de **R\$ 384.566.547,11**.

E o **fluxo de caixa líquido das atividades operacionais**³¹ foi positivo no patamar de **R\$ 447.992.163,98**.

Ao final, constatou-se uma **Geração Líquida de Caixa e Equivalente de Caixa** na cifra de **R\$ 236.662.841,42**.

Diante do exposto, concluiu-se 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.

Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL)³²

Essa Demonstração é obrigatória para as empresas estatais dependentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas e facultativa para os demais órgãos e entidades dos entes da Federação.

29 As atividades referentes à aquisição e à venda de ativos de longo prazo e de outros investimentos não incluídos em equivalentes de caixa.

30 Atividades que resultam em mudanças no tamanho e na composição do capital próprio e no endividamento da entidade.

31 As atividades da entidade que não as de investimento e de financiamento.

32 Segundo o MCASP, "a Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL) demonstrará a evolução (aumento ou redução) do patrimônio líquido da entidade durante um período".



No exercício de 2019, não se aplicou ao município de Fortaleza a obrigatoriedade de envio da Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido – DMPL.

3 LIMITES LEGAIS

Nesse capítulo, verificou-se o cumprimento pela Prefeitura Municipal de Fortaleza no exercício em análise dos percentuais mínimos de aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e com ações e serviços públicos de saúde, além dos limites de repasse duodecimal ao Poder Legislativo municipal.

DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal³³, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O município de Fortaleza (CE) aplicou no exercício de 2019 a importância de **R\$ 1.313.273.011,61**, que corresponde a **30,88%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências, **cumprindo o percentual de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação.**

Sem embargo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE propôs – o que filio – recomendar:

Ao 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.

DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (ASPS)

Os municípios devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde no mínimo 15% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências – é a

³³ Art. 212 da CF/88. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

inteligência do art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 20/2000)³⁴.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou a aplicação de R\$ 1.097.731.169,75, correspondente a **26,28%** das receitas arrecadadas dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, *b* e §3º da Constituição; logo, **atendido o limite de gasto mínimo com ações e serviços públicos de saúde.**

Nada obstante isso, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE propôs – o que anuo – recomendar:

Ao 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 Ações e Serviços Públicos de Saúde.

DUODÉCIMO

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo Municipal lhes são entregues em duodécimos. É a inteligência do art. 168 da Constituição Federal³⁵.

A fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Fortaleza (CE) e o valor a ela efetivamente repassado pela Prefeitura Municipal foram **conformes o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal**³⁶.

Receita tributária e das transferências aos municípios – Exercício de R\$ 3.972.393.736,62

2018:

Valor limite para a fixação do total da despesa da Câmara Municipal de R\$ 178.757.718,15
Fortaleza (CE) no exercício de 2019 (4,5% da Receita; art. 29-A, IV, da CF/88):

34 Art. 77 do ADCT. “Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...] III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º.”

35 Art. 168 da CF/88. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

36 Art. 29-A da CF/88: “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 previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior: I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes.”



Fixação atualizada do total da despesa da Câmara Municipal de Fortaleza (CE) em 2019: R\$ 178.817.719,00

Repasses efetuados à Câmara Municipal de Fortaleza (CE) a título de duodécimo no exercício: R\$ 178.757.718,12

Data dos repasses mensais

Finalmente, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que os repasses mensais do duodécimo ocorreram dentro do prazo estabelecido no §2º inciso II do art. 29-A da CF/88³⁷ - a saber: até o dia 20 de cada mês.

4 ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL

Neste capítulo, verificou-se o cumprimento dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, além do atingimento das metas fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

As análises foram realizadas com base nos dados do Sistema de Informações Municipais – SIM e dos demonstrativos disponibilizados por meio do Balanço Geral de 2019.

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)³⁸

A Receita Corrente Líquida do município de Fortaleza (CE), no exercício de 2019, atingiu o montante de R\$ 6.904.943.342,51.

DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

37 Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

38 Art. 2º da LRF. “Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como: [...] IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos: [...] c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar no 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.”

De acordo com o art. 20, inciso III, alínea *b* da Lei de Responsabilidade Fiscal³⁹, a despesa com pessoal do Poder Executivo municipal não pode exceder 54% da RCL.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) atingiu o percentual de **42,21% da RCL** ajustada⁴⁰ em despesa com pessoal no exercício de 2019, **abaixo, portanto, dos limites máximo (54%), prudencial (51,30%) e de alerta (48,60%)**.

DÍVIDA CONSOLIDADA⁴¹

De acordo com o art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal⁴², a dívida consolidada dos municípios não pode exceder 120% da RCL.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou que a dívida consolidada municipal representou 7,36% da RCL – **dentro, pois, do limite** estabelecido pelo Senado Federal.

OPERAÇÕES DE CRÉDITO⁴³

LIMITES DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO

Operações de crédito

39 Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...] III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

40 Art. 166, § 13 da CF/88 (antes da alteração da EC nº 100/2019). “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, independêr 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.”

41 Dívida pública consolidada é, nos termos do art. 1º, §1º, III da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

42 Art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. “A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: [...] II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.”

43 Art. 29 da LRF. “Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições: [...] III – operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros”.



De acordo com o art. 7º, inciso I, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal⁴⁴, as operações de crédito interno e externo dos municípios não podem exceder 16% da RCL.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) realizou no exercício de 2019 **R\$ 458.902.980,44 em operações de crédito internas e externas**, o que correspondeu a **6,65% de sua RCL, em cumprimento**, pois, ao limite estabelecido pelo Senado Federal.

Operações de crédito por antecipação da receita (ARO)

Não foram contraídas operações de crédito por antecipação da receita (ARO).

LIMITE DAS RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS DE CAPITAL – “REGRA DE OURO”

O art. 167, inciso III, da Constituição Federal veda a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, **não houve descumprimento, pelo município de Fortaleza (CE), do art. 167, inciso III, da CF, na previsão e execução orçamentária** do exercício de 2019, uma vez que o montante de receitas de operações de crédito foi inferior ao total das despesas de capital líquidas.

4.5 METAS DE RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

RESULTADO PRIMÁRIO

Resultado primário é o saldo das receitas e despesas primárias (ou não financeiras)⁴⁵.

44 Art. 7º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. “As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º”.

45 Receita primária (ou não financeira) é a que decorre da arrecadação de tributos, deduzidas as transferências constitucionais e legais, e da prestação de serviços pelo Estado. É obtida, pode se dizer, sem o endividamento ou a diminuição dos ativos do governo.

Já despesa primária (ou não financeira) é o gasto necessário com o pagamento de salários, aposentadorias e pensões, bem como com o custeio da máquina pública e com a realização de obras. É a despesa do Estado com a oferta de serviços públicos, deduzidas as despesas financeiras, tais como empréstimos, amortizações e juros passivos.

Utilizado para mensurar a **capacidade de um ente de arrecadação de receitas para o pagamento de suas dívidas, sem que haja o seu endividamento ou a diminuição dos seus ativos**, o resultado primário é importante **indicador de controle de endividamento público**.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE analisou se a Prefeitura atendeu às metas de resultados primário do exercício consoante duas metodologias, a saber: a do Manual de Demonstrativos Fiscais/STN – 2019 (9ª edição) e a constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019:

Cálculo do Resultado Primário

(R\$ 1,00)

Cálculo	Meta	Execução
Receita primária (a)	6.672.723.387,0 0	7.081.479.242,6 9
Despesa primária (b)	7.063.708.516,0 0	7.234.038.799,2 5
Programas de Infraestrutura (c)	382.500.000,00	195.717.386,05
Resultado Primário – MDF/STN (a-b)	- 390.985.129,00	- 152.559.556,56
Resultado Primário – LDO/2019 (a-b+c)	- 8.485.129,00	43.157.829,49

Fonte: Relatório Complementar nº 00295/2022, da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE

Considerando a metodologia proposta pelo MDF/STN – 2019 (9ª edição), a **Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) atingiu a meta de resultado primário, já que estabeleceu como meta um déficit primário de R\$ 390.985.129,00 e obteve um déficit de R\$ 152.559.556,56.**

Considerando a metodologia constante da LDO⁴⁶ para o exercício de 2019, a **Prefeitura de Fortaleza (CE) atingiu a meta de resultado primário, já que estabeleceu como meta um déficit primário de R\$ 8.485.129,00 e, segundo a Diretoria do TCE/CE, obteve um superávit primário de R\$ 43.157.829,49.**

46 A metodologia de cálculo do resultado primário estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da LDO 2019 do município de Fortaleza (CE) difere daquela proposta no MDF/STN, uma vez que nela não há autorização para dedução da despesa primária dos programas de infraestrutura.

No ponto, cabe ressaltar que superávits primários, quando direcionados para o pagamento de serviços da dívida, podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida, ao passo que déficits primários indicam aumento do endividamento.

Notas explicativas com a meta e a execução do resultado primário considerando as metodologias constantes do MDF/STN e da LDO

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, na ocorrência nº 32 do Relatório de Instrução nº 14/2021, destacou a ausência de divulgação de notas explicativas contendo a meta e a execução de resultado primário considerando ambas as metodologias (MDF/STN e LDO/2019).

O ex-Prefeito Municipal, em suas razões de defesa, alegou que:

[...] nos Anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária insere-se Notas Explicativas nos demonstrativos gerados no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI desde que iniciada a obrigatoriedade de envio da Matriz de Saldos Contábeis, principalmente quando se tem a necessidade de preencher ou corrigir alguma informação a partir do rascunho dos demonstrativos fiscais gerados automaticamente pelo referido Sistema. Contudo, é possível observar informações sobre o Resultado Primário no capítulo 4 do Balanço Geral que traz algumas informações sobre a Gestão Fiscal e mais precisamente no item 4.6 observa-se sobre a meta e execução do Resultado Primário.

Refeitos os cálculos com base nos dados apresentados e constatado o atendimento às metas de resultado primário, a Diretoria do TCE/CE ressaltou ser imprescindível, para fins de transparência e comparabilidade com os demais entes da Federação, que, nas próximas prestações de contas de governo, sejam apresentadas notas explicativas com os valores das metas e de execução a serem utilizados em ambas as metodologias nos instrumentos de planejamento e no Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal.

O MPjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Significativo é que a Prefeitura Municipal de Fortaleza siga uma metodologia comum, não por pertinácia, mas precipuamente por questões de transparência da gestão fiscal e controle social.

Especificamente no que atine à metodologia constante da LDO para o exercício de 2019, particularmente a autorização para dedução da despesa primária dos programas de infraestrutura,

vale dizer que **prática símile foi adotada nas LDOs da União referentes aos anos de 2009 a 2014⁴⁷** e foi **censurada pelo Tribunal de Contas da União** mais de uma vez. Por oportuno, trago à tona excerto do voto do Ministro José Jorge, do TCU, nas contas do Governo da República do exercício de 2012:

Diante de tal situação, não posso deixar de ressaltar que **o histórico recente de mudanças metodológicas** e transações atípicas **tem comprometido, senão fulminado, a utilidade do resultado primário como indicador oficial básico da situação econômico-financeira do governo. Os números divulgados cada vez menos representam uma real economia de recursos para pagamento dos juros da dívida pública. E o cumprimento da meta vem se reduzindo a mera formalidade.**

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

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

Também por este motivo o Pleno do TCE/CE vem recomendando ao Governo do Estado do Ceará que, no momento da elaboração dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos exercícios financeiros seguintes, estabelecesse as metas de resultado primário e nominal consoante a metodologia constante no MDF/STN, de modo a fortalecer a transparência da gestão fiscal e apoiar o exercício do controle social (a exemplo do Processo nº 00145/2020-7 e do Processo nº 01734/2022-1), ou que, ao menos, divulgasse em notas explicativas os valores de meta e execução conforme as duas metodologias (como no Processo nº 01236/2021-0 e no Processo nº 00032/2019-5).

À vista disso, **recomendo** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que apresente notas explicativas nos Demonstrativos do Resultado Primário e Nominal (divulgados no SICONFI, no Portal da Transparência e no Balanço Geral), demonstrando os valores de meta e execução do resultado primário, utilizando as metodologias de cálculo constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Manual de Demonstrativos Fiscais.

⁴⁷ De início, a LDO da União permitia o abatimento da meta de resultados primários de despesas executadas no âmbito do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC). Com o passar dos anos, foi autorizando deduções outras, como a de despesas do Plano Brasil Sem Miséria, de desonerações de tributos, dentre outras.

Identificação de despesas classificadas por indicador de resultado primário

Para a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, na ocorrência nº 33 do Relatório de Instrução nº 14/2021, não foi possível identificar nas peças orçamentárias e no Balanço Geral as despesas classificadas por identificador de resultado primário.

Em resposta, informou o ex-Prefeito:

[...] que o valor dos Programas de Infraestrutura financiados com recursos externos (RP-2) foi previsto na LDO conforme memória de cálculo no Anexo 2. O valor da Despesa Primária para o exercício de 2019 no valor de R\$ 6.681.208.516,00 (seis bilhões, seiscentos e oitenta e um milhões, duzentos e oito mil, quinhentos e dezesseis reais) já está desconsiderando o RP-2 no valor de R\$ 382.500.000,00 (trezentos e oitenta e dois milhões e quinhentos mil reais).

Quanto à execução do Resultado Primário, informa-se que o valor que totalizou R\$ 195.717.386,05 (cento e noventa e cinco milhões, setecentos e dezessete mil, trezentos e oitenta e seis reais e cinco centavos) referem-se às despesas pagas no grupo de natureza da despesa 4 – Investimentos, nas fontes de recurso de operações de crédito (3101 e 3102 para os Restos a Pagar e 1920000000001 e 1920000000002 para as despesas de 2019) nos programas abaixo [...]

Com intuito de ampliar as informações contidas no Balanço Geral do município e dar maior transparência, serão incluídas nos próximos relatórios contábeis de propósito geral as informações de despesas classificadas pelos identificadores de resultado primário constantes na Lei de Diretrizes Orçamentária do município de Fortaleza.

Acolhendo os argumentos da defesa, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE destacou que, embora tenham sido detalhados os gastos por programa referentes ao exercício de 2019, faz-se necessário reiterar a recomendação para que tais gastos sejam monitorados nos exercícios seguintes.

Posto isto, sou por **recomendar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que crie mecanismos que possibilitem a identificação das despesas classificadas por identificador de resultado primário, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nas peças orçamentárias e no Balanço Geral.

RESULTADO NOMINAL

Obtém-se o **resultado nominal** a partir da variação da dívida consolidada líquida em dado período ou do resultado primário por meio da soma da conta de juros (*i.e.*, juros ativos menos juros passivos).

Segundo o MDF/STN, obtém-se o resultado nominal “acima da linha” somando a conta de juros com o saldo do resultado primário. Já o resultado nominal “abaixo da linha” resulta da comparação entre os estoques da dívida consolidada líquida em momentos diversos.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) estipulou no **Anexo de Metas Fiscais da LDO/2019** meta para o resultado nominal um **superávit de R\$ 147.971.782,00**.

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, ao analisar o Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal (Anexo 6 do Relatório RREO) do 6º bimestre do exercício em análise, evidenciou que a **Prefeitura de Fortaleza (CE) obteve resultado nominal “acima da linha” superavitário, de R\$ 46.290.627,01, e “abaixo da linha” deficitário, de R\$ 443.261.564,37.**

Destacou, em seguida, a Diretoria do TCE/CE que o próprio MDF/STN indica ser **possível que os resultados “acima da linha” e “abaixo da linha” não coincidam devido a divergências metodológicas; em casos tais, no entanto, faz-se necessária a apresentação de notas explicativas** – o que não foi feito.

Em sede de esclarecimentos, o ex-Prefeito alegou que:

[...] Fortaleza passou a adotar a metodologia constante no mapeamento de contas e na atualização da 8ª 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. Nesse sentido, compromete-se o município em complementar o demonstrativo da Dívida Consolidada quando em ocorrência desta natureza em publicações futuras.

Em reanálise, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE iterou a falha, sob a justificativa de que “não foram apresentados elementos suficientes a fim de explicar os valores causadores das divergências entre os resultados nominais calculados pelos critérios “abaixo da linha” e “acima da linha”.” Além disso, ressaltou que, em consulta aos RREOs do 6º bimestre de

2021 e do 2º bimestre de 2022, persistiu a omissão. À luz do exposto, sugeriu recomendar “à Administração Municipal 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”.”

O MPjuntoTCE não se manifestou especificamente sobre o assunto.

Pois bem. A **Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) não atendeu a meta fiscal no período analisado para o resultado nominal em ambos os critérios (“acima da linha” e “abaixo da linha”)**.

Nada obstante isso, é digno de nota que o **resultado nominal – “acima da linha” foi superavitário**, no montante de R\$ 46.290.627,01, o que indica a capacidade de o município pagar a sua conta de juros.

Já o **resultado nominal – “abaixo da linha” foi deficitário**, de R\$ 443.261.564,37, indicando possível aumento da dívida consolidada líquida.

Dou razão à Diretoria do TCE/CE quanto à necessidade de, no caso de divergências entre os resultados nominais “acima da linha” e “abaixo da linha”, apresentar em notas explicativas os itens que deram causa a elas. Destarte, acho por bem **recomendar** à atual gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que, quando da elaboração do Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal, publique nota explicativa indicando os itens causadores de eventuais divergências entre os resultados nominais calculados pelos critérios “abaixo da linha” e “acima da linha”.

5 TRANSPARÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL

A transparência é instrumental. Ínsito a ela há variados propósitos, tais como o de prestação de contas e o de apoio ao exercício do controle social.

Além disso, grandes são as vantagens da transparência pública orçamentária, a saber: a) clareza acerca do uso de fundos públicos, para que os agentes possam ser responsabilizados pela eficácia, eficiência e efetividade das ações; b) prevenção da corrupção e manutenção de altos níveis de integridade no uso de fundos públicos; c) inclusão social acerca dos impactos das políticas públicas; com possibilidade de ajustes e correções de rumo; d) promoção de confiança

acerca do bom e regular uso dos recursos públicos; e d) apoio na consecução de melhores resultados fiscais e políticas públicas mais responsivas, impactantes e equitativas.

Para fins de análise da transparência na Administração Pública municipal, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE baseou-se em consultas ao portal da transparência do Poder Executivo municipal e ao sítio eletrônico da Secretaria de Finanças de Fortaleza, além de consulta às publicações nos Diários Oficiais.

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

Após consulta ao portal da transparência do Poder Executivo Municipal na data de **30/08/2021**, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE verificou o **cumprimento das exigências dos requisitos de transparência previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal** (art. 48, § 1º, incisos I e II⁴⁸; art. 52⁴⁹ e art. 55, § 2º⁵⁰) e no **Decreto nº 7.185/2010** (art. 7º, incisos I e II⁵¹).

48 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”.

49 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 e composto de:

I – balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II – demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

50 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.”

51 Art. 7º do Decreto nº 7.185/2010. “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;

TRANSPARÊNCIA CONFORME A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, após consulta realizada no dia **30/08/2021** no portal da transparência do Poder Executivo Municipal, constatou o cumprimento dos requisitos de transparência previstos no art. 8º, §1º e §3º, incisos I, II e VIII, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)⁵².

DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÃO EM DADOS ABERTOS⁵³

No que tange aos dados abertos governamentais, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, em consulta realizada, na data de 05/07/2022, ao portal da transparência do Município de Fortaleza, especificamente às seções relacionadas aos dados abertos (<https://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/dadosAbertos> e <https://dados.fortaleza.ce.gov.br/>), verificou a disponibilização de diversos documentos contendo

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

c) arrecadação, inclusive referente a recursos extraordinários.”

52 Art. 8º da LAI. “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.”

53 Dados abertos governamentais são, segundo o Open Data Handbook, da Open Knowledge Foundation: “Dados produzidos pelo governo e colocados à disposição das pessoas de forma a tornar possível não apenas sua leitura e acompanhamento, mas também sua reutilização em novos projetos, sítios e aplicativos; seu cruzamento com outros dados de diferentes fontes; e sua disposição em visualizações interessantes e esclarecedoras.” (OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION. **Open Data Handbook**. Disponível em: <https://opendatahandbook.org>)

Gabinete do Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima

Processo nº 08861/2020-7 – Prestação de Contas de Governo

dados sobre o e-SIC (Sistema Eletrônico de Serviço de Informação ao Cidadão), assim como manifestações da Ouvidoria, informações dos servidores municipais, diárias, além de outros conjuntos de dados relacionados a temas como Economia, Educação, Saúde, Gestão Pública e Transporte, considerando atendidos o art. 8º, §2º e §3º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)⁵⁴.

CONCLUSÃO

Considerando que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), por força do art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, c/c art. 1º, inciso III, da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, mediante a emissão de parecer prévio, que irá subsidiar o julgamento das contas de governo na respectiva Câmara Municipal, nos termos do art. 42, §2º da Constituição do Estado do Ceará;

Considerando que foram identificadas **falhas que ensejam a emissão de ressalvas**:

(INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO) Necessidade no aprimoramento dos indicadores de programa e metas físicas dispostos no PPA 2018-2021, considerando a falta de planejamento inicial ou a deficiência na execução dos programas, tendo em vista uma quantidade considerável dos programas avaliados, com o nível de execução foi baixo ou nulo;

Impossibilidade de monitoramento da execução das metas físicas e financeiras do PPA 2018-2021, na forma disciplinada no art. 10 do PPA e com a participação da sociedade no acompanhamento e avaliação, como determinou o art. 13 do PPA, devido à ausência desses dados no Portal da Transparência do Município;

Falta de transparência nos Portais do Município dos dados relacionados à execução das metas físicas e financeiras contidas no PPA 2018-2021;

54 Art. 8º da LAI. [...] § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos: [...] III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;



Ausência de evidenciação no Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da previsão de renúncia de receita e das medidas de compensação, apesar da existência de leis de concessão de benefícios fiscais;

Ausência de evidenciação no Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia da Lei Orçamentária Anual, dos dados correspondentes a despesa, conforme disciplina o art. 165, § 6º, da Constituição Federal;

Ausência de evidenciação na Lei Orçamentária Anual das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, conforme orienta art. 5º, inciso II da LRF;

(EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA) Aumento do saldo da Dívida Ativa, indicando que não está havendo a intensificação de sua cobrança, mas a inatividade da Administração Municipal em cobrar e recuperar esses direitos;

(DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS) Ausência de divulgação de notas explicativas em relação ao déficit orçamentário evidenciado no Balanço Orçamentário e sobre o déficit orçamentário observado em diversas fontes de recursos;

Ausência de apresentação de Quadro do Superávit/Déficit Financeiro por fonte de recurso, utilizando a mesma codificação da fonte disposta na Lei Orçamentária Anual;

(DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO) Ausência de envio na documentação inicial da prestação de contas de governo dos dados detalhados por montante utilizados no cálculo do percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

(DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE) Ausência de envio na documentação inicial da prestação de contas de governo dos dados detalhados por montante utilizados no cálculo do percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS);

(ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL) Ausência de divulgação de notas explicativas contendo a meta e a execução de resultado primário considerando ambas as metodologias (MDF e LDO);

Impossibilidade de identificação das despesas classificadas por identificador de resultado primário nas peças orçamentárias e Balanço Geral;

Divergência na elaboração do quadro ajuste metodológico para comparação entre os resultados nominais calculados pelos critérios “abaixo da linha” e “acima da linha”, em desacordo com o MDF/STN;

Considerando tudo mais que dos autos consta;

VOTO, em consonância com a Diretoria de Contas de Governo, mas discordando do Ministério Público de Contas, nos termos seguintes:

a) emitir parecer prévio à Câmara Municipal de Fortaleza (CE) pela **aprovação das contas de governo** do município, relativas ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, considerando-as **regulares com ressalva**;

b) **recomendar** à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE), que:

b.1) aprimore o processo de elaboração e acompanhamento dos indicadores de programas e metas físicas dispostos no Plano Plurianual, sendo imprescindíveis a seleção e validação dos referidos indicadores bem como a análise prévia das fontes de dados a serem utilizadas no procedimento;

b.2) avalie e o monitore periodicamente a realização dos objetivos, metas e ações dos programas de governo constantes dos Planos Plurianuais, disponibilizando nos seus portais de transparência os dados relacionados à execução física e financeira, aos indicadores de programas e às metas físicas dispostas no Plano Plurianual;

b.3) crie mecanismos de incentivo à participação do cidadão no processo de planejamento, execução e acompanhamento dos indicadores e metas disciplinados no Plano Plurianual;

b.4) adote medidas para evidenciar na Lei de Diretrizes Orçamentárias as estimativas da renúncia da receita e suas medidas compensatórias, para que se possa observar com a devida transparência os incentivos fiscais concedidos, e assim avaliar o seu impacto e real retorno;

b.5) elabore o Demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira,

tributária e creditícia, da Lei Orçamentária Anual, conforme determinado pela Constituição Federal em seu art. 165 § 6º;

b.6) adote medidas para apresentar, 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, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b.7) adote providências, sejam administrativas sejam judiciais, para arrecadar a dívida ativa;

b.8) encaminhe nas futuras prestações de contas de governo Quadro de Superávit/Déficit Financeiro contendo os saldos dos exercícios anteriores;

b.9) envide esforços no controle da execução orçamentária em relação ao resultado das fontes de recursos, apresentando notas explicativas no Balanço Geral e em outros demonstrativos publicados, a indicação das causas dos déficits orçamentários;

b.10) 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;

b.11) 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;

b.12) apresente notas explicativas nos Demonstrativos do Resultado Primário e Nominal (divulgados no SICONFI, no Portal da Transparência e no Balanço Geral), demonstrando os valores de meta e execução do resultado primário, utilizando as metodologias de cálculo constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Manual de Demonstrativos Fiscais;

b.13) que crie mecanismos que possibilitem a identificação das despesas classificadas por identificador de resultado primário, conforme a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nas peças orçamentárias e no Balanço Geral; e

