



ESTUDO TÉCNICO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO

Edição IV - Execução por programa



Fortaleza
PREFEITURA

Controladoria
e Ouvidoria

EQUIPE TÉCNICA DE COORDENAÇÃO E ELABORAÇÃO DO ESTUDO TÉCNICO – PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO

Edição IV – Execução dos Programas

Coordenação Técnica Geral

Maria Christina Machado Publio

Equipe Técnica de Elaboração

Lilian Castelo Campos

Maria Eduarda Martins Conegundes

Francisco Dario de Alencar Timbó Filho

Giovana Luciano Pereira e Silva

1. INTRODUÇÃO

O Estudo Técnico Prestação de Contas de Gestão/2022 é um documento que apresenta uma seleção de processos de prestação de contas de gestão do Tribunal de Contas do Ceará (TCE/CE) dividindo-os em temáticas, com vistas a identificar as principais ocorrências apontadas pelo TCE/CE relacionadas a um determinado grupo, bem como, os problemas que ensejam alguma irregularidade.

O documento é resultante da análise dos certificados, pareceres e acórdãos do TCE/CE relacionados aos processos de prestação de contas de gestão dos órgãos e entidades da Prefeitura Municipal de Fortaleza, referente ao período de 2014 a 2022.

Desta análise, observou-se que das prestações de contas julgadas, 34% foram consideradas regulares com ressalva ou irregulares, podendo acarretar multa e/ou imputação de débito.

Prestações de Contas Julgadas - 2014 a 2022

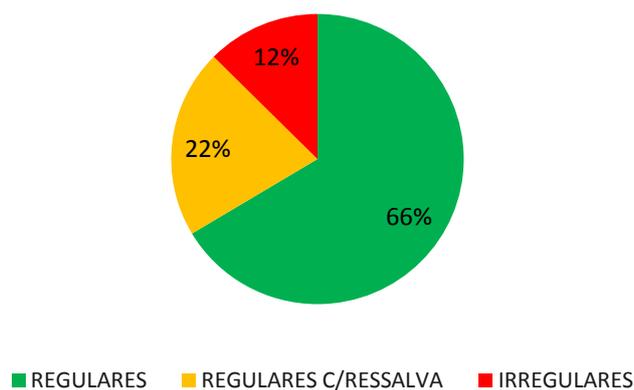


Gráfico 01: Prestações de contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF julgadas pelo TCE/CE

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município.

**Controladoria
e Ouvidoria**

Adicionalmente, realizou-se análise de conteúdo em 1084 processos de PC's, com vistas a identificar as principais ocorrências apontadas pelo referido órgão de Controle Externo, o que resultou na identificação de 1115 ocorrências que foram agrupadas em 39 grandes grupos, conforme verifica-se na Tabela 01.

Grupo Ocorrências		Quantidade	Grupo Ocorrências		Quantidade
1	Contrato	297	21	Receita	4
2	Documentação IN TCM 03/2013	252	22	Despesa com Pessoal	4
3	Demonstrações Contábeis	119	23	Servidor Comissionado	4
4	DEA	52	24	Despesa Indevida	3
5	Consignação	51	25	Aumento de despesas	3
6	Documentação TCE	50	26	Despesas Extraorçamentárias	2
7	Licitação	48	27	SIM	2
8	Prazo	36	28	Bolsista	2
9	Parceria	21	29	Empenho	2
10	Notas explicativas	20	30	Patrimônio Público	2
11	Conciliação Bancária	19	31	Fracionamento de despesa	2
12	Restos a Pagar	19	32	Adiantamento de Clientes	2
13	Execução dos programas	18	33	LRF	2
14	Cessão	17	34	Desvio de finalidade	1
15	Convênio	13	35	Vencimentos de agentes públicos	1
16	Acumulação de Cargos Públicos	12	36	Unidade Gestora	1
17	Saúde	10	37	Cooperação Técnica	1
18	Diárias	9	38	Bens Móveis	1
19	Contrato de Gestão	7	39	Pagamento Indevido	1
20	Relatórios Orçamentários	5			
Total Geral			1115		

Tabela 01 – Agrupamentos das ocorrências verificadas em 1084 prestações de contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF no período de 2014 a 2022.

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município

Dessa forma, vale salientar que as ocorrências relacionadas à “Execução dos programas” constituem-se dentre as 15 fragilidades mais observadas nos certificados, pareceres e acórdãos emitidos pelo TCE.

Com base nisso, escolheu-se esse grupo como objeto da quarta edição desse estudo técnico, onde evidencia-se as principais fragilidades apontadas pela corte de contas, detalhando-se ainda a interpretação da equipe técnica do TCE/CE diante da ocorrência, a legislação utilizada e os processos relacionados à ocorrência.

Dessa forma, ressalta-se que tal estudo caracteriza-se como uma importante ferramenta na busca da plena regularidade das contas públicas e da melhoria na execução dos processos, mormente quando, a partir das informações verificadas, pode-se implementar controles internos que atuem como barreira e ou defesa com vistas a mitigar os riscos de recorrência das fragilidades identificadas pelo TCE/CE, assim como também subsidiar os gestores municipais.

2. OCORRÊNCIAS OBSERVADAS NO GRUPO DE EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS

Em relação aos apontamentos do TCE/CE relacionadas à Execução dos Programas, observou-se 01 (uma) ocorrência-resumo, conforme observa-se no quadro 01. Destaca-se ainda os processos de prestação de contas que possuem relação com cada um deles.

Na análise dos Certificados do TCE/CE foi possível observar que a ocorrência acerca de Execução de Programas aparece repetidamente como causa de irregularidade nos processos de Prestação de Contas de Gestão.

Grupo de Ocorrências: Execução de Programas		
Ocorrência Resumo	Nº de Ocorrências	Processos relacionados
Baixa execução/Inexecução de Programas/Projetos previstos no Orçamento Anual - LOA	18	07850/2019-8; 08872/2018-5; 08886/2018-5; 11725/2018-7; 12056/2018-6; 17370/2019-0; 17414/2019-5; 17417/2019-0; 17747/2019-0; 17760/2019-2; 18380/2018-1; 25567/2019-4; 25619/2019-8.

Quadro 01 – Ocorrências resumo relacionadas a Execução de Programas.
Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município.

Verifica-se, que essa ocorrência deriva da análise contábil do balanço orçamentário, da razão tirada entre a despesa empenhada e a dotação atualizada, esse percentual gera o nível de execução orçamentária. De todos os certificados que apresentaram essa ocorrência, o menor valor registrado de percentual foi de 2% e o maior foi de 66%.

Dessa forma, é importante esclarecer alguns conceitos iniciais a respeito do tema. O plano plurianual – PPA é o plano estratégico do governo onde é feito a agenda do chefe do executivo para os próximos 4 anos. Dentro dele existem três dimensões: a dimensão estratégica, a dimensão tática e a dimensão operacional, onde essa última não constará no PPA, e sim, na Lei Orçamentária Anual – LOA.

Segundo o PPA 2022-2025 de Fortaleza, a dimensão estratégica consiste em eixos estratégicos e áreas temáticas. O eixo estratégico representa o elemento de planejamento que organiza a atuação governamental de forma integrada, articulada e sistêmica, com o propósito de direcionar as políticas públicas para proporcionar uma vida mais digna a todos os moradores dos diversos territórios que integram nossa cidade e é aferida por dois indicadores: o resultado estratégico e o indicador estratégico. Por outro lado, a área temática

é a área setorial e intersetorial onde o eixo é desdobrado. A dimensão estratégica é desdobrada em programas, que correspondem a dimensão tática.

Os programas (Dimensão Tática) consistem no instrumento de organização da ação governamental, visando ao alcance dos resultados desejados, tanto no nível das áreas temáticas quanto no dos eixos, na perspectiva da solução ou da amenização de problemas, do atendimento de demandas ou da criação/aproveitamento de oportunidades de desenvolvimento para a população fortalezense. Ou seja, o programa é o conjunto de ações governamentais que visa atender as diferentes necessidades da sociedade, ele é o elo entre o PPA e a LOA (PPA 2022-2025, Lei nº 11.188/2021).

Ademais, os programas são divididos em finalísticos, que gera bens e serviços para a sociedade, prioritariamente, ou para o governo, de forma secundária; em administrativos, voltado para o funcionamento da máquina administrativa do município; e em especiais, que não contribuem de forma direta para a entrega de bens e serviços para a sociedade.

As ações governamentais são os bens e serviços para a população e correspondem a dimensão operacional do PPA, mas não consta no mesmo, e sim na LOA. Como podemos conferir no desenho metodológico abaixo:

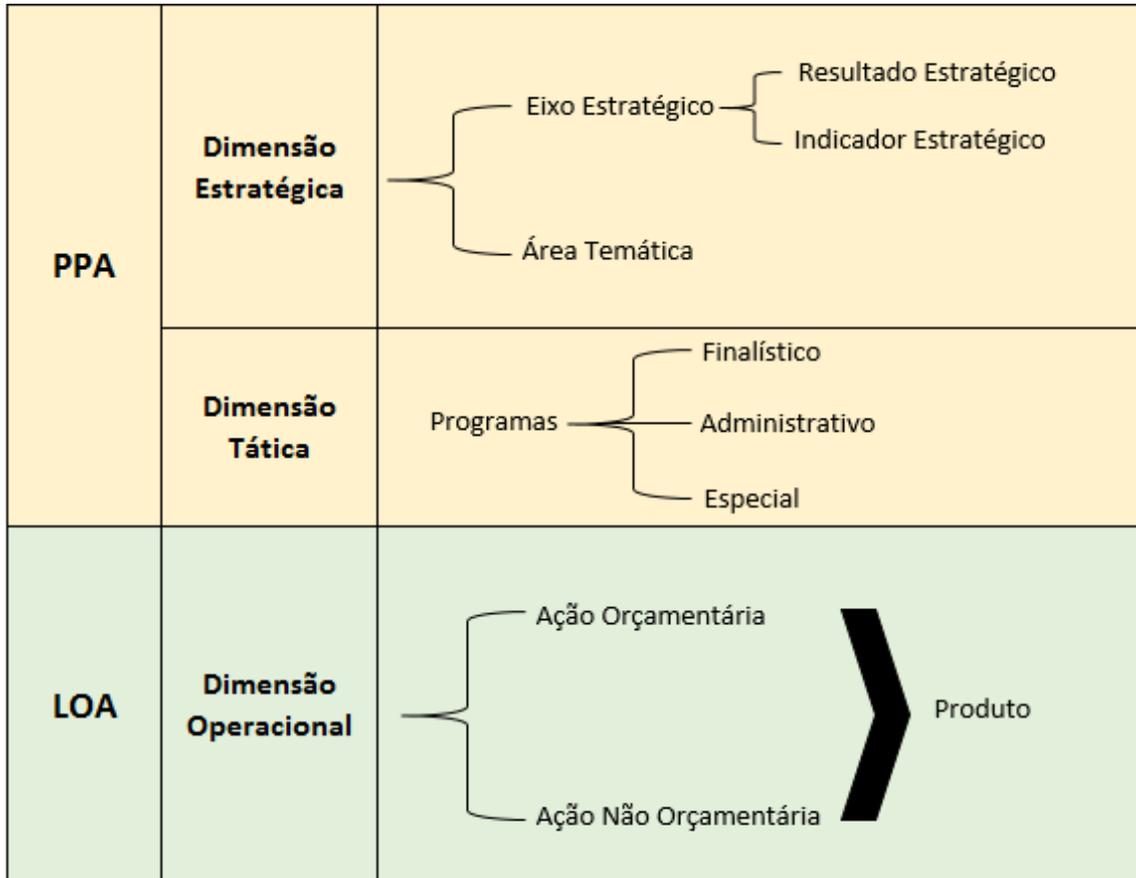


Figura 01 - Desenho metodológico do PPA 2022-2025 de Fortaleza

Fonte: Controladoria e Ouvidoria Geral do Município.

Logo, a inexecução ou baixa execução dos programas e ações lesam as políticas públicas programadas pelo governo para atender a sociedade e mostram falha no planejamento.

De acordo com o TCE/CE, essa situação evidencia a fragilidade dos instrumentos de planejamento, dada a baixa execução/inexecução de Programas/Projetos previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei Municipal n.º 10.660/2017, contrariando o dever do Estado de exercer a função de planejamento, previsto no art. 174 da Constituição Federal de 1988 e no art. 1º, §1º, da Lei Complementar n.º 101/2000:

**Controladoria
e Ouvidoria**

“Art. 174, CF: Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e **planejamento**, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”

“LC 101/2000, art. 1º, §1º: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.”

Ademais, evidencia ausência de planejamento ou sua inadequada implementação, inviabilizando o cumprimento das finalidades do órgão ou entidade, estando em afronta aos princípios da Administração Pública, notadamente, os da legalidade, finalidade, supremacia do interesse público e eficiência.

Dessa forma, as previsões orçamentárias, submetidas ao processo legislativo, mesmo considerando o contexto do orçamento autorizativo, traduzem a concretização de decisões constitucionais e legais que requerem dispêndio de recursos públicos. Assim, ainda que a discricionariedade seja fundamental para que a Administração Pública defina a melhor forma de alcançar esses fins constitucionais e legais, ela se traduz também como um dever, voltado à satisfação dos interesses públicos, ficando assim, a cargo do gestor público utilizar-se dos mecanismos apresentados na referida Lei como guia para a tomada de decisão, para um melhor planejamento na elaboração do seu Orçamento, otimização das receitas e despesas, qualidade e efetividade dos gastos e transparência na execução orçamentária e financeira.

Ademais, o TCE também recomenda um planejamento efetivo para garantir o equilíbrio das contas públicas, como pode ser observado no processo nº 18380/2018-1, no certificado nº 216/2018:

“...ao elaborar o orçamento anual da Unidade Gestora, o Gestor busque, em uma ação planejada e transparente, conciliar as suas prioridades com as disponibilidades orçamentárias e financeiras, de forma a garantir o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.”

Na sequência, foram observadas algumas defesas na análise dessa ocorrência que foram acatadas pelo TCE, entre elas se destacam 03 (três): decisão de gestão impactada por mudanças externas do projeto (Processo nº 07850/2019-8), vencimento de contrato com o banco sem renovação posterior e planejamento e execução orçamentária não sendo competência da unidade orçamentária.

Logo, foram observados nos processos que não possuem prestação de contas julgadas irregulares e aplicação de multa por consequência dessa ocorrência, mas apresentam determinação ou recomendação como penalidades, como pode ser observado nos acórdãos nº 3482/2021 e 1479/2022, respectivamente:

“**DETERMINAÇÃO** à atual gestão para que envide esforços para executar os projetos que foram programados no orçamento, bem como para que planeje adequadamente a elaboração da lei orçamentária anual, a fim de evitar discrepâncias entre o que foi planejado e o que será devidamente executado, de modo que este instrumento legal, que se submete ao crivo do processo legislativo, não venha a figurar como mera peça fictícia.”

“...**recomendação** ao Conselho Gestor do Fundo, considerando a inexecução orçamentária evidenciada nestes autos e as competências estabelecidas no art. 4º da LC nº 255/2018, que avaliem a conveniência e oportunidade de adotar providências no sentido de tornar viável a operacionalização do Fundo, e de adequar o seu planejamento orçamentário, com vistas a aperfeiçoamento da função de planejamento no âmbito da gestão do Fundo e do cumprimento de seus objetivos.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Prestação de Contas de gestão caracteriza-se como instrumento que visa assegurar a transparência e a responsabilidade sob os atos de administração e gerência de recursos públicos, praticados pelos chefes e demais responsáveis de órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta (ordenadores de despesas), inclusive das Fundações Públicas, de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nessa perspectiva, o órgão de controle externo, TCE/CE, analisa as Prestações de Contas de gestão dos órgãos e entidades da PMF, por meio do exame da documentação encaminhada pelos jurisdicionados, da compilação de dados extraídos do Sistemas de Informações Municipais (SIM) e da solicitação de informações, podendo julgar as contas em regulares, regulares com ressalva ou irregulares.

Assim, os principais produtos dessa análise e julgamento (certificados, parecer e acórdão) foram a base para este estudo técnico, no qual foram identificadas inicialmente 1115 ocorrências, divididas em 39 grupos. Por fim, a partir deste levantamento realiza-se a análise de conteúdo com vistas a detalhar as fragilidades.

Dessa forma, espera-se, a partir da identificação e da análise das fragilidades apontadas pelo TCE/CE, em relação às prestações de contas de gestão, atingir o objetivo principal deste Estudo Técnico de trazer informações úteis para a tomada de decisão e para a implementação de controles internos preventivos, com vistas a: mitigar o risco de recorrência das falhas; reduzir o número de prestações de contas julgadas regulares com ressalva e irregulares; bem como resguardar os gestores públicos municipais.



Fortaleza
PREFEITURA

Controladoria
e Ouvidoria

Equipe Técnica de Elaboração

Lilian Castelo Campos

Lilian Castelo Campos

Célula Gestão de Regularidade

Matrícula: 119880-01

Maria Eduarda Martins

Maria Eduarda Martins

Célula Gestão de Prestação de Contas

Matrícula: 125781-07

Francisco Dario de A. Timbó Filho

Francisco Dario de Alencar Timbó Filho

Célula Gestão de Prestação de Contas

Matrícula: 136249-01

Giovana Luciano Pereira e Silva

Giovana Luciano Pereira e Silva

Célula Gestão de Prestação de Contas

Matrícula: 138823-01



Fortaleza
PREFEITURA



Este documento é cópia do original e assinado digitalmente sob o número AUHQMUUY

Para conferir o original, acesse o site <https://assineja.sepog.fortaleza.ce.gov.br/validar/documento>, informe o malote 3007702 e código AUHQMUUY

ASSINADO POR: