



RELATÓRIO DE AUDITORIA

ORDEM DE AUDITORIA N.: 2848/2023/1

UNIDADE AUDITADA: PM DE PORTO ALEGRE

MUNICÍPIO: PORTO ALEGRE

PERÍODO EXAMINADO: 01/01/2018 a 31/08/2023

EQUIPE DE AUDITORIA: EDA REGINA DOEDERLEIN SCHWARTZ
GUILHERME GRASSI MANFRIN
LEANDRO TORRES
SABRINA MACHADO CHIES

A presente análise fundamenta-se no disposto nos artigos 31 e 70 a 75 da Constituição Federal; no artigo 70 da Constituição Estadual; na Lei Complementar Federal n. 101/2000; na Lei Estadual n. 11.424/2000 (Lei Orgânica do TCE/RS); na Resolução n. 1.028/2015 (Regimento Interno do TCE/RS), e nas diretrizes e práticas das Normas de Auditoria Governamental – NAG (Resolução n. 946/2012) e das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público – NBASP (Resolução n. 1.108/2019).

O exame dos itens auditados, levado a efeito por procedimento amostral, evidenciou as seguintes inconformidades:



SUMÁRIO

- 1 INTRODUÇÃO
- 2 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS
- 3 CONCEITUAÇÃO
- 4 BASE LEGAL PARA A EXISTÊNCIA DE FUNDOS MUNICIPAIS
- 5 CONDIÇÕES DE CRIAÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS
- 6 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS FUNDOS MUNICIPAIS
- 7 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL
- 8 REVERSÃO DE SALDOS DE FUNDOS MUNICIPAIS - LC Nº 869/2019
- 9 DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DE FUNDOS MUNICIPAIS - DECRETO Nº 21.021/2021
- 10 DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DE FUNDOS MUNICIPAIS - DECRETO Nº 20.061/2018
- 11 LEI COMPLEMENTAR Nº 985, DE 21/09/2023
- 12 LEI COMPLEMENTAR Nº 987, DE 29/09/2023
- 13 AUDITORIA DO TCE-RS
 - 13.1 Fundos Municipais Examinados
 - 13.1.1 Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM
 - 13.1.2 Fundo Municipal de Apoio ao Sistema Cicloviário - FMASC
 - 13.2 Fundo Municipal do Idoso - FUMID e Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - Funcriança
 - 13.2.1 Acompanhamentos realizados na gestão do FUMID e do Funcriança - Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2
 - 13.2.2 Desvinculação de Recursos do FUMID e do Funcriança - Valores de doações de contribuintes a serem recompostos pelo Executivo Municipal
 - 13.2.3 Falta de conhecimento do impacto das desvinculações nas políticas públicas de atenção ao idoso e às crianças e aos adolescentes
 - 13.2.4 Recursos vinculados do FUMID e do Funcriança registrados contabilmente como livres para aumentar a capacidade de pagamento do Executivo Municipal para contratar financiamentos
 - 13.2.5 Ausência de plano de trabalho e de projeto específico para aplicação de recursos pelo COMUI
 - 13.2.6 Falta de transparência dos projetos e parcerias celebradas relativas ao FUMID e ao Funcriança
 - 13.3 Achados de Auditoria
 - 13.3.1 Fontes de recursos do FRDM não previstas em lei. Infringência



aos Princípios da Legalidade e da Hierarquia das Normas

13.3.2 Falta de previsão orçamentária dos ingressos e saídas de recursos do FRDM

13.3.3 Falta de publicização de informações do FRDM no DOPA-e e na internet. Não atendimento aos princípios da transparência e acesso às informações públicas

13.3.4 Aplicação de recursos do FRDM somente em passivos da administração municipal

13.3.5 Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS - Desvinculação dos recursos destinados ao fundo, baixa execução orçamentária e prejuízos à política habitacional do município

13.3.6 Ausência de informações da aplicação de recursos do FMHIS e da atuação do Conselho Gestor

13.3.7 Fundo Municipal de Iluminação Pública - FUMIP - Desvinculação de recursos destinados à infraestrutura urbana de iluminação pública - Fragilização de Política Pública

13.3.8 Não formalização da composição do Conselho Gestor do FMASC e não exercício de suas competências

13.3.9 Falta de operacionalização do FMASC por não exercício das atribuições da EPTC e da Secretaria de Mobilidade

13.3.10 Recursos do FMASC previstos nos PPAs e nas LOAs não aplicados nas políticas públicas cicloviárias. Não atingimento de metas.

13.3.11 Falta de ingressos de receitas nos FMASC

13.3.12 Não aplicação de recursos de fundos municipais nas políticas públicas para os quais foram criados para sobra de disponibilidades financeiras

14 CONSIDERAÇÕES FINAIS

15 CONCLUSÕES

16 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

17 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO



1 INTRODUÇÃO

Trata-se de fiscalização, na modalidade auditoria de propósito específico, com o objetivo de conhecer a organização dos fundos públicos municipais, em seus aspectos legal, contábil e operacional. Como escopo, estabeleceu-se o exame dos fundos públicos municipais infraconstitucionais que compõem o orçamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Esse escopo foi definido em decorrência da Informação nº 28/2023 (peça 5325811), que tratou do conteúdo da Representação nº 004/2021 do Ministério Público de Contas - MPC. Essa Representação, por sua vez, foi autuada a partir de denúncia do Fórum Municipal dos Conselhos da Cidade de Porto Alegre – FMCC sobre supostas irregularidades na extinção de alguns fundos municipais e reversão de até 90% dos saldos de fundos vigentes para novo fundo criado pela Lei Complementar municipal - LC nº 869/2019, o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM (peças 3314102 e 3314096). Abrangeu, especialmente, os exercícios de 2019 e 2020.

Após os exames realizados, tendo em vista as limitações da auditoria, não foi possível se certificar de que não houve prejuízo na perfectibilização de políticas públicas para as quais os fundos municipais infraconstitucionais foram criados. Além disso, considerando a necessidade de aprofundamento dos exames quanto à legislação, fonte e aplicação de recursos com indícios de irregularidades (Subitens 3.4. e 3.5 da Informação); os valores envolvidos; os fatos relevantes ocorridos a partir de 2021 relatados na Informação, em especial a tramitação de dois Projetos de Lei Complementares para extinção de outros fundos municipais e a vigência do Decreto Municipal nº 21.021/2021 (Item 5 da Informação); a possibilidade de extinção de fundos municipais (Item 4 da Informação); os achados de auditoria relatados (Item 6); recomendou-se a **abertura de procedimento especial de fiscalização** para averiguação mais aprofundada dos fatos e suas devidas responsabilizações, sugerindo-se a extensão do período de análise da matéria até 2023. Com isso, a Presidência autorizou a abertura do presente Processo de Contas Especiais.

Importante registrar que o Serviço de Auditoria de Porto Alegre - SPA vem realizando auditorias e acompanhamentos da gestão dos fundos municipais desde o exercício de 2014, pelo menos, quais sejam:

- Processo de Inspeção Especial nº 10909-0200/15-2 - despesas não analisadas pela Divisão da Despesa Pública da CGM: Fundos Municipais, *do qual se originaram as análises objeto do Processo de Contas de Gestão nº 2134-0200/16-5, do Processo de Inspeção Especial nº 007040-0200/17-2 e da Informação nº 023/2017*. Cabe referir que a estrutura e as competências da Divisão e Despesa Pública sofreram alterações normativas como a da LC nº 625/2009 pela LC nº 947/2022. As alterações legislativas ocorridas **não foram objeto de exame por esse serviço de auditoria**;

- Processo de Contas de Gestão nº 1518-0200/15-0 - arrecadação e execução Orçamentária do Fundo Municipal de Saúde (*o processo tratou sobre a assistência farmacêutica municipal, em especial os medicamentos e materiais hospitalares; atualmente se encontra no SPA para monitoramento em 2021 a 2023 quanto à efetiva implementação das medidas propostas nos planos de ação elaborados pelo Executivo Municipal de Porto Alegre - Decisão n. TP-0524/2019, de 20/11/2019. O exame do plano de ação foi objeto da Informação nº 005-2019 do SPA*);

- Processo de Inspeção Especial nº 21358-0200/20-0 sobre campanha publicitária com recursos do Fundo Municipal da Saúde;

- Processo de Contas de Gestão nº 2134-0200/16-5 - incipiência na obtenção de



receitas pelos Fundos Municipais vinculados à Secretaria Municipal de Cultura (*Decisão nº TP-0166/2021 de 16/06/2021 recomendou ao atual Administrador que corrija e evite a reincidência do apontamento*);

- Informações nº 051/2016 e nº 012/2017 sobre possíveis atrasos nos repasses para entidades assistenciais e que recebem recursos do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUNCRIANÇA;

- Processo de Inspeção Especial nº 007040-0200/17-2, integrado pela Informação nº 013/2017, sobre objetivos, estrutura, legislações, Conselhos Municipais, ingresso de recursos e aplicações dos Fundos Municipais do Idoso - FUMID e do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUNCRIANÇA (*processo encerrado, mas que possui edocs para acompanhamento da matéria: nº 017042-0299/21-9, nº 016533-0299/21-3, nº 008401-0299/21-2 e nº 000846-0200/20-3*);

- Informação nº 023/2017 sobre indícios de que recursos de fundos municipais seriam depositados no caixa único do município, sendo que muitos teriam valores a receber da Secretaria Municipal da Fazenda - SMF, em 31/12/2016, sem a aplicação de correção monetária/juros. A Informação foi juntada ao Processo de Inspeção Especial nº 007040-0200/17-2. Com exceção do FUMID e do FUNCRIANÇA, a regularidade dos repasses dos demais fundos municipais tratados na Informação nº 023/2017-SPA não foram objeto de acompanhamento;

- Informação nº 040/2018 sobre verificação quanto a depósito de recursos de doações diretamente nas contas bancárias específicas do FUMID e do FUNCRIANÇA e se esses recursos estariam sendo repassados às entidades conveniadas sem a ocorrência de atrasos injustificados. Juntada ao Processo de Inspeção Especial nº 007040-0200/17-2;

- Edoc nº 017997-0299/21-5 – Auditoria nas contas do Conselho do Idoso e Fundo do Idoso;

- Auditoria nº 757/2021/1 - Papéis de Trabalho - Informações sobre os Fundos Municipais não divulgadas - legislação de transparência e acesso à informação. Recomendação: criação, no espaço do controle social do portal eletrônico, de ferramenta de pesquisa direta da execução financeira-orçamentária dos Fundos Municipais;

- Processo de Representação do MPC nº 012057-0200/18-1, integrado pela Informação nº 043/2018, que tratou, dentre outros, da utilização de recursos do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente – FUNPROAMB em desacordo com as diretrizes estabelecidas pelo COMAM. Constatou-se inconformidade por conta da utilização de recursos do FUNPROAMB durante o exercício 2017 em rubricas previamente vetadas pela Resolução nº 03/2015 (*processo se encontra no MPC desde 15/09/2023*);

- Documento Nº 013182-0299/20-7 sobre aplicação de verbas do FUNPROAMB, ao qual foi anexada a Informação nº 036/2021 - SPA, cuja conclusão foi "Não foram constatadas ilegalidades ou riscos que cumpram os requisitos necessários para determinação de abertura de inspeção especial" (*arquivado*);

- Processos de Contas de Gestão nº 2638-0200/14-0 e nº 2660-0200/15-2 - irregularidades na gestão do Funmercado (*processos sobrestados, conforme verificado em 21/11/2023*);

- Processo de Inspeção Especial nº 30344-0200/19-2, integrado pela Informação nº 042/2021 - utilização de recursos do FUNMERCADO para recuperação do Mercado Público (*arquivado, mas há o edoc nº 010697-0299/22-8 para acompanhamento da concessão do Mercado Público – FUNMERCADO*);



- Processo de Contas Anuais nº 846-0200/20-3 - Seção 7.7.3. - utilização de recursos de fundos municipais - FUNPROMOB e FMHIS - para cobrir insuficiência financeira do município, no total de R\$ 144.342.852,66 em 31/12/2020 (*processo com Decisão, mas sem menção específica ao aponte*).

2 ESCOPO, PROCEDIMENTOS E CRITÉRIOS

Para obtenção das informações e conhecimento do objeto, a equipe de auditoria consultou a legislação específica, os trabalhos anteriores do TCE e de outros tribunais de contas, trabalhos técnicos – como da Secretaria do Tesouro Nacional - STN – e acadêmicos, textos legais, proposições legislativas, os sistemas de dados contábeis do TCE e os documentos e informações fornecidos pelo próprio Executivo Municipal de Porto Alegre em resposta a ofícios encaminhados pela equipe de auditoria.

Os exames foram realizados em conformidade com as Normas Brasileiras de Auditorias do Setor Público – NBASP, em especial às relacionadas às Auditorias de Conformidade, para responder às questões de auditoria decorrentes dos riscos e possíveis problemas identificados pela equipe de auditoria.

A equipe técnica utilizou as metodologias de matriz de planejamento e de achados de auditoria, sendo:

OBJETO DA AUDITORIA: as movimentações financeiras dos principais fundos municipais atingidos pela reversão e pela desvinculação de saldos autorizada pela Lei Municipal nº 869/2019 e pelos Decretos Municipais nº 20.061/2018 e nº 21.021/2021.

OBJETIVO: verificar se a reversão e a desvinculação dos saldos de fundos municipais no período em exame prejudicaram a perfectibilização de políticas públicas para as quais foram criados, e se os recursos financeiros revertidos/desvinculados foram aplicados de acordo com as normas legais.

PERÍODO: exercícios de 2018 ¹ – agosto/2023

VALORES ENVOLVIDOS

- Recursos de fundos municipais desvinculados pelo Decreto nº 20.061/2018: R\$ 270.457.175,41 até julho/2023;

- Recursos de fundos municipais revertidos pela LC nº 869/2019 em 2020, data-base 31/12/2019: R\$ 47.432.669,13;

- Recursos de fundos municipais desvinculados pelo Decreto nº 21.021/2021: R\$ 272.531.598,16.

Total até julho/2023: **R\$ 590.421.442,70**

PRINCIPAIS PROCEDIMENTOS DE AUDITORIA:

As análises realizadas se deram a partir de documentos apresentados e de dados obtidos dos sistemas informatizados:

- levantamento de dados no Sistema de Informações de Auditoria e Prestação de Contas – SIAPC e no Portal da Transparência municipal;



- confirmação dos procedimentos com seus critérios;
- conciliação entre a documentação suporte e seus registros; e
- conferência de cálculos.

CRITÉRIOS:

Na execução da Auditoria, foram utilizadas, principalmente, as seguintes fontes de critérios:

- Lei Complementar municipal nº 869/2019;
- Decreto municipal nº 20.061/2018;
- Decretos municipais nº 21.021/2021;
- Emendas Constitucionais nº 93/2016 e nº 109/2021;
- Leis e Decretos municipais específicos dos fundos municipais analisados;
- Lei Federal nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF;
- Lei Federal nº 12.257/2011 – Lei de Acesso à Informação – LAI;
- Leis e normas contábeis brasileiras aplicadas ao setor público.

LIMITAÇÕES:

No transcurso da execução desta Auditoria, as limitações que surgiram no tocante ao escopo e ao método utilizado nos trabalhos foram: volume de dados superior à capacidade de análise da equipe; novas demandas do TCE, externas ou internas, que tiveram prioridade de atendimento; capacitações, reuniões e férias dos membros da equipe de auditoria.

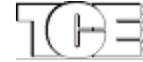
Os registros completos dos exames realizados pela equipe de auditoria constam no Expediente de Auditoria 2848/2023/1 da PM de Porto Alegre.

1. O Decreto nº 20.061/2018 retrocedeu a 2016.

3 CONCEITUAÇÃO

O art. 71 da Lei Federal nº 4.320/1964, que estatuiu as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos dos entes públicos, atribuiu a denominação de **fundos especiais** e conceituou-os como “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços”. Também em termos de conceito, o Consultor de Orçamento Público na Câmara dos Deputados aposentado Osvaldo Maldonado Sanches, propôs o seguinte para fundo especial: “produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, mediante dotações consignadas na Lei de Orçamento, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas” ¹.

Assim, os **fundos públicos** ² são constituídos por recursos especiais destinados à viabilização das políticas, programas e ações públicas, que visam ao atendimento do interesse público. No caso dos fundos municipais, a Prefeitura é a responsável por associar receitas a esses programas e garantir a sua realização. São criados para abrigar contabilmente as receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços. Ou seja, possuem natureza simplesmente contábil. Não possuem personalidade jurídica, por isso não contratam, não se obrigam e não titularizam obrigações jurídicas. Quem o faz são seus gestores.



1. SANCHES, O. M., Fundos Federais: Origens, Evolução e Situação Atual na Administração Federal, pg. 9. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/787/R154-21.pdf?sequence=4>, consultado em 21/08/2023.
2. A denominação 'fundos públicos' adotada para os distinguirem dos fundos privados, foi a utilizada na Proposta de Emenda à Constituição nº 187/2019 e no Projeto de Lei Complementar nº 22/2020, que tratam especificamente dos fundos públicos (ambos em tramitação) e na Instrução Normativa – Receita Federal do Brasil nº 1.863/2018, que dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ.

4 BASE LEGAL PARA A EXISTÊNCIA DE FUNDOS MUNICIPAIS

As diretrizes para criação e funcionamento dos fundos estão previstas Título VII da Lei Federal nº 4.320/64:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

A Constituição Federal de 1988 – CF/88, em relação aos fundos, determina que:

Art. 165. [...].

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

[...]

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

§ 9º Cabe à lei complementar:

[...]



II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

[...]

Art. 167. São vedados:

[...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)

[...]

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

[...].

A edição da **Lei nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF** também trouxe novas determinações concernentes aos fundos públicos:

Art. 8º Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

[...]

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

[...]

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

[...]

5 CONDIÇÕES DE CRIAÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS

- a criação de fundos deve ocorrer por lei complementar, de exclusiva iniciativa



- do Poder Executivo, e dependerá de prévia autorização legislativa (CF/88, art. 167, IX, e art. 165, § 9º, inc. II);
- devem ser regulamentados por decreto executivo;
 - são financiados por receitas especificadas na lei de criação (próprias ou transferidas), daí sua autonomia financeira, sendo vedada a vinculação de receita de impostos - não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal (CF/88, art. 167, IV, e Lei nº 4.320, art. 71);
 - a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações programadas na Lei Orçamentária Anual - LOA ou em créditos adicionais (CF/88, art. 165, § 5º, e Lei nº 4.320, art. 72);
 - a aplicação das receitas deve vincular-se estritamente à realização de atividades e aos objetivos e serviços para os quais os fundos foram criados, ou seja, possuem destinação específica (Lei nº 4.320, art. 71);
 - findo o exercício financeiro, salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo continua pertencendo a ele e será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, ou seja, não serão recolhidas ao Caixa Central (Lei nº 4.320, art. 73, e Lei nº 101 - LRF art. 8º, parágrafo único);
 - dispõem de orçamento próprio, denominado Plano de Aplicação;
 - a decisão de alocação de recursos é descentralizada para a administração do fundo;
 - contam com normas especiais de controle e prestação de contas (normas gerais aplicadas à Administração Pública e normas particulares definidas na lei de criação de cada fundo);
 - na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada (Lei nº 101 - LRF, art. 50, I);
 - as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada fundo, ou seja, os fundos devem constar nos sistemas de informática utilizados pelos entes com a classificação que permita a extração de demonstrações contábeis individualizadas (Lei nº 101 - LRF - art. 50, III);
 - apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta, e, por não possuírem personalidade jurídica, os fundos não são detentores de patrimônio;
 - independente da forma de estruturação, os fundos devem manter controles orçamentários, bancários, contábeis e gerenciais, de modo a permitir a qualquer tempo a comprovação da origem dos recursos recebidos e de sua aplicação nas finalidades previstas em lei, inclusive pelos órgãos e entidades repassadores dos recursos, pelo controle interno e pelo controle externo.

Exemplo de receitas que podem financiar os fundos públicos

- transferências de instituições privadas e de pessoas físicas;
- multas e juros de mora;
- transferências voluntárias intergovernamentais (convênios celebrados com a União e os Estados);
- receitas patrimoniais imobiliárias (aluguéis, taxas de arrendamento, pagos pelo uso do patrimônio do Município);



- receitas patrimoniais mobiliárias (rendimentos resultantes de aplicação no mercado financeiro);
- receitas diversas (renda de eventos; renda de mercados; feiras livres etc.).

6 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DOS FUNDOS MUNICIPAIS

No total, foram identificados 28 fundos públicos instituídos por leis municipais que compuseram a Lei Orçamentária Anual de 2022 do Município de Porto Alegre ¹ e/ou que constam nos dados contábeis do Executivo Municipal de Porto Alegre, conforme consulta ao SIAPC.

Não foram incluídos os fundos que são de obrigatoriedade federal (como o Fundo de Desenvolvimento da Educação - FUNDEB, cod. 31), o Fundo Especial Indenização Petrobrás (cód. 63) e o Fundo de Reparelhamento e Aperfeiçoamento Previdenciário - FRAP (cod. 6067), vinculado diretamente ao Previmpa.

Em R\$ 1,00

	Cod. Recurso	Recurso	Receita	Despesa	Lei de Criação
1	1203	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO – FUNDESP	20.000	14.000	LC nº 340/1995
2	1204	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DA CULTURA – FUNCULTURA	310.000	217.000	LC nº 6.099/1988
3	1205	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURA – FUMPAHC	10.000	7.000	Lei nº 4.349/1977
4	1206	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE APOIO A PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL DE POA - FUMPROARTE	10.000	7.000	Lei nº 7.328/1993
5	1207	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – FUNCRIANÇA	22.335.753	15.635.027	LC nº 628/2009
6	1208	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL REST. REFORMA MANUT. ANIMAÇÃO DO MERCADO PÚBLICO POA - FUNMERCADO / Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio)	5.022.000	3.515.400	Lei nº 5.994/1987
7	1209 ⁽¹⁾	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE COMPRAS COLETIVAS – FUNCOMPRAS	0,00	0,00	Lei nº 7.452/1994, e revogada pela LC nº 869/2019.
8	1211	RECURSOS FUNDO PRÓ DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE ² - FUMPROAMB	8.228.225	5.749.758	Lei Municipal nº 4.235/76, alterada pela Lei nº 6.628/1990
9	1214	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE TURISMO – FUNTURISMO	217.758	152.305	LC nº 447/2000
10	1215	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS – FUMREBOM	12.830.000	12.830.000	LC nº 460/2000, alterada pela LC nº 558/2006
11	1217	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA – FUMIP	40.995.107	41.077.626	Lei nº 9.329/2003



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



12	1218 ⁽¹⁾	RECURSOS FUNDO MONUMENTA PORTO ALEGRE	0,00	0,00	Lei nº 8.936/2002, revogada pela LC nº 869/2019
13	1219	RECURSOS FUNDO DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA PGM DE PORTO ALEGRE	3.929.299	2.750.509	Lei nº 9.877/2005, alterada pela Lei nº 13.474/2023
14	1220	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS - FMDD	479.269	335.488	LC nº 563/2007
15	1222	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO – FUMID	16.515.000	11.560.500	LC nº 444/2008, alterada pela LC nº 660/2010
16	1223 ⁽¹⁾	RECURSOS DO CONSELHO MUNICIPAL SOBRE DROGAS FUNCOMAD	0,00	0,00	LC nº 662/2010
17	1224/ 5201 ⁽²⁾	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE INCENTIVO À RECICLAGEM E À INSERÇÃO PRODUTIVA DE CATADORES - FMRIC	2.000,00	2.000,00	LC nº 807/2016
18	1225	FUNDO ESPECIAL PRÓ-MOBILIDADE	48.210.000	48.210.000	LC nº 766/2015
19	1226	RECURSOS FUNDO MUN. DOS DIREITOS DOS ANIMAIS - FMDA	135.000	135.000	LC nº 696/2012
20	1227	RECURSOS FUNDO MUN. DE INOVAÇÃO DE POA – FIT/POA	200.000	200.000	LC nº 781/2015
21	1228	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SIST. CICLOVIÁRIO - FMASC	12.800.000	12.800.000	LC nº 744/2014
22	1229	RECURSOS FUNDO MUN. DA DEFESA CIVIL - FUMDEC	38.000	38.000	LC nº 821/2017
23	1230	RECURSOS FUNDO MUN. DE SEGURANÇA - FUMSEG	4.325.000	4.325.000	LC nº 822/2017
24	1231	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE GESTÃO DO TERRITÓRIO – FMGT	33.000.000	33.000.000	LC nº 946/2022
25	1232	FUNDO DE REFORMA E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL – FRDM	21.200.000	21.200.000	LC nº 869/2019
26	1233	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE COMBATE AO CORONAVIRUS	100.000	100.000	LC nº 887/2022
27	1234	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO TRABALHO – FMT	160.000	160.000	Lei nº 11/03/2020.
	1331 ⁽³⁾	COMPENSAÇÃO - L.C. 757/2015	14.010.000	9.807.069	LC nº 757/2015
28	7903	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FMHIS	22.952.335	22.900.636	LC nº 612/2009
Total orçamento inicial para 2022			267.854.746	246.601.017	

(1) Não constou na LOA 2022.

(2) O Fundo para Implementação do Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e Humana e o Fundo Municipal de Incentivo à Reciclagem e à Inserção Produtiva de Catadores passaram a ter o mesmo código.

(3) Recursos administrados por intermédio do FUMPROAMB.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Em relação à execução financeira, considerando os últimos exercícios fechados, tem-se que **as receitas vinculadas aos fundos municipais escopo deste trabalho representaram apenas cerca de 3% de todas as receitas realizadas pelo Executivo Municipal de Porto Alegre:**

Cod Recurso	Recurso	Receita Realizada - 2019	%	Receita Realizada 2020	Em R\$ %
0001	RECURSO LIVRE - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	2.243.838.046,74	45,38%	2.494.080.713,54	43,41%
1203	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO	27.726,87	0,00%	7.465,59	0,00%
1204	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DA CULTURA	2.138.865,39	0,04%	120.657,47	0,00%
1205	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURA	192.270,14	0,00%	954,82	0,00%
1206	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE APOIO A PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL DE POA	3.149,19	0,00%	3.511,80	0,00%
1207	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	23.405.348,91	0,47%	28.124.010,38	0,49%
1208	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL REST. REFORMA MANUT. ANIMAÇÃO DO MERCADO PÚBLICO POA/ Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio)	4.340.674,31	0,09%	4.301.731,99	0,07%
1209	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE COMPRAS COLETIVAS	17.039,87	0,00%	4.817,46	0,00%
1211	RECURSOS FUNDO PRÓ DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE - FUMPROAMB	4.524.343,25	0,09%	3.500.861,65	0,06%
1331	FUMPROAMB- COMPENSAÇÕES VEGETAIS - L.C. 757/2015	6.068.912,70	0,12%	5.723.628,94	0,10%
1214	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE TURISMO	785,18	0,00%	158,41	0,00%
1215	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS	5.707.002,65	0,12%	4.264.484,92	0,07%
1217	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA	69.046.788,16	1,40%	62.416.712,55	1,09%
1218	RECURSOS FUNDO MONUMENTA PORTO ALEGRE	1.024.511,66	0,02%	581.491,83	0,01%
1219	RECURSOS FUNDO DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA PGM DE PORTO ALEGRE	4.490.629,64	0,09%	5.901.133,07	0,10%
1220	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS	1.951.859,90	0,04%	1.628.347,45	0,03%
1222	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO	19.217.142,31	0,39%	20.011.483,76	0,35%
1223	RECURSOS FUNCOMAD	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1224	RECURSOS FUNDO IMPLM PROG REDUÇÃO GRADATIVA NÚM VEÍC TRACÇÃO ANIMAL E VEÍC TRACÇA	685,93	0,00%	218,63	0,00%
1225	FUNDO ESPECIAL PRÓ-MOBILIDADE	15.319,98	0,00%	25.471.774,79	0,44%
1226	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DOS ANIMAIS	1.812,95	0,00%	272,82	0,00%
1227	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE INOVAÇÃO DE PORTO ALEGRE	0,00	0,00%	0,00	0,00%



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



1228	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA CICLOVIÁRIO - FMASC	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1229	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DA DEFESA CIVIL - FUMDEC	24.394,37	0,00%	5.376,99	0,00%
1230	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA - FUMSEG	463.490,91	0,01%	97.221,95	0,00%
1231	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE GESTÃO DO TERRITÓRIO	1.539.273,21	0,03%	4.827.004,91	0,08%
1232	FUNDO DE REFORMA E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - FDRM	0,00	0,00%	169.677,37	0,00%
1233	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE COMBATE AO CORONAVIRUS - FUNCVID19	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1234	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO TRABALHO	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1284 ³	FUNDO ESPECIAL - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL	78.596,01	0,00%	71.750,67	0,00%
7903	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	0,00	0,00%	0,00	0,00%
	FUNDOS MUNICIPAIS	144.280.623,49	2,92%	167.234.750,22	2,91%
	OUTRAS RECEITAS (Saúde, educação)	2.556.333.258,76	51,70%	3.084.585.865,35	53,68%
	Total das Receitas Realizadas no Exercício	4.944.451.928,99	100,00%	5.745.901.329,11	100,00%

Cod Recurso	Recurso	Receita Realizada 2021	%	Receita Realizada 2022	Em R\$ %
0001	RECURSO LIVRE - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	2.771.529.396,51	43,98%	2.868.191.776,37	42,77%
1203	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO	441,15	0,00%	1.570,72	0,00%
1204	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DA CULTURA	78.251,44	0,00%	211.930,18	0,00%
1205	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURA	78.251,44	0,00%	1.373,46	0,00%
1206	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE APOIO A PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL DE POA	1.282,54	0,00%	179.534,19	0,00%
1207	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	32.848.887,19	0,52%	31.228.235,58	0,47%
1208	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL REST. REFORMA MANUT. ANIMAÇÃO DO MERCADO PÚBLICO POA/ Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio)	5.551.732,41	0,09%	5.628.091,08	0,08%
1209	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE COMPRAS COLETIVAS	0,20	0,00%	0,82	0,00%
1211	RECURSOS FUNDO PRÓ DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE - FUMPROAMB	3.916.440,03	0,06%	3.868.453,12	0,06%
1331	FUMPROAMB- COMPENSAÇÕES VEGETAIS - L.C. 757/2015	5.300.877,60	0,08%	6.083.262,30	0,09%
1214	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE TURISMO	672,08	0,00%	1.730,27	0,00%



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



1215	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS	1.247.886,39	0,02%	1.359.349,56	0,02%
1217	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA	82.188.433,29	1,30%	88.686.146,81	1,32%
1218	RECURSOS FUNDO MONUMENTA PORTO ALEGRE	2.959.324,52	0,05%	4.312.485,87	0,06%
1219	RECURSOS FUNDO DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA PGM DE PORTO ALEGRE	8.811.128,88	0,14%	5.989.846,26	0,09%
1220	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS	1.330.545,29	0,02%	326.467,32	0,00%
1222	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO	22.962.990,48	0,36%	25.576.747,87	0,38%
1223	RECURSOS FUNCOMAD	0,00	0,00%	150,00	0,00%
1224	RECURSOS FUNDO IMPLM PROG REDUÇÃO GRADATIVA NÚM VEÍC TRACÇÃO ANIMAL E VEÍC TRACÇÃO	1.177,43	0,00%	146,99	0,00%
1225	FUNDO ESPECIAL PRÓ-MOBILIDADE	26.178.174,39	0,42%	1.554.408,56	0,02%
1226	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DOS ANIMAIS	151.289,31	0,00%	19.690,63	0,00%
1227	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE INOVAÇÃO DE PORTO ALEGRE	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1228	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA CICLOVIÁRIO - FMASC	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1229	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DA DEFESA CIVIL - FUMDEC	2.632,17	0,00%	30.866,91	0,00%
1230	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA - FUMSEG	12.071,26	0,00%	460.208,30	0,01%
1231	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE GESTÃO DO TERRITÓRIO	17.553.913,95	0,28%	14.216.377,27	0,21%
1232	FUNDO DE REFORMA E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - FDRM	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1233	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE COMBATE AO CORONAVIRUS - FUNCVID19	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1234	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO TRABALHO	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1284 ⁴	FUNDO ESPECIAL - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL	100.476,09	0,00%	214.111,23	0,00%
7903	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	0,00	0,00%	8.891.016,43	0,13%
	FUNDOS MUNICIPAIS	211.276.879,53	3,35%	198.842.201,73	2,97%
	OUTRAS RECEITAS (Saúde, educação)	3.318.344.205,42	52,66%	3.638.971.769,10	54,26%
	Total das Receitas Realizadas no Exercício	6.301.150.481,46	100,00%	6.706.005.747,20	100,00%
	Fonte - SIAPC - Balancetes da Receita - BIAuditoria - 2019 e 2020				

- Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/secretarias/smpae/orcamento/LOA%202022.pdf pgs. 123 a 126, consultado em 21/08/2023.
- O Fundo Municipal também é responsável pela movimentação dos recursos de compensação da LC nº 757/2015.
- Não estava no quadro anterior, pois não constou na LOA/2022.
- Idem.



7 LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

Além da legislação própria de cada fundo municipal, conforme referido no item anterior, os seguintes decretos e lei alteraram a destinação de valores de diversos fundos municipais, seja por reversão ou desvinculação de seus saldos para novo fundo criado, seja por destinação de recursos para o tesouro municipal, também mediante desvinculação.

O Executivo Municipal de Porto Alegre entendeu como "reversão" quando o valor do patrimônio de fundos extintos foram transferidos ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM. Também, a transferência de até 90% do saldo financeiro de diversos fundos municipais legalmente previstos em lei complementar municipal.

Já "desvinculação" de saldos é a transferência de receitas que eram vinculadas a fundos municipais ao caixa único municipal ou também ao FRDM, tendo como base autorizativa emendas constitucionais federais.

a) O Decreto nº 20.061/2018, de 13/09/2018

A Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016 ¹, incluiu o art. 76-B nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias ADCT, permitindo a desvinculação de recursos de fundos públicos. As desvinculações foram para o período de 01/01/2016 a 31/12/2023, a serem calculadas em 30% sobre as receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes:

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III - transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV - fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

Os preceitos consubstanciados no art. 76 do ADCT disciplinam o instituto que se convencionou nominar como Desvinculação de Receitas. Essa desvinculação inicialmente incidia somente sobre as receitas da União (Desvinculação das Receitas da União - DRU) instituída pela EC nº 27/2000. Com a EC nº 93/2016, essas desvinculações também foram estendidas aos Estados/DF e aos municípios ².

Conforme o professor Marcus Abraham ³:

(...) o mecanismo constitucional das desvinculações (...) tem por objetivo permitir



que parcelas das receitas vinculadas pudessem ser geridas e destinadas de maneira livre e flexível pelos governos, propiciando uma alocação mais adequada de recursos orçamentários, além de não permitir que determinadas despesas restassem com excesso de receitas vinculadas, enquanto outras áreas apresentassem carência de recursos, possibilitando, ao final, o financiamento de despesas “incomprimíveis” sem endividamento adicional pelo ente. Noutras palavras, obtém-se uma fonte de recursos livre de “carimbos” (ou seja, verbas livres de serem destinadas a uma finalidade específica).

Ainda:

Quanto à ampliação do mecanismo das desvinculações de receitas para os Estados, Distrito Federal (DRE) e Municípios (DRM), a justificativa para a sua adoção se baseou na superação da rigidez dos orçamentos dos entes subnacionais, que dispõem de menor poder tributário que a União, cuja DRU já vinha sendo renovada há mais de uma década e meia. Segundo a exposição de motivos da Emenda Aditiva nº 3/2015, “os Municípios, os Estados e o Distrito Federal estão sujeitos a uma estrutura orçamentária e fiscal com elevado volume de despesas obrigatórias, tais como as relativas a pessoal e a benefícios previdenciários, além de expressiva vinculação das receitas orçamentárias”, sendo necessário fornecer-lhes instrumentos a permitir “que uma parte das receitas não fique sujeita a vinculações, podendo ser alocadas no orçamento com maior flexibilidade.

Em Porto Alegre, em decorrência, foi promulgado o **Decreto nº 20.061, de 13/09/2018**⁴. A partir daí foi iniciada a desvinculação de 30% das receitas de fundos municipais, desde 01/01/2016, e suas transferências para a conta bancária de livre movimentação do Tesouro Municipal:

Art. 1º Ficam desvinculados de órgão, fundo, programa ou despesa, no período de 1 de janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2023, **30% (trinta por cento) das receitas do Município relativas a impostos, taxas e multas**, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, inclusive contribuições.

Art. 2º A desvinculação referida no art. 1º deste Decreto aplica-se:

I - aos recursos arrecadados ou transferidos que estejam vinculados a determinadas despesas, referentes a programas, projetos ou ações administrados pelo Poder Executivo Municipal;

II - a todos os fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, excetuando-se os fundos previdenciários, de saúde, de educação e os demais fundos excluídos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que aparelham órgãos de estado; (Redação dada pelo Decreto nº 21.322/2022)

III - aos rendimentos financeiros, inclusive os decorrentes de aplicações de recursos recebidos como receitas de capital.

Art. 3º Excetuam-se da desvinculação de que trata este Decreto:

I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente,



os incs. II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde;

III - transferências obrigatórias e voluntárias recebidas de outros entes da Federação com destinação especificada em lei.

Art. 4º Será responsabilidade do Secretário Municipal da Fazenda de Porto Alegre a indicação dos Fundos Municipais que se sujeitarão ao disposto no art. 1º deste Decreto, considerando as disponibilidades orçamentárias e financeiras e as prioridades de governo.

Art. 5º A desvinculação referida neste Decreto será computada a partir de 1 de janeiro do corrente exercício, em conformidade com a Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, aplicando essa desvinculação também a todos os saldos de receitas disponíveis nos anos de 2016 e 2017 não comprometidos orçamentariamente.

Parágrafo único. Caberá ao Secretário da Fazenda e aos gestores dos Fundos Municipais a realização da reprogramação das despesas considerando a desvinculação da receita.

Art. 6º As receitas desvinculadas de contas bancárias específicas de fundos, órgão ou programas deverão ser transferidas para a conta bancária de livre movimentação do Tesouro Municipal.

§ 1º Os gestores dos Fundos Municipais e de entidades da Administração Indireta, obedecendo os critérios contidos neste Decreto, deverão, como titulares das contas bancárias das respectivas entidades, efetuar a transferência do percentual desvinculado para conta bancária de livre movimentação do Tesouro Municipal.

§ 2º No histórico do documento contábil da transferência deverá ser citado este Decreto e como anexo a memória de cálculo dos valores desvinculados.

Art. 7º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, retroagindo seus efeitos a 1º de janeiro de 2016, nos termos do art. 3º da Emenda Constitucional nº 93, de 2016. (Redação acrescida pelo Decreto nº 21.322/2022)

(Grifou-se)

Registra-se que o **Decreto nº 20.061/2018 sofreu alterações pelos Decretos nº 20.886, de 30/12/2020** ⁵, **nº 20.895, de 21/01/2021** ⁶ e **nº 21.322, de 10/01/2022** ⁷, sempre em relação a seu art. 2º, inc. II, referente à aplicação da desvinculação de receitas. Esse último decreto, em especial, excetuou também o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - Funcriança e o Fundo Municipal do Idoso - FUMID das desvinculações, retroagindo a 01/01/2021.



Art. 2º A desvinculação referida no art. 1º deste Decreto aplica-se:

I - aos recursos arrecadados ou transferidos que estejam vinculados a determinadas despesas, referentes a programas, projetos ou ações administrados pelo Poder Executivo Municipal;

~~II - a todos os fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, excetuando-se os fundos previdenciários, de saúde, de educação e os demais fundos excluídos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que aparelham órgãos de estado;~~

~~II - a todos os fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, excetuando-se os fundos previdenciários, de saúde, de educação, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal do Idoso e os demais fundos excluídos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que aparelham órgãos de estado; (Redação dada pelo Decreto nº [20.886/2020](#))~~

~~II - a todos os fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, excetuando-se os fundos previdenciários, de saúde, de educação e os demais fundos excluídos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que aparelham órgãos de estado; (Redação dada pelo Decreto nº [20.895/2021](#))~~

II - a todos os fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, excetuando-se os fundos previdenciários, de saúde, de educação, o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, o Fundo Municipal do Idoso e os demais fundos excluídos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que aparelham órgãos de estado; (Redação dada pelo Decreto nº [21.322/2022](#))

III - aos rendimentos financeiros, inclusive os decorrentes de aplicações de recursos recebidos como receitas de capital.

b) O PLCE nº 005/2019 e a Lei Complementar nº 869, de 27/12/2019

Tramitaram no Legislativo Municipal pelo menos quatro proposições com impacto nos fundos públicos municipais. Entre elas, esteve o Projeto de Lei Complementar do Executivo Municipal - PCLE nº 005/2019 (peça 5233535), que originou a Lei Complementar nº 869, de 27/12/2019 ⁸.

Este projeto, e conseqüentemente a lei aprovada, dispôs sobre as diretrizes para a criação e extinção de alguns fundos públicos, estabeleceu regras para a movimentação financeira sobre os atuais fundos, propôs a criação do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM e a extinção do Fundo Municipal de Compras Coletivas - Funcompras e o Fundo Monumenta Porto Alegre – FUMPOA, e previu a reversão dos fundos extintos e de até 90% do saldo dos fundos (na data-base de 31/12/2016) ao Tesouro Municipal.

O PLCE conteve a seguinte justificativa (peça 5233535, pgs. 14-16):

Os fundos públicos possibilitam a flexibilização necessária à aplicação de recursos vinculados a objetivos específicos e possuem regime especial de gestão, com normas próprias de aplicação, controle, prestação e tomada de contas. Se bem administrados, constituem instrumentos de gestão financeira tendentes a qualificar o processo de decisão no que diz respeito às previsões e



aplicações.

O gerenciamento dos recursos financeiros a que se refere a presente proposta tem como objetivo manter a disponibilidade financeira do Tesouro Municipal (TM) condições de atender à programação financeira de desembolso, dentro dos parâmetros nela estabelecidos, bem como otimizar a administração dos recursos financeiros, o que possibilitará, inclusive, a busca de melhores taxas de juros ou rendimentos.

No ano de 2017, o Município de Porto Alegre obteve um rebaixamento de nota no item “liquidez”, passando para classificação “C”, conforme o novo indicador da Capacidade de Pagamento (CAPAG), estabelecido através da portaria MF nº 501/2017. O principal fator que levou Porto Alegre a essa posição é que a apuração das disponibilidades financeiras desconsidera os recursos vinculados.

O Demonstrativo apresenta um total de disponibilidade de caixa de R\$ 1.853.428.632,80 (um bilhão oitocentos e cinquenta e três milhões quatrocentos e vinte e oito mil seiscentos e trinta e dois reais e oitenta centavos) composto de recursos não vinculados, negativo em R\$ 273.537.423,17 (duzentos e setenta e três milhões quinhentos e trinta e sete mil quatrocentos e vinte e três reais e dezessete centavos) (significando o uso de recursos vinculados no caixa único); e o montante de recursos vinculados, montando em R\$ 2.126.966.055,97 (dois bilhões cento e vinte e seis milhões novecentos e sessenta e seis mil cinquenta e cinco reais e noventa e sete centavos).

Na apuração preliminar realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), publicada no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2016, Porto Alegre aparece na última posição em comparação com as demais capitais dos estados.

O montante de recursos vinculados revela uma peculiaridade de Porto Alegre: a Prefeitura Municipal de Porto Alegre possui muitos fundos públicos onde o recurso fica estabelecido como vinculado, onerando desta forma, a disponibilidade de caixa. Nessa linha, o município foi penalizado pela metodologia adotada através da portaria nº 501/2017 – CAPAG, com o objetivo de ter sustentabilidade fiscal de longo prazo.

Neste sentido, ficará autorizada, mediante a aprovação desta Lei, a possibilidade de reversão financeira dos Fundos: Fundo Municipal de Desenvolvimento Desportivo; Fundo Pró-Cultura (Funcultura); Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (Fumpahc); Fundo Municipal de Apoio à Produção Artística e Cultural de Porto Alegre (Fumproarte); Fundo Municipal para Restauração, Reforma, Manutenção e Animação do Mercado Público (Funmercado); Fundo Pró-defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente); Fundo Municipal de Fomento ao Turismo; Fundo Municipal de Iluminação Pública (Fumip); Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD); Fundo Municipal de Incentivo à Reciclagem e à Inserção Produtiva de Catadores; Fundo Municipal dos Direitos dos Animais (FMDA); Fundo Municipal de Inovação e Tecnologia (FIT/POA); Fundo Municipal de Apoio a Implantação do Sistema Cicloviário (FMASC); Fundo Municipal do Planejamento Urbano (FMPU); e do Fundo do Conselho Municipal Sobre Drogas- Fundo do Comad ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, conforme o disposto na redação do art. 12 do projeto.



De outro vértice, quando ausente o planejamento requerido, os fundos transformam-se em mera pulverização dos já escassos recursos públicos. Neste sentido, cabe à Administração Pública realizar avaliações periódicas do seu desempenho, procedendo à readequação dos saldos e até mesmo a extinção daqueles fundos que já cumpriram sua finalidade. Por isso, há uma necessidade na extinção de fundos públicos que atenderam no passado a uma determinada finalidade, sob a justificativa de aperfeiçoamento da gestão financeira e orçamentária do Município.

Assim, este projeto propõe um novo regramento para a criação e extinção de fundos públicos, bem como, prevê a extinção imediata de 2 (dois) fundos, quais sejam: o Fundo Municipal de Compras Coletivas (Funcompras), criado no ano de 1999, e o Fundo Monumenta Porto Alegre, criado no ano de 2002.

O primeiro encontra-se inativo desde 31 de outubro de 1999, sendo que a inscrição estadual e o CNPJ já foram baixados junto aos órgãos competentes.

Já a existência do Fundo Monumenta não mais se justifica, encontrando-se inoperante há alguns anos, seja pela inexistência das fontes de receitas, seja pela perda da finalidade para a qual foi criado.

Foi identificada a existência de saldos em ambos os fundos, havendo questionamento pela Controlaria Geral do Município (CGM) no relatório diagnóstico 17/13, de setembro de 2013, elaborado pela divisão de auditoria geral, reiterando a necessidade do encerramento definitivo do primeiro Fundo, bem como, a necessária utilização de saldos existentes em projetos deste Município.

Salienta-se que os recursos disponíveis nas instituições bancárias poderão ser prontamente transferidos ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (...).

Derradeiramente, a Prefeitura compromete-se, através da redação do art. 14 do presente projeto, a responsabilidade por eventuais débitos que porventura surjam após a inatividade dos fundos, através de documentos necessários a fim da comprovação das despesas.

Destacam-se os seguintes artigos da LC nº 869/2019:

O artigo 2º trata sobre a criação de um fundo público.

Os artigos 3º e 4º dispõem sobre a transparência quanto às origens e à destinação/aplicação dos recursos;

O artigo 5º discorre sobre os requisitos para criação, modificação ou extinção de fundo público.

Os artigos 6º a 8º trazem regras para a extinção dos fundos.

Os artigos 9º ao 12 discorrem sobre a criação do FRDM.

O artigo 13 determinou a extinção do Funcompras e do Fundo Monumenta e a reversão dos seus saldos ao FRDM.

O artigo 15 define os fundos que não podem ser extintos: fundos de natureza previdenciária administrados pelo Previmpa; Fundo da Criança e do Adolescente - FUNCRIANÇA; Fundo do Idoso - FUMID; Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS; Fundo



Municipal da Saúde - FMS; Fundo Especial Pró-Mobilidade - FUNPROMOB; Fundo Municipal de Reaparelhamento do Corpo de Bombeiros - FUNREBOM; Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS; Fundo Municipal de Gestão de Território - FMGEST; e Fundo Municipal dos Direitos Animais - FMDA .

Os artigos seguintes acresceram artigos em outras leis municipais de fundos públicos, que autorizaram a reversão de até 90% de seus saldos financeiros, quais sejam:

- FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO – FUNDESP
- FUNDO MUNICIPAL DA CULTURA – FUNCULTURA
- FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURA – FUMPAHC
- FUNDO MUNICIPAL DE APOIO A PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL DE POA
- FUMPROARTE
- FUNDO MUNICIPAL REST. REFORMA MANUT. ANIMAÇÃO DO MERCADO PÚBLICO POA - FUNMERCADO
- FUNDO PRÓ DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE - FUMPROAMB
- FUNDO MUNICIPAL DE TURISMO – FUNTURISMO
- FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS - FMDD
- FUNDO MUNICIPAL PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA – FUMIP
- FUNDO IMLEM PROG REDUÇÃO GRADATIVA NÚM VEÍC TRAÇÃO ANIMAL E VEÍC TRAÇÃO
- FUNDO MUN. DOS DIREITOS DOS ANIMAIS - FMDA
- FUNDO MUN. DE INOVAÇÃO DE POA – FIT/POA
- FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SIST. CICLOVIÁRIO - FMASC
- FUNDO MUNICIPAL SOBRE DROGAS - FUNCOMAD

Assim, além do Decreto nº 20.061/2018 que autorizou a desvinculação de 30% das receitas municipais para serem destinadas ao tesouro municipal, a lei complementar aprovada permitiu que mais valores de determinados fundos municipais fossem direcionados para aplicação em outras finalidades (no caso, especialmente pagamento de inativos).

A LC nº 869/2019 foi regulamentada pelo Decreto nº 20.465/2020, que tratou da finalidade, dos recursos e das aplicações desse fundo municipal e das atribuições do Comitê Gestor.

A tramitação dessas duas legislações se deu no Processo SEI nº 17.0.000107877-1 ⁹

Quando do início da presente auditoria, dois PLCEs visando à criação e à extinção de outros fundos municipais e a reversão de seus saldos, com a finalidade de ter disponibilidade financeira no Caixa Único municipal para maior flexibilidade na alocação dos recursos públicos, estavam tramitando no Legislativo Municipal: o nº 015/2022 e o nº 003/2023. Aprovados, foram promulgadas as leis decorrentes dos PLCEs, como se verá a seguir.

c) O Decreto nº 21.021, de 05/05/2021



Após 2020, em cum contexto da pandemia do COVID-19, foi promulgada a **Emenda Constitucional - EC nº 109, de 15/03/2021** ¹⁰, que autorizou:

Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

§ 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo:

I - aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;

II - aos fundos ressalvados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

No município, após a vigência da EC nº 109/2021, foi promulgado em de 05/05/2021 o **Decreto Municipal nº 21.021** ¹¹, que dispôs sobre a destinação do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos municipais, apurados ao final de cada exercício, para a amortização da dívida pública municipal.

A redação do Decreto nº 21.021/2021 considerou a possibilidade das desvinculações até a apuração dos saldos nos finais dos exercícios financeiros de 2020 a 2023:

Art. 1º Ficam desvinculados os superávits financeiros dos fundos públicos do Poder Executivo Municipal **apurados ao final dos exercícios financeiros de 2020 a 2023**, devendo ser destinados à amortização da dívida pública do Município.

Parágrafo único. Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

Art. 2º A desvinculação referida no art. 1º deste Decreto aplica-se a todos os fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, excetuando-se:

I - os fundos ressalvados no inc. IV do art. 167 da Constituição Federal;

II - os fundos de natureza previdenciária administrados pelo Previmpa;

III - o Fundo Municipal do Idoso (FUMID);

IV - o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (Funcriança);

V - o Fundo de Reparcelamento e Modernização da PGM (FURPGM);

VI - o Fundo Municipal de Reparcelamento do Corpo de Bombeiros (Funrebom);

VII - os fundos municipais que apresentarem superávits financeiros inferiores a R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais), apurados ao final de cada exercício



financeiro.

Art. 3º A desvinculação referida neste Decreto será computada a partir dos superávits financeiros dos fundos em 31 de dezembro de 2020 a 2023 e disponíveis a partir do exercício financeiro de 2021 a 2024, em conformidade com o disposto na Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021.

Parágrafo único. Caberá aos gestores dos Fundos Municipais a reprogramação das despesas, cujas suplementações orçamentárias para o exercício de 2021 tenham como fonte o superávit financeiro de 2020, em consonância com as diretrizes estabelecidas pelo Comitê de Gestão Orçamentária e Financeira (CGOF).

Art. 4º Os superávits financeiros desvinculados de contas bancárias específicas dos fundos municipais deverão ser transferidos para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), de onde deverão ser direcionados exclusivamente para a amortização da Dívida Pública Municipal.

§ 1º Os gestores dos fundos municipais, obedecendo aos critérios contidos neste Decreto, deverão, como titulares das contas bancárias das respectivas entidades, efetuar a transferência do montante desvinculado para a conta bancária específica do FRDM, nos termos do caput, no prazo máximo de 30 (trinta) dias após a publicação deste Decreto, quanto ao superávit financeiro de 31 de dezembro de 2020, e até 28 de fevereiro do ano subsequente dos demais exercícios.

§ 2º No histórico do documento contábil da transferência deverá ser citado este Decreto e o número do processo administrativo, no qual constará a memória de cálculo dos valores desvinculados.

Art. 5º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

(Grifou-se)

Na justificativa do Decreto constaram o próprio objetivo da EC nº 109/2021 (atenuar os prejuízos trazidos pela pandemia do COVID-19 e garantir a sustentabilidade da dívida pública, como a reversão do superávit financeiro dos fundos dos entes federados para amortização de suas dívidas públicas - que é o objeto do decreto). Também, que o superávit financeiro dos fundos representaria um excedente, considerando as disponibilidades em caixa e créditos frente aos compromissos e, portanto, o valor não estaria comprometido com nenhuma despesa ou passivo. Foi reiterado que a iniciativa seguiria garantindo a programação orçamentária e financeira para a execução das políticas públicas financiadas pelos fundos municipais de Porto Alegre, sem sua extinção, e viria a auxiliar o equilíbrio fiscal de Porto Alegre (peça 5859529)

Contudo, esta emenda foi alterada pela **EC nº 127, de 22/12/2022** ¹² e o art. 5º recebeu nova redação em seu caput, com inclusão de incisos, e em seu §1º:

Art. 5º O **superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo**, exceto os saldos decorrentes do esforço de arrecadação dos servidores civis e militares da União, **apurado ao final de cada exercício, poderá ser destinado:** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022)



I - à amortização da dívida pública do respectivo ente, nos exercícios de 2021 e de 2022; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022)

II - ao pagamento de que trata o § 12 do art. 198 da Constituição Federal, nos exercícios de 2023 a 2027. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022)

§ 1º No período de que trata o inciso I do caput deste artigo, se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 127, de 2022).

(Grifou-se)

Após a promulgação da emenda, houve alteração da possibilidade de amortização da dívida pública somente nos exercícios de 2021 e 2022. Não houve alteração na redação do Decreto nº 21.021/2021. Assim até agosto/2023, não ocorreram novas desvinculações de saldos de superávits financeiros transferidos ao FRDM, exceto pelo valor de R\$ 6.774.115,85 do FMHIS. Para proceder às desvinculações, aguardava-se a tramitação dos Projetos de Lei Complementar do Executivo nº 003/2023, solução encontrada pelo Administrador municipal para prosseguir com as desvinculações de superávits financeiros para além do exercício de 2023, conforme se verá a seguir.

d) PLCE nº 015/2022

Este Projeto de Lei Complementar (peça 5233522) pretendeu criar o Fundo Municipal de Segurança Pública, Proteção e Defesa Civil - FUMSPDEC e extinguir diversos Fundos Municipais. Atualmente encontra-se na situação "com redação final aprovada" ¹³.

Fundos a serem extintos:

- para Implementação do Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana (FRGV)
- de Apoio à Implantação do Sistema Ciclovário (FMASC)
- do Conselho Municipal sobre Drogas (Fundo do Comad)
- de Incentivo à Reciclagem e à Inserção Produtiva de Catadores (FMRIC)
- de Fomento ao Turismo (FUNTURISMO)
- de Reparcelamento e Aperfeiçoamento Previdenciário (FRAP)
- de Inovação e Tecnologia de Porto Alegre (FIT/POA)
- do Patrimônio Histórico e Cultural (FUMPAHC)
- de Segurança Pública (FUMSEG)
- de Defesa Civil (FUMDEC)

Consta na justificativa da proposta que "além da ausência das receitas específicas previstas na lei de criação do respectivo fundo, muitos fundos municipais deixaram de cumprir com os seus propósitos", o que dará "maior flexibilidade à gestão para alocação dos recursos públicos".

Pela proposta, o recurso de 7 dos fundos a serem extintos deve ser direcionado para



o FRDM, criado em 2019. Caso aprovado, recursos que iriam para a implantação do sistema cicloviário ou para o incentivo à reciclagem, por exemplo, poderão ser usados para finalidades como pagar despesas como sentenças judiciais, precatórios e RPVs, ou cobrir o déficit do Regime Próprio de Previdência Social do município.

Já o Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural, deve ter seu saldo destinado ao Fundo Pró-Cultura do Município de Porto Alegre. Outros dois fundos que constam na lista - de Segurança Pública e de Defesa Civil - terão seu saldo destinado a um novo fundo que a mesma proposta de lei cria: de Segurança Pública, Proteção e Defesa Civil.

O Processo nº 762/2022, que contém o PLCE 015/2022, recebeu:

- 1 parecer prévio (nº 715/2022) do Procurador da Câmara Municipal de Porto Alegre;
- 4 pareceres ao projeto emitidos entre abril e maio/2023 (da CCJ, da COSMAM, da CECE e do CEFOR), todos favoráveis à aprovação do PLCE;
- 6 emendas ao PLCE para retirada de fundos municipais na proposição do PLCE da lista de extinção (FUMPAHC e o FMRIC) e de retirada de novos fontes e recursos (para o Fumproarte e para o Funcultura, por exemplo);
- 1 mensagem retificativa do Gabinete do Prefeito, de 30/06/2023, para suprimir a extinção do Fundo Municipal de Inovação e Tecnologia de Porto Alegre (FIT/POA);
- Emenda nº 07, para garantia de continuidade de projetos em andamento do FUMSEG e do FUMDEC;
- Subemenda renumerando artigos.

O Processo SEI nº 22.0.000093151-2, do Executivo Municipal de Porto Alegre, tratou sobre a tramitação interna do PLCE ¹⁴.

De achado, se verificou nessa tramitação parecer favorável para extinção de fundos que tiveram movimentação financeira nos 3 últimos exercícios, em contrariedade ao disposto no art. 6º da LC nº 869/2019, que diz que:

Seção II Da Extinção Dos Fundos

Art. 6º Serão extintos, por meio de lei, os fundos públicos municipais que não forem devidamente implementados em até 3 (três) anos, contados de sua criação, ou que não possuírem movimentação financeira por 3 (três) exercícios financeiros consecutivos.

§ 1º Entende-se como devidamente implementado o fundo que contar com criação de unidade orçamentária, elaboração de decreto de regulamentação e estruturação do mecanismo de cobrança ou transferência dos recursos financeiros que o comporão.

§ 2º Os saldos orçamentários e financeiros dos fundos a serem extintos conforme o caput deste artigo serão direcionados ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal ao final de cada exercício em que completarem os requisitos para a sua extinção.

§ 3º Compete à Contadoria-Geral do Município (CTGM) a verificação dos requisitos para extinção dos fundos referidos no caput deste artigo.

O argumento utilizado pela SMF não corresponde ao que está na lei, sendo que a Administração Pública deve seguir estritamente no que nela está disposto (peça 5859530) (peça 5859506) (peça 5859531) (peça 5859532) (peça 5859507)



[...] Confirmamos também a informação de que, referente aos fundos "1) Fundo Municipal de Fomento ao Turismo; 2) Fundo de Reaparelhamento e Aperfeiçoamento Previdenciário (FRAP); 3) Fundo Municipal de Inovação e Tecnologia de Porto Alegre (FIT/POA); e, 4) Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural – FUMPAHC" sua extinção tem como fundamento o baixo ingresso de recursos e realização de despesas nos últimos exercícios, interferindo na flexibilidade de alocação de recursos e na desburocratização de trâmites e processos de melhoria, não se enquadrando no art. 6º, da Lei Complementar Municipal n. 869/2019.

Inclusive a CTGM, atendendo ao §3º do art. 6º da LC 869/2019, posicionou-se da seguinte forma :

Em atenção ao despacho 20238952, informamos:

1. FRGV: O saldo financeiro foi transferido ao Fundo Municipal de Incentivo à Reciclagem e à Inserção Produtiva de Catadores (FMRIC), restando apenas o encerramento contábil do fundo.
2. FMRIC: Há saldo financeiro e movimentações no fundo em 2022, de forma que não foram atendidos os pressupostos do art. 6º da LC 869/2019 para fins de encerramento.
3. FUNCOMAD: Houve movimentação financeira no mês de março/2022, ou seja, não houve atendimento aos requisitos do art. 6º da LC 869/2019.
4. FMASC: A última movimentação financeira, ocorrida em outubro/2019, se refere a repasse de recurso de DAM. Dessa forma, ainda não se completaram três anos para fins de extinção prevista na LC 869/2019.

Portanto, considerando a LC 869/2019, apenas o FRGV , está sem óbice para o encerramento definitivo no momento, e o FMASC estará apto, a partir de outubro de 2022.

A PGM entendeu viável a extinção dos fundos que tiveram baixa movimentação financeira (peça 5859533) . **O projeto foi aprovado e se tornou a Lei Complementar nº 985, de 21/09/2023** (peça 5859534) . Assim, dos fundos municipais que tiveram movimentação financeira nos últimos exercícios, foram extintos:

- Fundo do Conselho Municipal sobre Drogas - FUNCOMAD;
- Fundo Municipal de Fomento ao Turismo - FUNTURISMO;
- Fundo de Reaparelhamento e Aperfeiçoamento Previdenciário - FRAP (este fundo municipal, por ser vinculado ao Previmpa, não foi objeto de exame na presente auditoria);
- Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural – FUMPAHC.

A pedido do Prefeito Municipal, o Fundo Municipal de Inovação e Tecnologia de Porto Alegre (FIT/POA) foi retirado do projeto de lei para extinção

e) PLCE nº 003/2023

Em 22/02/2023, foi veiculada notícia de que o Prefeito Municipal enviara ao Legislativo Municipal projeto de lei complementar para desvincular recursos financeiros de



superavit financeiro de 4 fundos municipais (FMHIS, Pró-Ambiente, Fun-Patrimônio e FMDD), bem como extinguir o FUMPROB, com o objetivo de utilizar os valores ao pagamento da dívida pública e do déficit previdenciário do município ¹⁵. Foi salientada a existência atual de 33 fundos municipais. Em outra notícia, publicada no dia seguinte, foi informado o objetivo de utilizar os recursos que fazem parte desses fundos para o pagamento da dívida e para a cobertura do déficit previdenciário ¹⁶.

Justificativa do projeto (adaptada) (peça 5859508), pgs 8 e 9:

Trazer maior eficácia à gestão pública para a alocação dos recursos, conforme as necessidades do Município.

O orçamento público de Porto Alegre, em observação à estrutura de recursos arrecadados em um exercício financeiro, permite que menos de 44% dos recursos públicos sejam aplicados em despesas discricionárias, sendo grande parte destinada aos fundos públicos, restando em média 16% de recursos livres para aplicação em diversas políticas públicas. Além disso, alguns fundos municipais possuem baixa execução financeira, constatando, com o engessamento destes recursos arrecadados e o não retorno para a sociedade em serviços públicos.

Assim, o PLC tem por objetivo trazer maior flexibilidade financeira, criando a desvinculação de recursos através de índices de execução. A proposta prevê que os fundos com percentual de 80% (oitenta por cento) de execução financeira ou acima não serão desvinculados. No entanto, aqueles fundos com baixa movimentação, entre 50% (cinquenta por cento) a 80% (oitenta por cento), ou com execução inferior a 50% (cinquenta por cento) no exercício financeiro, terão seus saldos transferidos, em percentuais crescentes, para o pagamento de dívida pública ou do déficit previdenciário. Desta forma, os recursos livres que seriam aplicados nestas duas despesas se tornarão disponíveis para o emprego nos serviços públicos destinado à população.

Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara Municipal de Porto Alegre, na data de 31/08/2023, constatou-se que a situação do Proc. nº 00104/2023, que continha o referido PLCE era "com redação final aprovada" ¹⁷.

Importante registrar que durante a tramitação do PLCE foram anexadas 7 emendas:

¹⁸

- EC nº 01 referente ao artigo 12: apresenta como alternativa a possibilidade de o gestor do fundo, em caso da necessidade de investimento na política pública atendida, solicitar o ressarcimento dos valores retirados no exercício financeiro anterior. Neste caso, os valores deverão ser repostos pelo Executivo. Justificado que essa emenda visa a dar mais uma possibilidade para ajustes na aplicação das políticas geridas pelos fundos atingidos pelo projeto.

- EC nº 02 para alterar o art. 10º "Art. 6º -C. A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do FunPatrimônio, apurado ao final de cada 02 (dois) exercícios, conforme segue: Justificativa: a Execução financeira plena ou parcial depende de vários fatores como licitação, recursos, deixando a consumação quase que impossível em um ano de realização. Ainda, a Lei Federal nº 4320/1964 prevê a possibilidade de extrapolar para o exercício seguinte.

- EC nº 03 para que o superavit financeiro resultante do FMDD não possa ser apurado como recurso de metas alcançadas pela Fazenda, ou seja, não poderá entrar no cálculo da Gratificação de Atividade Tributária – GAT.



- EC nº 04 para desvincular o valor integral do superavit financeiro de 2022, destinando 30% do valor para o Centro de Diagnostico do Autismo.

- EC nº 05 para suprimir o art. 18, com a justificativa de sanar apontamento de ordem legal, em relação às questões apontadas pelo parecer prévio da Procuradoria Jurídica, em razão da existência de autorização genérica e ilimitada ao Poder Executivo para a abertura de créditos adicionais, em desrespeito ao princípio da legalidade orçamentária (arts. 165 e 166 da CF) e ao princípio da especificação (art. 5º, §4º, da LRF e art. 5º da Lei n. 4.320/64), contrariando também o artigo 7º, inciso I, da Lei n. 4.320/64 e o artigo 167, inciso VII, da CF.

- EC nº 06 para inserção do inciso VII ao artigo 9º da Lei Complementar 869/2019, para assegurar o desenvolvimento econômico da região extremo sul de Porto Alegre, através de proposição de diretrizes para a atuação do Executivo Municipal na execução da política pública urbana e de meio ambiente e de garantias de articulação e a integração de políticas setoriais.

- EC nº 07 para desvincular 50% do superávit financeiro de 2022 do FMHIS, destinando-se a outra metade para a concessão de subsídio para auxílio aos beneficiários na aquisição de imóveis usados para moradia.

De relevante, foi emitido Parecer Prévio nº 208/23, de 17/03/2023, com análise jurídica sobre o projeto. Destaca-se:

III. Análise jurídica

No âmbito da sua autonomia político-administrativa (art. 18, caput, da CF), o Município dispõe de competência para administrar as rendas municipais (art. 30, inc. III, da CF). De seu turno, a Lei Orgânica confere-lhe idêntica prerrogativa (art. 94, inc. XII, da LOM). Nesse passo, ao versar sobre fundos públicos municipais, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I e III, da CF).

Inexistente vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, a quem compete a deflagração do processo legislativo no caso de fundos públicos geridos e administrados pelo Poder Executivo (art. 94, incs. IV e XII, da LOM).

Igualmente, não há, em uma breve análise de conformidade, violação material à ordem constitucional, pelo menos em relação aos aspectos centrais da proposição.

Sobre o tema, vale lembrar que a Emenda Constitucional n. 109/21 autorizou que o superávit financeiro dos recursos de fundos públicos do Poder Executivo seja destinado à amortização da dívida pública:

Art. 5º Até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, apurados ao final de cada exercício, poderá ser destinado à amortização da dívida pública do respectivo ente.

§ 1º Se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.



§ 2º Não se aplica o disposto no caput deste artigo:

I – aos fundos públicos de fomento e desenvolvimento regionais, operados por instituição financeira de caráter regional;

II – aos fundos ressaltados no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal.

Além disso, a fim de contribuir com o debate de mérito, é relevante anotar que o artigo 76-B do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional n. 93/16, já estabelece a Desvinculação das Receitas dos Municípios (DRM), a qual abrange também os fundos públicos:

Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Municípios relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do §2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

III – transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

IV – fundos instituídos pelo Tribunal de Contas do Município.

Contudo, parece-nos que o artigo 18 do projeto desatende às normas de Direito Financeiro aplicáveis à espécie. Isso porque o dispositivo autoriza, genericamente e sem limitação[1], o Poder Executivo a proceder à abertura de créditos adicionais, em desrespeito ao princípio da legalidade orçamentária (arts. 165 e 166 da CF) e ao princípio da especificação (art. 5º, §4º, da LRF e art. 5º da Lei n. 4.320/64), contrariando também o artigo 7º, inciso I, da Lei n. 4.320/64 e o artigo 167, inciso VII, da CF.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a espécie normativa está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso I, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea a), do RICMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

[1] Sobre a necessidade de limitar a autorização para a abertura de créditos, a doutrina leciona: “Vê-se, portanto, que, para facilitar a gestão governamental, é permitido que a autorização para a abertura de créditos suplementares seja



dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais e observado o princípio da proibição do estorno de verbas". (FURTADO, José Ribamar Caldas. Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86)

Também foi anexado Parecer da CCJ nº 171/23, com data de 25/04/2023, tratando do exame do projeto e de suas 4 primeiras proposições de emendas. O entendimento da relatoria foi "pela inexistência de óbice de natureza jurídica à tramitação da proposição em epígrafe, (...), e pela existência de óbice às Emendas 1, 2, 3 e 4." O parecer foi aprovado.

Já o Parecer nº 258/23 - CCJ - à Emenda nº 05, de 07/06/2023, entendeu por óbice à emenda que teve como objeto a supressão do art. 18 do PLCE.

O último documento anexado aos autos foi o Parecer nº 324/23 do CCJ, de 10/07/2023, para análise de contestação do Parecer nº 258/23-CCJ pelo autor da Emenda nº 5 (não aceita) e da mensagem retificativa do Prefeito Municipal (o Executivo Municipal apresentou Mensagem Retificativa ao Projeto de Lei Complementar em tela, sob a justificativa de "necessidade de adequações ao texto proposto, no que tange à alteração da porcentagem em relação à desvinculação do superávit do financeiro do Fun-Patrimônio e a supressão nos dispositivos que mencionam o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social -FMHIS"). O parecer foi pela inexistência de óbice de natureza jurídica à tramitação da Mensagem Retificativa e pela existência de óbice à Emenda nº 5.

A Emenda nº 06 foi aprovada. A Emenda nº 07 também foi incluída na redação final da LC nº 987/2023.

O projeto foi aprovado e se tornou a Lei Complementar nº 987, de 29/09/2023 (peça 5859535) .

Para melhor demonstração, segue quadro com a cronologia das legislações municipais e das Emendas Constitucionais que provocaram mudanças legislativas para desvinculação e reversão de recursos dos fundos municipais para finalidades diversas das quais os fundos foram criados:

	Norma Legal	Ementa
Evento 1	Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016	Autorizou a desvinculação de 30% das receitas dos Municípios, entre elas dos fundos municipais, relativas a impostos, taxas e multas, a partir de 01/01/2016.
Evento 2	Decreto Municipal nº 20.061, de 13/09/2018	Regulamentou a desvinculação de receitas correntes do Município de Porto Alegre, com base no art. 76-B ADCT, com redação dada pela EC nº 93/2016, cabendo ao Secretário Municipal da Fazenda a indicação dos fundos municipais sujeitos às desvinculações.
Evento 3	Lei complementar nº 869, de 27/12/2019	Dispôs sobre diretrizes para a criação e a extinção de fundos públicos, estabeleceu regras para a movimentação financeira dos atuais fundos, criou o FRDM, autorizou o Executivo Municipal a reverter os saldos financeiros dos fundos ativos e extintos ao Tesouro Municipal, extinguiu o Funcompras e o Fundo Monumenta Porto Alegre.
Evento 4	Decreto nº 20.465, de 03/02/2020	Regulamentou a Lei nº 869/2019.



Evento 5	Decreto Municipal nº 20.886, de 30/12/2020	Excepcionalizou o FUMID e o Funcrriança da desvinculação de suas receitas.
Evento 6	Decreto Municipal nº 20.895, de 21/01/2021	Incluiu novamente a desvinculação de recursos do FUMID e do Funcrriança para o Tesouro Municipal.
Evento 7	Emenda Constitucional - EC nº 109, de 15/03/2021	Desvinculou parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos.
Evento 8	Decreto nº 21.021, de 05/05/2021	Dispôs sobre a destinação do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo Municipal, apurados ao final de cada exercício para a amortização da dívida pública municipal.
Evento 9	Decreto nº 21.322, de 10/01/2022	Excepcionalizou o FUMID e o Funcrriança da desvinculação das receitas, a contar de 01/01/2021 (efeitos retroativos). Recursos devolvidos aos fundos, mas com a sequência da contabilização de 30% das receitas dos fundos como recurso livre.
Evento 10	Lei Complementar nº 985, de 21/09/2023	Criou o Fundo Municipal de Segurança Pública, Proteção e Defesa Civil (FUMSPDEC); extinguiu o FRGV; o FMASC; o Fundo do COMAD; o Funturismo; o FRAP; o FUMPAHC; o FUMSEG; e o FUMDEC.
Evento 11	Lei Complementar nº 987, de 29/09/2023	Dispôs sobre a desvinculação do superávit financeiro do FMDD, do Fundo Pró-Ambiente e do Fun-Patrimônio, apurados ao final de cada exercício; dispôs sobre a desvinculação de 50% do superávit do FMHIS no encerramento de 2022; alterou o FRDM e determinou como seus recursos as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica de cada um dos fundos alterados; extinguiu o FUNPROMOB.

1. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm, consultado em 29/08/2023.
2. Informação disponível em <https://www.jusbrasil.com.br/doutrina/secao/art-76b-ato-das-disposicoes-constitucionais-transitorias-constituicao-e-codigo-tributario-comentados/1212769109>, consultado em 29/08/2023.
3. Disponível em <https://blog.grupogen.com.br/juridico/postagens/artigos/as-novas-desvinculacoes-de-receitas-dos-estados-e-municipios/>, consultado em 29/08/2023.
4. Disponível em <http://leismunicipa.is/iqfwj>, consultado em 29/08/2023.
5. Disponível em <http://leismunicipa.is/tyicu>, consultado em 29/08/2023.
6. Disponível em <http://leismunicipa.is/vhyon>, consultado em 29/08/2023.
7. <http://leismunicipa.is/gnvmz>
8. Disponível em <http://leismunicipa.is/xlhdw>, consultado em 29/08/2023.
9. Disponível em https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033650&infra_hash=cc328606ad2038ae5b3746dca9f35e5a.
10. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm, consultado em 29/08/2023.
11. Disponível em <http://leismunicipa.is/jkxry>, consultado em 29/08/2023.
12. Disponível em Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc127.htm#art3, consultado em 29/08/2023.
13. Disponível em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/138255>, consultado em 19/07/2023.
14. Disponível em https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033774&infra_hash=03159ef6dfabd94c894d1c1198e67a17
15. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2023/02/prefeitura-de-porto-alegre-quer-desvincular-recursos-de-fundos-municipais-para-pagar-divida-e-previdencia-cleg30rrq009q016mivb1ef95.html>, consultado em 31/08/2023.
16. Disponível em <https://gauchazh.clicrbs.com.br/colunistas/rosane-de-oliveira/noticia/2023/02/secretario-de-administracao-rejeita-proposta-de-desvinculacao-de-fundos-da-prefeitura-de-porto-alegre-clegaz2cn00fc016mwhr9ouez.html>, consultado em



31/08/2023.

17. Disponível em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/138525>, em 31/08/2023.

18. Disponível em <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/138525>, em 31/08/2023.

8 REVERSÃO DE SALDOS DE FUNDOS MUNICIPAIS - LC Nº 869/2019

Em relação às reversões legalmente disciplinadas pela LC nº 869/2019, no Despacho do Tesouro Municipal da Secretaria Municipal da Fazenda (TM-SMF), de 20/02/2020, consta a relação dos valores que inicialmente deveriam ser transferidos para o FDRM - vínculo 1232 (peça 5859536), logo após a promulgação da Lei nº 869/2019.

De ordem do Sr. Secretário da Fazenda, e em cumprimento a Lei Complementar Nº 869, de 27 de dezembro de 2019, solicitamos aos responsáveis das pastas/fundos que procedam transferência financeira em atendimento ao preconizado na referida LC (demonstrativo abaixo), para a conta do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), aberta na CAIXA, Ag. 2822 C/C 006.00000079-9.

Art. da Lei Complementar Nº 869/2019 que autoriza a reversão	Vínculo	FUNDO	Secretaria Responsável pelo Fundo Municipal	Transferência Financeira por GEO ao FRDM
Art. 16	1203	FUNDESP- Fundo Municipal de Desenvolvimento Desportivo	SMDSE	33.218,83
Art. 17	1204	FUNCULTURA- Fundo Pró- Cultura	SMC	110.887,33
Art. 18	1205	FUNPAHC- Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural	SMC	143.876,62
Art. 19	1206	FUMPROART - Fundo M. Apoio a Produção Artística e Cultural	SMC	50.495,38
Art. 20	1208	FUNMERCADO - Fundo M. Restauração, Reforma, Man. Mercado	SMDE	662.400,46
Art. 22	1214	FUNTURISMO - Fundo Municipal de Turismo	SMDE	31.908,98
Art. 24	1217	FUMIP - Fundo Municipal de Iluminação Pública	SMSURB	10.238.169,80
Art. 13	1218	FUNMONUMENTA - Fundo Monumenta Porto Alegre *	SMC	11.096.074,60
Art. 13	1209	FUNCOMPRAS - Fundo Municipal de Compras Coletivas *	SMDE	349.476,07
TOTAL	-			22.716.508,06

Fonte: Sistema CTB/NBCASP

* O saldo do FUNMONUMENTA e do FUNCOMPRAS é referente a 31/12/19, devendo ser transferido o saldo atual total (fundos extintos), após resgate das aplicações financeiras.

Reversões de saldos - Exercício de 2020 (peça 5859509)

Em R\$

Cálculo da Reversão ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM) dos Saldos Financeiros dos Fundos em 31/12/2016 - Lei nº 869 de 27/12/2019.							
Vínculo 1232							
Art. da Lei nº 869/2019 que autoriza a reversão	Vínculo	FUNDO	Secretaria Responsável pelo Fundo Municipal	Disponibilidade Líquida em 31/12/2016	Reversão 90% Disponibilidade Líquida	Disponibilidade Líquida em 31/12/2019	Valor da Reversão
Art. 16	1203	FUNDESP- Fundo Municipal de Desenvolvimento Desportivo	SMDE	120.529,41	108.476,47	42.865,46	42.865,46
Art. 17	1204	FUNCULTURA- Fundo Pró- Cultura	SMC	123.208,14	110.887,33	945.489,32	110.887,33



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Art. 18	1205	FUNPAHC- Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural	SMC	215.045,40	193.540,86	143.876,62	143.876,62
Art. 19	1206	FUMPROART - Fundo M. Apoio a Produção Artística e Cultural	SMC	56.168,32	50.551,49	58.604,53	50.551,49
Art. 20	1208	FUNMERCADO- Fundo M. Restauração, Reforma, Man. Mercado	SMDE	736.000,51	662.400,46	948.529,81	662.400,46
Art. 21	1211	FUNPROAMB- Fundo Pró Defesa do Meio Ambiente de POA*	SMAMS	22.917.467,72	20.625.720,95	26.042.449,66	20.625.720,95
Art. 22	1214	FUNTURISMO- Fundo Municipal de Turismo	SMDE	35.454,42	31.908,98	49.867,69	31.908,98
Art. 24	1217	FUMIP- Fundo Municipal de Iluminação Pública	SMSURB	31.889.073,51	28.700.166,16	10.238.169,80	10.238.169,80
Art. 23	1220	FMDD- Fundo M. Direitos Difusos	SMDE	3.404.873,90	3.064.386,51	6.434.673,70	3.064.386,51
Art. 29	1223	FUNCOMAD- Fundo do Conselho M. sobre Drogras	SMS	-	-	-	-
Art. 25	5201	FMRIC -Fundo Municipal de Incentivo à Reciclagem	DMLU	-	-	-	-
Art. 27	1227	FITPOA- Fundo Municipal de Inovação e Tecnologia	SMDE	-	-	-	-
Art. 28	1228	FMASC- Fundo M. de Apoio à Implantação do Sistema Ciclovário	SMIM	-	-	-	-
Total				59.497.821,33	53.548.039,20	44.904.526,59	34.970.767,59

Em 2020, não foram revertidos saldos do FUNCOMAD, do FMRIC, do FIT/POA e do FMASC ao FRDM.

Parte dos valores revertidos o foram apenas contabilmente, pois já eram valores devidos pelo Tesouro aos fundos municipais:

Em R\$

..	Valores a repassar ao FRDM	..
----	----	----	---------------------------------------	----



FUNDO	Valor da Reversão	Valores a Receber do Tesouro em 31/12/2019	Ajuste Contábil Valores a Repassar Intra grupo 21892	Transferência Financeira por GEO ao FRDM
FUNDESP- Fundo Municipal de Desenvolvimento Desportivo	42.865,46	9.646,63	9.646,63	33.218,83
FUNCULTURA- Fundo Pró-Cultura	110.887,33	-	-	110.887,33
FUNPAHC- Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural	143.876,62	-	-	143.876,62
FUMPROART - Fundo M. Apoio a Produção Artística e Cultural	50.551,49	56,11	56,11	50.495,38
FUNMERCADO- Fundo M. Restauração, Reforma, Man. Mercado	662.400,46	-	-	662.400,46
FUNPROAMB- Fundo Pró Defesa do Meio Ambiente de POA*	20.625.720,95	27.110.773,66	20.625.720,95	-
FUNTURISMO- Fundo Municipal de Turismo	31.908,98	-	-	31.908,98
FUMIP- Fundo Municipal de Iluminação Pública	10.238.169,80	-	-	10.238.169,80
FMDD- Fundo M. Direitos Difusos	3.064.386,51	6.064.210,48	3.064.386,51	-
FUNCOMAD- Fundo do Conselho M. sobre Drogas	-	-	-	-
FMRIC -Fundo Municipal de Incentivo a Reciclagem	-	-	-	-
FITPOA- Fundo Municipal de Inovação e Tecnologia	-	-	-	-
FMASC- Fundo M. de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário	-	-	-	-
Total	34.970.767,59	33.184.686,88	23.699.810,20	11.270.957,39

Com exceção dos valores do Funcompras e do FUMPOA, cuja reversão de saldo seria integral em decorrência de suas extinções, a equipe técnica conferiu os cálculos dos valores a reverter dos demais fundos e a base desses cálculos (disponibilidade líquida em 31/12/2016 e 31/12/2019) e não identificou diferenças.

Os valores foram transferidos por Guia Extraorçamentária.

Atualizados os saldos do FUMPOA e do FUNCOMPRAS - os valores efetivamente transferidos foram R\$ 12.158.253,66 e R\$ 303.647,88, respectivamente, o que resultou em reversão de saldos no montante de **R\$ 47.432.669,13**. Considerando R\$ 288.990,14 de remuneração do FUMPOA, em 2020 houve uma **Varição Patrimonial Aumentativa** no montante de R\$ 47.721.659,27 (peça 5859537).

Nos exercícios seguintes, os valores revertidos foram considerados de baixa relevância e não foram objeto de exame.

9 DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DE FUNDOS MUNICIPAIS - DECRETO Nº 21.021/2021

Conforme relatado no item "Legislação municipal" deste relatório, o Decreto nº



21.021, de 05/05/2021, dispôs sobre a **destinação do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo Municipal**, apurados ao final dos exercícios financeiros de 2020 a 2023 **para a amortização da dívida pública municipal**, em conformidade com o disposto na Emenda Constitucional - EC nº 109, de 15/03/2021 ¹, alterada pela Emenda Constitucional nº 127, de 22/12/2022. E primeira emenda autorizou essa destinação, mas não obrigou os entes federados a realizá-las.

Já o decreto municipal dispôs que os recursos desvinculados devem ser transferidos ao FRDM, para serem direcionados exclusivamente para a amortização da dívida pública (art. 4º).

Em decorrência, o FRDM, após a reversão de saldos de diversos fundos municipais, passou a receber valores de desvinculações autorizadas por este decreto, desvinculações essas diferentes daquelas que já estavam ocorrendo após a promulgação do Decreto nº 20.061/2018 e alterações posteriores (essas, com base na EC nº 93/2016, passaram a desvincular 30% de algumas receitas de determinados fundos municipais, sendo as receitas transferidas para o Tesouro Municipal - e não para o FRDM).

Novamente frisa-se que **as desvinculações regidas pelo Decreto nº 21.021/2021 foram direcionadas para o pagamento da dívida consolidada municipal**.

Houve fundos públicos municipais excetuados da desvinculação, como o Fundo de Reparcelamento e Modernização da Procuradoria Geral do Município - FURPGM e o Fundo Municipal de Reparcelamento do Corpo de Bombeiros - Funrebom. Essas exceções foram decorrentes de discricionariedade do gestor. Aqueles que tiveram valores transferidos para o FRDM também decorreram da opção do Chefe do Executivo. Porém, em que pese a permissão dada pela EC nº 109/2021, há indícios de que políticas públicas que possuíam fundos municipais para sua execução sofreram impacto negativo com a perda de recursos.

Valores desvinculados e revertidos para o FRDM em 2021 e 2022 conforme contas de controle (peça 5859511) (peça 5859541) :

Em R\$

	FMHIS	FUMPROMOB	FITPOA	FUMPROAMB	FMGT	FMDD	TOTAL
2021	114.226.972,66	38.353.586,93	20.442.627,20	16.290.209,26	6.366.278,12	4.519.609,22	200.199.283,39
2022	35.517.573,80	12.900.000,00	0,00	5.243.543,73	17.553.913,95	1.117.204,72	72.332.236,20
Total 2021+2022: 272.531.519,59							

FUMPROMOB - Fundo Especial Pró-mobilidade

FMGT - Fundo Municipal de Gestão do Território

FMDD - Fundo Municipal dos Direitos Difusos

Já em 2023, o FRDM teve arrecadação de receita de valores mobiliários (referentes ao vínculo 7903 - FMHIS) na ordem de R\$ 6.774.115,85 (peça 5859542).

Conforme se verá mais adiante, a legislação de criação do FRDM não teve como fonte de receita prevista os recursos de superávits financeiros de outros fundos municipais.

Cálculo do superávit financeiro

O parágrafo único do artigo 1º do Decreto nº 21.021/2021 refere que "Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício". No caso, o superávit financeiro apurado no encerramento do exercício de 2020 foi contabilizado em 2021, e o do encerramento desse exercício contabilizado



em 2022.

Nos exames realizados de forma amostral, não se constataram divergências nos valores calculados para transferência.

Obs. até agosto/2023, não haviam sido desvinculados valores dos fundos referentes aos superávits no encerramento do exercício de 2022.

1. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc109.htm, consultado em 31/08/2023.

10 DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DE FUNDOS MUNICIPAIS - DECRETO Nº 20.061/2018

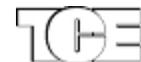
Após a publicação do Decreto nº 20.061 em 13/09/2018, as desvinculações de recursos passaram a ser solicitadas mensalmente pelo Tesouro Municipal aos fundos, tramitando no Processo SEI 18.0.000029483-3 ¹ e no Processo nº 21.0.000001010-0 ².

A Secretaria Municipal da Fazenda - SMF esclareceu na Nota Técnica da Contadoria Geral do Município - CTGM nº 002/2020, de 25/02/2020, que, diante do retrocesso das desvinculações a 01/01/2016 (os cálculos da DREM foram realizados a partir do mês de outubro/2018), a Contadoria-Geral do Município - CTGM dividiu o procedimento de apuração da DREM em três etapas: anos de 2016 e 2017; de janeiro a outubro/2018; a partir de novembro de 2018 (peça 5859538).

Importante registrar que o art. 4º do Decreto nº 20.061/2018 colocou como **discricionariedade do Secretário Municipal da Fazenda de Porto Alegre a indicação dos fundos municipais que se sujeitariam às desvinculações:**

Art. 4º Será responsabilidade do Secretário Municipal da Fazenda de Porto Alegre a indicação dos Fundos Municipais que se sujeitarão ao disposto no art. 1º deste Decreto, considerando as disponibilidades orçamentárias e financeiras e as prioridades de governo.

Assim, por intermédio da Portaria da SMF nº 5085954, de 10/10/2018, foi informada a desvinculação das receitas municipais dos seguintes vínculos (**peça 5859510**):



ANEXO I

Vínculos	
1203	FUNDESP - FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO
1204	FUNCULTURA - FUNDO PRÓ-CULTURA
1205	FUNPAHC - FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL
1206	FUMPROART - FUNDO M.APOIO A PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL
1207	FUNCRIANÇA - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTES
1208	FUNMERCADO - FUNDO MUN. RESTAURAÇÃO, MANUT. E ANIMAÇÃO MERCADO PÚBLICO
1209	FUNCOMPRAS - FUNDO MUNICIPAL DE COMPRAS COLETIVAS
1211	FUNPROAMB - FUNDO PRÓ-DEFESA DO MEIO AMBIENTE
1331	FUNPROAMB - COMPENSAÇÃO LC 757/2015
1214	FUNTURISMO - FUNDO MUNICIPAL DO TURISMO
1215	FUNREBOM - FUNDO DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS
1217	FUMIP - FUNDO MUNICIPAL PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA
1218	FUNDO MONUMENTA
1219	FURPGM - FUNDO DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA PGM DE PORTO ALEGRE
1220	FMDD - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS
1222	FUMID - FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO
7903	FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL
1296	PROMOÇÕES EDUCATIVAS DE TRÂNSITO
1313	ÁREA AZUL
400	RECURSO LIVRE - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

A Divisão de Contabilidade Geral - DCG da CTGM apresentou em informação técnica a metodologia adotada para contabilizações (peça 5859539). Considerando também a conferência de cálculos efetuadas pela equipe de auditoria, com base nas planilhas de desvinculação da DREM que constam nos Processos SEI nº 18.0.000029483-3 e 21.0.000001010-0³, nesse exame não foram constatadas irregularidades.

Ainda, conforme as planilhas de cálculo compiladas em uma única (peça 5859540), entre 2018 a julho/2023 foram desvinculados R\$ 739.323.087,14 em recursos, sendo que 37% são saldos de **fundos municipais que foram desvinculados e transferidos pra o caixa único**, no montante de **R\$ 270.457.175,41**.

Os maiores fundos que sofreram desvinculações, e que serão objeto de exame na presente auditoria, foram o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente - Funcriança, o Fundo Municipal do Idoso - FUMID e o Fundo Municipal de Iluminação Pública - FUMIP.

Registra-se que os montantes desvinculados em 2021 do FUMID e do Funcriança, no total de R\$ 16.473.563,30, foram ressarcidos aos fundos. Descontando esses valores, **os fundos mais expressivos alcançaram 29% do montante do recursos desvinculados**:

Vínculo	Fundos	Cálculo da DREM	
		Total desvinculado entre 2018 a julho/2023	
1217	FUMIP - FUNDO MUNICIPAL PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA	157.594.728,97	
1207	FUNCRIANÇA - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E ADOLESCENTES	28.878.556,97	
1222	FUMID - FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO	26.163.838,16	
	TOTAL FUNDOS + EXPRESSIVOS	212.637.124,10	29%
	TOTAL OUTROS FUNDOS MUNICIPAIS	57.820.051,31	8%



TOTAL RECURSOS DESVINCULADOS, EXCETO FUNDOS	452.122,348,42	63%
MONTANTE DE RECURSOS DESVINCULADOS NO PERÍODO	722.579.523,84	100%

1. Disponível em Processos SEI para consulta em
https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033654&infra_hash=203f65c720c468a891c0205638bf087c.
2. Disponível para consulta em
https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033649&infra_hash=b2193bebb6d05d91badcaabeb3221b93
3. Disponível para consulta em
https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033649&infra_hash=b2193bebb6d05d91badcaabeb3221b93

11 LEI COMPLEMENTAR Nº 985, DE 21/09/2023

A Lei Complementar nº 985, de 21/09/2023 ¹ decorreu da aprovação, em agosto/2023, do Projeto de Lei - PLCE nº 015/2022 (peça 5233522).

Por meio dela, foi criado o Fundo Municipal de Segurança Pública, Proteção e Defesa Civil - FUMSPDEC, que englobou o Fundo Municipal de Segurança Pública - Fumseg - e o Fundo Municipal de Defesa Civil - Fumdec, extintos pela mesma lei.

Esta Lei também extinguiu:

I - o antigo Fundo para Implementação do Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana - FRGV / atual Fundo Municipal de Incentivo à Reciclagem;

II - o Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário - FMASC;

II - o Fundo do Conselho Municipal sobre Drogas - Fundo do COMAD;

IV - o Fundo Municipal de Fomento ao Turismo.

Os saldos financeiros e contabilizados oriundos desses fundos devem ser revertidos ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM.

Em relação ao FRGV e ao FMASC, a alegação de sua extinção foi a ausência de movimentação financeira por 3 exercícios financeiros consecutivos, conforme previsto no art. 6º da Lei Complementar nº 869, de 27/12/2019 (lei que criou o FRDM).

Também foram extintos:

- o Fundo de Reparcelamento e Aperfeiçoamento Previdenciário - FRAP; e

- o Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural - FUMPAHC.

O saldo deste último fundo passa a constituir recurso financeiro do Funcultura. Além desse, a nova LC determinou que os valores revertidos ao FRDM por ocasião da extinção do Fundo Monumenta Porto Alegre devem também ser transferidos ao Funcultura, permanecendo a obrigação de que sejam empregados exclusivamente na recuperação de bens culturais reconhecidos por lei.

Com isso, foram alterados e revogados diversos artigos das leis instituidoras dos referidos fundos municipais.

Art. 2º Fica alterado o art. 3º da Lei Complementar nº 447, de 10 de maio de 2000, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 3º O Conselho Municipal de Turismo é instrumento da Política Municipal de



Turismo." (NR)

Art. 3º No art. 9º da Lei nº 6.099, de 3 de fevereiro de 1988, e alterações posteriores, ficam alterados o caput, o inc. I e o inc. VI e fica incluído inc. VII no caput, conforme segue:

"Art. 9º Constituem recursos financeiros do FUNCULTURA:

I - as dotações orçamentárias próprias, bem como as contribuições, as transferências, as subvenções, os auxílios ou as doações dos setores público e privado destinados às ações na área da cultura;

...

VI - o saldo do extinto Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural (FUMPAHC), além de outras receitas que venham a ser legalmente constituídas; e

VII - outros recursos, créditos e rendas adicionais ou extraordinários que, por sua natureza, lhe possam ser destinados." (NR)

(...)

Art. 5º Fica alterado o caput e o inc. I do art. 3º da Lei nº 7.328, de 4 de outubro de 1993, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 3º Constituem recursos financeiros do FUMPROARTE:

I - as dotações orçamentárias próprias, bem como as contribuições, as transferências, as subvenções, os auxílios ou as doações dos setores público e privado destinados a prestar apoio financeiro a projetos de natureza artístico-cultural;

..." (NR)

Art. 18. Ficam revogados:

I - a Lei Complementar nº 672, de 1º de fevereiro de 2011;

II - os arts. 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º e 10-A da Lei Complementar nº 744, de 28 de outubro de 2014;

III - os arts. 14, 15, 17, 18, 19, 19-A e o inc. II do art. 16 da Lei Complementar nº 662, de 7 de dezembro de 2010;

IV - os arts. 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 13-A e o inc. X do art. 7º da Lei Complementar nº 447, de 10 de maio de 2000;

V - a Lei Complementar nº 762, de 12 de junho de 2015;

VI - a Lei nº 4.349, de 30 de novembro de 1977;

VII - a Lei Complementar nº 822, de 13 de dezembro de 2017;

VIII - a Lei Complementar nº 821, de 21 de novembro de 2017;



IX - o art. 7º da Lei nº 10.260, de 28 de setembro de 2007;

X - o inc. II do art. 9º da Lei nº 6.099, de 3 de fevereiro de 1988; e

XI - o inc. II do art. 3º da Lei nº 7.328, de 4 de outubro de 1993.

Os artigos 8º a 14 discorrem sobre a criação e objetivos do FUMSPDEC.

Importante registrar que a LC previu que:

Art. 6º No caso da secretaria cujo Fundo foi extinto apresentar projeto relacionado à política do referido Fundo e que tenha pertinência com as diretrizes da gestão, fica assegurado pelo Tesouro Municipal o valor total do projeto, acrescido de 20% (vinte por cento) e limitado à totalidade dos recursos previamente existentes no Fundo quando de sua extinção.

Art. 7º Fica assegurada a continuidade dos projetos em andamento que dependam de recursos oriundos do Fumseg e do Fumdec.

(...)

Art. 15. Fica o Executivo Municipal autorizado a abrir créditos adicionais na Lei Orçamentária Anual (LOA), obedecidas as prescrições contidas nos incs. I a IV do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e alterações posteriores, encaminhando, se necessário, projetos de lei para alterações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA) para atender às despesas decorrentes desta Lei Complementar.

Art. 16. As despesas decorrentes da execução desta Lei Complementar correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 17. Esta Lei Complementar entra em vigor em 1º de setembro de 2023.

O Processo SEI nº 22.0.000093151-2 tem a tramitação do PLCE nº 015/2022 e da LC nº 985/2023. Os últimos despachos foram de final de setembro e outubro/2023, em especial dando ciência da nova lei complementar e acompanhamento das etapas de ajustes e movimentações orçamentárias e financeiras (peça 5859512).

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/0t88y>, consultado em 18/10/2023.

12 LEI COMPLEMENTAR Nº 987, DE 29/09/2023

A Lei Complementar nº 987, de 29/09/2023 ¹, originada da aprovação do PLCE nº 003/2023, alterou e incluiu diversos artigos de leis municipais instituidoras de fundos públicos para dispor sobre a desvinculação de superávits financeiros apurados ao final de cada exercício, em especial do Fundo Municipal dos Direitos Difusos - FMDD, do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre - Pró-Ambiente e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre - Fun-Patrimônio.

A LC também alterou a lei instituidora do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM, determinando como seus recursos as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica de cada um dos fundos alterados. Frise-se que anteriormente o FRDM não tinha a previsão legal de ter como fonte de recursos as



desvinculações dos superávits de outros fundos municipais.

Por fim, essa lei extinguiu o Fundo Especial Pró-Mobilidade - FUNPROMOB, e revogou da Lei Complementar nº 703, de 28/09/2012 (lei que estabeleceu as diretrizes para implantação da infraestrutura necessária para o Copa do Mundo ²), o art. 16, que tratava sobre último fundo.

Leis modificadas:

Lei Complementar nº 563, de 30/01/2007, que instituiu o FMDD

- alterado o inc. VIII do art. 15

Art. 15 Constituem recursos financeiros do FMDD:

VIII - saldos de exercícios anteriores, quando não atingidos pela desvinculação de que tratam os arts. 18-A, 18-B e 18-C desta Lei Complementar; (Redação dada pela Lei Complementar nº 987/2023)

- incluídos os arts. 18-B e 18-C

Art. 18-A Poderá ser revertido ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal até 90% (noventa por cento) do valor correspondente aos saldos financeiros existentes e contabilizados em cada fundo público especial em 31 de dezembro de 2016, exceto os recursos decorrentes de transferências do Governo Federal ou Estadual ou recebidos de outras pessoas de direito público ou privado com destinação específica prevista em lei, contrato, convênio e afins, salvo se forem aplicados na referida destinação, bem como os recursos oriundos dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), condenações judiciais e transações penais. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 869/2019)

§ 1º Entende-se como saldo financeiro a soma dos saldos contábeis de Caixa, saldos bancários, saldos de Aplicações Financeiras e saldos internos a receber da Administração, descontado os restos a pagar processados e não processados, e as obrigações extraorçamentárias, como cauções, retenções contratuais e consignações. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 869/2019)

§ 2º Deverão ser promovidos os ajustes orçamentários e contábeis necessários de modo a refletir a reversão prevista no caput deste artigo. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 869/2019)

Art. 18-B Fica desvinculado o valor integral do superávit financeiro de 2022. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 987/2023)

Art. 18-C A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do FMDD, apurado ao final de cada exercício, conforme segue:

I - quando a execução financeira atingir 80% (oitenta por cento) ou mais, não haverá desvinculação;

II - quando a execução financeira atingir entre 50% (cinquenta por cento) e 80% (oitenta por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício; e



III - quando o índice de execução financeira for inferior a 50% (cinquenta por cento), será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício.

§ 1º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

§ 2º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

§ 3º Compete à Contadoria-Geral do Município da Secretária Municipal da Fazenda (CTGM/SMF) apurar o índice de execução financeira.

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS). (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 987/2023)

Lei Complementar nº 869, de 27/12/2019, que instituiu o FRDM

- incluídos o inc. VII no parágrafo único do art. 9º, art. 9º-A e o inc. VII

"Art. 9º ...

Parágrafo único.

VII - aquelas destinadas a aquisições e desapropriações necessárias para a implantação de obras e das despesas administrativas e judiciais dela decorrentes." (NR)

"Art. 9º - A Fica assegurado o desenvolvimento econômico da região composta pelos bairros Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami e Ponta Grossa por meio de proposição de diretrizes para a atuação do Executivo Municipal na execução da política pública urbana e de meio ambiente e de garantias de articulação e de integração de políticas setoriais."

- alterados os incs. II e VI do art. 10

"Art. 10. ...

II - alienação de ativos públicos municipais de qualquer natureza, exceto os decorrentes de alienações de imóveis de propriedade do Município de Porto Alegre;

...

VI - as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD), do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente), do Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB) e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio); e



VII - outras fontes previstas em lei." (NR)

Lei nº 4.235, de 21/12/1976, que instituiu o Fundo Pró-ambiente

- incluídos os arts. 3º-B e 3º-C

"Art. 3º - B Fica desvinculado o valor integral do superávit financeiro de 2022."

Parágrafo único. Os recursos oriundos das compensações ambientais previstos na Lei Complementar nº 757, de 14 de janeiro de 2015, e alterações posteriores, não serão desvinculados."

"Art. 3º - C A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do PRÓ-AMBIENTE, apurado ao final de cada exercício, conforme segue:

I - quando a execução financeira atingir 80% (oitenta por cento) ou mais, não haverá desvinculação;

II - quando a execução financeira atingir entre 50% (cinquenta por cento) e 80% (oitenta por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício; e

III - quando o índice de execução financeira for inferior a 50% (cinquenta por cento), será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício.

§ 1º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

§ 2º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

§ 3º Compete à Contadoria-Geral do Município da Secretária Municipal da Fazenda (CTGM/SMF) apurar o índice de execução financeira.

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS.

§ 5º Os recursos oriundos das compensações ambientais previstos na Lei Complementar nº 757, de 2015, e alterações posteriores, não serão desvinculados."

- alterado o inc. V do art. 4º

"Art. 4º ...

...

V - resultado operacional próprio, quando não atingido pela desvinculação de que tratam os arts. 3º-A, 3º-B e 3º-C desta Lei;

..." (NR)



Lei Complementar nº 612, de 19/02/2009, lei que criou o FMHIS

- incluído o art. 6º-A

"Art. 6º-A Fica desvinculado o valor equivalente a 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro de 2022, destinando-se a outra metade para a concessão de subsídio com a finalidade de auxílio aos beneficiários na aquisição de imóveis usados para moradia de que trata a Lei nº 13.473, de 19 de maio de 2023."

Lei nº 5.994, de 25/11/1987, que instituiu o Fun-Patrimônio

- incluídos os e arts. 6º-B e 6º-C

"Art. 6º - B Fica desvinculado o valor integral do superávit financeiro de 2022."

"Art. 6º - C A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do Fun-Patrimônio, apurado ao final de cada exercício, conforme segue:

I - quando a execução financeira atingir 20% (vinte por cento) ou menos, será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício; e

II - quando a execução financeira atingir mais de 20% (vinte por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício.

§ 1º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

§ 2º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

§ 3º Compete à Contadoria-Geral do Município da Secretária Municipal da Fazenda (CTGM/SMF) apurar o índice de execução financeira.

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS."

Lei Complementar nº 703, de 28/09/2012, que regulamentou o FUMPROMOB

- alterado o caput e o parágrafo único do art. 15, sobre a extinção do FUMPROMOB

Art. 13. Fica extinto o Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB).

Art. 14. Ficam alterados o caput e parágrafo único do art. 15 da Lei Complementar nº 703, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 15. Os recursos referentes a arrecadação de valores decorrentes da alienação dos Índices Especiais Pró-Mobilidade serão destinados ao Fundo Municipal de Reforma e Desenvolvimento, sendo vinculadas à implantação das melhorias urbanas descritas no art. 2º desta Lei Complementar, a ser regulamentado por decreto.



Parágrafo único. Os recursos arrecadados poderão ser aplicados no financiamento da implantação das obras de infraestrutura, das aquisições e das desapropriações, das despesas administrativas e judiciais dela decorrentes." (NR)

Art. 15. Os saldos financeiros e contabilizados oriundos da extinção do Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB) serão revertidos ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM).

Demais disposições

Art. 16. O gestor do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD), do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente), do Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB) e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio) deverá, como titular das contas bancárias da entidade, efetuar a transferência do montante desvinculado para a conta bancária específica do FRDM, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de publicação desta Lei Complementar, quanto ao superávit financeiro 2022, e até 28 de fevereiro do ano subsequente aos demais exercícios, nos termos dos seguintes dispositivos:

I - § 4º do art. 18-C da Lei Complementar nº 563, de 2007, e alterações posteriores;

II - art. 3º-C da Lei nº 4.235, de 1976, e alterações posteriores;

III - art. 15-B da Lei Complementar nº 703, de 2012, e alterações posteriores; e

IV - art. 6º-C da Lei nº 5.994, de 1987, e alterações posteriores.

Parágrafo único. No histórico do documento contábil da transferência, deverá ser citada esta Lei Complementar e o número do processo administrativo, no qual constará a memória de cálculo dos valores desvinculados.

Art. 17. Fica o Executivo Municipal autorizado a abrir créditos adicionais na Lei Orçamentária Anual (LOA), obedecidas as prescrições contidas nos incs. I a IV do § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, e alterações posteriores, encaminhando, se necessário, projetos de lei para alterações da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Plano Plurianual (PPA) para atender às despesas decorrentes desta Lei Complementar.

Art. 18. As despesas decorrentes da execução desta Lei Complementar correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/0ukkt>, consultado em 23/10/2023.
2. Disponível em <http://leismunicipa.is/sbdjn>, consultado em 18/10/2023.

13 AUDITORIA DO TCE-RS

13.1 Fundos Municipais Examinados

Dos fundos municipais de Porto Alegre listados, serão objeto de exame os seguintes:



a) Fundos extintos pela LC nº 869/2019

- Fundo Municipal de Compras Coletivas - Funcompras
- Fundo Monumenta Porto Alegre - FUMPOA

b) Fundo criado pela LC nº 869/2019

- Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM

c) Fundos municipais com superávits desvinculados pelo Decreto municipal nº

21.021/2021

- Fundo Especial Pró-Mobilidade - FUMPROMOB
- Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social - FMHIS (será tratado no item "Achados de Auditoria")

d) Fundos que tiveram saldos desvinculados pelo Decreto municipal nº

20.061/2018

- Fundo Municipal de Iluminação Pública - FUMIP (será tratado no item "Achados de Auditoria")
- Fundo Municipal do Idoso - FUMID
- Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - FUNCRIANÇA (esses dois últimos fundos municipais serão examinados em item próprio)

Em relação à extinção de fundos municipais, além dos já previstos pela LC nº 869/2019 (FUMPOA e Funcompras), a SMF informou que nenhum outro foi extinto após a promulgação da referida lei, isso até agosto/2023 (peça 5859543).

Importante novamente referir que a Lei Complementar nº 869/2019 dispôs que podem ser extintos os fundos inativos pelo período de 3 anos. E, quando da extinção de um fundo municipal, a Contadoria-Geral do Município - CTGM deve verificar os requisitos para extinção desse, conforme determina o art. 6º da lei.

Sobre essa verificação, a SMF informou que cumpre o dispositivo. Disponibilizou também acesso ao Processo SEI nº 20.0.000051166-9¹. No documento 17726769 foi citado que os seguintes fundos não foram implementados em 3 anos ou estariam sem movimentação por esse período: o Fundo Municipal de Planejamento Urbano - FMPU; o Fundo do Conselho Municipal sobre Drogas - FUNCOMAD; e o Fundo Implem. Prog. Redução Gradativa Núm. Veíc. Tração Animal e Veíc. Tração Humana - FRGV.

Em complemento, a CTGM/SMF informou que o SEI 22.0.000093151-2 trata da referida verificação dos requisitos para extinção de fundos municipais, conforme previsto pelo artigo 6º da LC 869/2019. Quanto ao exercício de 2023, informou que procederá a tal verificação ao longo do 2º semestre daquele ano (peça 5859544).

Com a promulgação da Lei nº 985/2023, foram extintos e serão examinados:

e) Fundos inativos

- Fundo para Implementação do Programa de Redução Gradativa do Número de Veículos de Tração Animal e de Veículos de Tração Humana - FRGV (análise conjunta com



o Fundo Municipal de Incentivo à Reciclagem - FMRIC);
- Fundo Municipal de Apoio ao Sistema Ciclovitário - FMASC.

O Fundo Municipal Pró-Ambiente - FUMPROAMB, que foi objeto de relato na Informação nº 028/2023, não foi examinado por existir expediente próprio com apontamentos relacionados ao fundo. O Processo de Representação do MPC nº 012057-0200/18-1, integrado pela Informação nº 043/2018, tratou, dentre outros, da utilização de recursos do FUNPROAMB em desacordo com as diretrizes estabelecidas pelo COMAM. O processo encontra-se novamente no MPC para que esse se manifeste se persistem ou não as sugestões formuladas em Parecer nº 13774/2019, que originou o processo de representação.

1. Disponível em https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033775&infra_hash=2960e70133ba31d0ae7f1f48e781e88b.

13.1.1 Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM

Situação encontrada pela equipe de auditoria

O **Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM** foi criado pela Lei Complementar nº 869, de 27/12/2019¹, que também dispôs sobre diretrizes para a criação e extinção de alguns fundos públicos (Funcompras e FUMPOA), estabeleceu regras para a movimentação financeira sobre os atuais fundos e previu a reversão dos fundos extintos e de até 90% do saldo dos fundos referidos na própria lei ao Tesouro Municipal.

Os artigos 9º ao 12 da lei correram especificamente sobre o FRDM:

Art. 9º Fica criado o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, que terá como objetivo a recuperação fiscal, a reforma das estruturas públicas e o aumento do investimento, buscando o desenvolvimento econômico e social do Município de Porto Alegre.

Parágrafo único. Os recursos do Fundo criado no caput deste artigo serão utilizados para pagamento das seguintes despesas:

I - sentenças judiciais, tais como Precatórios e Requisições de Pequeno Valor (RPVs);

II - Dívida Pública Consolidada;

III - Cobertura do Déficit Previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS);

IV - investimentos em Infraestrutura, Mobilidade Urbana e Sustentabilidade Ambiental;

V - estudos, projetos e pesquisas de desenvolvimento sustentável, econômico, social e urbano; e

VI - aquelas destinadas à recuperação de bens culturais reconhecidos por lei.

Art. 10. O Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal será composto pelos seguintes recursos:



I - reversão dos saldos oriundos do disposto no art. 6º desta Lei Complementar ² ;

II - alienação de ativos públicos municipais de qualquer natureza, exceto os decorrentes de solo criado e das alienações de imóveis de propriedade do Município de Porto Alegre; (Redação dada pela Lei Complementar nº 942/2022)

III - juros de capital próprio e dividendos de participações acionárias;

IV - convênios;

V - doações; e

VI - outras fontes previstas em lei.

Art. 11. Fica o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal vinculado à SMF, que fará a administração financeira, os procedimentos operacionais e os registros contábeis necessários.

Parágrafo único. A destinação dos recursos deverá obedecer ao previsto no art. 9º desta Lei Complementar e será deliberada, ao menos, pelo Secretário da Fazenda, pelo Secretário de Planejamento e Gestão e pelo Procurador-Geral do Município, de maneira conjunta.

Art. 12. Poderá ser revertido ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal até 90% (noventa por cento) do valor correspondente aos saldos financeiros existentes e contabilizados em cada fundo público especial em 31 de dezembro de 2016, exceto os recursos decorrentes de transferências do Governo Federal ou Estadual ou recebidos de outras pessoas de direito público ou privado com destinação específica prevista em lei, contrato, convênio e afins, salvo se forem aplicados na referida destinação, bem como os recursos oriundos dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), condenações judiciais e transações penais e desde que assim disponha e autorize expressamente a lei que instituiu cada fundo, respectivamente.

§ 1º Entende-se como saldo financeiro a soma dos saldos contábeis de Caixa, saldos bancários, saldos de Aplicações Financeiras e saldos internos a receber da Administração, descontado os restos a pagar processados e não processados e as obrigações extraorçamentárias, como cauções, retenções contratuais e consignações.

§ 2º Deverão ser promovidos os ajustes orçamentários e contábeis necessários de modo a refletir a reversão prevista no caput deste artigo.

A Lei Complementar nº 869 foi regulamentada pelo Decreto nº 20.465 de 03/02/2020 ³, que tratou da finalidade, dos recursos e das aplicações desse fundo municipal:

[...]

Art. 2º O Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal de natureza contábil especial, tem por finalidade a recuperação fiscal, a reforma das estruturas públicas e o aumento do Investimento, buscando o desenvolvimento econômico e social do município de Porto Alegre.



Art. 3º Serão levados a crédito do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal os recursos previstos no art. 10 da Lei Complementar nº 869, de 2019.

Art. 4º Os recursos do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal poderão ser aplicados obedecido o disposto no parágrafo único do art. 9º da Lei Complementar nº 869, de 2019.

Seção II Do Comitê Gestor

Art. 5º O Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal será coordenado pela Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) e será administrado pelo Comitê Executivo.

Art. 6º O Comitê Executivo será composto pelo:

I - Secretário(a) Municipal da Fazenda (Titular) e seu Secretário(a) Adjunto (suplente);

II - Secretário(a) Municipal do Planejamento e Gestão (Titular) e seu Secretário(a) Adjunto (suplente);

III - Procurador(a)-Geral do Município (Titular) e seu Procurador(a)-Adjunto (Suplente).

Parágrafo único. O Comitê Executivo será presidido pelo Secretário(a) Municipal da Fazenda ou representante por ele designado e operacionalizado pelo Tesouro Municipal (TM), da SMF.

Art. 7º O Comitê Executivo do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, órgão de caráter deliberativo, atuará na gestão das receitas e na destinação dos recursos que integram o Fundo, competindo:

I - avaliar a execução das premissas estabelecidas no art. 2º deste Decreto;

II - reunir-se por convocação para deliberar sobre a aplicação e destino dos recursos;

III - deliberar sobre a gestão financeira e o controle dos recursos;

IV - aprovar o Plano de Aplicação dos Recursos;

V - expedir normas regulamentadoras;

VI - deliberar e/ou autorizar a execução das transferências com base no relatório de saldos passíveis de utilização, conforme art. 10, inc. I da Lei Complementar nº 869, de 2019, realizado pela Contadoria Geral do Município (CTGM);

VII - deliberar à Divisão de Execução Financeira a execução das movimentações autorizadas pelo Comitê Executivo do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal;

VIII - Encaminhar anualmente ao Prefeito o Relatório Anual sobre a gestão do Fundo.

(...)



Em relação à reversão de saldos e à atuação do Comitê Gestor, os exames foram realizados com base na documentação constantes no Processo SEI nº 17.0.000107877-1 ⁴ e nº 23.0.000035803-7 ⁵.

Quanto ao FRDM, criado não só para a recuperação fiscal do município, mas também para a reforma das estruturas públicas e o aumento do investimento, buscando o desenvolvimento econômico e social, no período em exame, os recursos recebidos de outros fundos municipais foram utilizados somente para pagamento de déficit atuarial, em especial pagamento de inativos, e da dívida consolidada (a partir de 2021). Além disso, concluiu-se que:

1) não houve a apresentação e publicização de informações essenciais sobre o FRDM, como plano de aplicação de recursos, prestação de contas e relatório de gestão, prejudicando o controle externo;

2) os valores revertidos ao FRDM foram utilizados para pagamento de despesas previstas no art. 9º, § único, inc. II e III, da Lei Complementar nº 896/2019, porém, é discutível o respeito a outros princípios da Administração Pública além do da legalidade, como os da impessoalidade, moralidade e eficiência, já que ⁶:

*(...) os fundos especiais foram concebidos para agilizar a gestão e garantir recursos públicos para áreas/setores específicos, sob a alegação de serem estratégicos aos interesses nacionais. Nessa condição, **faz pouco (ou nenhum) sentido um fundo titulado especial executar gasto com pessoal ou gasto obrigatório alheio ao pessoal**, uma vez que estes estão associados ora ao custeio da “máquina pública” ora à garantia constitucional/legal.*

(Grifou-se)

Foi verificado no instrumento de planejamento a médio prazo da atual administração municipal, o PPA 2022-2025 ⁷, que a ação "3895- equilíbrio do fluxo de caixa", com a finalidade de zerar o déficit anual projetado do fluxo de caixa do Tesouro Municipal e mantê-lo equilibrado, teve a previsão de contar com os saldos dos superávits dos fundos desvinculados pelo Decreto nº 21.021/2021, na ordem de R\$ 120 milhões anual a partir de 2022 (pg. 162 do PPA).

Também se verificou o o FRDM em si é uma ação administrativa, com previsão de despesas anuais na ordem de R\$ 20.000,00 (R\$ 10.000,00 de despesas correntes e R\$ 10.000,00 de despesas de capital - lembrando que essas são gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital).

Nos exames sobre o FRDM, foram identificados os seguintes achados de auditoria, cujo aprofundamento será realizado em seção específica nesse trabalho:

- falta de publicização das informações sobre o FRDM no DOPA-e, como saldo financeiro atualizado do fundo, histórico das receitas auferidas pelo fundo desde a sua criação, com a descrição detalhada da origem do recurso, histórico da destinação do recurso desde a sua criação, com a descrição detalhada do objeto da aplicação, considerando, ao menos, dados orçamentários, contábeis e credores, o resumo e o parecer, homologado ou não, sobre a prestação de contas, o plano de aplicação de recursos e o conjunto de projetos a serem executados ou celebrados no quadrimestre seguinte;

- não elaboração de Plano de Aplicação de Recursos e do Relatório Anual sobre a gestão do fundo pelo Comitê Gestor do FRDM;



- falta de previsão orçamentária dos ingressos e saídas de recursos do FRDM;
- fonte de receitas do FRDM não prevista em lei;
- aplicação de recursos do FRDM somente em passivos da administração municipal.

Em relação às contabilizações e o cálculo dos superávits para desvinculação de recursos (autorizados pelo Decreto nº 21.021/2021), não foram identificadas divergências relevantes.

Notas

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/xlhdw>, consultada em 29/08/2023.
2. Art. 6º Serão extintos, por meio de lei, os fundos públicos municipais que não forem devidamente implementados em até 3 (três) anos, contados de sua criação, ou que não possuírem movimentação financeira por 3 (três) exercícios financeiros consecutivos.
3. Disponível em <http://leismunicipa.is/cxmlw>, consultado 29/09/2023.
4. Disponível em https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033650&infra_hash=cc328606ad2038ae5b3746dca9f35e5a, consultado durante o período de auditoria.
5. Disponível em https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1170850&infra_hash=c6a5143149a3c5d72eafffc6b05d68b, consultado durante o período da auditoria.
6. BASSI, Camilo de Moraes, Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento, Rio de Janeiro, Ipea, 2019, Texto para Discussão n. 2458, pg. 28.
7. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/pagina_basica/2021/09/PPA%202022-2025%20completo.pdf, consultado em 31/10/2023.

13.1.2 Fundo Municipal de Apoio ao Sistema Cicloviário - FMASC

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Em exame do Fundo Municipal de Apoio ao Sistema Cicloviário - FMASC, constatou-se o não investimento de pelo menos 40 milhões em ciclovias e congêneres no município, entre 2017-2023, e não atingimento de metas previstas nos Planos Plurianuais - PPAs.

Projetos e recursos do FMASC, previstos nos PPAs 2018-2021 e 2022-2025 e nas LOAs dos últimos exercícios, não foram suficientes para instrumentalizar os gestores dos fundos para concretizar as políticas públicas e ações aprovadas nessas leis orçamentárias.

Dentre as causas, constatou-se a falta de aprovação dos planos anuais de aplicação de recursos do FMASC pelo Conselho Gestor (aliás, sequer a composição desse Conselho foi formalizada por Decreto), a falta de aporte de recursos pelo Executivo Municipal ao fundo municipal e de outras movimentações financeiras, denotando a não existência de receitas do fundo e consequente não aplicação de recursos em políticas públicas cicloviárias.

Importante registrar que a não aplicação adequada dos recursos em ciclovias data desde 2009, demanda o que é alvo de ação judicial referente ao período de 2009 a 2014 (peça 5859514) - item 10.

Também foram identificados achados de auditoria como a não comprovação das atribuições da EPTC e da secretaria ao qual o FMASC estava vinculado para operacionalização do fundo, e a falta de prestação de contas do fundo.



Legislação

O Fundo Municipal de Apoio ao Sistema Cicloviário - FMASC foi instituído pela Lei Complementar nº 744, de 28/10/2014 ¹, e regulamentado pelo Decreto nº 18.848, de 14/11/2014 ². Trouxe alterações no Plano Diretor Cicloviário Integrado (LC nº 626/2009), bem como estabeleceu período de reavaliação desse plano.

Verificando a justificativa da criação desse fundo público em 2014, no Projeto de Lei Complementar do Executivo - PLCE nº 010/13 (peça 5859547), encaminhado pelo então Prefeito José Fortunati, constou que:

A Lei Complementar nº 626, de 15 de julho de 2009, instituiu o Plano Diretor Cicloviário Integrado do Município de Porto Alegre, visando incentivar a utilização da bicicleta como meio de transporte, por suas características de sustentabilidade ambiental, social e urbanística.

Como instrumento para promover o desenvolvimento do Sistema Cicloviário na Capital, o art. 24 do diploma citado prevê a execução de ciclovias como contrapartida à construção de empreendimentos de impacto urbano.

O Anexo 5 da Lei Complementar nº 626, de 2009, por sua vez, define as extensões de ciclovias a serem construídas a título de contrapartida, estabelecendo proporção em relação ao número de vagas de estacionamento efetivo e a atividade prevista para o empreendimento.

Ocorre que, em determinadas situações, dado o número de vagas do empreendimento, a contrapartida devida corresponde a pequena extensão de ciclovia, carecendo de viabilidade a sua construção, se observados os princípios norteadores do Plano Diretor Cicloviário, em especial integração e continuidade. Ainda, há situações em que a extensão devida não comporta a execução de trecho integral, restando, assim, diferenças de extensão não executadas em favor do Município.

Destaca-se, no mais, a dificuldade das equipes técnicas do Município de Porto Alegre de estabelecer pequenos trechos contínuos para diversos empreendedores, uma vez que as ciclovias precisam ter a sua execução conciliada no tempo, evitando descontinuidades na Rede Cicloviária.

Também há que se levar em consideração que o investimento necessário à construção de ciclovias em determinados pontos da cidade, observadas as exigências técnicas e peculiaridades locais, é demasiadamente elevado, o que acaba por gerar ônus a alguns empreendedores e, por consequência, dificulta a indicação do local no qual deve ser executada a contrapartida.

A alteração proposta, portanto, incluindo Decreto Regulamentador, combinada com a **criação de um Fundo Municipal de apoio à implantação do sistema cicloviário, tem como objetivo reduzir os empecilhos existentes ao cumprimento da contrapartida e ao desenvolvimento do Sistema Cicloviário na Capital**. Para isso, através dessa alteração, será permitida, em situações especiais, a conversão das contrapartidas em valores monetários, possibilitando ao empreendedor o imediato atendimento da exigência legal e ao Município a economia de escala e a conjugação de verbas para contratação de projetos e execução de trechos maiores em cada processo, atendendo, dessa forma, ao princípio da eficiência. De outra banda, com a elaboração de planilha



de custos referenciais, atentando ao princípio da isonomia, poderá ser autorizada, quando demasiado o custo da ciclovia em determinado local, a construção em menor extensão ou dispensa de execução de alguns dos seus elementos.

[...]

(Grifou-se)

Conforme o art. 2º da LC, o FMASC foi vinculado à Secretaria Municipal de Transportes - SMT e à Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC, e deveria ser gerenciado por um Conselho Gestor, com mandato de 4 anos (art. 6º).

As receitas do FMASC foram explicitadas no art. 5º da LC nº 744/2014, enquanto que a aplicação desses recursos em projetos e atividades para o sistema cicloviário constaram no art. 3º da mesma lei.

Art. 3º O FMASC aplicará seus recursos na execução de projetos e atividades que visem a:

I - implantar o sistema cicloviário no Município de Porto Alegre;

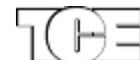
II - financiar planos, programas, projetos e ações relacionados aos seus objetivos;

III - atender às diretrizes e às metas contempladas no conjunto de leis municipais quanto à implantação do sistema cicloviário no Município de Porto Alegre; e

IV - implementar políticas públicas, ações e campanhas que visem à segurança e à educação no trânsito, nos estabelecimentos de ensino da rede municipal.

Não poderiam ser financiados pelo FMASC projetos incompatíveis com as políticas públicas constantes do Plano Diretor Cicloviário Integrado. Aliás, a própria Lei refere, em seu art. 13, que o Plano Diretor Cicloviário Integrado deveria ser reavaliado a cada 3 anos, contados do primeiro semestre de 2015, o que não ocorreu.

Conforme previsto no art. 6º da Lei Complementar nº 869/2019 (lei que criou o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM), "Serão extintos, por meio de lei, os fundos públicos municipais [...] que não possuírem movimentação financeira por 3 (três) exercícios financeiros consecutivos". Conforme demonstrado no Item "Execução orçamentária e financeira dos fundos municipais", não houve qualquer receita realizada entre 2019 e 2022 pelo FMASC. Também se verificou que não foram realizadas despesas no período, sendo que a única movimentação ocorrida foi um repasse de recursos em outubro/2019, no valor de R\$ 39.221,66. Assim, com a ausência de movimentação financeira por 3 exercícios financeiros consecutivos, o fundo atendeu aos requisitos para sua extinção. Com a edição da Lei Complementar nº 985/2023³, o fundo foi extinto. O saldo financeiro e contabilizado oriundo desse fundo do FMASC deve ser revertido ao FRDM. Conforme verificado no Balanço Patrimonial de 2022 do fundo, o único valor contabilizado na conta contábil Caixa / Equivalentes de caixa é o do repasse ocorrido em 2019.



Exames realizados

Para exame sobre a gestão, a operacionalização e a legalidade do FMASC no período auditado, bem como sobre registros contábeis de seus recursos e despesas e a execução na política pública de mobilidade urbana, foi solicitado, por intermédio da RDI nº 558278 (peça 5293409).

Os achados identificados serão relatados no Item "Achados de Auditoria".

Notas

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/dujeg>, consultado em 23/10/2023.
2. Disponível em <http://leismunicipa.is/egcui>, consultado em 23/10/2023.
3. Disponível em <http://leismunicipa.is/0t88y>, consultado em 18/10/2023.

13.2 Fundo Municipal do Idoso - FUMID e Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - Funcriança

O Fundo Municipal do Idoso – FUMID é um fundo especial criado pela Lei Complementar nº 444/2000 ¹ (alterada pela Lei Complementar nº 660/2010 ²) e regulamentado pelo Decreto nº 17.195/2011 ³. Tem por objetivo facilitar a captação, o repasse e a aplicação de recursos destinados ao desenvolvimento das ações de atendimento à pessoa idosa no Município de Porto Alegre.

Compete ao Conselho Municipal do Idoso – COMUI o papel de ser o gestor do Fundo.

Os recursos captados devem ser aplicados, exclusivamente, nas ações, programas, projetos e atividades voltados ao atendimento da pessoa idosa sob a orientação e supervisão do COMUI.

Constituem receitas do Fundo Municipal do Idoso especialmente doações de pessoas físicas e jurídicas referentes às deduções de seus impostos de renda.

Os valores destinados ao Fundoidoso devem ser utilizados por entidades registradas, sem fins lucrativos, na execução de seus projetos aprovados, ou em ações de iniciativa do próprio Conselho.

Já o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - Funcriança foi criado pela Lei nº 6.787/1991, posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 628/2009 ⁴, com o objetivo de captar e financiar programas, serviços e projetos de promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes.

Compete ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA o papel de ser o gestor do Fundo.

Constituem receitas do Funcriança especialmente doações de pessoas físicas e jurídicas referentes às deduções de seus impostos de renda.

As verbas destinadas ao Funcriança devem ser investidas nas entidades cadastradas a partir da aprovação de projetos encaminhados pelas mesmas ao Conselho.

A aplicação dos recursos desses fundos municipais deve ser fiscalizada por seus



respectivos conselhos, pela Auditoria-Geral do Município e pelo Tribunal de Contas do Estado. A coordenação, gestão e o controle desses fundos competem à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS, consoante o estabelecido na Lei Complementar nº 810/2017⁵ (art.4º-A, inc. I) e nos Decretos nº 20.916/2021⁶ (Estrutura Organizacional da SMDS) e 21.459/2022⁷ (Regimento Interno da SMDS).

Os exames do FUMID e do Funcriança tiveram o seguinte escopo:

- verificação de irregularidades de Inspeção Especial e outros trabalhos deste TCE não corrigidas concernentes a esses fundos municipais;
- desvinculação de recursos dos fundos (DREM) entre 2018 a 2021, retroagindo a 2016 e 2017;
- alterações no decreto regulamentador para incluir/retirar o FUMID e Funcriança da permissividade de desvinculação de 30% de suas receitas;
- impacto na efetivação de políticas públicas municipais que abrangem o idoso e a criança/adolescente portoalegrense.

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/nbscj>, consultado em 01/10/2023.
2. Disponível em <http://leismunicipa.is/nbscj>, consultado em 01/10/2023.
3. Disponível em <http://leismunicipa.is/cupib>, consultado em 01/10/2023.
4. Disponível em <http://leismunicipa.is/sndbj>, consultado em 01/10/2023.
5. Disponível em: <http://leismunicipa.is/gvfon>, consultado em 28/11/2023.
6. Disponível em: <http://leismunicipa.is/yivpk>, consultado em 28/11/2023.
7. Disponível em: <http://leismunicipa.is/gzadx>, consultado em 28/11/2023.

13.2.1 Acompanhamentos realizados na gestão do FUMID e do Funcriança - Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Em decorrência da verificação do cumprimento das determinações contidas nas alíneas "b", "c", e "d" da decisão proferida no processo de Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2 (Fundos Municipais), em especial quanto a fatos ocorridos na gestão do Fundo Municipal do Idoso - FUMID¹, a equipe técnica realiza exames de auditoria sobre o tema desde julho/2020.

Transcreve-se registro realizado em 2020:

"Para acompanhamento do cumprimento da decisão pelo Executivo Municipal, foi enviada requisição de documentos e/ou informações com o seguinte teor:

Assunto: Cumprimento de Decisão (Processo nº 7040-0200/17-2) Fundos Municipais

[...]

Em resposta a Requisição do TCE 10775253, informamos o que segue:

3) No que compete ao Tesouro Municipal são essas ações (itens 1 e 2) para correção aos apontamentos, que estão sob acompanhamento do Controle Interno do Executivo Municipal.

[...]



Em resposta ao item 3, a Coordenadora da Coordenação de Administração e Serviços da SMRI, Sra. Veronica dos Santos Pereira, apresentou as seguintes informações:

[...]

Buscando padronizar os procedimentos internos realizados na administração dos Fundos FUMID e FUNCRIANÇA, foi elaborada instrução interna da Unidade de Orçamento e Finanças (UOF) (anexo I) com orientações para os procedimentos e organização dos processos de parcerias firmados com as entidades, realizados pelos servidores da área. Para as entidades foi desenvolvida uma cartilha de orientações (anexo II) para solicitações de recursos e orientações de aplicação.

A UOF desta SMRI desenvolveu também um banco de dados onde mantém o controle integral dos processos desde o recebimento do plano de aplicação para formalização da parceria até a conclusão da parceria (anexo III).

Ainda, com a criação do Sistema de Gestão de Parcerias - SGP, plataforma voltada para o aperfeiçoamento da relação entre as Organizações da Sociedade Civil (OSC) e a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em perfeita consonância com a Lei Federal nº 13.019/2014 e o Decreto Municipal nº 19.775/2017 e alterações, possibilita a padronização dos fluxos de trabalho, a desburocratização do processo de prestação de contas e a transparência na aplicação dos recursos públicos relativo às parcerias celebradas entre Órgão/Entidades da Administração Pública Municipal e as Organizações da Sociedade Civil (OSC).

FLUXOS PARA CAPTAÇÃO E APLICAÇÃO DOS RECURSOS

PARA CAPTAÇÃO DE RECURSOS: *As entidades registradas nos conselhos CMDCA ou COMUI devem solicitar ao respectivo conselho a aprovação dos Projetos para captação de recurso através do FUNCRIANÇA ou FUMID. A documentação é recebida pela equipe administrativa de suporte aos Conselhos, digitalizada, inserida no sistema SEI, e encaminhada para aprovação do Conselho. Após a aprovação através de resolução, a entidade obtém o Certificado de Autorização para Captação de Recursos Financeiros. Os projetos são cadastrados no SIAS - Sistema Integrado de Assistência Social, no SGP – Sistema de Gestão de Parcerias e no site de doações (<https://doacoes.prefeitura.poa.br/>). As doações para os projetos podem ser realizadas através de boleto no site de doações ou por depósito bancário nas contas do FUNCRIANÇA ou FUNDOIDOSO.*

SOLICITAÇÃO DE RECURSOS CAPTADOS E APLICAÇÃO: *Para aplicação dos recursos captados nos projetos aprovados, as entidades deverão seguir as instruções constantes na Cartilha de Orientações (anexo II).*

PROCEDIMENTOS PARA REPASSES

As entidades, em regra, recebem repasses mensais, com data programada, em dois lotes (a entidade opta em qual lote deseja receber), sendo um lote no último dia útil da primeira quinzena e o outro lote no último dia útil do mês. A entidade receberá na data escolhida se atendidos os requisitos quanto à prestação de contas, que são:



-Não haver pendência em entrega de prestações de contas de repasses anteriores;

-Não haver apontamentos em relação a prestações de contas anteriores pendentes de resposta;

-Não haver inadimplência com a SMRI ou com outras secretarias;

-A prestação de contas referente ao repasse anterior deve ser finalizada, através do SGP.

Para efetivação do repasse são atualizadas, no processo SEI referente à parceria, as certidões negativas de débito municipal, estadual e federal e encaminhado à Equipe de Análise da Despesa Pública de Parcerias da Controladoria Geral do Município para liquidação do empenho. Com o retorno da área, é realizada a transferência de recurso para a entidade.

FISCALIZAÇÃO E MONITORAMENTO DA EXECUÇÃO DOS CONVÊNIOS FIRMADOS:

Desde 2016 são realizadas visitas às instituições para fiscalização da aplicação dos recursos recebidos e da prestação dos serviços aos atendidos. A verificação in loco é realizada pela Área de Prestação de Contas/UOF/SMRI, através de uma servidora investida no cargo de Agente de Fiscalização, sempre acompanhado por outros servidores da SMRI de áreas diversas, buscando outras visões de forma a contribuir com a fiscalização.

VISITAS DE MONITORAMENTO CONTINUADA: Visitas realizadas regularmente as entidades com parcerias celebradas para fins de monitoramento e avaliação do cumprimento do objeto. São avaliadas in loco a execução da parceria e realizada pesquisa de avaliação e de satisfação dos beneficiários.

PERIODICIDADE:

- Termos com parcela única: Uma visita realizada até 10 após a transferência de recurso.

- Termos com duas ou três parcelas: Uma visita realizada até 10 após a transferência de recurso. Será realizada a segunda visita ao final da parceria.

- Termos com mais de três parcelas: Uma visita realizada até 10 após a transferência de recurso. Serão realizadas visitas a cada três parcelas repassadas e uma ao final da parceria.

FISCALIZAÇÃO ESPECIAL:

MELHORIAS NA ESTRUTURA: Além da solicitação das fotos que demonstrem a situação do imóvel que sofrerá a intervenção, são feitas visitas antes do repasse e depois da entrega da prestação de contas, a fim de verificar e registrar o antes e depois.

AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS E MATERIAIS PERMANENTES: são realizadas visitas após a entrega da prestação de contas para verificar se os



bens estão sendo utilizados nos atendimentos.

METODOLOGIA DAS ANÁLISES DOS DOCUMENTOS RELACIONADOS ÀS PRESTAÇÕES DE CONTAS:

As análises são realizadas valendo-se do que foi aprovado previamente pelos Conselhos Municipais (CMDCA e COMUI), do Manual de Prestação de Contas das Parcerias do Município de Porto Alegre (anexo IV), bem como das legislações vigentes sobre a matéria: Lei 13.019/2014 e Decreto 19.775/2017.

Os analistas verificam o que consta no Termo de Fomento (plano de aplicação e planilha de custos) objetivando aferir se o recurso foi aplicado conforme previsto e previamente aprovado, ou seja, se o recurso foi utilizado na execução do objeto da parceria.

Além da análise do conteúdo de cada documento comprobatório, também é analisado o documento em sua forma, verificando-se a veracidade de cada documento, consultando, por exemplo, a chave de acesso das Notas Fiscais nos sites correspondentes (Portal da Fazenda, etc.).

Havendo inconsistências na prestação de contas, fato corriqueiro, a Equipe encaminha apontamentos, através de e-mail, solicitando correções e esclarecimentos. Sanados todos os apontamentos ou exauridas as tentativas de saneamento a Equipe elabora o Parecer opinativo no SEI.

Atualmente, todos os documentos são analisados no sistema SGP, abrindo-se um processo SEI específico para a prestação de contas relacionada a cada repasse. No processo SEI, a Equipe inclui a síntese do que consta no SGP, documentos que entenda pertinentes e o Parecer opinativo quanto à prestação de contas em questão, o qual é submetido à análise do Gestor da Parceria e do Secretário da pasta.

Considerando os esclarecimentos apresentados no processo de Inspeção Especial, bem como as informações prestadas em resposta à requisição enviada, apresenta-se abaixo a síntese do acompanhamento quanto às medidas adotadas para correção das irregularidades apontadas na Inspeção Especial:

[...]

c) Item 4.4. Ausência de Homologação dos Pareceres sobre as Prestações de Contas

Resumo do Achado

Analisando os processos de prestações de contas dos convênios analisados pela Equipe de Auditoria constatou-se que não houve a devida homologação do parecer técnico emitido pela equipe responsável pela conferência e análise das prestações de contas, carecendo de manifestação conclusiva quanto a sua aprovação.

Informações/Esclarecimentos sobre medidas adotadas

Conforme informação do auditado em resposta à requisição enviada, o parecer técnico opinativo é submetido à análise do Gestor da Parceria e do Secretário da pasta. Em sede de esclarecimentos prestados no processo de Inspeção



Especial o Executivo manifestou-se nos seguintes termos:

Outros procedimentos incorporados pela SMRI, dignos de nota, são os seguintes:

"- desde o segundo semestre de 2016, os pareceres técnicos aprovam expressamente as prestações de contas e são homologados pelo Secretário ou outro ordenador de despesa delegado pelo chefe da pasta;

[...]

Situação Atual

Irregularidade corrigida, sujeita de confirmação em auditoria.

d) Item 4.5. Insuficiente Fiscalização de Entidades que Recebem Recursos de Fundo Municipal

Resumo do Achado

Foi constatada uma insuficiente fiscalização de entidades que recebem recursos dos fundos municipais tanto pela secretaria quanto pelos Conselhos de Políticas Públicas (CMDCA e COMUI). Quanto à SMGL constatou-se a realização de apenas uma visita no exercício de 2015, a qual se deu para acompanhamento da auditoria interna. De outra banda, concluiu-se pela necessidade de melhorias da atuação fiscalizatória do COMUI, no que tange ao registro, à periodicidade e à amostragem das fiscalizações, abrangendo não só as entidades receptoras de recursos vinculados ao Edital relativo às ILPIs² em grau 3, como de outras entidades com projetos custeados pelo FUMID; e do CMDCA, visto que não foram identificadas quaisquer ações de acompanhamento *in loco* pelo conselho.

Informações/Esclarecimentos sobre medidas adotadas

Conforme informações prestadas em resposta à requisição enviada, a Área de Prestação de Contas da SMRI vem realizando visitas às instituições para fiscalização da aplicação dos recursos recebidos e da prestação dos serviços aos atendidos, contando com uma servidora investida no cargo de Agente de Fiscalização. Também informou que as visitas são realizadas regularmente, com periodicidade pré-estabelecida conforme o número de parcelas previsto no Termo de Fomento, bem como referiu a prática de fiscalização especial com enfoque na verificação das melhorias das estruturas (projetos com obras e reformas) e da efetiva utilização de bens permanentes nos atendimentos realizados³.

Todavia, não houve esclarecimento quanto às providências no sentido de melhorias da fiscalização por parte dos conselhos de políticas públicas (COMUI e CMDCA). No relatório de auditoria (Informação nº 013/2017) foi feita a seguinte proposição:

Diante do exposto, sugere-se a fixação de prazo para que o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e o Conselho Municipal do Idoso (COMUI), juntamente com a Secretaria Municipal de Governança Local apresentem plano de fiscalização *in loco* junto às entidades com o objetivo de conferir materiais adquiridos, serviços prestados e o atingimento dos objetos



propostos – qualitativos e quantitativos – apresentados nos Termos de Convênio.

Situação Atual

Irregularidade parcialmente corrigida, sujeita de confirmação em auditoria quanto às melhorias adotadas e às medidas atinentes à atuação fiscalizatória dos conselhos de políticas públicas (COMUI e CMDCA).

[...]

h) 4.11 Ausência de Plano de Aplicação de Recursos e de Projeto Específico para aplicação de recursos dos projetos executados pelos conselhos municipais

Resumo do Achado

Constatou-se que os projetos executados pelos Conselhos Municipais (COMUI e CMDCA) não dispõem de plano de aplicação de recursos nem de programas específicos estabelecendo as finalidades almejadas e as ações a serem desenvolvidas com o projeto.

Informações/Esclarecimentos sobre medidas adotadas

Em sede de esclarecimentos (peça 899149), o auditado manifestou-se nos seguintes termos:

"[...] a Administração Pública representada pela Secretaria de Relações Institucionais (SMRI) acatará a sugestão desta Auditoria e alertará o CMDCA e COMUI da necessidade da elaboração do plano de aplicação de recursos e de projetos específicos para aplicação dos recursos doados diretamente aos Fundos Municipais, os quais têm como executores os respectivos Conselhos."

No mesmo documento também foi apresentada manifestação em sentido diverso:

"Tendo em vista a subjetividade da questão e não vislumbrando junto ao item 13 do parecer o conteúdo deste apontamento, esclarecemos que a prefeitura de Porto Alegre possui o Plano Municipal da Pessoa Idosa e o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Ambos os planos são base para toda a política pública nessas áreas, os projetos apresentados nos conselhos necessariamente precisam ser acompanhados de um plano de aplicação dos recursos com prazos, metas, plano de desembolso e estarem alinhados com os referidos planos municipais para ser habilitados a aprovação. "

Situação Atual

Irregularidade não corrigida. Em consulta ao Portal de Doações da Prefeitura há apenas uma descrição sucinta do objeto do projeto não havendo nenhum documento contendo o projeto em sua integralidade, abrangendo plano de aplicação, finalidades e ações a serem desenvolvidas. Assim, faz-se necessária a revisitação da matéria.



i) 4.12 Ausência de Repasses do Município ao FUMID. Receitas Compostas Exclusivamente por Doações

Resumo do Achado

Apesar da diversidade de receitas previstas para a composição do FUMID, verificou-se que, desde a sua instituição, o mesmo é provido apenas por recursos oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas. Com isso, o Executivo Municipal não vem aportando quaisquer recursos para o financiamento do FUMID, circunstância que é prejudicial à execução das políticas públicas e sociais de garantia e de defesa dos direitos da pessoa idosa em Porto Alegre.

Informações/Esclarecimentos sobre medidas adotadas

Em sede de esclarecimentos (peça 899149) o auditado manifestou-se nos seguintes termos:

"Neste passo, não há dúvida que as Resoluções que sejam editadas nos limites do Poder Normativo e que traduzam a deliberação do Conanda, Órgão que exerce o papel de controle social, possuem efeito vinculante para a Administração Pública. Não se pode, contudo, enxergar a Administração Pública de modo uniforme, sobretudo diante do princípio federativo, tornando-se imperativo reconhecer limites a tal vinculação, sendo necessário um destaque sobre o alcance e delimitação de sua força normativa, a fim de que não se incorra em flagrantes violações da legalidade, posicionamento esse, inclusive, consolidado doutrinariamente e com repercussões jurisprudenciais.

A imposição de obrigações, com implicações orçamentárias, por um ente da Federação a outro, pode ser entendida como uma interferência na autonomia administrativa que lhe foi conferida pela Constituição Federal, caracterizando-se, portanto, como ato ilegal.

Com isso a Prefeitura de Porto Alegre não está cometendo ato ilegal por não repassar aos fundos qualquer verba, uma vez que não há determinação legal para tanto."

Situação Atual

Irregularidade não corrigida. O Executivo limitou-se a argumentar que não existe obrigação legal impondo o repasse de recursos municipais ao FUMID, não obstante o dever do Estado (lato sensu) para com a população idosa, assentado na Constituição Federal. Entende-se como necessária a revisitação da matéria em futuras auditorias para fins de verificar se existe a participação do município na composição das receitas do FUMID. Todavia, considerando o notório contexto atual de precariedade de recursos públicos, o qual foi agravado ainda mais pela pandemia do novo coronavírus, sugere-se que o tema seja enfrentado em um cenário econômico positivo em que se possa vislumbrar uma maior disponibilidade financeira e orçamentária do ente municipal.

j) 4.13 Falta de Transparência dos Projetos e Convênios Celebrados Relativos aos Fundos Municipais

Resumo do Achado



Observaram-se deficiências nas informações disponibilizadas sobre os convênios/parcerias firmadas com entidades que recebem recursos dos fundos municipais. Nesse aspecto constatou-se a ausência de transparência de informações relativas à execução dos convênios, não sendo possível aos cidadãos e doadores verificar em quais finalidades estão sendo aplicados os recursos, quais valores estão sendo utilizados para a execução dos projetos e qual a destinação dos valores quando não atingido o montante previsto nos projetos e, também, quando superada essa quantia. Verificou-se ainda que são apresentadas apenas as descrições sucintas dos projetos, não estando os mesmos disponibilizados em sua íntegra no Portal de Doações, bem como o referido portal não apresenta qualquer referência às retenções aplicáveis aos valores doados aos projetos que têm como executoras as entidades cadastradas, valores estes que, como já referido, passam a compor os denominados “recursos livres” dos Fundos Municipais, os quais podem ser aplicados nos editais abertos e em outras finalidades autorizadas pelos respectivos Conselhos Municipais.

Informações/Esclarecimentos sobre medidas adotadas

Em sede de esclarecimentos (peça 899149), o auditado manifestou-se nos seguintes termos:

"A Lei das OSCs adota a transparência e o controle social como premissas fundamentais ao regime das parcerias, como expressamente menciona no seu art. 5º, IV, in verbis:

[...]

Art. 24. Exceto nas hipóteses previstas nesta Lei, a celebração de termo de colaboração ou de fomento será precedida de chamamento público voltado a selecionar organizações da sociedade civil que tornem mais eficaz a execução do objeto. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

Art. 26. O edital deverá ser amplamente divulgado em página do sítio oficial da administração pública na internet, com antecedência mínima de trinta dias.

(Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

(...)

Art. 32. Nas hipóteses dos arts. 30 e 31 desta Lei, a ausência de realização de chamamento público será justificada pelo administrador público. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

Assim, foi adotada a publicação junto ao Diário Oficial de Porto Alegre o EXTRATO DE JUSTIFICATIVA DE DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO, conforme exemplo que segue:

Órgão de Divulgação do Município - Ano XXII - Edição 5665 - Segunda-feira,

8 de Janeiro de 2018. Divulgação: Segunda-feira, 8 de Janeiro de 2018.
Publicação: Terça-feira, 9 de Janeiro de 2018



EXTRATO DE JUSTIFICATIVA DE DISPENSA DE CHAMAMENTO PÚBLICO

A Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI) torna público o extrato da justificativa de dispensa de chamamento público em conformidade com o Art. 32 da Lei 13.019/2014. A SMRI dispensa a realização do chamamento público com fundamento no inciso VI do Art. 30 da Lei 13.019/2014, no processo 17.0.000107708-2, visando à formalização de Termo de Fomento com a entidade ASSOCIAÇÃO DE AMIGOS DO GRUPO MOVIMENTO DE AMOR À EDUCAÇÃO E SONHOS - AAGMAES, para o desenvolvimento do projeto Movimento de Amor à Educação e Sonhos. Cabe ressaltar que a entidade Associação de Amigos do Grupo Movimento de Amor à Educação e Sonhos - AAGMAES está inscrita junto ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e que eventuais impugnações devem ser apresentadas dentro do prazo de 05 (cinco) dias, a contar da publicação em Diário Oficial, as quais deverão ser endereçadas a esta Secretaria através do Protocolo Geral do SRMI (Rua Uruguai, 155/11º andar – Centro Histórico de Porto Alegre), no horário de 09hs às 18hs, conforme previsto no Marco Regulatório, Lei 13.019 de 31 de julho de 2014 e suas alterações posteriores.

Porto Alegre, 04 de janeiro de 2018.

Do exame dos dispositivos citados, percebe-se a relevância de dar transparência e publicidade aos atos administrativos atinentes, de modo a permitir o acompanhamento de sua adequação por parte da administração repassadora dos recursos, pelos órgãos de controle interno e externo, pelos Conselhos de Políticas Públicas e pela própria sociedade, no exercício do controle social.

Há, ainda a necessidade de criação de um espaço junto ao SITE dos Conselhos para a publicação na íntegra dos projetos e a Carta de Capacitação, sendo este link gerado, informação agregada ao extrato publicados na formalização dos Termos de Fomento.

Os atos acima elencados trazem aos processos a transparência visada pelo legislador."

Situação Atual

Irregularidade parcialmente corrigida. Verifica-se a existência de maiores informações sobre as parcerias firmadas no Sistema de Gestão de Parcerias. No acesso público desse sistema é possível verificar o valor total previsto para as parcerias, os valores totais liberados e pagos, documentos relativos aos termos de fomento celebrados e respectivos planos de trabalho, projetos, entre outras informações. Todavia, salienta-se que o acesso público ainda não possibilita a transparência dos documentos relativos às prestações de contas, em contrariedade ao estabelecido na Lei Federal nº 13.019/2014. Com relação aos documentos dos projetos e às informações sobre as retenções aplicáveis aos valores doados ainda não se verifica a sua disponibilização no Portal de Doações. Assim, sugere-se a revisitação da matéria e o aprofundamento da análise da transparência do Sistema de Gestão de Parcerias, o qual abrange não só as parcerias firmadas com recursos do FUMID e do FUNCRIANÇA, mas todas as parcerias firmadas pelo município concernentes às demais políticas públicas municipais (saúde, educação, assistência social, cultura, habitação,



esportes, etc).

Frete ao exposto, sugere-se que os futuros acompanhamentos abranjam a revisitação dos achados de auditoria abordados nos itens 4.1, 4.4, 4.5, 4.9, 4.11 e 4.13 da Informação nº 013/2017 (...)"

teor:[...]

Eexames foram realizados entre dezembro/2022 e março/2023 tiveram o seguinte

No que diz respeito aos itens [...] **4.4, 4.5, 4.9, 4.11 e 4.13 (alínea 'd' da decisão)**, a Equipe encaminhou as RDIs nº 499848 (peça 5859555), nº 521049 (peça 5859548), nº 525914 (peça 5859549) e nº 528095 (peça 5859557) para fins de verificação das medidas adotadas e da situação atual do órgão auditado. Para melhor abordagem a análise encontra-se sistematizada abaixo:

[...]

b) Item 4.4. Ausência de Homologação dos Pareceres sobre as Prestações de Contas

Resumo do Achado

Analisando os processos de prestações de contas dos convênios analisados pela Equipe de Auditoria, constatou-se que não houve a devida homologação do parecer técnico emitido pela equipe responsável pela conferência e análise das prestações de contas, carecendo de manifestação conclusiva quanto a sua aprovação.

Resposta apresentada à Requisição de Documentos/Informações

5 - Disponibilizar acesso aos processos que contém a análise e homologação das prestações de contas das seguintes parcerias:

- **Termo de Fomento 11/2019 – Asilo Padre Cacique 19.0.000105981-8**
- **Termo de Fomento 07/2019 – Fundação Projeto Pescar**
- **Termo de Fomento 17/2020 – Casa do Menino Jesus de Praga**
- **Termo de Fomento 13/2020 – Fundação Tênis**

OBS: Em resposta o ente auditado forneceu acesso aos supracitados processos.

Situação Atual - Análise Auditoria

Analisando os processos de prestações de contas dos supracitados Termos de Fomentos (amostra selecionada), constatou-se que os pareceres técnicos emitidos pela equipe responsável pela conferência da documentação e que opinam pela aprovação das prestações de contas, são também assinados pelo Ordenador de Despesas (competente para a homologação) da Secretaria responsável. Verificou-se também que, no caso de apontamentos não sanados pela entidade, o expediente é remetido a Junta Administrativa do respectivo fundo, para apreciação, e após, quando emitido parecer favorável a aprovação, o expediente também é submetido ao Ordenador de Despesas para



homologação.

Frente ao exposto, **entende-se por sanada a irregularidade apontada.**

c) Item 4.5. Insuficiente Fiscalização de Entidades que Recebem Recursos de Fundo Municipal

Resumo do Achado

Foi constatada uma insuficiente fiscalização de entidades que recebem recursos dos fundos municipais tanto pela secretaria quanto pelos Conselhos de Políticas Públicas (CMDCA e COMUI). Quanto à SMGL constatou-se a realização de apenas uma visita no exercício de 2015, a qual se deu para acompanhamento da auditoria interna. De outra banda, concluiu-se pela necessidade de melhorias da atuação fiscalizatória do COMUI, no que tange ao registro, à periodicidade e à amostragem das fiscalizações, abrangendo não só as entidades receptoras de recursos vinculados ao Edital relativo às ILPIs⁴ em grau 3, como de outras entidades com projetos custeados pelo FUMID; e do CMDCA, visto que não foram identificadas quaisquer ações de acompanhamento *in loco* pelo conselho.

Resposta apresentada à Requisição de Documentos/Informações (peça 5859550, p. 27 e 28)

2 - Apresentar relatórios das fiscalizações in loco realizadas pela área de prestação de contas, pelo COMUI e pelo CMDCA no presente exercício.

A equipe de Monitoramento e Avaliação da SMDS foi constituída em 2022, sendo composta de servidores das outras áreas de administração dos Fundos, que desempenham funções em paralelo a da comissão. Portaria ANEXO III

1) visita em 22/11 - Casa do Excepcional Santa Rita de Cássia - SEI 21.0.000029941-0 Documento SEI (Carlos Eduardo, Vanus e Mônica) Disponibilizado acesso ao auditor Leandro Torres em 24/02/2023

2) visita em 28/01 - Irmandade Santa Casa de Misericórdia de Porto Alegre - SEI 21.0.000043338-9 - Termo de Fomento: 09/2021 // SEI Prestação de contas 23.0.000008944-3 (Carlos Eduardo, Danielle e Carina) Disponibilizado acesso ao auditor Leandro Torres em 24/02/2023

3) visita em 16/02 - SEI 21.0.000038372-1 - Sociedade Educação e Caridade - Instituto Providência (Carlos Eduardo, Mônica e Renan) Disponibilizado acesso ao auditor Leandro Torres em 24/02/2023

3 - Considerando a decisão proferida na Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2 (vide anexo), que determinou a correção das irregularidades detectadas (alínea 'b'), informar quais foram as providências adotadas para a melhoria das ações fiscalizatórias exercidas pelo COMUI e pelo CMDCA (Apontamento Item 4.5 do relatório de auditoria).

A equipe de Monitoramento e Avaliação da SMDS foi constituída em 2022, sendo composta por servidores das outras áreas de administração dos Fundos, que desempenham atividades em paralelo a da comissão. Portaria ANEXO III nomeação da Comissão (terceira comissão nomeada) Foram programadas para 2023 visitas conforme a planilha ANEXO IV. Observações dado que a Secretaria



de Desenvolvimento Social assumiu todas as funções de gestão dos Fundos Municipais em 2022, esse é um processo que está em aprimoramento pelos servidores que desempenham a função da Comissão.

Situação Atual - Análise Auditoria

Diante da resposta apresentada e dos processos disponibilizados, a Equipe constatou a realização de visitas técnicas pela Comissão de Monitoramento e Avaliação no exercício de 2022 (peça 5859551) (peça 5859558) (peça 5859552). Todavia, nada foi referido e nem apresentado quanto às fiscalizações a cargo dos Conselhos Municipais, o que denota a **possível manutenção da falha apontada pela auditoria**.

Considerando que a resposta foi apresentada pelo ente auditado e aparentemente não houve o encaminhamento das solicitações diretamente aos conselhos, **sugere-se a verificação do item em futura auditoria, a fim de que seja realizado o encaminhamento da demanda diretamente ao COMUI e ao CMDCA.**

[...]

h) 4.11 Ausência de Plano de Aplicação de Recursos e de Projeto Específico para aplicação de recursos dos projetos executados pelos conselhos municipais

Resumo do Achado

Constatou-se que os projetos executados pelos Conselhos Municipais (COMUI e CMDCA) não dispõem de plano de aplicação de recursos nem de programas específicos estabelecendo as finalidades almejadas e as ações a serem desenvolvidas com o projeto.

Informações/Esclarecimentos sobre medidas adotadas

Em sede de esclarecimentos (peça 899149), o auditado manifestou-se nos seguintes termos:

"[...] a Administração Pública representada pela Secretaria de Relações Institucionais (SMRI) acatará a sugestão desta Auditoria e alertará o CMDCA e COMUI da necessidade da elaboração do plano de aplicação de recursos e de projetos específicos para aplicação dos recursos doados diretamente aos Fundos Municipais, os quais têm como executores os respectivos Conselhos."

No mesmo documento também foi apresentada manifestação em sentido diverso:

"Tendo em vista a subjetividade da questão e não vislumbrando junto ao item 13 do parecer o conteúdo deste apontamento, esclarecemos que a prefeitura de Porto Alegre possui o Plano Municipal da Pessoa Idosa e o Plano Municipal de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes. Ambos os planos são base para toda a política pública nessas áreas, os projetos apresentados nos conselhos necessariamente precisam ser acompanhados de um plano de aplicação dos recursos com prazos, metas, plano de desembolso e



estarem alinhados com os referidos planos municipais para ser habilitados a aprovação."

Situação Atual - Análise Auditoria

Irregularidade não corrigida. Em consulta ao Portal de Doações da Prefeitura ⁵, verifica-se que o "Projeto de Apoio à Pessoa Idosa" não apresenta nenhuma descrição, bem como não consta nenhum documento contendo a descrição do projeto, plano de aplicações, finalidades e ações a serem desenvolvidas pelo COMUI/FUMID ⁶. Assim, **sugere-se a revisitação da matéria em futura auditoria.**

j) 4.13 Falta de Transparência dos Projetos e Convênios Celebrados Relativos aos Fundos Municipais

Resumo do Achado

Observaram-se deficiências nas informações disponibilizadas sobre os convênios/parcerias firmadas com entidades que recebem recursos dos fundos municipais. Nesse aspecto constatou-se a ausência de transparência de informações relativas à execução dos convênios, não sendo possível aos cidadãos e doadores verificar em quais finalidades estão sendo aplicados os recursos, quais valores estão sendo utilizados para a execução dos projetos e qual a destinação dos valores quando não atingido o montante previsto nos projetos e, também, quando superada essa quantia. Verificou-se ainda que são apresentadas apenas as descrições sucintas dos projetos, não estando os mesmos disponibilizados em sua íntegra no Portal de Doações, bem como o referido portal não apresenta qualquer referência às retenções aplicáveis aos valores doados aos projetos que têm como executoras as entidades cadastradas, valores estes que, como já referido, passam a compor os denominados "recursos livres" dos Fundos Municipais, os quais podem ser aplicados nos editais abertos e em outras finalidades autorizadas pelos respectivos Conselhos Municipais.

Situação Atual - Análise Auditoria

A Equipe procedeu a verificação do sistema de gestão de parcerias, sendo novamente constatado que o acesso público ainda não possibilita, de maneira satisfatória, a total transparência dos documentos relativos às prestações de contas, situação que afronta à Lei Federal nº 13.019/2014.

Com relação aos documentos dos projetos, em que pese a manifestação apresentada anteriormente, no sentido de que seria criado um espaço junto ao site dos conselhos para a publicação na íntegra dos projetos e respectiva carta de capacitação, ainda não se verifica a disponibilização de tais documentos ⁷.

Também não constam informações a respeito das retenções aplicáveis aos valores doados, o que faz com que os doadores permaneçam sem ter conhecimento de que os valores de suas doações não chegam de modo integralizado as instituições escolhidas, em afronta ao princípio da transparência.

Desse modo, **a irregularidade segue sem correção pelo ente auditado.**

Além desses pontos a Equipe entendeu por conveniente revisitar os achados de



auditoria constantes nos **itens** (...) e **4.12**, para fins de confirmação em auditoria da situação atual.

[...]

Com relação ao **item 4.12 (Ausência de Repasses do Município ao FUMID. Receitas Compostas Exclusivamente por Doações)**, o Auditado manifestou-se nos seguintes termos, em resposta à RDI 528095 (peça 5859553, p. 4 e 5) :

3 - Caso positivo, informar quais foram os valores de receitas do FUMID e do FUNCRIANÇA oriundos de dotações orçamentárias destinadas pelo Município (art. 1º-A, § único, III da Lei Complementar nº 444/2008 e art. 37, I da Lei Complementar nº 628/2009) nos últimos três exercícios. Especificar valores repassados aos fundos por exercício.

1) Esclarecendo os artigos e incisos citados

FUNCRIANÇA

I - recursos orçamentários destinados pelo Município de Porto Alegre, pelo Estado e pela União;

FUMID

III – dotações orçamentárias que lhe forem destinadas pelo Município de Porto Alegre;

Resposta: Não houve repasse pela prefeitura.

2) Mas em prestações de contas já enviada ao TCE, constam os seguintes valores totais, repassados pela Prefeitura: cuja origem: são valores calculados pelo TCE como rendimentos sobre os recursos ingressavam na contas da PMPA

Fundo	2020	2021	2022
FUNCRIANÇA	R\$ 1.568.726,71	R\$ 1.568.726,71	R\$ -
FUMID	R\$ 1.866.850,53	R\$ 1.866.850,53	R\$ -

A resposta apresentada denota que, à exceção da recomposição financeira determinada por esta Corte de Contas, ultimada em dezembro de 2021, o Executivo não tem provido quaisquer recursos para o FUMID e o FUNCRIANÇA, de modo que esses fundos estão sendo dotados apenas dos recursos oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas.

Ainda que não exista obrigação legal impondo o repasse de recursos municipais a esses fundos, há que se considerar o dever do Estado (*lato sensu*) para com os idosos, as crianças e os adolescentes, assentado na Constituição Federal (arts. 227 e 230) e, ainda, o possível prejuízo à consecução das respectivas políticas públicas por conta da desvinculação de recursos desse fundos, autorizada pela Emenda Constitucional nº 93/2016 e implementada pelo Decreto Municipal nº 20.061/2018 ⁸.

Salienta-se que a matéria atinente à desvinculação de recursos dos fundos



municipais será tratada em auditoria de propósito específico no exercício de 2023.

Frente ao exposto, considerando o saneamento da maior parte das irregularidades, **sugere-se o arquivamento do documento**⁹. Ademais, tendo em vista que ainda permanecem sem correção pelo ente auditado, **sugere-se a verificação em futura auditoria** (...); quanto à **atuação fiscalizatória do COMUI e do CMDCA** (item 4.5 do relatório); quanto à irregularidade apontada no **item 4.11 do relatório (Ausência de Plano de Aplicação de Recursos e de Projeto Específico para aplicação de recursos dos projetos executados pelos conselhos municipais)**; e quanto ao **atendimento do princípio da transparência das prestações de contas das parcerias firmadas** (Sistema de Gestão de Parcerias).

Conclusões da equipe de auditoria

As irregularidades quanto à ausência de Plano de Aplicação de Recursos e de projeto específico, e quanto ao atendimento do princípio da transparência das prestações de contas das parcerias firmadas (Sistema de Gestão de Parcerias) não foram sanadas e serão relatadas em seção específica.

Notas

1. DOC 16533-0299/21-3 - Inspeção Especial Fundos Municipais
2. Instituições de Longa Permanência de Idosos.
3. Em sede de esclarecimentos, prestados no processo de Inspeção Especial, o Executivo já tinha manifestado sobre a melhoria da fiscalização das entidades: Outro fato digno de destaque é estarem passando as entidades beneficiadas por fiscalização in loco periódica, como bem demonstram os diversos Relatórios de Visitas realizadas pela Unidade de Programação e Execução Orçamentária (UPEO) em 2017 (já acostados aos autos). Consta que, naquele exercício, foram em número de 50. Nessas vistorias, servidores analisam a estrutura física (especialmente pós-reformas); as atividades oferecidas em prol da população idosa (inclusiva a portadora de deficiências, como a visual) e infantil; os materiais adquiridos, etc. Por vezes, é recomendado o acompanhamento da entidade que descumpriu cláusulas de convênio, antes de novos repasses. Pelo exposto, improcede a afirmação de insuficiência de fiscalização presencial, visto que essa é efetiva, não se restringindo a aspectos formais. Há preocupação de parte da Administração municipal com a integral execução do objeto.
4. Instituições de Longa Permanência de Idosos.
5. Disponível em: "<https://doacoes.prefeitura.poa.br/projeto/1783>", consultado em 29/05/2023.
6. Em consulta ao portal de doações do FUNCRIANÇA não se verificou a existência de projeto atualmente vigente de responsabilidade do CMDCA.
7. Conforme consulta aos sites do COMUI, CMDCA e Portal das Doações. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/comui>, <https://prefeitura.poa.br/cmdca> e <https://doacoes.prefeitura.poa.br/inicio>. Consultado em 17/03/2023.
8. O FUMID e o FUNCRIANÇA foram posteriormente excepcionalizados por meio do Decreto Municipal nº 21.322/2022, com efeitos retroativos à 01 de janeiro de 2021.
9. Diante da presente análise, sugere-se ainda o arquivamento do documento nº 17042-0299/21-9 (subsídio de auditoria - documentação encaminhada pelo Executivo), também relacionado ao cumprimento de decisão da Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2.

13.2.2 Desvinculação de Recursos do FUMID e do Funcriança - Valores de doações de contribuintes a serem recompostos pelo Executivo Municipal

Situação encontrada pela equipe de auditoria



A Emenda Constitucional nº 93/2016, que incluiu o art. 76-B no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, autorizou a desvinculação de 30% as receitas dos Municípios, entre elas fundos municipais, relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até fundo ou despesa, até 31/12/2023, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. No município, essa autorização foi regulamentada pelo Decreto nº 20.061/2018, que transcreveu no seu artigo 1º as receitas possíveis de serem desvinculadas:

Art. 1º Ficam desvinculados de órgão, fundo, programa ou despesa, no período de 1 de janeiro de 2016 até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das **receitas do Município relativas a impostos, taxas e multas**, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes, inclusive contribuições.

Art. 2º A desvinculação referida no art. 1º deste Decreto aplica-se:

I - aos recursos arrecadados ou transferidos que estejam vinculados a determinadas despesas, referentes a programas, projetos ou ações administrados pelo Poder Executivo Municipal;

II - a todos os fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, excetuando-se os fundos previdenciários, de saúde, de educação e os demais fundos excluídos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que aparelham órgãos de estado;

III - aos rendimentos financeiros, inclusive os decorrentes de aplicações de recursos recebidos como receitas de capital.

[...]

Art. 4º Será responsabilidade do Secretário Municipal da Fazenda de Porto Alegre a indicação dos Fundos Municipais que se sujeitarão ao disposto no art. 1º deste Decreto, considerando as disponibilidades orçamentárias e financeiras e as prioridades de governo.

[...]

Art. 6º As receitas desvinculadas de contas bancárias específicas de fundos, órgão ou programas deverão ser transferidas para a conta bancária de livre movimentação do Tesouro Municipal.

Em 16/09/2021, o Conselho Municipal do Idoso - COMUI, emitiu Ofício ao TCE solicitando auditoria especial referente ao período de 2018-2021, contendo diversas denúncias, sendo uma delas a desvinculação de 30% das receitas do Fundo Municipal do Idoso - FUMID. A documentação integrou o Doc nº 17997-0299/21-5. Consoante os itens 3 e 4 do Ofício (peça 5859559) :

3. Desvinculação de 30% das Receitas do Fundo do idoso

A prática da desvinculação das receitas municipais – DREM, é a maior preocupação atual de todos os conselheiros do COMUI e das organizações sociais que tem o FUNDOIDOSO com uma fonte preciosa de recursos, captados com muita dificuldade através de suas campanhas junto aos doadores.



É sabido que, com base na EC 93/2016, o executivo municipal publicou, em setembro/2018, o decreto 20.061/2018, com o fim de desvinculação de 30% das receitas municipais, incluindo, em seu Art. 2º, Inc, II:

II – a todos os fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, excetuando-se os fundos previdenciários, de saúde, de educação e os demais fundos excluídos pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) que aparelham órgãos de estado; .

Entretanto, **somente em agosto/2020**, após reiteradas solicitações de informações sobre o saldo decrescente do FUNDOIDOSO na conta única do município, o COMUI foi informado da ocorrência desta desvinculação mensal de receitas de 30% de **todos os recursos recebidos pelo Fundo do Idoso, que se iniciou ao final de 2019 mas retroagiu à 2016**. No cálculo incluíram-se todas as doações, eventuais devoluções à conta do fundo e também os rendimentos, aí se incluindo os rendimentos retroativos ao período 2015-2017, no valor de R\$ 155.570,88 mensais depositados pelo tesouro, conforme determinação deste TCE na inspeção especial 007040-0200/17-2.

Sabe-se que até **31/12/2021 foi desvinculado contábil e financeiramente o valor de R\$ 23.642.936,94, perdendo o FUNDOIDOSO todo este montante**, referente ao saldo à época ainda existente na conta única do município (nota: este alto saldo deveu-se a que, desde a criação da conta específica do fundo, todos os repasses a projetos das OSCs saíram desta conta, nunca ou raramente da conta única, como seria devido para os projetos com captações anteriores à separação das contas).

No ano de 2021, até 30/06/2021 já foram desvinculados contabilmente R\$ 4.424.304,57, correspondendo a 30% de todas as receitas do primeiro semestre (R\$ 1.484.914,67) e uma parte das receitas relativa a dezembro/2020 (R\$ 2.939.389,90). Esta parcela havia sido desconsiderada ao final do exercício, na gestão anterior, por ter sido zerado o saldo devedor da conta única para com o Fundoidoso.

4. Situação dos Projetos custeados pelo Fundoidoso

O COMUI efetua a destinação dos recursos a Projetos. Que podem ocorrer de duas formas:

a) Projetos de captação apresentados pelas organizações sociais sem fins lucrativos para uso dos recursos a elas exclusivamente destinados pela sociedade (doações e destinações do IRPF e IRPJ).

Estes projetos são aprovados pelo Conselho e dão origem aos Termos de Fomento, cuja liberação de recursos, no caso do FUNDOIDOSO, ocorre em parcelas, conforme a execução das etapas dos projetos e a aprovação das prestações de contas respectivas.

Com a desvinculação de receitas descrita no item 3 deste documento, a situação desses projetos se tornará insustentável, pois contarão com 30% a menos do recurso previsto ao longo de sua execução.

O COMUI não dispõe de informação atualizada sobre o saldo disponível por projeto de cada organização social, uma vez que 30% de tudo que foi recebido



desde 2016 foi abatido de forma conjunta.

b) Projetos desenvolvidos pelo próprio COMUI, custeados pelo Fundo de Reserva, que é composto por recursos provenientes de:

- i. doações diretas ao Fundo (aquelas sem indicação da entidade destinatária),
- ii. retenções de 5% dos Termos de Fomento das entidades,
- iii. rendimentos financeiros do próprio Fundo e iv. devoluções ao Fundo.

Deste Fundo de Reserva originam-se os **editais de chamamento público e os projetos emergenciais** do COMUI. Como exemplo, tivemos os Projetos Emergenciais COVID e COVID II e o Projeto Be-a-Bá Digital, realizados em 2020/2021.

Com a desvinculação citada no item 3, o saldo do Fundo de Reserva calculado do COMUI torna-se irreal, pois 30% dos valores já foram ou serão contabilizados como do Tesouro Municipal.

(Grifou-se)

Antes do TCE, o COMUI acionou o Ministério Público Estadual - MPE em decorrência de assuntos relacionados aos trâmites de aprovação de projetos e aprovação de recursos do fundo por parte da Secretaria Municipal de Governança Local - SMGL, à qual o FUMID estava vinculado na época. Foi instaurado o Procedimento nº 01625.001.104/2020. Em 22/05/2021, o MPE solicitou à SMGL informações sobre os valores retidos pertencentes ao FUMID, com base no Decreto Municipal nº 20.061/2018 (peça 5859554) .

A resposta encaminhada ao MPE consistiu na Nota Técnica da Contadoria-Geral do Município - CTGM nº 005/2021, de 15/05/2021. Após as considerações iniciais com os embasamentos legais das desvinculações (EC nº 93/2016 e o Decreto Municipal nº 20.061/2018) e com a relação dos fundos municipais sujeitos à desvinculação (Anexo I da Portaria SMF 5085954/2018, publicada no DOPA em 19/10/2018), foram prestados os esclarecimentos resumidos a seguir (peça 5859575) :

[...] a desvinculação pela DREM das receitas do FUMID de janeiro de 2016 à dezembro de 2020 totalizou o valor de R\$ 26.163.838,16[...].

Informamos que os valores das receitas desvinculadas de janeiro de 2016 à dezembro de 2020 foram compensadas no saldo dos valores devidos pelo Tesouro Municipal ao Fundo Municipal do Idoso, referente as receitas do Fundo que ingressaram na conta bancária do Tesouro Municipal. Desta forma, após a compensação dos valores da DREM, não há saldo remanescente de valores devidos pelo Tesouro Municipal ao Fundo Municipal do Idoso em 31/12/2020. Registramos que todos os procedimentos, documentos e memórias de cálculos da DREM até 31/12/2020 estão apensos ao processo SEI nº 18.0.000029483-3. A partir de janeiro de 2021, de acordo com a Nota Técnica SMF nº 001/2021, documento nº 12980296, apenso ao processo SEI nº 21.0.000001010-0, os valores da desvinculação das receitas correntes do Fundo Municipal do Idoso, via DREM, permanecem a disposição dos gestores do Fundo, na proporção de 30% como recursos de livre aplicação, e 70% vinculado as finalidades do Fundo, conforme demonstrado na tabela 5:



(Grifou-se)

Os questionamentos sobre as desvinculações de receitas do FUMID foram pauta de Assembleias do COMUI desde, pelo menos, 2020:

- Ata nº 030/2020, de 18/08/2020 (peça 5859560, p. 1,2,8-11) :

[...] Secretaria Municipal de Relações Institucionais – SMRI: PAUTA 5: ENCAMINHAMENTO DESVINCULAÇÃO RECEITAS DO FUMID. Pessoal: Quanto gerência, posso considerar que os questionamentos a serem respondidos são exclusivamente estes (1.Por que a comunicação não foi realizada de forma adiantada? 2. Houve projetos que captaram e não foram executados? 3. Alguém foi prejudicado com 308 os R\$ 21MM? 4. Para onde foi enviado os 30%?)

[...]

Secretaria Municipal de Relações Institucionais – SMRI: Ou há outras perguntas?

[...],

[;;;] Banco de Alimentos do RS: Eu acrescentaria se é por essa razão a demora nos repasses dos planos de aplicação?

[...], Sociedade Espírita Maria de Nazaré: Se temos 15 milhões no banco saberemos quanto vai faltar.

[...], Secretaria Municipal de Relações Institucionais – SMRI: 1. Por que a comunicação não foi realizada de forma adiantada? 2. Houve projetos que captaram e não foram executados? 3. Alguém foi prejudicado com os R\$ 21MM? 4. Para onde foi enviado os 30%?).

[...] 5. Obter os dados detalhados sobre o que foi captado e está pendente de repasse para entidades (Ou seja, saldo a receber por entidade).

[...], Sociedade Espírita Maria de Nazaré: Eles não têm a quarta resposta. Foi para o caixa único.

[...] Contabilmente, apenas baixou uma dívida.

[...], Associação de Moradores do Jardim Ipiranga – ASMOJI: Alguém foi prejudicado com os 21 milhões?

[...] Sociedade Porto-alegrense de Auxílio aos Necessitados – SPAAN: Existe uma incoerência quando é afirmado que não haverá prejuízo nem atrasos em nenhum repasse 10 a projetos das Instituições, maior prova de onde estão os valores previstos para cobertura do grau III, antigo edital? E o repasse para os projetos emergenciais?

[...], Secretaria Municipal de Relações Institucionais – SMRI: Apesar de entender ter ficado claro que ninguém foi prejudicado e que o gabinete SMRI se comprometeu a não deixar recursos faltarem para os projetos no futuro. Está na



apresentação.

[...], Sociedade Espírita Maria de Nazaré: O caso é bem mais complexo.

[...], Presidente: Pelo que li nas atas, vem desde 2017.

[...], Sociedade Espírita Maria de Nazaré: **Se comprometeu, não existe na função pública**, [...]. Ainda mais em final de governo.

[...], Secretaria Municipal de Relações Institucionais – SMRI: Por isso [...] sugiro que sejam formalizadas as perguntas à Secretaria, de forma organizada.

Em 2022, a preocupação com valores não ressarcidos ao FUMID voltaram a ser pauta de Assembleia - Ata nº 001/2022, de 11/01/2022 (peça 5859576, p. 1,19-23) , em especial diante da dificuldade em se fazer uma prestação das contas deste fundo municipal:

[...], Sociedade Espírita Maria de Nazaré: A gente tentou fazer uma análise das contas do COMUI desde o início do fundo, porque não encontramos uma análise anterior pelas demais gestões. Então, nós fomos obrigados a fazer desde o início para a gente ter certeza de que o saldo que a gente recebeu em 2018 estava de acordo. baseado, então, nas prestações de contas que a gente recebia da EOF e mais diversas planilhas que nós solicitamos e disponibilizamos, a gente fez essa análise. eu vou apresentar um resumo geral das receitas, das despesas e das disponibilidades bancárias. Baseado nisso, o que entrou, o que saiu e o que tem no banco, nós fizemos um cálculo para ver se o que tem hoje como disponibilidade bancária é o que deveria realmente estar disponível. Encontramos várias diferenças altas, o que não temos ainda explicação. Nós vamos trabalhar isso com a EOF e junto com a gestão nova, porque esta análise foi feita pela gestão anterior do COMUI, baseado em dados que nos foram fornecidos até 31/10/2021. Então, aqui não constam todas as receitas de 2021. Então, resumo geral de receitas das OSCs: nesses 10 anos se captou 133 milhões. [...] E se repassou às entidades, a projetos de entidades 89 milhões. Foi apropriado de retenções dos 5%, ao fundo de reserva, 5 milhões. Então, o total captado, menos o total repassado a entidades, menos as retenções que foram apropriadas ao fundo de reserva, nós deveríamos ter em doações livres de entidades R\$ 38.900.000. Entretanto, o saldo da EOF, que nos apresenta um relatório com data-base de 18/11, [...] veio com 17 milhões disponíveis. A diferença só no que deveria ter saldos de doações livres é de 21,5 milhões. Tem ali um dado que a gente não conseguiu identificar nas planilhas, se houve algum repasse entre o fechamento daqueles saldos [...] e esse relatório com data-base de 18/11, se houve esse valor ele reduziria um pouquinho esses 21 de diferença, mas não muita coisa. Então, isso é um ponto que existe, há várias hipóteses para a explicação dessa diferença, ou não foram registradas as doações no sistema, ou não sabemos quando que o sistema de doações começou a ter registradas todas as baixas, as doações que vêm sendo apropriadas aos termos de fomento, né. Então, tudo isso nós vamos ter que conversar com a EOF para saber dessa diferença grande. Ou também a hipótese do total dos repasses não estar correto, se foi passado um valor maior que 89 milhões ali, também a diferença não seria essa, né. Mas os valores informados são esses, baseados em todas as prestações de contas que recebemos.[...]. Bom, vamos ao fundo de reserva. [...], o que deveria ter saldo de entidades hoje seria 38 milhões, se os dados estão corretos. [...] o total de receitas do fundo de reserva nesses 10 anos foi 20 milhões, aqui constam as



retenções, os rendimentos bancários e as doações diretas ao fundo, aquelas doações que são feitas através de depósito, que não são feitas em projetos específicos, são feitas diretas ao fundo, através de Receita Federal, na declaração de imposto de renda ou por entidades, que fazem um depósito para o fundo. Então, [...], o total de despesas 12 milhões. Então, o saldo livre está correto, conforme apresentado pela EOF R\$ 7.755.000.

[...], Parceiros Voluntários: [...], essas despesas no fundo de reserva se referem a quê?

[...], Sociedade Espírita Maria de Nazaré: É tudo que foi pago, como, por exemplo, repasses dos editais, despesas de viagem que foram pagas nos anos anteriores, tem algumas despesas de eventos, seminários feitos, o pessoal mais antigo deve saber quando foram realizados, teve bastante despesa nos anos anteriores. Nos últimos anos basicamente editais. Então, o saldo livre do fundo de reserva é 7.700.000. Ou seja, o saldo que o COMUI dispõe para fazer qualquer projeto de iniciativa própria. Temos que crescer a esse saldo livre do fundo de reserva valores que não estão livres, porque já foram comprometidos, mas que ainda não foram pagos. Então, nós temos saldos de editais aqui que somam um valor considerável, [...]. Então, temos 25 milhões. [...] Quanto que eu deveria ter de doações livres de projetos, doações ainda não utilizadas pelas OSCs? 38.900.000, pelo nosso cálculo. [...] Então, de novo, 38.900.000 de entidades, mais esses valores pendentes de repasse para termos de fomento, mais o que eu deveria ter dos fundos de reserva, que é quase 11 milhões. Eu teria que ter no banco hoje 62.731.000. Quanto eu tenho? 25 milhões, faltariam 37 milhões. Como nós tivemos as desinstalações (SIC) compensados daquele saldo que a gente tinha na conta única do município, foi de 26.600, na verdade, existe uma diferença faltante no banco de 10,5 milhões. Deu para entender esse raciocínio? Ou seja, **na verdade, falta 37, porque nós precisamos desses 26 milhões que foram desvinculados para que as entidades possam realizar seus projetos.**

[...], SMGOV: Nessa situação está descontado o valor que foi destinado a editais e outras despesas? Nesta tela dos 21 milhões, neste cálculo foi contemplado também os valores destinados a editais e outras despesas? Porque tem o total de doações, em outro cálculo, mas eu digo neste cálculo.

[...], Sociedade Espírita Maria de Nazaré: Aqui em cima são só termos de fomento, termos de colaboração de editais estão neste grupo. [...] estão registrados nos sistemas os projetos e doações. Só nesse período de 2012, 2013 e 2014 entraram 22 milhões de doações.

[...], Clube de Mães Cristal: [...] esses 22 milhões não estavam computados porque o fundo começou a partir de 2014. A gente foi buscar e viu que tinha doações de 2011 a 2013, um total de 22 milhões. Nós não tínhamos registrado para quem foi doado esses 22 milhões e se foi todo esse recurso doado. Eu consegui achar [...] uma reportagem no site da Prefeitura em que fizeram as entregas dos cheques para 8 entidades que estavam ali e aqueles valores. Assim, é uma reportagem do site da Prefeitura. Se uma entidade recebeu 5 ou 7 milhões em 2013, gente, é um dinheiro imenso. Resta saber como foi prestado conta disso.

[...] Sociedade Espírita Maria de Nazaré: [...] todas as prestações de contas



anteriores que a gente recebia, elas demonstravam as doações a partir de 2014. Nós ficamos sabendo desse recebimento anterior, solicitamos e eles mandaram uma planilha específica 2011 a 2013, mas só com as doações. Casualmente, é um número muito parecido com a diferença, 22.800. [...] houve uma auditoria do TCE relativa aos anos de 2015 a 2017, que determinou o repasse de juros e correção monetária mensais relativos aquele período. Então, foi parcelado em, se eu não me engano, 24 meses, 155 mil por mês. Então, esse valor começou a ser repassado em 2020 até outubro de 2021, tinha repassado quase 3,5 milhões só de juros e correção monetária referente aos anos de 2015 a 2017.

[...], as desvinculações eram feitas mensais, pelo total da receita mensal. Então, se entrou 1 milhão de doações no mês, era desvinculado 30% naquele mês, já era contabilizado, A questão é a seguinte, o que interessa, a chave da questão para a gente entender essas contas é porque no sistema hoje existem 17 milhões em doações livres de OSCs e pela nossa conta deveria ter 38 milhões em doações livres para utilização. [...] **A segunda coisa seria definir como vamos fazer para anular ou para distribuir o prejuízo das desvinculações.**

[...], Bancos Sociais do Rio Grande do Sul: Eu acho que enquanto a gente não souber onde isso ficou, onde se perdeu, [...] a gente não tem como pensar o que fazer. Primeiro a gente vai ter que de alguma forma tentar entender onde isso ficou, onde foi utilizado, para depois pensarmos em medidas para equalizar.

(Grifou-se)

A situação da dívida da Prefeitura com os fundos municipais foi também objeto de pauta de assembleias do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA:

- Ata nº 019 de 22/06/2018 (peça 5859577, p. 1,5,6,7) :

[..] O que queria trazer também é de pedirmos uma audiência com o secretário da Fazenda e se possível o prefeito, porque o nosso recurso do Fundo zerou, da nossa conta específica. Fomos pagando todos os recursos e se consumindo dessa conta. **Nós temos um passivo, que são recursos que estavam no fundo ainda quando tinha aquela conta geral. Eles não migraram automaticamente ao abrirem a conta para a nossa conta exclusiva do CMDCA.** Isto é grave. Então, eu proponho que nós, a executiva e mais alguns membros tenhamos uma conversa com a Fazenda para não termos um problema de credibilidade. Como aquele passivo não está na conta, não imagino quantos milhões nós temos para traz de pagamentos a serem 251 feitos, se são 4 ou 5 milhões.

(representante) Secretaria Municipal da Fazenda – SMF: Eu posso complementar. Eu acho que foi no final do ano passado, a prefeitura está assim nessa questão faz anos, aí o Prefeito Marchesan assumiu essa questão. Chega final do ano é difícil mesmo, são três folhas para pagar e acumulou. Eu trabalho no Tesouro, o que o nosso superintendente combinou? Que fosse usando o dinheiro da conta para não ficar desembolsando do passivo, mas que existe o comprometimento que assim que fosse necessário, que são as GEOs, que fosse repassado imediatamente. Eu [..] pedi que [...] nos passem o que faltam para os próximos desembolsos, uma previsão. Então, tem em torno de 5 milhões entre



FUNCRIANÇA e Fundo do Idosos para repasse.

[...] mas esse tipo de coisa tem que documentar. Depois não tem dinheiro.

[...] Eu concordo [...], temos que documentar. Hoje temos o (nome do Secretário Municipal da Fazenda) que acompanhou o processo, amanhã ninguém vai ter a memória.

[...] Mas nós temos o extrato, este é o documento oficial de quanto o FUNCRIANÇA tem. O que eu queria é uma reunião de tensionamento e termos um calendário de repasse, uma previsão até o final do ano. Então, vamos fazer um ofício solicitando essa reunião com a Fazenda.

(Grifou-se)

- Ata nº 022 de 12/07/2019 (peça 5859561) :

[...] ontem participamos do Fórum dos Conselhos da Cidade. A pauta foi a questão dos fundos municipais, que está tramitando na Câmara de Vereadores. Então, teve alguns encaminhamentos, como carta aberta e ofício apresentar Ministério Público Federal, Estadual, manifestando-se contra esse PLC. Foram vários debates. **Também foi solicitado o saldo dos fundos de 2016 para cá.**

(Grifou-se)

- Ata nº 05/2021, de 24/02/2021 (peça 5859578, p. 1,3,4,15) :

[...]

(representante) Associação Cristã de Moços do RS – ACM: [...] Só para esclarecer, porque como a gente tem um compromisso também com os nossos doadores, acho que é importante esclarecer se é na política ou dentro da captação que já teve. Acho que essa que foi a maior preocupação da gente, porque a gente também assina como os doadores quando a gente recebe.

[...]

[...] (representante) Fundação O Pão dos Pobres: [...] os doadores na maioria são empresários e eles estão nos cobrando a aplicação desse recurso e onde foi efetivado. **A gente está com um recurso de mais de 600 mil trancados desde setembro de 2020.** Então, claro, o empresário que doou no exercício de 2020 está cobrando a aplicação deste recurso de 2020, inclusive, para ele reportar ao seu conselho os aportes para 2021. [...]

Secretário [...] Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS: [...] **objetivamente, para nós esses 30% era um confisco na captação da sociedade civil** [...]. Talvez isso tenha gerado confusão, foi a redação que aconteceu, mas não pode criar um problema legal e não pode gerar um passivo para o passado, mas **o governo discorda dessa tomada de 30%, dessa captação interna dentro do fundo pela Prefeitura** [...] ficamos um pouco assim perguntando, por que o CMDCA, que já foi tão forte, a sociedade civil no passado, não conseguiu ir para cima do governo anterior diante dessa medida que foi tomada, que nos parece uma medida pouco sustentável perante a política da prioridade da infância?

(representante) ACM: A gente até tentou.



(grifou-se)

- Ata nº 14 de 25/05/2022 (peça 5859579) :

(representante) EOF/SMGOV [...] até 2017 as arrecadações do fundo eram feitas por meio do Tesouro, após 2017 foi mudado, foi feito por meio de sistema de boletos, através do Banco do Brasil [...]. Então, a partir disso as receitas, as doações começaram a entrar nas contas do fundo. O TCE fez um levantamento, uma auditoria e identificou que esse dinheiro que estava lá no Tesouro teria rendido “x” valor, que o Município teria que restituir o fundo, né, que era receita do fundo, deveria estar rendendo nas contas do fundo, mas estava rendendo nas contas do município. Então, o TCE determinou essa restituição para o fundo. A Prefeitura fez um acordo com o TCE e fez um parcelamento. Isso começou em 2019, se eu não me engano. Então, como é 2021 a gente tem o que ingressou de **2021**. Então, 130 mil mensais até fazer a quitação do débito. [...]. Então, a gente tem uma receita total [...] até 31 de dezembro, de 32 milhões que ingressaram no fundo, sendo que [...] **30 milhões foram de doações**. [...]

(representante) ACM: **Essa é aquela dívida antiga**, que eu acho que foi apontada até pelo Fortunati em uma entrevista, logo quando o Marchezan assumiu. Só para lembrar o que é essa dívida.

[...]

(representante) Equipe de Orçamento e Finanças - EOF/SMGOV: [...] Aqui a gente tem o que a gente chama de saldo livre do fundo, ou seja, tudo que é recurso financeiro que não está vinculado a nenhum projeto e que está à disposição do Conselho para editais ou o que o conselho decidir o que fazer. A gente pegou o saldo de 31/12/2020, que na época a gente fechou 2020 com R\$ 5.620.000,00 livres e durante o exercício foram agregando as receitas, consideradas recursos livres ¹, né, vinculadas a projetos. [...] O que compõe as receitas do saldo livre, além do saldo anterior que nós já tínhamos de 31/12/2020? Os [...] rendimentos repassados pela PMPA, R\$ 1.567.000,00. Restituições diversas também, que voltam para o fundo.

[...]

(representante) Equipe de Orçamento e Finanças - EOF/SMGOV: [...] O que era o ativo do fundo historicamente? Lembram que eu falei que tinha um valor de rendimentos que a PMPA está passando para o fundo? Era aquele valor que estava no fundo até o ajuste em 2017, que implementou a arrecadação por boleto e o dinheiro entrou direto no fundo, que antes entrava no caixa. O que existia até então? DADs a receber, o que era? Era Documento de Arrecadação de Doação – DAD, a DAD entrava na conta do Tesouro até 2017. Então, nós tínhamos um montante de DADs a receber, [...] era um valor considerável, de 20 milhões, algo assim. O que acontece? **Entrou a lei em 2016 que desvinculou esses recursos, zerando esse valor. Ou seja, se não tivessem as desvinculações a gente teria aqui um ativo de uns 65 milhões**, um ativo, que são os direitos do fundo, do ativo, o contábil, ativo passivo. O ativo seria o que tem conta mais o que ele ia receber do Tesouro, só **esse valor foi desvinculado contabilmente. Então, ele zerou, a gente não tem mais esse dinheiro**, mas isso é contábil. Se todo dinheiro tivesse sido arredado desde o início do fundo por boleto, nós teríamos hoje 68 milhões em caixa.



[...]

(Grifou-se)

No que diz respeito ao assunto (inicialmente regrado pelo Decreto nº 20.601/2018, posteriormente alterado por 3 decretos municipais), cabe a observação de que o FUMID e o FUNCRIANÇA só deixaram de ser objeto de desvinculação com o advento do Decreto nº 21.322/2022, que estabeleceu a excepcionalidade desses fundos, a contar de 01/01/2021 (efeitos retroativos). Anteriormente, essa exceção chegou a ser determinada no Decreto nº 20.886/2020, porém o Decreto nº 20.895/2021, publicado logo em seguida, novamente retirou esses fundos da excepcionalização. Cabe destacar que, consoante o Ofício anteriormente mencionado encaminhado pelo COMUI, foram realizadas desvinculações em 2021, porém o montante foi ressarcido.

Assim considerando que o Decreto nº 20.061/2018 teve efeitos retroativos a 01/01/2016, dessa data até o advento do Decreto nº 21.322/2022, publicado em 11/01/2022, faz-se importante examinar as desvinculações realizadas, seu impacto nas políticas públicas de atendimento ao idoso e às crianças e aos adolescentes, sendo necessário confirmar as informações trazidas pelo COMUI.

Exame das desvinculações

a) Desvinculação de recursos entre 2016 a 2020

Após solicitação, por intermédio da Nota Técnica nº 002/2020, a CTGM prestou esclarecimentos ao COMUI sobre a aplicação da EC nº 93/2016 e do Decreto Municipal nº 20.061/2018 (peça 5859562) (peça 5859538). Conforme o art. 4º deste decreto, em 19/10/2018 a SMF definiu os Fundos que estariam sujeitos a desvinculação pela DREM de 30% das receitas correntes, entre eles o FUMID e o Funcriança. Seguindo os procedimentos de cálculo informados na Nota Técnica, primeiramente foram calculados os valores referentes aos anos de 2016 e 2017, sendo informado que foram realizados de acordo com o critério definido no art. 5º do Decreto nº 20.061, ou seja, o resultado de 30% das receitas correntes do Fundo Municipal do Idoso que não tenham sido comprometidas orçamentariamente. Já de janeiro a outubro de 2018 foi utilizado o mesmo critério de cálculo da DREM do período de 2016 e 2017. A partir de novembro/2018 o cálculo passou a ser realizado mensalmente.

Foram demonstradas as memórias de cálculo, resumidas a seguir (peça 5859580), planilhas FUMID e Funcriança:

Em R\$

Vínculo	Fundos	Cálculo da DREM 2016 e 2017	Cálculo da DREM 2018	Cálculo da DREM 2019	Cálculo da DREM 2020	Cálculo da DREM TOTAL
1207	FUNCRIANÇA -	9.270.087,39	5.177.225,98	7.021.604,67	7.409.638,92	28.878.556,97
1222	FUMID	9.425.002,19	5.388.736,83	5.765.142,69	5.584.956,45	26.163.838,16
	TOTAL DREM	18.695.089,58	10.565.962,82	12.786.747,37	12.994.595,37	55.042.395,13

Fonte: planilhas do Processo SEI nº 18.0.000029483-3², e do Processo SEI nº 21.0.00001010-0³.



Como o Executivo Municipal por muitos exercícios recebia no caixa único os valores doados ao FUMID e ao Funcriança, e que deveriam ser depositados e mantidos em contas bancárias desses fundos municipais (matéria objeto de apontamento da Inspeção Especial 7040-0200/17-2, que determinou ao Administrador adotar medidas para que todos os recursos vinculados aos Fundos Municipais fossem depositados em contas específicas de cada fundo), os valores desvinculados, **no montante de R\$ 55.042.395,13**, foram abatidos do saldo devedor da Prefeitura para com os fundos.

Sobre isso, na Nota Técnica nº 002/2020 constou a seguinte conclusão.

Informamos que os valores das receitas desvinculadas de janeiro de 2016 à outubro de 2020 foram compensadas no saldo dos valores devidos pelo Tesouro Municipal ao Fundo Municipal do Idoso, referente as receitas do Fundo que ingressaram na conta bancária do Tesouro Municipal. Desta forma, após a compensação dos valores da DREM, o saldo remanescente dos **valores devidos pelo Tesouro Municipal ao Fundo Municipal** do Idoso em 31/10/2020 é de R\$ **1.184.924,46**.

Registramos que todos os procedimentos, documentos e memórias de cálculos da DREM estão apensos ao processo **SEI nº 18.0.000029483-3**.

Pela metodologia adotada pela SMF para as desvinculações, em 31/10/2020 o FUMID tinha como saldo remanescente dos **valores devidos pelo Tesouro Municipal o montante** de R\$ **1.184.924,46**, mas no encerramento do exercício, o FUMID, por exemplo, já não possuía qualquer valor a receber da Administração Centralizada., como se vê a seguir.

Em pesquisa ao BIA-Auditoria, verificou-se que os valores devidos ao FUMID e ao Funcriança, no final de cada exercício, atingiam os seguintes montantes, em reais (peça 5859581) (peça 5859563) (peça 5859582) (peça 5859583) (peça 5859564) (peça 5859584) :

Recursos de DAM a Repassar	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FUMID	25.089.237,95	8.381.148,74	2.587.004,21	0,00	6.100,48	5.061,33
FUNCRIANÇA	23.051.706,41	3.659.470,01	0,00	0,00	41.250,23	96.490,72

Em 2020 os saldos devidos pelo Executivo Municipal aos fundos foram zerados.

b) Desvinculação de recursos a partir de 2021

Cabe registrar novamente que o Decreto nº 20.061/2018 sofreu alterações pelos Decretos nº 20.886/2020, 20.895/2021 e 21.322/2022, de 10/01/2022. Esse último decreto excetuou a desvinculação dos recursos do Funcriança e do FUMID, retroagindo a 01/01/2021.

Em 19/01/2022, a CTGM-SMF solicitou à Divisão de Contabilidade Geral - DCG a reversão de lançamentos contábeis relativos a DREM, a contar de janeiro/2021, do Funcriança (órgão 1207) e do FUMID (órgão 1222), com base no Decreto nº 21.322/2022 (peça 5859585) .

Essa solicitou à equipe específica o que segue (peça 5859565) :

(...) em atendimento ao Decreto 21.322, de 10 de janeiro de 2022 (...), para reversão dos valores desvinculados nos órgãos 1207 - FUNCRIANÇA e 1222 -



FUMID no exercício de 2021, conforme valores abaixo.

FUNCRIANÇA - R\$ 9.854.666,16;

FUMID - R\$ 6.888.897,17

A DCG, em 21/02/2022, confirmou para a CTGM ter realizado a reversão (peça 5859586) . Docs comprobatórios: Diários Contábeis - lançamentos na data de 02/01/2022 (peça 5859587) (peça 5859566) .

Em conclusão, comprovou-se que os valores que haviam sido desvinculados das receitas do FUMID e do Funcriança referentes ao exercício de 2021 foram revertidos para os referidos fundos municipais em 02/01/2022.

Todavia, como se verá em Seção seguinte, parte desses valores passaram a ser contabilizados como recurso livre, diferente da fonte vinculada dos recursos disponíveis para o FUMID e para o Funcriança.

c) Exame quanto à ótica da legalidade

Apesar da base legal existente, há ponderações a serem feitas sobre as desvinculações de recursos do FUMID e do Funcriança. No Subitem 4.12 da Informação nº 13/2017 - SPA da Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2 - exercícios de 2015 e 2017 (peça 704041) , pelo menos desde 2015 o município não repassa recursos do seu orçamento a esses fundos municipais.

Com relação ao **item 4.12 (Ausência de Repasses do Município ao FUMID. Receitas Compostas Exclusivamente por Doações)**, o Auditado manifestou-se nos seguintes termos em 28/01/2023, em resposta à RDI 528095 (peça 5859588) :

3 - Caso positivo, informar quais foram os valores de receitas do FUMID e do FUNCRIANÇA oriundos de dotações orçamentárias destinadas pelo Município (art. 1º-A, § único, III da Lei Complementar nº 444/2008⁴ e art. 37, I da Lei Complementar nº 628/2009⁵) nos últimos três exercícios. Especificar valores repassados aos fundos por exercício.

1) Esclarecendo os artigos e incisos citados

FUNCRIANÇA

I - recursos orçamentários destinados pelo Município de Porto Alegre, pelo Estado e pela União;

FUMID

III – dotações orçamentárias que lhe forem destinadas pelo Município de Porto Alegre;

Resposta: Não houve repasse pela prefeitura.

2) Mas em prestações de contas já enviada ao TCE, constam os seguintes valores totais, repassados pela Prefeitura: cuja origem: são valores calculados pelo TCE como rendimentos sobre os recursos ingressavam na contas da PMPA

Fundo	2020	2021	2022



FUNCRIANÇA	R\$ 1.568.726,71	R\$ 1.568.726,71	R\$ -
FUMID	R\$ 1.866.850,53	R\$ 1.866.850,53	R\$ -

A resposta apresentada denota que, à exceção da recomposição financeira determinada por esta Corte de Contas, ultimada em dezembro de 2021, **o Executivo não tem provido quaisquer recursos para o FUMID e o FUNCRIANÇA, de modo que esses fundos estão sendo dotados apenas dos recursos oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas.**

Ainda que não exista obrigação legal impondo o repasse de recursos municipais a esses fundos, há que se considerar o dever do Estado (*lato sensu*) para com os idosos, as crianças e os adolescentes, assentado na Constituição Federal (arts. 227 e 230) e, ainda, o possível prejuízo à consecução das respectivas políticas públicas por conta da desvinculação de recursos desses fundos, autorizada pela Emenda Constitucional nº 93/2016 e implementada pelo Decreto Municipal nº 20.061/2018 17 .

A recomposição financeira referida em resposta à RDI 528095 trata-se de rendimentos sobre recursos financeiros que deveriam estar depositados nos fundos municipais respectivos, mas que foram depositados no caixa único. Essa inconformidade foi objeto de apontamento da Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2 e de acompanhamentos posteriores . A partir da decisão desse processo⁶ , o Executivo Municipal passou a recompor os fundos municipais, parceladamente, com repasses de valores que deixaram de ser auferidos pelos fundos municipais como rendimentos financeiros.

Ou seja, **as desvinculações de recursos não ocorreram sobre valores que a Prefeitura Municipal tenha repassado para esses fundos municipais, mas sim sobre recursos vinculados de CONTRIBUINTES DE IMPOSTO DE RENDA e DOADORES**, que escolheram projetos determinados do FUMID ou do FUNCRIANÇA para colaborar com a perfectibilização de políticas públicas para atendimento de idosos, de crianças e de adolescentes em situação de maior vulnerabilidade social. E, também, **sobre os rendimentos financeiros devolvidos ao FUMID e ao Funcriança** pelo Executivo Municipal.

Essa pauta foi objeto de reunião do Núcleo Mediar do MPE, em 04/10/2022, para se prospectar a possibilidade de utilização de métodos autocompositivos para a solução da questão envolvendo as decisões do Pleno do COMUI sobre as destinações dos valores do FUMID. Após diálogo sobre o tema, foi definido o encaminhamento de documentos relacionados à decisão negociada com o Conselho Municipal do Idoso à Promotoria, referentes à não devolução dos valores retidos na desvinculação das receitas municipais com base em emenda constitucional, na gestão municipal anterior ao Fundo, por parte da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS (à qual o FUMID está atualmente vinculado) (peça 5859589)

Sobre o assunto, a Unidade de Administração dos Fundos - DGES da SMDS apresentou a cronologia dos fatos (EC nº 93/2016, Decreto nº 20.061/2018...) e informou que (peça 5859567) :

[...]

3) Em 06/11/2020 a Presidência do COMUI envia o ofício 002/2020 endereçada ao Prefeito Municipal, ao Secretário de Fazenda e ao Secretário de Relações



Institucionais [...] para salientar os impactos que poderiam ocorrer na política do Idoso com a redução proposta no Decreto Municipal 20.061/2018.

[...]

6) Em 28/01/2021 - A secretaria de Fazenda emite a Nota técnica 01/2021 (peça 5859590) com as principais informações:

- As desvinculações ocorreram entre 01/01/2016 até 30/12/2020, com estes recursos sendo exauridos pela gestão anterior 2017-2020 em finalidades diversas às dos fundos;

- A atual gestão não deseja retirar os recursos dos fundos e objetiva mantê-los sob gestão dos conselhos do FUNCRIANÇA e do FUMID;

[...]

Entendemos que a desvinculação via DREM permanecerá e, como alternativa para **manter a vinculação dos recursos ao objeto precípua dos referidos Fundos**, será realizado o **ajuste dos registros contábeis** das receitas desses fundos, a partir de 01/01/2021, registrando os 30%, vínculo 001, dentro do próprio fundo, além dos 70% vinculados. **Com isso, os gestores destes fundos terão o registro da integralidade das doações, porém 70% com seus vínculos respectivos, 1207 (FUNCRIANÇA) e 1222 (FUMID) e 30% no vínculo 0001.**

7) Em 10/01/2022 o decreto 21.322/2022 [...] retroagindo seu ato até 01/01/2021

Conclusão:

Os recursos desvinculados ocorreram entre o período de 01/01/2016 até 30/12/2020, na defesa dos interesses das entidades e da política o COMUI emite um ofício em 06/11/2020, a partir de 01/01/2021 a Administração Municipal encerra o período de vigência efetiva da DREM nos fundos municipais, primeiro existe apenas o registro contábil e após o decreto 21.322/2022 ele retroage de forma contundente e afasta em definitivo a desvinculação.

O período de abrangência da DREM segundo o decreto 20.061/2018 seria de 01/01/2016 até 31/12/2023, encerrou com 2 anos de antecedência.

(Sublinhou-se / Grifos em negrito originais)

A SMDS não apresentou acordo formalizado com o COMUI para devolver ao FUMID os valores retidos na desvinculação das receitas municipais.

Em contraponto à manifestação da SMDS, o COMUI enviou à Promotoria de Justiça de Defesa de Direitos Humanos de Porto Alegre o Ofício nº 01/23, de 08/03/2023. Nesse documento, o Conselho afirmou não ter havido decisão negociada para não devolução dos valores retidos na desvinculação (peça 5859591) :

O Conselho Municipal do Idoso tem por uma de suas atribuições legais gerir a aplicação dos recursos do FUMID, conforme determina a Lei 444/2000:

Art 2º Ao COMUI complete: (caput com redação determinada pela Lei



Complementar nº 660, de 7 de dezembro de 2010)

VII- gerir o Fundo Municipal do Idoso , fixando os critérios para sua utilização.

Ao tomar ciência do Decreto 20.061/2018, em reunião virtual realizada em 14/08/2020 com a SMRI, da desvinculação de 30% de receitas do FUMID retroagindo a 1 janeiro de 2016, o COMUI registrou a total falta de transparência, a preocupação e o prejuízo com os projetos, pois os recursos captados do Imposto de renda dos doadores, se destinam especificamente para projetos das Organizações Civis sem fins lucrativos ou para o próprio FUMID efetivar sua aplicação em ações especificamente relacionadas às políticas do idoso e, não ao município.

Em 24 de agosto de 2020, o Comui recorreu ao Ministério Público do RGS/Procuradoria Geral de Justiça de Porto Alegre, expondo os valores desvinculados, sem a ciência do Comui , também gestor do Fundo do Idoso e em seu ítem E solicita ao MP :

*E - Verificar as possibilidades de **reverter a perda total** dos mais de 21 milhões até o momento já contabilizados pelo Fundo, em função do descrito em todos os itens anteriores, ou parcialmente, devido principalmente ao item B acima, em benefício da melhoria das condições de vida dos idosos de entidades assistenciais, objeto principal dos recursos obtidos pelo Fundo Municipal do Idoso de Porto Alegre.*

*Em 28/10/2020 em ofício ao Sr. Nelson Marchezan, o Conselho verificar as possibilidades de reverter a perda total dos quase R\$ 22 milhões (**hoje R\$ 28 milhões**) em benefício da melhoria das condições de vida dos idosos de entidades assistenciais, objeto principal da existência e criação do Fundo Municipal do Idosos de Porto Alegre*

O COMUI buscou incessantemente a reversão deste decreto 20.061/2018, tendo atuado junto ao prefeito Nelson Marchezan Junior e seus secretários, ao MP-Promotoria de Humanos (Processo 01128.05225/2018.), à Procuradoria Geral de Justiça (Processo 01623.000.161/2021), a Secretaria de Governança Local e Coordenação Política, à Secretaria de Desenvolvimento Social, à Secretaria de Fazenda (Ata 003/2021) e ao prefeito atual Sebastião Melo.

A resposta ao Termo de Audiência 21246076 MP, 16/01/2023, pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social apresenta uma resenha cronológica dos fatos e, em nenhum momento aponta **uma decisão negociada com o Conselho Municipal do Idoso de não devolução ao Fundo dos valores retidos na desvinculação das receitas municipais, pois inexistente tal negociação.**: (grifo nosso)

1. O Conselho é o gestor do FUMID, estando vinculado hoje à SMDS e anteriormente à SMGOV, somente para fins administrativos e os recursos que compõe o fundo integram o orçamento do Município tão somente para fiscalização das contas públicas pelo Tribunal de Contas do Estado. O COMUI discorda veementemente da premissa 6 reportada da NT 01/21 da Secretaria da Fazenda citada pela SMDS: - a desvinculação aludida por meio dos dispositivos legais citados têm a finalidade de suprir a escassez de recursos orçamentários próprios do Município



2. Preocupa-nos profundamente a perda de 28 milhões valores captados das OSCs para desenvolverem seus projetos já aprovados que precisam ser executados. Ressalte-se que todo processo é baseado no Marco Regulatório das Organizações Sociais – MROSC , Lei 13.019/2014, regulamentada pelo decreto 19.775/2017.

3. O decreto 21.322/2022 afasta a desvinculação do FUMID do decreto 20.061 de 13 de setembro de 2018, SEM o Município acordar com o COMUI a forma de devolução dos recursos desvinculados para devolvê-los às OSCs executarem na integralidade seus projetos.

(Sublinhou-se / Grifos em negrito originais)

Outros valores devidos aos fundos pelo Executivo Municipal de Porto Alegre

Por intermédio da RDI nº 558284, foram solicitadas informações complementares ao COMUI sobre os valores devidos ao FUMID pela Administração Centralizadas (peça 5859568)

4 - Informar se atualmente todos os recursos financeiros auferidos pelo FUMID estão sendo depositados em sua conta bancária específica, se há saldo devido pelo Executivo Municipal. Nesse caso, se os valores dos juros estão sendo ressarcidos ao fundo municipal.

Importante registrar as informações prestadas pelo COMUI no Ofício nº 012023/2023, de 03/08/3023, do COMUI (peça 5859592) .

a. Não se tem absoluta certeza se todos os recursos financeiros auferidos estão sendo depositados na conta do FUNDOIDOSO, por variados motivos:

- Recursos que estavam na conta única não migraram para a conta do FUMID, que iniciou em dez/2017 zerada.

- Inexistência de informações sobre os recebimentos e repasses no período 2012-2014.

- Incerteza quanto a apropriação das doações feitas por depósito, identificado ou não identificado.

- Incerteza sobre as devoluções de recursos feitas pelas OSCs por DAM, sem identificação, que entram na conta única e ficam meses sem retornar ao FUNDOIDOSO. Eventualmente são informadas acumuladamente ao FUNDO (ex.: em agosto de 2022 foram apropriadas ao demonstrativo como “restituições diversas”, no valor de R\$ 32.333,31).

- Instabilidades que ocorrem no sistema SIAS, que tem a função de associar as doações bancárias aos projetos específicos, o que pode ter causado erros nos valores captados por projeto.

b. Devido à ausência de prestação de contas regulares e suficientes a um adequado fechamento, o COMUI não tem conhecimento se há saldo devedor do município para com o FUNDOIDOSO, para além dos valores desvinculados (vide item 5). Sobre estes, até 2020 totalizaram R\$ 23.642.936,94 e a partir de 2021 não dispomos de informação sobre o montante que foi contabilizado para livre destinação pelo município.



c. Com relação aos juros, os determinados na inspeção especial TCE 007040-0200/17-2, relativos ao período 2015-2017 foram ressarcidos, mas 30% do valor foi desvinculado.

(Sublinhou-se)

Consequências para a administração e sociedade

A situação encontrada vai de encontro à própria Emenda Constitucional nº 93/2016 que autorizou as desvinculações. As desvinculações sobre as **receitas do Município relativas a impostos, taxas e multas**, e outras receitas correntes (art. 1º, reproduzido no Decreto nº 20.061/2018) não deveria atingir **doações de contribuintes a projeto determinado**. Ainda, a aplicação das desvinculações deve se dar em projetos, ações e fundos administrados pelo poder municipal (o Funcriança e o FUMID são administrados por seus respectivos Conselhos).

Cabe destacar que as políticas da criança, do adolescente e do idoso são prioritárias, consoante a Constituição Federal (arts. 227 e 230), o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 4º da Lei nº 8.069/90) e o Estatuto do Idoso (art. 3º da Lei nº 10.741/2003). As desvinculações tiveram como consequência a diminuição dos recursos públicos disponíveis para as políticas públicas abrangidas por essas normas (e há outros possíveis valores devidos pela Administração Centralizada ao FUMID, mas que, por falta de registros, não puderam ser dimensionados). Além disso, o ingresso desses recursos nos fundos trariam rendimentos financeiros, ou seja, mais recursos para essas políticas públicas. Assim, além do Executivo não aportar qualquer recurso de seu orçamento, ainda deixou de repassar valores que eram devidos aos fundos (valores a repassar) e os respectivos rendimentos financeiros (pois os recursos transitaram apenas na conta única).

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- arts. 227 e 230 da CF;
- art. 76-B do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016;
- Decreto municipal nº 20.061/2018 e alterações;
- Lei Complementar nº 444/2000 (alterada pela Lei Complementar nº 660/2010);
- Decreto municipal nº 17.195/2011;
- Lei Complementar municipal nº 628/2009.

Conclusões da equipe de auditoria

Apesar de autorizado pelo art. 76-B do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016, e regulamentado pelo Decreto Municipal nº 20.061/2018, **as desvinculações de recursos do FUMID e do FUNCRIANÇA para o caixa único se deram sobre valores que eram pertencentes a contribuintes do imposto de renda/doadores** que optaram para que o dinheiro fosse destinado exclusivamente para os projetos que escolheram, sem margem para outras destinações que sejam definidas pelos Conselhos responsáveis pelos fundos municipais ou pelos Secretário Municipal da Fazenda e Prefeito Municipal.

Frente à inconstitucionalidade e à ilegalidade manifestas, **em não se comprovando**



a aplicação dos valores desvinculados do FUMID e do Funcriança referentes aos exercícios de 2016 a 2020 em projetos desse fundos, cabe a recomposição do montante de R\$ 55.042.395,13 (cinquenta e cinco milhões, quarenta e dois mil, trezentos e noveta e cinco reais e treze centavos), sem contar os rendimentos financeiros não recebidos, aos fundos municipais em comento, com fundamento no dever do Estado assegurar os direitos dos idosos, crianças e adolescentes – arts. 227 e 230 da CF.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Sebastião de Araújo Melo (CPF: 159.697.971-20)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Não adotou providências para a formalização de termo de acordo para a recomposição dos valores desvinculados do FUMID e do Funcriança, nos exercícios de 2018 a 2020 e retroativos a 2016 e 2017, bem como os respectivos rendimentos financeiros sobre esses valores.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva resultou em prejuízos financeiros ao FUMID e ao Funcriança, haja vista o desvirtuamento da aplicação dos recursos públicos oriundos de doações de pessoas físicas e jurídicas, os quais eram destinados a projetos que visam a consecução das políticas públicas envolvidas.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava, pois tinha ciência da desvinculação dos recursos obtidos por doações de pessoas físicas e jurídicas. Na condição de Prefeito Municipal, o agente é responsável pela administração dos bens e das rendas municipais (art. 94, inciso XII da Lei Orgânica), cabendo-lhe a adoção das providências no sentido da recomposição dos valores aos fundos municipais, visando a efetivação das políticas públicas de proteção aos idosos e às crianças e adolescentes. Registra-se, como atenuante, que o início da desvinculação indevida foi promovido pelo gestor anterior.
Responsável 2	
Nome:	Nelson Marchezan Junior (CPF: 647.771.540-68)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2017 a 31/12/2020
Conduta:	Promulgou os Decretos nº 20.061/2018 e nº 20.895/2021 que desvincularam receitas do FUMID e do Funcriança para serem transferidos ao caixa único municipal, para pagamento de despesas diversas estranhas às finalidades desses fundos municipais.
Nexo de causalidade:	A conduta do agente implicou no desvio de finalidade na aplicação de recursos, na ordem de R\$ 55.042.395,13, advindos de doações de contribuintes a projetos específicos para a efetivação de políticas públicas de atenção a idosos, crianças e adolescentes.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava, uma vez que na condição de Prefeito Municipal, agente é responsável pela administração dos bens e das rendas municipais (art. 94, inciso XII da Lei Orgânica), deveria ter procedido com maior zelo e atenção às políticas públicas voltadas aos idosos, crianças e adolescentes, para as quais o Município tem o dever de assegurar, assentado na Constituição Federal (arts. 227 e 230).
Responsável 3	
Nome:	Leonardo Maranhão Busatto (CPF: 003.761.200-02)
Função:	Secretário Municipal Da Fazenda
Período de exercício:	01/01/2018 a 31/12/2020
Conduta:	Procedeu à indicação do FUMID e FUNCRIANÇA como fundos sujeitos às desvinculações, nos termos do art. 4º do Decreto Municipal nº 20.061/2018, permitindo que as receitas oriundas exclusivamente de doações fossem destinadas ao pagamento de despesas diversas estranhas às finalidades dos respectivos fundos.



Nexo de causalidade:	A conduta do agente implicou no desvio de finalidade na aplicação de recursos, na ordem de R\$ 55.042.395,13, advindos de doações de contribuintes a projetos específicos para a efetivação de políticas públicas de atenção a idosos, crianças e adolescentes.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava, uma vez que na condição de Secretário Municipal da Fazenda, responsável pela indicação dos fundos municipais que seriam sujeitos à desvinculação (art. 4º do Decreto nº 20.061/2018), bem como ciente de que o FUMID e o FUNCRIANÇA eram dotados de receitas exclusivamente oriundas de doações de pessoas físicas e jurídicas, destinadas a projetos determinados, deveria ter procedido com maior zelo, em observância ao dever constitucional de priorização às políticas públicas voltadas aos idosos, crianças e adolescentes (arts. 227 e 230 da Constituição Federal), para as quais o Município tem o dever de assegurar.

Notas

1. Possivelmente tenha havido erro na referência já que se trata de recursos vinculados.
2. Disponível em https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033654&infra_hash=203f65c720c468a891c0205638bf087c.
3. Disponível em https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1033649&infra_hash=b2193bebb6d05d91badcaabeb3221b93.
4. Como correção, trata-se da Lei Complementar nº 444/2000, disponível em <http://leismunicipa.is/nbscj>, que instituiu o COMUI e o FUMID em Porto Alegre, regulamentada pelo Decreto nº 16.153/2008.
5. Lei que consolidou em Porto Alegre a legislação municipal que dispõe sobre a defesa dos direitos da criança e do adolescente, disponível em <http://leismunicipa.is/sndbj>.
6. "b) determinar ao atual Gestor que elabore, no prazo de 60 dias, cronograma para recomposição dos valores (...), constante no Relatório e Voto do Conselheiro-Relator, aos respectivos Fundos Municipais, a ser cumprido em até 24 meses, o qual deverá ser encaminhado à Direção de Controle e Fiscalização – DCF desta Corte, sob pena de responsabilização pelo descumprimento de decisão quando da análise de futuros exercícios;"

13.2.3 Falta de conhecimento do impacto das desvinculações nas políticas públicas de atenção ao idoso e às crianças e aos adolescentes

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Os recursos desvinculados entre 2018-2020, retroativos também aos exercícios de 2016 e 2017, trouxeram reflexos negativos à gestão dos fundos municipais envolvidos - Funcriança e FUMID, conforme relatado nas atas dos conselhos gestores dos fundos, o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA e o Conselho Municipal do Idoso - COMUI (vide Seção anterior).

Por intermédio da RDI nº 558284, foram solicitadas informações complementares ao COMUI sobre os impactos nas políticas públicas de atenção ao idoso decorrente da desvinculações de recursos (peça 5859568)

2 - Apresentar a relação dos projetos assistenciais aprovados e não aprovados nos exercícios de 2018, 2019, 2020 e 2021, indicando entidade, objeto e valor envolvido. Justificar a não aprovação dos projetos relacionados.

[...]

5 - Em relação aos valores desvinculados entre 2018 a 2020 (retroagindo aos anos de 2016 e 2017, considerando a devolução dos valores desvinculados 2021), informar se foram descontinuados projetos aprovados em decorrência da diminuição dos recursos financeiros do FUMID. Relacionar os projetos, entidade,



valores envolvidos e impactos no projeto.

No ofício nº 012023/2023, de 03/08/2023, do COMUI, foram prestadas as partes das informações solicitadas (peça 5859592).

Inicialmente, foi explicada a diferenciação entre “Projetos” de “Termos de Fomento”:

Projeto: Consiste de um Plano de Trabalho apresentado por uma OSC, aprovado pela plenária do COMUI para captação de recursos ao longo de 2 anos. Os projetos recebidos das OSCs são analisados pela Câmara de Projetos do COMUI, e após alinhamentos e solicitações de ajustes à OSC demandante, são analisados, submetidos a votação e aprovados/rejeitados pela plenária do Conselho. Se rejeitado, repete-se o procedimento de ajustes com a OSC. Se aprovado, recebe um certificado de captação e é incluído no sistema de doações SIAS (e disponibilizado no site) para recebê-las dos doadores.

A lista de projetos deferidos de 2018 a 2021, com carta de captação, pode ser obtida através da equipe responsável pelo Fundoidoso na SMDS. COMUI não tem acesso ao sistema de doações que dispõe do histórico.

Sobre os projetos Indeferidos pelo Conselho de 2018 a 2021, foram apenas quatro:

[...]

Termo de Fomento (TF): É o contrato firmado entre a OSC e a SMDS para liberação dos recursos captados por um Projeto, podendo serem firmados mais de um Termo para cada projeto à medida em que o recurso é captado.

Com relação a esses TF's, o processo é iniciado por solicitação da OSC e conduzido pela SMDS até sua finalização – que, ressalta-se, é feita somente com a assinatura da OSC e da SMDS. Após concretizado, iniciam-se os repasses em parcelas, conforme o cronograma do contrato e seguindo os processos internos estabelecidos pela prefeitura municipal.

Resposta ao item 2:

Postos estes esclarecimentos, respondendo à questão 2, por não participar deste processo dos Termos de Fomento, o COMUI não detém as informações sobre quais foram aprovados e não aprovados, e também não detém o controle sobre as liberações de recursos destes TF's, apesar de reiteradas solicitações para ser a terceira parte integrante do Contrato e assim poder acompanhar os acordos de liberações firmados.

Em decorrência desta lacuna de informações, a Câmara de Assessoramento e Finanças do COMUI vem solicitando à equipe de Prestação de Contas do Fundoidoso na SMDS (SEI 22.0.000128484-7, doc 21013568), os dados detalhados necessários para avaliação e emissão de parecer sobre as contas do FUNDOIDOSO.

Entretanto, até hoje não foram disponibilizados adequadamente, conforme demandado (SEI 22.0.000128484-7, doc 21013568), os saldos de recursos pendentes por OSC:

- Demonstrativo mensal com o saldo pendente de repasse por OSC e TF (saldo



previsto por TF em andamento, e valor previsto dos TF's em tramitação para assinatura);

- Demonstrativo com saldo de doações livres por OSC (captações totais individualizadas por projeto, com subtotal de doações livres, que são aquelas ainda não associadas a TF's).

A relação dos repasses efetuados por mês consta na prestação de contas do Fundoidoso ao COMUI, que deveria ter periodicidade mensal, mas vem ocorrendo conforme item 3 a seguir.

Fundamental ressaltar que todas essas informações são fundamentais para viabilizar o conhecimento das consequências objetivas da desvinculação de recursos ocorrida de 2016 a 2020 para os projetos das entidades captadoras.

(Sublinhou-se)

Resposta ao item 5 - fluxo de disponibilização dos recursos financeiros:

Este Conselho não tem conhecimento de projetos descontinuados em decorrência da desvinculação ocorrida. Este fato ocorre porque nem todas as OSCs solicitam todos os seus recursos de imediato, existindo um prazo para solicitação do seu uso de até 180 dias após o término do prazo de 2 anos para a captação. Após essa solicitação, ocorrem ainda todos os trâmites do contrato, que, em média, leva mais de 5,5 meses (vide item 3). Na soma dos tempos, um projeto aprovado pode levar até 3 anos para iniciar sua execução e liberação de recursos. E sendo, por exemplo, um projeto com duração de 24 meses, pode levar até 5 anos para a liberação parcelada dos recursos captados correspondentes.

Além deste fator de repasses gradativos, como diversos projetos de todas as OSCs fazem a sua captação simultaneamente, o fluxo de caixa do FUNDIDOSO para liberação dos pagamentos torna-se bastante favorável a médio prazo, o que dissimula a falta daqueles recursos desvinculados no saldo.

Todavia, se todas as entidades solicitassem simultaneamente todos os seus recursos, faltaria o montante desvinculado.

Importante observar que a desvinculação não foi aplicada a nenhuma doação ou projeto em específico, mas ao total geral de todas as receitas mensais do Fundoidoso no período de 2016 a 2020.

(Sublinhou-se)

Em relação ao Funcriança, registro da Ata nº 14 de 25/05/2022 demonstra não haver saldo o suficiente para cobrir todos os projetos (peça 5859579) :

(representante) Equipe de Orçamento e Finanças - EOF/SMGOV: [...] O que era o ativo do fundo historicamente? Lembram que eu falei que tinha um valor de rendimentos que a PMPA está passando para o fundo? Era aquele valor que estava no fundo até o ajuste em 2017, que implementou a arrecadação por boleto e o dinheiro entrou direto no fundo, que antes entrava no caixa. O que existia até então? DADs a receber, o que era? Era Documento de Arrecadação



de Doação – DAD, a DAD entrava na conta do Tesouro até 2017. Então, nós tínhamos um montante de DADs a receber, [...] era um valor considerável, de 20 milhões, algo assim. O que acontece? **Entrou a lei em 2016 que desvinculou esses recursos, zerando esse valor. Ou seja, se não tivessem as desvinculações a gente teria aqui um ativo de uns 65 milhões**, um ativo, que são os direitos do fundo, do ativo, o contábil, ativo passivo. O ativo seria o que tem conta mais o que ele ia receber do Tesouro, só **esse valor foi desvinculado contabilmente. Então, ele zerou, a gente não tem mais esse dinheiro**, mas isso é contábil. Se todo dinheiro tivesse sido arredado desde o início do fundo por boleto, nós teríamos hoje 68 milhões em caixa.

(representante) Parceiros Voluntários: Mas **hoje, se a gente tivesse que repassar o recurso para todos os projetos que foram aprovados integralmente, a gente não teria isso?**

(representante) Equipe de Orçamento e Finanças - EOF/SMGOV: **Não.**

(representante) Parceiros Voluntários: **A gente teria um déficit de 20 milhões.**

(representante) Secretaria Municipal da Fazenda – SMF: Não. Teríamos 48 e a Prefeitura suplementaria, orçamentariamente, que é o que se fala contábil [...]

(representante) Parceiros Voluntários: Contabilmente eu entendi, tá. **Mas hoje não teria em caixa esse dinheiro no fundo e a Prefeitura teria que fazer isso?**

(representante) Secretaria Municipal da Fazenda – SMF: **Isso.**

(representante) Equipe de Orçamento e Finanças - EOF/SMGOV: O valor base desses rendimentos são essas DADs. [...]

(representante) Parceiros Voluntários: Igual, o principal a gente não tem.

(representante) ACM: Nós levamos esse questionamento para o Ministério Público naquele dia, justamente, porque a gente não sabia se isso era legal ou não. Essa desvinculação aconteceu em 2016, então, começou essa desvinculação [...]

(representante) Equipe de Orçamento e Finanças - EOF/SMGOV: É por emenda constitucional.

(representante) ACM: Isso. Então, **é importante falar que nós não sabíamos que não ia ser devolvido dessa forma e que estavam descontando o Conselho como um todo, que é o gestor do fundo.** Eu não sabia, quando foi apresentada a prestação de contas aparecia o valor devolvido ao Conselho, os 30% e o valor vinculado, aí a gente começou a questionar o Ministério Público. Foi aí que o Ministério Público entrou para entender um pouco a questão, questionou a Prefeitura, fez uma nota técnica, inclusive, sobre essa questão, dizendo que entendia o decreto, mas não entendia a legalidade. Então, hoje nós não temos mais o decreto, vamos supor, esse valor não vai mais ser descontado contabilmente do Conselho.

(representante) Equipe de Orçamento e Finanças - EOF/SMGOV: Ficou no zero a zero.



(representante) ACM: **Na verdade, com isso, os projetos antigos, esse valor em especial, muitas instituições, ou perderam, ou...** Então, nunca vai dar o zero a zero. Nunca vai bater, mas o dia que precisar da complementação tem... [...]. Então, se um dia a gente precisar, enquanto Conselho, vamos supor, todas as instituições precisam para amanhã o recurso, tem no TCE esse acompanhamento.

[...], Equipe de Orçamento e Finanças - EOF/SMGOV: Só para entenderem essa questão de, digamos, gasto financeiro, dar conta dos repasses, que é o fluxo de caixa. O que acontece? Entrou no fundo 32 milhões, a gente gastou 16, certo? Só em dezembro entraram 17, nós gastamos o ano inteiro 16. O que acontece? A entidade apresenta um projeto e capta, vamos dizer... Geralmente os projetos são de manutenção, que vai precisar mês a mês de um recurso, capta 1 milhão, geralmente vai pedir 24 parcelas, 10 parcelas ou 5, que é um custo mensal. O que acontece? Ele captou 1 milhão em dezembro, mas ele vai exceder isso ao longo do ano seguinte, até formalizar o termo, vai levar uns 3 meses para começar a receber [...] **Até ele gastar todo o recurso já entrou outro e vai entrando, o fluxo de caixa dá conta. Quanto a isso não há preocupação. Se a gente ficar sem captar mais nada, nós ainda temos saldo em caixa para mais 3 anos.**

[...]

(Grifou-se)

Consequências para a administração e sociedade

A falta de informações sobre a administração financeira dos fundos não viabiliza o adequado conhecimento das consequências objetivas no andamento dos projetos do FUMID e do Funcrância, além de dificultar o exercício dos controles externo e social.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Lei Complementar municipal nº 444/2000, alterada pela Lei Complementar nº 660/2010;
- Decreto municipal nº 17.195/2011;
- Lei Complementar municipal nº 628/2009.

Conclusões da equipe de auditoria

Caso haja solicitação de valores por grande parte das entidades parceiras que executam seus projetos com recursos do FUMID e do Funcrância, o risco que se corre é que não haja recursos o suficiente nesses fundos municipais para repasse às entidades, em decorrência da desvinculação de valores desses fundos em exercícios pretéritos.

13.2.4 Recursos vinculados do FUMID e do Funcrância registrados contabilmente como livres para aumentar a capacidade de pagamento do Executivo Municipal para contratar financiamentos



Situação encontrada pela equipe de auditoria

Constatou-se que recursos vinculados ao Fundo Municipal do Idoso - FUMID e ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - Funcriança foram registrados contabilmente com o vínculo 0001, e não com os vínculos referentes aos próprios fundos (1207 e 1222) para aumento da capacidade de pagamento municipal - CAPAG, indicador da Secretaria do Tesouro Nacional - STN avaliado para a obtenção de financiamentos com garantias da União.

A Emenda Constitucional - EC nº 93/2016 incluiu o art. 76-B no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da nossa Constituição Federal - CF/88, autorizando a desvinculação de 30% as receitas dos Municípios, entre elas fundos municipais, relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou ou criados até 31/12/2023, a chamada DREM (Desvinculações de Recursos Estaduais e Municipais). No município, essa autorização foi regulamentada pelo Decreto nº 20.061/2018 ¹, que passou ao Secretário Municipal da Fazenda a responsabilidade para indicar fundos municipais sujeitos à desvinculação de recursos.

O secretário à época informou as fontes de recursos para desvinculação, em 10/10/2018, incluindo as arrecadações do FUMID e do Funcriança - Portaria nº 5085954/2018 (peça 5859510).

O FUMID e o Funcriança só deixaram de ser objeto de desvinculação com o advento do Decreto nº 21.322, de 10/11/2022 ², que estabeleceu a excepcionalidade desses fundos, a contar de 01/01/2021 (efeitos retroativos). Anteriormente, essa exceção chegou a ser determinada no Decreto nº 20.886/2020 ³, porém o Decreto nº 20.895 ⁴, de 21/01/2021, publicado logo em seguida, novamente retirou esses fundos da excepcionalização.

Importante referir que a partir de abril/2021, após a publicação do Decreto Municipal nº 20.895/2021 que alterou o Decreto nº 20.061/2018 e revogou o Decreto nº 20.886/2020 (que também havia alterado o Decreto nº 20.061), e em decorrência de orientações da Secretaria Municipal da Fazenda - SMF, houve alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas.

Seguem trechos de algumas das orientações e determinações da SMF:

- Despacho do Tesouro Municipal da SMF, de 05/01/2021, publicado na vigência do Decreto nº 20.886/2020 (peça 5859593):

À CTGM-SMF

Em análise às repercussões orçamentárias e financeiras decorrentes do **Decreto nº 20.886/2020, de 30/12/20 [...], que excetua o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Fundo Municipal do Idoso à aplicação da Desvinculação da Receita Municipal – DREM**, prevista na Emenda Constitucional 093, de 08/09/2016 [...], regulamentada pelo Decreto nº 20.061, de 13/09/18 [...], considerando que:

[...]

- **A desvinculação aludida por meio dos dispositivos legais citados têm a finalidade de suprir a escassez de recursos orçamentários e financeiros próprios do Município;**

- **Os valores desvinculados, são de livre aplicação;**



- Os valores desvinculados podem ser utilizados para cobrir despesas não contempladas e/ou aderentes aos respectivos Fundos, tais como despesas administrativas de locação de imóveis, taxas condominiais, energia elétrica, telefonia, taquigrafia, viagens, dentre outras, ainda de projetos assistenciais, não apresentados aos Conselhos pelas entidades ou outros órgãos do Município, como por exemplo Leitos de Permanência aos Idosos de Grau III, um importante e essencial projeto, de difícil solução frente aos escassos recursos disponíveis;

Entendemos que a desvinculação deveria permanecer e, como alternativa para manter vinculação dos recursos ao objeto precípua dos referidos Fundos, propomos simplesmente que seja realizado o ajuste dos registros contábeis das receitas desses fundos, a partir de janeiro de 2021, registrando os 30% desvinculados (vínculo 001) dentro do próprio fundo, além dos 70% vinculados.

Com isso, o gestor desses fundos terá o registro da integralidade das doações, porém com a livre disponibilização dessa parcela dos 30% para finalidade que entender melhor, inclusive em ações dos próprios fundos.

Dessa forma, pedimos que avaliem as questões contábeis sugeridas e após encaminhem ao GS-SMF para que solicitem à PGM a revogação do Decreto nº 20.886/2020.

Documento assinado eletronicamente por Paulo Roberto Fontoura, Superintendente, em 05/01/2021, e por Fabiana Feroletto, Superintendente-Adjunta, em 05/01/2021.

(Grifou-se)

Observação: importante registrar que os gestores do FUMID e do Funcriança são o Conselho Municipal do Idoso - COMUI e o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, respectivamente.

- Declaração da CTGM-SMF, de 07/01/2021 (peça 5859569) :

Em resposta ao seu despacho do Tesouro Municipal (12740678), informamos que pela ótica contábil, não temos óbices que as desvinculações das receitas dos fundos, em virtude da DREM, sejam contabilizados como recursos livres (vínculo 0001) nas disponibilidades dos próprios fundos.

Para regulamentar essa nova regra, a partir de 01 de janeiro de 2021, sugerimos incluir esse regramento no decreto nº 20.061 de 19/09/2018, que regulamenta a DREM.

Documento assinado eletronicamente por Vanderlei de Souza, Contador Geral do Município, em 07/01/2021.

Como referido, o Decreto nº 20.895, de 21/01/2021, novamente considerou o FUMID e o Funcriança como fundos para terem 30% de suas receitas desvinculadas e destinadas ao Tesouro Municipal.

Após a publicação desse Decreto, foram emitidos os seguintes documentos:



- Despacho de 28/01/2021 com questionamentos da CTGM – SMF sobre a forma de contabilização da desvinculação de 30% das receitas que deveriam permanecer como recursos livres (peça 5859594) ;

- Resposta do Gabinete do Secretário da SMF, de 28/01/2021, assinado eletronicamente por Bruno Breyer Caldas, Secretário Adjunto (peça 5859595) :

Segue o encaminhamento:

1) A Contadoria-Geral do Município - CTGM deve proceder, retroativo a 01/01/2021, com o ajuste dos registros contábeis das receitas desses fundos, registrando os 30% desvinculados (vínculo 001) dentro do próprio fundo, além dos 70% vinculados.

2) Os saldos a repassar pelos Fundos ao Tesouro, referente a DREM, não repassados ao TM até 31/12/2020, no total de R\$ 15.940.716,42, devem ser registrados como vínculo 001 dentro do próprio fundo.

- Despacho do Tesouro Municipal da SMF, de 20/04/2021, afirmando que, com o advento do Decreto nº 20.895, de 21/01/2021, e a Nota Técnica SMF nº 01/2021, os recursos desvinculados dos fundos municipais seguiriam contabilizados dentro dos próprios fundos, porém registrado no vínculo 001 - Tesouro Livre (peça 5859570) (peça 5859593) .

Especificamente em relação ao FUMID e ao Funcriança, foi emitida a Nota Técnica da SMF nº 01/2021, em 29/01/2021, que analisou as repercussões orçamentárias e financeiras decorrentes do Decreto nº 20.886/2020, que excetuou o Funcriança e o FUMID da aplicação da DREM. O documento foi assinado eletronicamente por Bruno Breyer Caldas, Secretário Adjunto, em 29/01/2021 (peça 5859590) :

Analisando as repercussões orçamentárias e financeiras decorrentes do Decreto nº 20.886/2020, de 30/12/20 [...], que excetua o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente e o Fundo Municipal do Idoso à aplicação da Desvinculação da Receita Municipal – DREM, prevista na Emenda Constitucional 093, de 08/09/2016 [...], regulamentada pelo Decreto nº 20.061, de 13/09/18 [...], considerando que:

[...]

- As desvinculações ocorreram entre 01/01/2016 até 30/12/2020, com estes recursos sendo exauridos pela gestão anterior 2017-2020 em finalidades diversas às dos fundos;

- A atual gestão não deseja retirar os recursos dos fundos e objetiva mantê-los sob gestão dos conselhos do FUNCRIANÇA e do FUMID;

- A desvinculação aludida por meio dos dispositivos legais citados têm a finalidade de suprir a escassez de recursos orçamentários próprios do Município;

- A contabilização dos recursos como vínculo 0001 eleva a disponibilidade financeira deste vínculo para fins de resultado orçamentário e cálculo da CAPAG por parte da STN, aumentando a capacidade de obtenção de



financiamentos a juros mais baixos;

- Pela ótica contábil, não temos óbices para que as desvinculações das receitas dos fundos sejam contabilizadas como vínculo 0001 **nas disponibilidades dos próprios fundos;**

[...]

Entendemos que a desvinculação via DREM permanecerá e, como alternativa para **manter a vinculação dos recursos ao objeto precípua dos referidos Fundos**, será realizado o **ajuste dos registros contábeis** das receitas desses fundos, a partir de 01/01/2021, registrando os 30%, vínculo 001, dentro do próprio fundo, além dos 70% vinculados. **Com isso, os gestores destes fundos terão o registro da integralidade das doações, porém 70% com seus vínculos respectivos, 1207 (FUNCRIANÇA) e 1222 (FUMID) e 30% no vínculo 0001.**

Também entendemos que estes valores a repassar para o tesouro do FUNCRIANÇA de R\$ 10.766.521,91 e do FUMID de R\$ 2.939.389,90, serão contabilizados como vínculo 0001 dentro do próprio fundo, cessando a necessidade de repasse.

[...]

(Grifou-se)

O assunto foi objeto de pauta de Assembleia do CMDCA, de 24/02/2021 (peça 5859578, p. 1,3,4,15) :

[...]

(representante) Secretaria Municipal da Fazenda – SMF: A parte importante que eu quero que fique bem claro para vocês, muito claro, é que toda essa parte vai ficar nas mãos do [...] Secretário (Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS:). O que isso quer dizer? **Que nós temos um compromisso político dentro do nosso governo que o dinheiro de vocês vai ficar para vocês**, para vocês trabalharem com ele. Isso que tem o mais importante que vocês saibam, **que vai ficar dentro da política da criança adolescente e não vai ser tirado em momento nenhum para fazer o que for [...]**

Secretário [...] de Governança Local e Coordenação Política: O importante só que nós construímos com o apoio do Prefeito Melo, da Fazenda, da PGM, é que **todo o recurso arrecadado por captação, porque vai direto para o fundo, 100% do recurso ficará para as políticas da criança e do adolescente**, isso em relação a todos os outros conselhos e os outros fundos também. E nós tratamos disso no Fórum dos Conselhos Municipais esse tema [...] inclusive, no decreto se incluiu uma norma no sentido de garantir que todos esses recursos arrecadados ficarão à disposição somente da política dos fundos.

(representante) Associação Cristã de Moços do RS – ACM: [...] Só para esclarecer, porque como a gente tem um compromisso também com os nossos doadores, acho que é importante esclarecer se é na política ou dentro da captação que já teve. Acho que essa que foi a maior preocupação da gente,



porque a gente também assina como os doadores quando a gente recebe. [...]

(representante) Secretaria Municipal da Fazenda – SMF: O que é importante que vocês saibam, **o que vai ter diferença é só na contabilização**, [...] se a ACM receber 100 mil e [...] apresentar os planos de aplicação, o plano de trabalho que vai ser feito assim, [...] Tu vais receber os 100 mil que foram doados para ti. [...]

(Sublinhou-se)

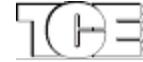
Para facilitar a compreensão, na sequência segue a cronologia dos fatos e atos relevantes:

Evento 1	Emenda Constitucional nº 93 de 08/09/2016	Autorizou a desvinculação de 30% das receitas dos Municípios, entre elas fundos municipais, relativas a impostos, taxas e multas, a partir de 01/01/2016.
Evento 2	Decreto Municipal nº 20.061 de 13/09/2018	Regulamentou a desvinculação de receitas correntes do Município de Porto Alegre, com base no art. 76-B ADCT, com redação dada pela EC nº 93/2016, cabendo ao Secretário Municipal da Fazenda a indicação dos fundos municipais sujeitos às desvinculações.
Evento 3	Portaria nº 5085954 de 10/10/2018	O Secretário informou os fundos a terem desvinculações de 30% das receitas municipais, incluindo a arrecadação do FUMID e o Funcriança.
Evento 4	Decreto Municipal nº 20.886 de 30/12/2020	Excepcionalizou FUMID e o Funcriança da desvinculação.
Evento 5	Despacho do Tesouro Municipal da SMF, de 05/01/2021	Autorizou ajuste dos registros contábeis das receitas do FUMID e do Funcriança, a partir de janeiro de 2021, registrando os 30% desvinculados (vínculo 001 - livre) dentro do próprio fundo, além dos 70% vinculados.
Evento 6	Decreto Municipal nº 20.895 de 21/01/2021	Incluiu novamente a desvinculação de recursos do FUMID e do Funcriança.
Evento 7	Assembleia do CMDCA, em 24/02/2021	Constaram na ata afirmações de Secretários Municipais e representante da SMF de que todo o recurso arrecadado por captação iria integralmente para o Funcriança para as políticas da criança e do adolescente, havendo somente diferença na contabilização.
Evento 8	Decreto nº 21.322/2022 de 10/01/2022	Excepcionalizou o FUMID e o Funcriança da desvinculação das receitas, a contar de 01/01/2021 (efeitos retroativos). Recursos devolvidos aos fundos, mas com a sequência da contabilização de 30% das receitas como recurso livre, aos moldes do Evento 5.
Evento 9	A partir de 2022	Seguiu a apropriação de 30% das receitas dos fundos no recurso livre.

Assim, as desvinculações de 30% das receitas do FUMID e do Funcriança, – constituídas basicamente por doações de pessoas jurídicas e físicas e após acordado com os gestores dos fundos que os valores desvinculados seguiriam sob gestão dos conselhos respectivos – foram contabilizados como recursos livres para aumentar as disponibilidades financeiras do Executivo Municipal:

- R\$ 2.928.634,90 - FUMID - 2022 ⁵ (peça 5859596)
- R\$ 10.760.896,91 - Funcriança - 2022 ⁶ (peça 5859597)
- **R\$ 13.689.531,81 Total em 2022**

Essa pauta foi objeto de reunião do Núcleo Mediar do MPE, em 04/10/2022. A Unidade de Administração dos Fundos - DGES da SMDS apresentou a cronologia dos fatos (EC



nº 93/2016, Decreto nº 20.061/2018, Nota Técnica nº 01/2021...) e informou que (peça 5859571)
:

[...]

6) Em 28/01/2021 - A secretaria de Fazenda emite a Nota técnica 01/2021 [...] com as principais informações

[...]

A desvinculação aludida por meio dos dispositivos legais citados têm a finalidade de suprir a escassez de recursos orçamentários próprios do Município; mas que será feita de maneira contábil, não havendo repasses a partir desta para o Tesouro Municipal;

- A contabilização dos recursos como vínculo 0001 eleva a disponibilidade financeira deste vínculo para fins de resultado orçamentário e cálculo da CAPAG por parte da STN, aumentando a capacidade de obtenção de financiamentos a juros mais baixos;

Entendemos que a desvinculação via DREM permanecerá e, como alternativa para **manter a vinculação dos recursos ao objeto precípua dos referidos Fundos**, será realizado o **ajuste dos registros contábeis** das receitas desses fundos, a partir de 01/01/2021, registrando os 30%, vínculo 001, dentro do próprio fundo, além dos 70% vinculados. **Com isso, os gestores destes fundos terão o registro da integralidade das doações, porém 70% com seus vínculos respectivos, 1207 (FUNCRIANÇA) e 1222 (FUMID) e 30% no vínculo 0001.**

[...]

Conclusão:

Os recursos desvinculados ocorreram entre o período de 01/01/2016 até 30/12/2020, na defesa dos interesses das entidades e da política o COMUI emite um ofício em 06/11/2020, a partir de 01/01/2021 a Administração Municipal encerra o período de vigência efetiva da DREM nos fundos municipais, primeiro existe apenas o registro contábil e após o decreto 21.322/2022 ele retroage de forma contundente e afasta em definitivo a desvinculação.

[...]

(Sublinhou-se / Grifos em negrito originais)

Capacidade de Pagamento - CAPAG

A CAPAG referida na Nota Técnica da SMF nº 01/2021 é um indicador da STN para analisar a capacidade de pagamento e apurar a situação fiscal dos entes subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União ⁷. Foi estabelecido através da Portaria MF nº 501/2017 ⁸, sendo que atualmente estão vigentes as Portarias MF nº 5.623/2022 e STN nº 10.464/2022. A metodologia do cálculo é composta por três indicadores: endividamento, poupança corrente e liquidez. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, faz-se um diagnóstico da saúde fiscal do Estado ou Município.



Para avaliação e orientações, o Tesouro Nacional disponibilizou o Manual de Análise Fiscal⁹. Este manual reúne procedimentos e informações úteis tanto para os Entes que desejam contratar operações de crédito com garantia da União, quanto para aqueles que participam de programas da União para melhorar sua situação fiscal e recuperar a capacidade de pagamento. No primeiro caso, é feita a avaliação da CAPAG do proponente para a concessão de garantias pela União, visando a mitigar riscos de inadimplência. A depender da situação do ente, devem ser observadas partes distintas do manual. Para Municípios não signatários de programas da União, como o caso de Porto Alegre, são aplicáveis a seção 3 do Manual – que contém instruções gerais da metodologia de análise fiscal – e a seção 2.2 – que descreve detalhes dos procedimentos realizados no âmbito da referida análise.

Importante registrar trechos do Manual:

3. Análise para Municípios que não são signatários de programas da União

A análise fiscal dos Municípios não signatários dos programas de recuperação fiscal da União (PAF, PEF e RRF) segue processo mais célere, realizado para fins de cálculo da Capacidade de Pagamento (CAPAG). Tendo como fundamento solicitação de garantia da União para operações de crédito protocolada por Municípios não signatários junto à Secretaria do Tesouro Nacional, inicia-se triagem avaliativa dos demonstrativos contábeis e fiscais (DCA, RGF, RREO, Notas Explicativas dos Demonstrativos), a fim de apurar quais aspectos fiscais e contábeis devem ser analisados com maior nível de detalhamento, seguindo o procedimento de análise descrito na seção 2.2.

Nesse processo, a situação da disponibilidade de caixa e das obrigações financeiras é sempre analisada. As despesas e as receitas são analisadas com maior profundidade a depender do processo de triagem dos demonstrativos enviados pelo Siconfi (DCA, RREO e RGF).

[...]

De maneira a tornar a análise mais célere e eficiente, recomenda-se que [...] o Ente Federativo preencha o Questionário de avaliação da disponibilidade de caixa e obrigações financeiras,

[...] Em consonância com a celeridade desta análise fiscal, **são analisados apenas aspectos relacionados à apuração da liquidez e da poupança corrente, que possam tornar o Município inelegível à obtenção de garantia da União em operações de crédito.**

[...]

Tendo por base o resultado da análise fiscal, calcula-se a CAPAG que objetiva apurar a situação fiscal dos Municípios que queiram contrair empréstimos com garantia da União. O intuito da CAPAG é apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representaria risco de crédito para o Tesouro Nacional. A metodologia do cálculo, definida na Portaria ME nº 5.623/2022, é composta por três indicadores: endividamento, poupança corrente e índice de liquidez. Logo, avaliando o grau de solvência, a relação entre receitas e despesa correntes e a situação de caixa, faz-se diagnóstico da saúde fiscal do Estado ou Município.



A partir da análise e cálculo desses três indicadores, a **capacidade de pagamento do Município pleiteante de operação de crédito com garantia da União é classificada como A, B, C ou D. Caso a classificação da CAPAG seja A ou B, estarão preenchidos os requisitos de elegibilidade para continuação da análise das condições para realização de operação de crédito com garantia da União. Caso a classificação seja C ou D, não estarão preenchidos os requisitos de elegibilidade para a realização de operação de crédito com garantia da União.**

Quando ocorre a publicação do RREO do 6º bimestre e do RGF do 3º quadrimestre/2º semestre, a Secretaria do Tesouro Nacional pode rever a classificação da CAPAG do Município, caso haja alguma sinalização de que a CAPAG do Município deixou de ser classificada como A ou B. Além disso, a revisão da classificação da CAPAG do Município pode ocorrer quando houver indícios de deterioração significativa da sua situação financeira.

(Grifou-se)

Em relação aos conceitos adotados pelo STN para aferição da CAPAG, o Manual de Análise Fiscal refere que:

2.2.2.1. Conceitos do MDF e do MCASP

Os conceitos seguem as orientações do MCASP e do MDF.

Semelhante disposição também constou na Portaria MF nº 501/2017:

Art. 1º

[...]

§7º As informações utilizadas no cálculo dos indicadores de que trata este artigo deverão observar os conceitos estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

As orientações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (9ª Edição) sobre a classificação por fontes ou destinação de recursos, válido a partir do exercício de 2022 ¹⁰, é a que segue:

A classificação por fontes ou destinações de recursos (FR) tem como objetivo agrupar receitas que possuam as mesmas normas de aplicação na despesa. Em regra, as fontes ou destinações de recursos reúnem recursos oriundos de determinados códigos da classificação por natureza da receita orçamentária, conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes ou destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de FR exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.



Denomina-se FR a cada agrupamento de receitas que possui as mesmas normas de aplicação. A fonte, nesse contexto, é instrumento de gestão da receita e da despesa ao mesmo tempo, pois tem como objetivo assegurar que determinadas receitas sejam direcionadas para financiar atividades (despesas) governamentais em conformidade com as leis que regem o tema.

[...]

Dessa maneira, a classificação por fonte ou destinação de recursos identifica se os recursos são vinculados ou não e, no caso dos vinculados, pode indicar a sua finalidade. A destinação pode ser classificada em:

a. Destinação Vinculada: é o processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pelo marco legal;

b. Destinação Livre: é o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades, desde que dentro do âmbito das competências de atuação do órgão ou entidade.

Aliás, a necessidade de melhoria da disponibilidade de caixa foi justificativa do Projeto de Lei Complementar do Executivo - PLCE nº 05/2019, que aprovado tornou-se a Lei Complementar nº 869/2019. Esta foi a legislação que criou o Fundo Municipal de Reforma e Desenvolvimento - FRDM e autorizou a reversão de saldos de diversos fundos municipais ao próprio e a extinção de outros dois fundos (peça 5859598) , pgs 14 e 15:

[...]

O gerenciamento dos recursos financeiros a que se refere a presente proposta tem como objetivo manter a disponibilidade financeira do Tesouro Municipal (TM) condições de atender à programação financeira de desembolso, dentro dos parâmetros nela estabelecidos, bem como otimizar a administração dos recursos financeiros, o que possibilitará, inclusive, a busca de melhores taxas de juros ou rendimentos.

No ano de 2017, o Município de Porto Alegre obteve um rebaixamento de nota no item "liquidez", passando para classificação "C", conforme o novo indicador da Capacidade de Pagamento (CAPAG), estabelecido através da portaria MF nº 501/2017. **O principal fator que levou Porto Alegre a essa posição é que a apuração das disponibilidades financeiras desconsidera os recursos vinculados.**

[...]

Na apuração preliminar realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), publicada no Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais – 2016, Porto Alegre aparece na última posição em comparação com as demais capitais dos estados.

O montante de recursos vinculados revela uma peculiaridade de Porto Alegre: a Prefeitura Municipal de Porto Alegre possui muitos fundos públicos onde o recurso fica estabelecido como vinculado, onerando desta forma, a disponibilidade de caixa. Nessa linha, o município foi penalizado pela



metodologia adotada através da Portaria nº 501/2017 – CAPAG, com o objetivo de ter sustentabilidade fiscal de longo prazo.

[...]

(Grifou-se)

Antes do envio do PLCE nº 05/2019, um projeto anterior foi encaminhado ao Legislativo Municipal, também tratando sobre a criação e extinção de fundos públicos. O PLCE nº 10/2018 foi rejeitado pela Diretoria Legislativa e arquivado em 11/09/2018. Esse projeto de lei e a busca pela melhoria da capacidade pagamento do Executivo Municipal foram referidos na Assembléia Ordinária de 03/07/2018 do COMUI pelo Secretário Municipal de Relações Institucionais - SMRI, que comentou a intenção do então Prefeito Municipal de Porto Alegre em aumentar a capacidade de pagamento municipal para contratação de empréstimos externos (peça 5859599, p. 1,3,4,5,14) :

Está na Câmara de Vereadores aqui um projeto, o PL 10, que cria um novo fundo e propõe a extinção de outros tantos fundos. Tem um artigo, o 10º, que preserva o Fundo do Idoso, da Criança e [...], para os outros todos a proposta é de extinção, [...] O que me preocupou é que vi que tem uma emenda proposta, [...] que propõe retirar os artigos de 13 até 30. Em princípio, retirar metade da proposta. No meio deles está este art. 15º, que excetua o nosso fundo do idoso, da criança. Está no meio dos outros. Se aprovarem esta emenda sai junto. O que vamos fazer em relação a isso? [...] na semana passada fomos à Secretaria da Fazenda e PGM para fazer as perguntas, porque estávamos fazendo a assessoria a vários conselhos pela SMRI, do que seria esse projeto aí. Passando pela Fazenda e pela PGM, a síntese que trago para o grupo é a seguinte: a escrita é complexa, induz entendedores da PGM e da Fazenda, a ideia do prefeito é extinguir fundos que não existem mais,[...] ele acumulou uma verba e só pode ser sacada quando extinguir o fundo, porque não tem um conselho deliberativo nessa reforma administrativa. Então, tem um recurso que ficou parado, para a prefeitura poder usar o recurso tem que extinguir aquele fundo, volta ao caixa único [...]. Alguns outros conselhos estão neste mesmo patamar. Segunda questão, **a prefeitura está tentando contrair empréstimos internacionais desde que o Marchezan assumiu, houve uma mudança na legislação nacional para validação de vinculação de empréstimos internacionais. O patamar que estávamos quando o Marchezan assumiu era Categoria A, nesta nova versão estamos como Categoria C. Para voltar para a Categoria A os valores dos fundos teriam que constar como se fossem caixa único, mas não é o que está apontando hoje. Então, a ideia não é usar o recurso dos fundos, a ideia é constar para a possibilidade de contrair empréstimos internacionais, o que reduziria o tamanho da desgraça financeira que a prefeitura passa hoje [...]**

(Grifou-se)

Em consulta à Portaria MF nº 501/2017, vigente à época da justificativa de ambos PLCEs e da alteração de cálculo da DREM, vê-se que tais alterações contábeis pela SMF visaram à elisão das normas do Ministério da Fazenda:



Art. 1º A classificação da capacidade de pagamento (Capag) do Estado, do Distrito Federal ou do Município pleiteante de garantia ou aval da União será determinada com base na análise dos seguintes indicadores econômico-financeiros:

- I - Endividamento;
- II - Poupança Corrente; e
- III - Liquidez.

[...]

§4º Para a apuração do Indicador de Liquidez (IL) **serão consideradas apenas as disponibilidades de caixa e as obrigações financeiras das fontes de recursos não vinculadas.**

[...]

(Grifou-se)

Sobre o assunto, o Relatório de Avaliação da CGU do exercício de 2019, que tratou dos resultados da Auditoria Anual de Contas do exercício de 2019 do Ministério da Economia, cujo trabalho de maior relevância foi sobre "Gerir Garantias e Contragarantias", sob a responsabilidade da STN, assim esclareceu ¹¹:

Para os municípios, a análise das informações que irão compor os indicadores, também registrada em planilhas, se baseia em 13 critérios de risco, por meio dos quais se avalia a consistência de informações mediante a comparação entre demonstrativos disponibilizados pelos entes (balanço patrimonial e anexos do RGF). O aprofundamento das análises irá depender da contribuição de cada critério à nota final da CAPAG. **Nas análises é dada maior ênfase às informações que irão compor os indicadores de poupança corrente e de liquidez, pois os resultados destes indicadores possuem maior peso na nota da CAPAG.** Também, são analisadas variações nas contas ao longo dos anos, de modo a identificar alterações atípicas.

[...]

A Portaria MF nº 501/2017 estipula a atual metodologia, a qual é baseada em cálculo de margem de receitas sobre despesas. **As receitas consideradas são as oriundas de tributos diretamente arrecadadas e decorrentes de transferências constitucionais.**

(Grifou-se)

Em verificação às instruções de preenchimento do Questionário do Caixa e das Obrigações Financeiras ¹², e da planilha para preenchimento, cujos dados são oriundos do anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal - RGF do município (peça 5859572), constata-se inclusive, a necessidade de informar os montantes de recursos vinculados e de recursos não vinculados.

Ou seja, considerando que as receitas dos FUMID e do Funcrância são decorrentes



de doações de pessoas físicas e jurídicas que renunciaram ao pagamento de seus impostos de renda (tributo federal), esses recursos estão diretamente vinculados a projetos específicos desses fundos municipais, escolhidos pelos contribuintes, gerenciados por seus Conselhos - COMUI e CMDCA, respectivamente. Não são receitas de tributos diretamente arrecadadas pelo ente municipal com livre destinação, tampouco decorrentes de transferências constitucionais ou de entes públicos. Contabilizar esses recursos como livres para aumento da disponibilidade de caixa vai de encontro aos Princípios e Normas Contábeis na perspectiva do setor público, em especial o Princípio da Oportunidade. Esse princípio é base indispensável para a integridade e a fidedignidade dos processos de reconhecimento, mensuração e evidência da informação contábil, dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública.

Conforme destacado no Item Operações de Crédito no Relatório de Contas Anuais do Executivo Municipal de Porto Alegre de 2022, Processo nº 000757-0200/22-6 (peça 5863457, p. 36,37), houve a evolução do montante das operações de crédito internas e externas efetuadas pelo Poder Executivo nos últimos 5 anos, em 196%¹³, de 2018 a 2022 (considerando os valores corrigidos monetariamente pelo IPCA para efeitos de comparação com o exercício de 2022 - IPCA Médio Anual). A capacidade de pagamento municipal foi elevada de forma fictícia em decorrência da contabilização irregular de recursos do FUMID e do Funcriança registrados como de livre destinação pelo Executivo Municipal de Porto Alegre.

Consequências para a administração e sociedade

Mesmo havendo o indicativo de ser realizado controle sobre os registros contábeis dos recursos do Funcriança e do FUMID, em especial daqueles contabilizados como recursos livres (ou seja, seriam para aplicação em qualquer despesa / finalidade dentro das competências do Executivo Municipal) no montante de **R\$ 13.689.531,81** em 2022¹⁴, mas que, na prática, seguiram de livre disponibilização aos gestores dos fundos municipais referidos (COMUI e CMDCA), tal fato compromete a confiabilidade e a credibilidade das informações contábeis da auditada, pois não representam as reais disponibilidades de caixa do ente municipal, e podem refletir negativamente na sua real capacidade de pagamento de financiamentos contraídos.

Além disso, a contratação de empréstimos cujas parcelas comprometem o erário, sem haver capacidade de pagamento, traz o risco de que a aparente liquidez do caixa, na realidade, acabe comprometendo as contas municipais, inclusive de futuros gestores.

Registra-se que a conclusão deste relatório é anterior ao encerramento do exercício de 2023, por isso não sendo possível atestar a continuidade de tal prática.

A estratégia de manipular intencionalmente a contabilidade de um órgão público ou uma empresa se trata de fraude contábil¹⁵, e enseja a responsabilização dos agentes públicos que derem causa a alteração de ativos e resultados e aplicação de práticas contábeis indevidas, dentre outros.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Princípios da Legalidade e da Oportunidade;



- Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público;
- Portaria do Ministério da Fazenda nº 501/2017;
- Portaria do STN nº 10.464/2022;
- Portaria do Ministério da Economia nº 5.623/2022;
- Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (9ª Edição).

Conclusões da equipe de auditoria

Necessária a correção dos registros contábeis dos recursos do FUMID e do Funcrância, a fim de que as demonstrações financeiras do Executivo Municipal de Porto Alegre e dos próprios fundos representem fidedignamente os dados contábeis de recursos vinculados e não vinculados.

Além disso, importante apresentar os dados reais à STN para cálculo da CAPAG, para que a situação financeira do Executivo não seja indevidamente comprometida para as próximas gestões.

Da parte deste Tribunal de Contas, apesar de a situação ter ocorrido a partir do exercício de 2021, cabe o alerta no presente exercício para o descumprimento de normativa do STN. Desde 01/01/2023 a STN passou a exigir para a análise da CAPAG a apresentação do parecer prévio conclusivo de que trata o artigo 57 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF ¹⁶, conforme previsão contida no § 6º do artigo 2º da Portaria do Ministério da Economia nº 5.623, de 22/06/2022 ¹⁷. Assim, a auditada deverá encaminhar o parecer mais recente elaborado pelo Tribunal de Contas competente, no caso, o TCE-RS, juntamente com os relatórios prévios, elaborados pelas áreas técnicas do controle externo, para fins de registro e análise quando couber. **Eventuais inconsistências apontadas pelo Tribunal de Contas poderão ser objeto de questionamentos pela STN.**

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Bruno Breyer Caldas (CPF: 010.567.330-71)
Função:	Secretário Adjunto da Fazenda
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/07/2022
Conduta:	Autorizou a Contadoria-Geral do Município - CTGM a proceder, retroativo a 01/01/2021, ao ajuste dos registros contábeis das receitas dos FUMID e do FUNCRIANÇA, registrando os 30% desvinculados como recursos livres (vínculo 001) dentro do próprio fundo. Emitiu a Nota Técnica SMF 001/2021 informando a permanência da desvinculação via DREM e a realização do ajuste dos registros contábeis das receitas desses FUMID e do FUNCRIANÇA, a partir de 01/01/2021, registrando os 30%, no vínculo 001, dentro do próprio fundo, além dos 70% vinculados.
Nexo de causalidade:	A conduta do agente resultou na alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcrância, em afronta as normas e princípios contábeis, comprometendo a confiabilidade e a credibilidade das informações contábeis do Município, em razão de não representarem as reais disponibilidades de caixa do ente, com risco de refletir negativamente na sua real capacidade de pagamento de financiamentos contraídos.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois não agiu com o zelo e diligência esperada do "administrador médio". Também é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude do procedimento adotado, o qual constitui fraude contábil, caracterizável como erro grosseiro, praticado com culpa grave (art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 – LINDB).



Responsável 2	
Nome:	Rodrigo Sartori Fantinel (CPF: 922.992.530-68)
Função:	Secretário Municipal da Fazenda
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Aderiu, por omissão, ao entendimento lançado na Nota Técnica SMF nº 001/2021, chancelando a alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcrância.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do agente resultou na alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcrância, em afronta às normas e princípios contábeis, comprometendo a confiabilidade e a credibilidade das informações contábeis do Município, em razão de não representarem as reais disponibilidades de caixa do ente, com risco de refletir negativamente na sua real capacidade de pagamento de financiamentos contraídos.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois tinha ciência do entendimento lançado pelo Secretário Adjunto, em nome da Secretaria Municipal da Fazenda - SMF e, na condição de Secretário Municipal da Fazenda e autoridade máxima do órgão, competia-lhe a definição da gestão contábil do município (art. 2º do Decreto Municipal nº 20.843/2020), em aderência às normas e aos princípios contábeis Também é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude do procedimento adotado, o qual constitui fraude contábil, caracterizável como erro grosseiro, praticado com culpa grave (art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 – LINDB).
Responsável 3	
Nome:	Vanderlei de Souza (CPF: 398.353.910-68)
Função:	Contador Geral
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Emitiu despacho opinando favoravelmente pela proposta apresentada pela Superintendência do Tesouro Municipal, no sentido da possibilidade de alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcrância.
Nexo de causalidade:	A conduta do agente propiciou a alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcrância, em afronta às normas e princípios contábeis, comprometendo a confiabilidade e a credibilidade das informações contábeis do Município, em razão de não representarem as reais disponibilidades de caixa do ente, com risco de refletir negativamente na sua real capacidade de pagamento de financiamentos contraídos.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois na condição de titular da Contadoria-geral, órgão dotado de independência técnica e responsável pela coordenação, execução e controle dos serviços de contabilidade do município (art. 85 do Decreto Municipal nº 20.843/2020), poderia ter advertido quanto à inadequação da proposta de contabilização apresentada e sua não aderência às normas e princípios contábeis. Também é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude do procedimento adotado, o qual constitui fraude contábil, caracterizável como erro grosseiro, praticado com culpa grave (art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 – LINDB).
Responsável 4	
Nome:	Fabiana Feroletto (CPF: 694.525.040-72)
Função:	Superintendente-Adjunto do Tesouro Municipal
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Apresentou proposta sugerindo a possibilidade de alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcrância.
Nexo de causalidade:	A conduta do agente propiciou a alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcrância, em afronta às normas e princípios contábeis, comprometendo a confiabilidade e a credibilidade das informações contábeis do Município, em razão de não representarem as reais disponibilidades de caixa do ente, com risco de refletir negativamente na sua real capacidade de pagamento de financiamentos contraídos.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e dos conhecimentos técnicos que detinha para o exercício do cargo de origem ocupado (Técnico de Controle Interno), para o qual é exigida a formação mínima de Técnico em Contabilidade (Anexo I da Lei Municipal nº 6.309/1988). Também é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude do procedimento adotado, o qual constitui fraude contábil, caracterizável como erro grosseiro, praticado com culpa grave (art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 – LINDB).
Responsável 5	
Nome:	Paulo Roberto Pinto Fontoura (CPF: 315.801.300-20)
Função:	Superintendente do Tesouro Municipal
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Apresentou proposta sugerindo a possibilidade de alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcriança.
Nexo de causalidade:	A conduta do agente propiciou a alteração da sistemática de contabilização e utilização das receitas desvinculadas do FUMID e do Funcriança, em afronta às normas e princípios contábeis, comprometendo a confiabilidade e a credibilidade das informações contábeis do Município, em razão de não representarem as reais disponibilidades de caixa do ente, com risco de refletir negativamente na sua real capacidade de pagamento de financiamentos contraídos.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e dos conhecimentos técnicos que detinha para o exercício do cargo de origem ocupado (Técnico de Controle Interno), para o qual é exigida a formação mínima de Técnico em Contabilidade (Anexo I da Lei Municipal nº 6.309/1988). Também é razoável afirmar que o responsável tinha consciência da ilicitude do procedimento adotado, o qual constitui fraude contábil, caracterizável como erro grosseiro, praticado com culpa grave (art. 28 do Decreto-lei nº 4.657/1942 – LINDB).

Notas

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/iqfwj>, consultado em 23/06/2023.
2. Disponível em <http://leismunicipa.is/kdziv>, consultado em 23/06/2023.
3. Disponível em <http://leismunicipa.is/tyicu>, consultado em 23/06/2023.
4. Disponível em <http://leismunicipa.is/vhyon>, consultado em 23/06/2023. Este decreto foi revogado pelo de nº 21.322, de 10/01/2022.
5. Contas patrimonial: 11111.50.06.01.0001.0000.0 Banco do Brasil Cta.: 735639 \ Rec.Vinc.: 0001 \ Bco.: 001 \ Ag.: 3798; 11111.50.06.02.0002.0000.0 Caixa Econômica Federal Cta.: 006000000624 \ Rec.Vinc.: 0001 \ Bco.: 104 \ Ag.: 2822; e Conta de controle: 72111.00.00.00.0000.0000.0 CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS Recursos Ordinários Rec.Vinc.: 0001 \ Ano.Rec: 2 \ CO: 0
6. Contas patrimoniais: 11111.50.06.01.0001.0000.0 Banco do Brasil Cta.: 735590 \ Rec.Vinc.: 0001 \ Bco.: 001 \ Ag.: 3798 e 11111.50.06.02.0002.0000.0 Caixa Econômica Federal Cta.: 006000000616 \ Rec.Vinc.: 0001 \ Bco.: 104 \ Ag.: 2822 Conta de controle: 72111.00.00.00.0000.0000.0 CONTROLE DA DISPONIBILIDADE DE RECURSOS Recursos Ordinários Rec.Vinc.: 0001 \ Ano.Rec: 2 \ CO: 0
7. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>, consultado em 23/06/2023.
8. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/legislacao/portarias-ministeriais/2017/arquivos/PortariaMF50117.pdf/view>, consultado em 23/06/2023.
9. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:44194, referente ao exercício de 2022, e https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:45730, para 2023. Os documentos foram consultados em 08/08/2023.
10. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:13735, consultado em 23/06/2023.
11. Disponível em <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/arquivos/relatorio-de-auditoria-1.pdf>, pgs. 25 e 27, consultado em 23/06/2023.
12. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/questionario-de-avaliacao-do-caixa-e-obrigacoes-financeiras/42249>, consultado em 08/04/2024, versão atualizada.



13. =(R\$ 137.084.240,80/ R\$ 69.937.023,67)*100
14. Os valores desvinculados em 2021 dos fundos municipais foram a eles devolvidos.
15. Vide NBC T 11 – IT – 03 – fraude e erro.
16. Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.
17. Disponível em <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-me-n-5.623-de-22-de-junho-de-2022-410048284>, consultado em 23/06/2023.

13.2.5 Ausência de plano de trabalho e de projeto específico para aplicação de recursos pelo COMUI

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Constatou-se que o projeto executado pelo COMUI não dispõe de plano de trabalho contendo o plano de aplicação de recursos nem de projeto específico estabelecendo as finalidades almeçadas e as ações a serem desenvolvidas.

Essa irregularidade já foi objeto de apontamento no relatório do Processo nº 7040-0200/17-2¹, cuja decisão determinou ao atual gestor a correção da inconformidade². A comunicação quanto ao comando decisório foi realizada por meio do Ofício DG nº 4113/2021 (peça 5859600), sendo acusado o recebimento em 23/08/2021 (peça 5859601).

Em síntese, compete ao plano de trabalho e aos projetos específicos definirem o objeto, disciplinar a sua execução e delimitar as formas de atingir o objetivo buscado com o ajuste. Assim, sua adequada definição legítima as condutas dos convenientes e permite a realização de controle pelo órgão/entidade concedente de recursos e pelos demais órgãos de controle interno e externo.

Nessa linha, vale citar o TCU no Acórdão n.º 1.331/2007 – Primeira Câmara:

(...) especifique claramente, ao celebrar convênios, as ações a serem executadas pelos convenientes e atente para que os planos de trabalho tragam a descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, e todas as informações suficientes para a identificação do projeto, atividade ou ação prevista e seus custos, conforme incisos II e III e § 1º do art. 2º da IN/STN n. 1/1997.

Em consulta ao Portal de Doações da Prefeitura³, verificou-se que o projeto não apresentava nenhuma descrição, bem como não foram disponibilizados quaisquer documentos contendo a descrição do projeto, planos de trabalho contendo o plano de aplicação dos recursos, finalidades e ações a serem desenvolvidas. Vide abaixo como o projeto é apresentado no sítio eletrônico⁴:



INÍCIO » FUNDO DO IDOSO: PROJETOS » PROJETO DE APOIO A PESSOA IDOSA

FUNDO DO IDOSO

Projeto de Apoio a Pessoa Idosa



INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL

Fundo Municipal do Idoso(FUNDOIDOSO)

DESCRIÇÃO

R\$ 8.788,94

0,04 %

Meta: R\$ 20.000.000,00

Encerra em 31/12/2025

Doar para este projeto



Prefeitura Municipal de Porto Alegre

Secretaria Municipal de Governança Local e Coordenação Política
Praça Montevideó, 10 - Centro - CEP 90010-170
Porto Alegre, RS



(51) 3289.8430
(51) 3289.8432

Consequências para a administração e sociedade

A ausência de plano de trabalho e de projeto específico para aplicação dos recursos compromete o exame da finalidade pública do projeto executado pelo COMUI. Ademais, a falta de transparência faz com que os doadores desconheçam o destino e a aplicação dos valores do projeto, circunstância que pode também repercutir no desinteresse na doação de recursos.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Princípios constitucionais da publicidade (transparência), eficiência e legalidade;
- Lei Federal nº 13.019/2014, arts. 5º, IV; 6º, V e 22.

Conclusões da equipe de auditoria

Diante do exposto, sugere-se que a Auditada interceda junto ao COMUI alertando-o quanto à necessidade da elaboração do plano de aplicação de recursos e de projetos.

Notas

1. Item 4.11 Ausência de Plano de Aplicação de Recursos e de Projeto Específico para Aplicação de Recursos dos Projetos Executados pelos Conselhos Municipais - Informação nº 13/2017.
2. Item 'd' da decisão transitada em julgado em 06/08/2021: "d) determinar ao atual Gestor que corrija as demais irregularidades detectadas no âmbito desta Inspeção Especial;"
3. Disponível em <https://doacoes.prefeitura.poa.br/>, consultado em 23/10/2023.



4. Disponível em <https://doacoes.prefeitura.poa.br/instituicao/6175>, consulta confirmada em 28/11/2023.

13.2.6 Falta de transparência dos projetos e parcerias celebradas relativas ao FUMID e ao Funcriança

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Por meio de fiscalização realizada nos sítios eletrônicos do Sistema de Gestão de Parcerias - SGP do Executivo Municipal de Porto Alegre (módulo Execução) e dos Conselhos Municipais do Idoso - COMUI e dos Direitos da Criança e do Adolescente - CMDCA, constatou-se que seguem deficientes as informações disponibilizadas sobre os convênios/parcerias firmadas com entidades que recebem recursos dos fundos municipais.

Nesse aspecto constatou-se a ausência de transparência de informações relativas à execução das parcerias, não sendo possível aos cidadãos e doadores verificarem em quais finalidades estão sendo aplicados os recursos, quais valores estão sendo utilizados para a execução dos projetos e qual a destinação dos valores quando não atingido o montante previsto nos projetos e, também, quando superada essa quantia.

A irregularidade é reincidente, pois já foi objeto de apontamento no relatório do Processo nº 7040-0200/17-2¹, cuja decisão determinou ao atual gestor a correção da inconformidade². A comunicação quanto ao comando decisório foi realizada por meio do Ofício DG nº 4113/2021 (peça 5859600), sendo acusado o recebimento em 23/08/2021 (peça 5859601).

Em relação ao SGP³, até se verifica a existência de maiores informações sobre as parcerias firmadas. No acesso público desse sistema, é possível verificar o valor total previsto para as parcerias, os valores totais liberados e pagos, documentos relativos aos termos de fomento celebrados e respectivos planos de trabalho, projetos, entre outras informações.

Todavia, a Equipe novamente constatou que o acesso público ainda não possibilita, de maneira satisfatória, a total transparência dos documentos relativos às prestações de contas, situação que afronta à Lei Federal nº 13.019/2014, que adota a transparência e o controle social como premissas fundamentais ao regime das parcerias. Também não constam informações a respeito das retenções aplicáveis aos valores doados, o que faz com que os doadores permaneçam sem ter conhecimento de que os valores de suas doações não chegam de modo integralizado às instituições escolhidas, em afronta ao princípio da transparência.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



documento_consulta x | Legislação | Prefeitura x | SGP - Sistema de Ge x | comdica porto alegre x | SGP x | SGP x | +

sgp.procempa.com.br/detalheParceriaPortal/634

SGP - Sistema de Gestão de Parcerias
PREFEITURA DE PORTO ALEGRE

FUNDAÇÃO TENIS
CNPJ: 08.022.246/0001-88

Órgão ou Entidade PMRA:	SECRETARIA MUNICIPAL GOVERNANÇA LOCAL E COORDENAÇÃO POLÍTICA	Objeto/Finalidade:	Contribuir para a formação de princípios e valores de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, que o capacitem a integrar-se plenamente na sociedade, usando o ensino do tênis.
Endereço:	Av. Nova York	Número:	10
CEP:	91550-070	Cidade:	Porto Alegre
Nº Termo:	000004/2019	Dirigente/Representante Legal:	Paulo Roberto Leite
Nº SEI:	18.0.000017509-5	Titulares de Dirigentes/Representante Legalidade:	(
Nº de Atendidos:	486		Outra

Valor total previsto: **R\$ 342.446,50**

Valores totais concedidos liberados: **R\$ 288.710,60**

Data Inicial da Vigência: 20/04/2019 Status da Parceria: Em execução

Data Final da Vigência: 28/04/2022

Observação
1º trimestre de 2019, comprovantes integram prestações de contas enviadas, fisicamente, pela OSC ao órgão. Total reassessado 1º trimestre de 2019: R\$ 23.726,90

Módulo 1 - Planejamento e Seleção

documento_consulta x | Legislação | Prefeitura x | SGP - Sistema de Ge x | comdica porto alegre x | SGP x | SGP x | +

sgp.procempa.com.br/detalheParceriaPortal/634

Módulo 1 - Planejamento e Seleção

Gestor

Valores pagos

Editais

Termos

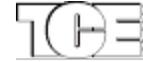
Planos de Trabalho

Módulo 2 - Execução

Selecione o período: dd/mm/aaaa a dd/mm/aaaa

Demonstrativo de Desembolsos

Documentos Complementares



documento_consulta x | Legislação | Prefeitura x | SGP - Sistema de Ge x | comdica porto alegre x | SGP x | +

sgp.procempa.com.br/detalheParceriaPorta/634

Documentos Complementares

Devoluções de Recursos e Rendimentos de aplicação/poupança

Situação das Prestações de Contas Parciais

Nenhuma prestação de contas encontrado para os critérios selecionados.

Nome	Início Período	Fim Período	Situação	Saldo Inicial	Saldo Final	Anexo
------	----------------	-------------	----------	---------------	-------------	-------

Resumo do Fluxo Financeiro da Entidade

Módulo 3 - Monitoramento, avaliação e prestação de Contas

Monitoramento e Avaliação

Prestação de Contas Parcial/Final

desenvolvimento/procempa

Ademais, no *site* dos conselhos, não foi criado um espaço para a publicação na íntegra dos documentos dos projetos. Por exemplo, no *site* do COMUI, o link "<https://prefeitura.poa.br/comui/projetos-ativos>", quando clicado no "Acesse aqui", é encaminhado ao Portal de Doações (<https://doacoes.prefeitura.poa.br/fundoidoso/projetos>). Verificou-se que são apresentadas apenas as descrições sucintas dos projetos dos fundos municipais, sem a disponibilização integral das informações no Portal de Doações.

Segue exemplo ⁴:

documento_consulta x | Legislação | Prefeitura x | SGP - Sistema de Ge x | Doações - Prefeitura x | Doações - Prefeitura x | Doações - Prefeitura x | +

doacoes.prefeitura.poa.br/projeto/1820

Projeto AELCA 55 Anos

R\$ 0,00

0,0 % Meta: R\$ 460.781,77

Encerra em 31/12/2025

Doar para este projeto

INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL

Associação Evangélica Luterana de Caridade AELCA

DESCRIÇÃO

O projeto visa garantir a continuidade e ampliação do número de atendimento às crianças, adolescentes e seus familiares, em instalações físicas adequadas e em condições de habitabilidade, higiene, salubridade e segurança, conforme preconiza o Estatuto da Criança e do adolescente, garantindo assim a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, a educação, ao esporte, ao lazer e à cultura.

PROGRAMAS

- ASEMA / SASE
- Trabalho Educativo Com Geração de Renda (16 anos)
- Programa Núcleo de Apoio Sócio Familiar
- Serv. de Conv. e Fortalec. de Vínculos - 06 a 14 anos

Prefeitura Municipal de Porto Alegre (51) 3289.8430



Soma-se a isso, o referido portal não apresenta qualquer referência às retenções aplicáveis aos valores doados aos projetos que têm como executoras as entidades cadastradas, valores estes que podem ser aplicados em editais abertos e em outras finalidades autorizadas pelos respectivos Conselhos Municipais, mas que não são de conhecimento dos doadores. Em relação à prestação de contas, somente consta o que segue (<https://prefeitura.poa.br/comui/prestacao-de-contas-do-fundo>):

documentos | x | Legislação | x | SGP - Sistem | x | Projetos ativ | x | Prestação de | x | comidica por | x | SGP | x | SGP | x | +

← → ↻ prefeitura.poa.br/comui/prestacao-de-contas-do-fundo 🔍 🏠 ⭐ 📄

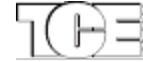
comui
Conselho Municipal do Idoso de Porto Alegre
ENVELHECIMENTO - ATIVO E PARTICIPATIVO

SOBRE ▾ FUNDOIDOSO ▾ SUA ENTIDADE ▾ FÓRUM ENTIDADES ▾ EDITAIS ▾ IDOSOS E FAMILIARES ▾ PLENÁRIAS ▾

Prestação de contas do fundo

Abaixo, indicamos a posição de saldos por conta do Fundo Municipal do Idoso, e a partir da apuração, temos que o saldo final está em **R\$ 42.974.585,21**

	JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL	MAIO	JUNHO	JULHO
62-4							
SALDO INICIAL	R\$ 34.816.066,80	R\$ 33.848.576,28	R\$ 33.010.575,25	R\$ 41.163.220,56	R\$ 41.350.826,14	R\$ 41.281.660,29	R\$ 43.006.931,58
SAIDAS	-R\$ 1.306.558,98	-R\$ 1.111.597,81	-R\$ 2.050.997,86	-R\$ 158.997,22	-R\$ 863.961,51	-R\$ 306.750,82	-R\$ 1.068.904,09
ENTRADAS	R\$ 339.088,46	R\$ 273.597,05	R\$ 10.203.642,90	R\$ 346.602,80	R\$ 794.795,66	R\$ 2.032.022,11	R\$ 517.736,41
SALDO FINAL	R\$ 33.848.576,28	R\$ 33.010.575,52	R\$ 41.163.220,29	R\$ 41.350.826,14	R\$ 41.281.660,29	R\$ 43.006.931,58	R\$ 42.455.763,90
EXTRATO	R\$ 33.848.576,28	R\$ 33.010.575,25	R\$ 41.163.220,56	R\$ 41.350.826,14	R\$ 41.281.660,29	R\$ 43.006.931,58	R\$ 42.455.763,90
DIFERENÇA	R\$ -	R\$ 0,27	-R\$ 0,27	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
73563-9							
SALDO INICIAL	R\$ 7.978.000,92	R\$ 8.172.104,40	R\$ 8.231.672,15	R\$ 111.363,39	R\$ 112.177,77	R\$ 113.184,11	R\$ 475.074,10
SAIDAS	-R\$ 62,40	R\$ -	-R\$ 8.280.782,41	R\$ -	R\$ -	R\$ -	R\$ -
ENTRADAS	R\$ 194.166,60	R\$ 59.567,75	R\$ 160.473,65	R\$ 814,52	R\$ 1.006,34	R\$ 362.469,99	R\$ 32.079,09
SALDO FINAL	R\$ 8.172.105,12	R\$ 8.231.672,15	R\$ 111.363,39	R\$ 112.177,91	R\$ 113.184,11	R\$ 475.074,10	R\$ 507.753,19
EXTRATO	R\$ 8.172.104,40	R\$ 8.231.672,15	R\$ 111.363,39	R\$ 112.177,77	R\$ 113.184,11	R\$ 475.074,10	R\$ 507.753,19
DIFERENÇA	R\$ 0,72	R\$ -	R\$ 0,00	R\$ 0,14	R\$ -	R\$ -	R\$ -
04.095274.0-3							



04.095274 0-3							
SALDO INICIAL	R\$ 1.067,98						
SAIDAS							
ENTRADAS							
SALDO FINAL	R\$ 1.067,98						
EXTRATO	R\$ 1.067,98						
DIFERENÇA	RS -						
04.104520 0-8							
SALDO INICIAL	RS 0,10	RS 0,10	RS 0,10	RS 7.000,14	RS 10.000,14	RS 10.000,14	RS 10.000,14
SAIDAS							
ENTRADAS	RS 0,04	RS 0,04	RS 7.000,04	RS 3.000,00	RS -	RS -	RS -
SALDO FINAL	RS 0,14	RS 0,14	RS 7.000,14	RS 10.000,14	RS 10.000,14	RS 10.000,14	RS 10.000,14
EXTRATO	RS 0,14	RS 0,14	RS 7.000,14	RS 10.000,14	RS 10.000,14	RS 10.000,14	RS 10.000,14
DIFERENÇA	RS -						
TOTAL:	R\$ 42.021.749,52	R\$ 41.243.315,79	R\$ 41.262.851,80	R\$ 41.474.072,17	R\$ 41.406.912,52	R\$ 43.493.873,80	R\$ 42.974.585,21

COMUI - Conselho Municipal do Idoso
Atendimento presencial temporariamente suspenso.
Av. João Pessoa, 1105. Cidade Baixa, Porto Alegre - RS.
comui.smtds@portoalegre.rs.gov.br

Consequências para a administração e sociedade

A inércia da entidade Auditada em divulgar as informações em comento prejudica os usuários de seus serviços e a sociedade, além de dificultar e/ou inviabilizar o controle social sobre a matéria.

Veja-se que o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é instrumento fundamental para prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania. Para que cumpra seu papel, é preciso que as informações necessárias estejam disponíveis e que a Administração Pública seja transparente.

Os fatos estão em desacordo com a Lei das OSCs:

Art. 5º O regime jurídico de que trata esta Lei tem como fundamentos a gestão pública democrática, a participação social, o fortalecimento da sociedade civil, a transparência na aplicação dos recursos públicos, os princípios da legalidade, da legitimidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia, destinando-se a assegurar: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

[...]

IV – o direito à informação, à transparência e ao controle social das ações públicas. Esses princípios se efetivam em diversas disposições instrumentais ao longo da Lei, buscando dar-lhes concretude. Confirmam-se, nessa linha, os seguintes dispositivos: Art. 6º São diretrizes fundamentais do regime jurídico de parceria: (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

V - o estabelecimento de mecanismos que ampliem a gestão de informação, transparência e publicidade;



[...]

Art. 10. A administração pública deverá manter, em seu sítio oficial na internet, a relação das parcerias celebradas e dos respectivos planos de trabalho, até cento e oitenta dias após o respectivo encerramento. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

[...]

Art. 12. A administração pública deverá divulgar pela internet os meios de representação sobre a aplicação irregular dos recursos envolvidos na parceria. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015)

[...]

A situação em tela também viola o direito fundamental de acesso à informação dos cidadãos e o Princípio da Publicidade, previstos no art. 37, caput da CF/88. Ainda, infringe a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), principalmente no que diz respeito às diretrizes previstas no artigo 3º e o disposto no artigo 8º, *caput*, transparência ativa, citados a seguir:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

[...]

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

(Grifou-se)

Ainda, o Decreto municipal nº 19.990/2018, além dos correspondentes artigos da Lei de Acesso as Informações sobre transparência ativa, determina que:

Serão divulgadas no Portal Transparência, sem prejuízo da divulgação em outros sítios dos órgãos e entidades municipais, as informações sobre:

[...]



VI - dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidade;

Além disso, conforme a Resolução nº 1.142/2021 do TCERS, o descumprimento das exigências de acesso à informação previstas na Lei Federal nº 12.527/2011 poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos (art. 2º, inc. XIII, 'a').

Do exame dos dispositivos citados, percebe-se a relevância de dar transparência e publicidade aos atos administrativos atinentes, de modo a permitir o acompanhamento de sua adequação por parte da administração repassadora dos recursos, pelos órgãos de controle interno e externo, pelos Conselhos de Políticas Públicas e pela própria sociedade, no exercício do controle social.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Constituição Federal de 1988, art. 37, *caput*;
- Lei Federal nº 13.204/2015
- Lei Federal nº 12.527/2011, art. 3º, inc. I, II e III, art. 8º, *caput*;
- Lei Complementar municipal nº 869/2019;
- Decreto municipal nº 19.990/2018;
- Resolução TCE nº 1.142/2021, art. 2º, inc. XIII, 'a'.

Conclusões da equipe de auditoria

A inobservância à divulgação de informações de interesse geral e coletivo, verificada na presente fiscalização, vai de encontro ao direito de acesso à informação, ao Princípio da Publicidade, bem como aos preceitos basilares da Lei de Acesso à Informação, prejudicando o controle social e a transparência da gestão pública.

A não divulgação de informações sobre os fundos públicos, no caso o FUMID e o Funcriança, implica na inobservância de critérios de transparência ativa previstos no art. 8º da LAI, no capítulo IX da LRF e da própria legislação municipal.

Registra-se também que a transparência do Sistema de Gestão de Parcerias não abrange somente as parcerias firmadas com recursos do FUMID e do Funcriança, mas todas as parcerias firmadas pelo município concernentes às demais políticas públicas municipais (saúde, educação, assistência social, cultura, habitação, esportes, etc).

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Sebastião de Araújo Melo (CPF: 159.697.971-20)
Função:	Prefeito



Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Deixou de atender a determinação deste TCE-RS no sentido da correção de irregularidade detectada no âmbito da Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2, omitindo-se quanto à exigência de adoção de providências por parte da Secretaria Municipal responsável pela gestão do FUMID e do FUNCRIANÇA.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do gestor responsável propiciou a permanência da irregularidade verificada na Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2, em descumprimento à determinação deste TCE-RS e em afronta aos princípios da legalidade, transparência e eficiência.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa, visto que foi cientificado da decisão e determinação deste TCE-RS, incumbindo-lhe, na condição de Prefeito Municipal, responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inciso IV da Lei Orgânica), a adoção de providências para a correção da irregularidade.
Responsável 2	
Nome:	Leo Voigt (CPF: 315.759.350-15)
Função:	Secretário Municipal
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Deixou de atender a determinação deste TCE-RS no sentido da correção de irregularidade detectada no âmbito da Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2, omitindo-se quanto à adoção de providências que cabiam a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), pasta que é responsável pela gestão do FUMID e do FUNCRIANÇA.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do administrador responsável propiciou a permanência da irregularidade verificada na Inspeção Especial nº 7040-0200/17-2, em descumprimento a determinação deste TCE-RS e em afronta aos princípios da legalidade, transparência e eficiência.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava, uma vez que, na condição de Secretário Municipal da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) e autoridade máxima do órgão, competia-lhe a adoção de providências para a correção da irregularidade.

Notas

- Item 4.13.2 (Ausência de informações e não disponibilização dos projetos cadastrados) da Informação nº 13/2017-SPA.
- Item 'd' da decisão transitada em julgado em 06/08/2021: "d) determinar ao atual Gestor que corrija as demais irregularidades detectadas no âmbito desta Inspeção Especial;"
- Disponível em <https://prefeitura.poa.br/smtc/projetos/sgp-sistema-de-gestao-de-parcerias>, consultado em 23/11/2023.
- Disponível em <https://doacoes.prefeitura.poa.br/projeto/1820>, consulta confirmada em 27/11/2023.

13.3 Achados de Auditoria

13.3.1 Fontes de recursos do FRDM não previstas em lei. Infringência aos Princípios da Legalidade e da Hierarquia das Normas

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Em 05/05/2021 entrou em vigor o Decreto Municipal nº 21.021/2021, que dispôs sobre a destinação do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo Municipal, apurados ao final de cada exercício.

Em seu artigo 4º, o Decreto regulamentou que os superávits financeiros devem ser destinados ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM para a amortização da



Dívida Pública Municipal:

Art. 4º Os superávits financeiros desvinculados de contas bancárias específicas dos fundos municipais deverão ser transferidos para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), de onde deverão ser direcionados exclusivamente para a amortização da Dívida Pública Municipal.

Em decorrência, o FRDM, após a reversão de saldos de diversos fundos municipais, passou a receber valores de desvinculações autorizadas por este decreto. Porém, a regulamentação discriminada no art. 4º, *caput*, do Decreto nº 21.021/2021 está em desacordo com a própria lei municipal que instituiu o FRDM, a Lei nº 869/2019. Esta lei estabelece que as fontes de recursos, diferentes das já elencadas no seu art. 10, deverão ser previstas em **LEI**:

Art. 10. O Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal será composto pelos seguintes recursos:

I - reversão dos saldos oriundos do disposto no art. 6º desta Lei Complementar;

II - alienação de ativos públicos municipais de qualquer natureza, exceto os decorrentes de solo criado;

II - alienação de ativos públicos municipais de qualquer natureza, exceto os decorrentes de solo criado e das alienações de imóveis de propriedade do Município de Porto Alegre; (Redação dada pela Lei Complementar nº 942/2022)

III - juros de capital próprio e dividendos de participações acionárias;

IV - convênios;

V - doações; e

VI - outras fontes previstas em lei.

(Grifou-se)

Frise-se que somente em 2023 a Lei Complementar nº 987 de 29/09/2023 ¹ alterou a lei instituidora do FRDM. Determinou como seus recursos as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica de determinados fundos municipais:

Art. 7º Ficam alterados os incs. II e VI e fica incluído inc. VII, todos no art. 10 da Lei Complementar nº 869, de 2019, alterada pela Lei Complementar nº 942, de 2022, conforme segue:

"Art. 10 O Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal será composto pelos seguintes recursos:

[...]

VI - as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD), do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente), do Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB) e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio); e



[...]"

Nas leis instituidoras do FMDD, do Fundo Pró-ambiente e do Fun-Patrimônio foi previsto que (o FUMPROB foi extinto pela LC nº 987/2023):

Art. 3º Fica incluído art. 18-C na Lei Complementar nº 563, de 2007, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 18-C...

[...]

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)."

[...]

Art. 9º Fica incluído art. 3º-C, na Lei nº 4.235, de 1976, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 3º-C...

[...]

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS."

[...]

Art. 12º Fica incluído art. 6º-C na Lei nº 5.994, de 1987, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 6º-C...

[...]

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS."

Consequências para a administração e sociedade

Houve a transferência de recursos de fundos municipais ao FRDM na ordem de R\$ 272.531.519,59, sem que esses recursos tenham sido previamente aprovados como fonte de receitas pelo legislativo municipal.

Valores desvinculados e revertidos para o FRDM – em R\$ (peças 5234737 e 5233521):



	FMHIS	FUMPROMOB	FITPOA	FUMPROAMB	FMGT	FMDD	TOTAL
2021	114.226.972,66	38.353.586,93	20.442.627,20	16.290.209,26	6.366.278,12	4.519.609,22	200.199.283,39
2022	35.517.573,80	5.243.543,73	0,00	12.900.000,00	17.553.913,95	1.117.204,72	72.332.236,20
Total 2021+2022: 272.531.519,59							

Esse fato caracteriza infringência aos Princípios da Legalidade, previstos no *caput* do artigo 37, da Constituição Federal, e da Hierarquia das Normas. Na hierarquia dos atos normativos, a lei se sobrepõe ao decreto, que existe para regulamentá-la. Um decreto, por se tratar de ato infralegal, não pode se sobrepor à lei, já que dela retira seu fundamento de validade. Claro, existem espaços de atuação da Administração Pública decorrentes do exercício de suas competências em que um decreto, por exemplo, viabiliza a aplicação de normas veiculadas pela lei. Porém, esse não é o caso. Trata-se de decisão administrativa, mediante decreto, que tratou da destinação de receitas de diversos fundos municipais, criados com a aprovação do Legislativo Municipal, para outro fundo que legalmente não previu (ou seja, não houve a aprovação de agentes políticos eleitos pelos cidadãos) essa fonte de receita, e que determina que outras fontes de receitas devem ser autorizadas em lei. Assim, a situação também feriu a independência dos poderes, pois o Executivo legislou sobre matéria afeta ao Legislativo.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Lei Complementar municipal nº 869/2019.

Conclusões da equipe de auditoria

Por mais que a desvinculação de recursos de fundos municipais tenha sido autorizada por emenda constitucional e que, no fim, sua destinação atenda ao preceituado por esta, seus efeitos sobre todos fundos municipais envolvidos carecem de legalidade, vindo de encontro ao disposto no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e no art. 10 da Lei Complementar nº 869/2019, que prevê que as fontes de recursos de FRDM devem ter previsão em lei.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Sebastião de Araújo Melo (CPF: 159.697.971-20)
Função:	Prefeito
Período de exercício:	05/05/2021 a 31/08//2023
Conduta:	Autorizou, por meio de Decreto, a transferência de recursos para o FRDM, a qual necessitaria de lei aprovada pelo Legislativo Municipal, extrapolando do poder regulamentar.
Nexo de causalidade:	A conduta do gestor permitiu a desvinculação de superávits de fundos municipais e sua transferência ao FRDM, infringindo a Lei Complementar Municipal nº 869/2019, que rege o fundo municipal e estabelece a necessidade de lei para a criação de novas fontes de recursos para o fundo.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava, pois na condição de Prefeito Municipal, possui a competência exclusiva para a expedição de decretos (art. 94, inciso II da Lei Orgânica), cabendo-lhe o cumprimento das leis.



Notas

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/0ukkt>, consultado em 23/10/2023.

13.3.2 Falta de previsão orçamentária dos ingressos e saídas de recursos do

FRDM

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Constatou-se que a previsão das receitas e despesas do FRDM para o exercício de 2020 não constou na Lei Orçamentária Anual - LOA. As transferências dos recursos dos fundos municipais que tiveram seus saldos revertidos para o FRDM ocorreram por guia extraorçamentária.

Como a Lei Complementar nº 869/2019 que instituiu o FRDM entrou em vigência somente em 27/12/2019, e a Lei Orçamentária Anual de 2020 data de 15/10/2019¹, as alterações orçamentárias deveriam ser feitas por meio de abertura de créditos adicionais, conforme determina o art. 72 da Lei Federal nº 4.320/1964:

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Sobre o assunto, a Diretoria Geral de Planejamento e Orçamento da SMPG emitiu Despacho em 21/02/2020 questionando (peça 5238320):

[...] trata o presente de análise e proposição de providências necessárias decorrentes da LC 869/2019 e sua regulamentação por meio do Decreto Municipal 20.465 de 04 de fevereiro de 2020.

A referida legislação criou o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal e autorizou o Executivo a reverter os saldos financeiros dos fundos ativos e extintos ao Tesouro Municipal, dentre outros dispositivos. Os dispositivos que autorizaram a criação do fundo especificam a composição de suas receitas e as vincularam à realização de determinados serviços, conforme estabelecido no art. 9º.

Já o §2º. do art. 12 do referido ato legal, estabeleceu a necessidade de realização de ajustes contábeis e orçamentários:

“Art. 12...

§ 2º Deverão ser promovidos os ajustes orçamentários e contábeis necessários de modo a refletir a reversão prevista no caput deste artigo.”

De acordo com a Lei Federal 4320/1964, em seu art. 72 a aplicação de recursos dos fundos públicos dar-se-á por meio da execução de dotação orçamentária [...].

Diante do exposto, e considerando a necessidade de incluir na LOA 2020 nova unidade orçamentária - UO para o fundo e por meio de créditos adicionais consignar a previsão de receitas e autorização das despesas a serem realizadas, sugerimos encaminhar consulta à PGA AF-PGM questionando se o texto aprovado no Art.12, §2º, autoriza o Executivo a abrir crédito especial na



LOA 2020 para a execução do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal.

A Procuradoria Geral do Município-PGM, em sua Informação nº 2, de 20/03/2020, concluiu que (peça 5238321):

[...]

No ponto, o artigo 12, § 2º, da Lei 869/19, que trata da criação do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, determina que sejam promovidos os ajustes orçamentários e contábeis necessários de modo a viabilizar a reversão para o referido fundo dos saldos financeiros existentes e contabilizados nos demais fundos públicos arrolados na Lei, sendo relevante a transcrição:

[...]

Ainda que o dispositivo não utilize a expressão "abertura de créditos especiais", que seria o mais adequado, determina inegavelmente a promoção de ajustes orçamentários e contábeis para refletir a reversão prevista, o que, a rigor, para sua execução exige a abertura do crédito especial por se tratar de novo fundo. Outro entendimento tornaria inócuo o comando legal e induziria a crer que o legislador apenas previu a necessidade de cumprir as regras gerais de direito financeiro... A correta exegese é de que a lei, a priori, não contém normais (sic) vazias ou sem aplicação.

Assim, o art. 12, § 2º determina ao Poder Executivo que edite Decreto abrindo o crédito adicional especial, nos termos do art. 43, § 1º, III da Lei n. 4.320/64, com a devida exposição justificativa (sic), apontando as anulações das dotações orçamentárias correspondentes (saldos dos fundos revertidos) para que corresponda ao quanto autorizado no "caput".

Nestes termos, entendo que o § 2º do artigo 12 da Lei 869/19 ainda que não tenha a melhor redação, autoriza o Poder Executivo a abrir crédito especial de forma a refletir a reversão dos saldos dos fundos especiais devidamente especificados na lei referida ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal.

(Grifou-se)

Em documento do Tesouro Municipal - TM na data de 02/03/2020, identifica-se uma previsão de recebimento pelo FRDM de recursos de fundos municipais na ordem de R\$ 22.716.508,09 (peça 5233960) e de R\$ R\$ 23.699.810,20 vindos diretamente da conta do Tesouro (peça 5234717). Porém, somente foram abertos créditos especiais para o FRDM no valor de R\$ 10.000,00 pelo Decreto nº 20.604, de 09/07/2020 ². Ainda, nos documentos do TM já consta a informação que as transferências seriam realizadas por guia extraorçamentária.

Já o Previmpa, que recebeu R\$ 35.358.352,36 de recursos do FRDM para cobertura de déficit previdenciário, teve abertos créditos suplementares no valor de R\$ 34.970.767,59, destinados ao pagamento de inativos e pensionistas, por intermédio do Decreto Municipal nº 20.595, de 29/05/2020 ³ (peças 5234744 e 5234778).

Importante ressaltar a diferença entre receitas e despesas orçamentárias e extraorçamentárias (essas são assim classificadas quando o Estado é mero depositário dos recursos e deve posteriormente restituí-los). O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP – 9ª edição ⁴, válido a partir do exercício de 2022:



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Em sentido amplo, os ingressos de recursos financeiros nos cofres do Estado denominam-se receitas públicas, registradas como receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário, ou ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias.

São exemplos de receitas extraorçamentárias: depósitos em caução, fianças, operações de crédito por ARO, emissão de moeda e outras entradas compensatórias no ativo e passivo financeiros. São exemplos de despesas extraorçamentárias: devolução de caução, resgate de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e pagamento de restos a pagar. Ou seja, apesar de não representarem novas entradas de receitas, as transferências de recursos entre os fundos municipais e o Tesouro para o FRDM não foram movimentações de caráter extraorçamentário, mas sim de recursos orçamentários movimentados internamente no Executivo Municipal.

Registra-se que também não houve previsão orçamentária para o FRDM na LOA de 2021 ⁵.

No PPA 2022-2025 constou uma previsão orçamentária de R\$ 80.000,00 para o quadriênio:

Ação: 3924 - FUNDO DE REFORMA E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - FRDM

Descrição: Recuperação fiscal, reforma das estruturas públicas e o aumento do investimento, buscando o desenvolvimento econômico e social do Município.

Finalidade: Buscar a recuperação fiscal, a reforma das estruturas públicas, aumentando o investimento e o desenvolvimento econômico e social do Município.

Produto: Ação administrativa

	2022	2023	2024	2025	TOTAL
Despesas Correntes	10.000	10.000	10.000	10.000	40.000
Despesas de Capital	10.000	10.000	10.000	10.000	40.000
TOTAL GERAL	20.000	20.000	20.000	20.000	80.000

Já na LOA de 2022 houve a previsão de receitas e despesas no montante de R\$ 21.200.000,00 ⁶. Todavia, essa dotação inicialmente autorizada pela LOA teve acréscimo de R\$ 85.740,48 na função encargos especiais e subfunção serviço da dívida externa, conforme consulta aos dados remetidos pelo fiscalizado ao SIAPC. Não houve qualquer valor empenhado no exercício:

Ano Remessa: 2022					
Cod Recurso	Recurso	Dotação Autorizada	Dotação Autorizada	Empenho	Empenho
1232	FUNDO DE REFORMA E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL – FDRM	21.200.000,00	99,60%	0,00	0,00%
	DÍVIDA EXTERNA - EGM	85.740,68	0,40%	0,00	0,00%

Remessa: 62201123965701345

A não localização de empenhos realizados pelo FRDM também foi apontada no Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão nº 112, de 22/12/2022, da Controladoria Geral do Município (peça 5859573).



Na LOA de 2023, a previsão orçamentária de receitas e despesas foi de apenas R\$ 40.000,00⁷.

Consequências para a administração e sociedade

A ilegalidade relatada, somada às seguintes que serão apresentadas neste Informe Técnico, afetam diretamente a qualidade e a fidedignidade da escrituração contábil e levam à compreensão da ausência de confiabilidade nas informações contábeis do Executivo Municipal de Porto Alegre.

Ainda, a não previsão das dotações orçamentárias na LOA sonega do conhecimento do Legislativo os rumos dos recursos públicos, em afronta ao princípio da separação de poderes (sistema de freios e contrapesos), prejudicando, ainda, o controle externo e social.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Lei Federal nº 4.320/1964.
- Lei Complementar municipal nº 869/2019.

Conclusões da equipe de auditoria

A ausência de previsão orçamentária das receitas e despesas do FRDM em 2020 com a não abertura de créditos especiais, prejudicou a confiabilidade da informação contábil e está em desacordo com a Lei federal nº 4.320/1964 e a LC municipal nº 869/2019.

A confiabilidade dos registros contábeis constitui-se em atributo indispensável para aceitação das informações geradas pela Contabilidade, a qual se fundamenta na relevância e na representação fidedigna de seus dados, tendo como características qualitativas de melhoria a comparabilidade, a verificabilidade, a tempestividade e a compreensibilidade. Essas condições não foram atendidas pelas Demonstrações Contábeis da Auditada e comprometeram o uso dessas demonstrações como fonte de informação para tomada de decisões e para acompanhamento pelo Controle Social.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Nelson Marchezan Junior (CPF: 647.771.540-68)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2019 a 31/12/2020
Conduta:	Não fez constar em Lei Orçamentária Anual as previsões orçamentárias adequadas de receitas e despesas do Fundo Municipal de Reforma e Desenvolvimento. No caso do primeiro ano de vigência do FRDM (2020), não editou decreto abrindo crédito adicional apontando as anulações das dotações orçamentárias correspondentes (saldo dos fundos revertidos) aos créditos autorizados.
Nexo de causalidade:	A conduta relativa à ausência de previsões orçamentárias de receitas e despesas do FRDM na LOA afrontou o princípio da separação de poderes (sistema de freios e contrapesos). Enquanto a conduta omissiva de não expedição de decreto para abertura de crédito adicional atentou contra a Lei Complementar Municipal nº 869/2019 (art. 12, §2º), a qual determinava ao Poder Executivo a necessidade da edição de Decreto. Ambas as condutas afrontaram a Lei Federal nº 4.320/1964.



Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava, pois tinha ciência da competência do Legislativo Municipal para aprovação das leis orçamentárias, competindo-lhe, na condição de Prefeito Municipal, responsável pela organização e funcionamento da administração do município, o envio da LOA e a expedição de decretos para abertura de créditos adicionais (arts. 94, incisos II e IV e 116 da Lei Orgânica). Com isso, deveria ter expedido decreto para créditos adicionais do FRDM em 2020 e deveria ter enviado a LOA de 2021 com as devidas dotações orçamentárias ao Legislativo.
-----------------------	--

Notas

1. Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2020_completa-compressed.pdf, consultado em 31/08/2023.
2. Disponível em <http://leismunicipa.is/paygj>, consultado em 31/08/2023
3. Disponível em http://dopaonlineupload.procempa.com.br/dopaonlineupload/3408_ce_291113_1.pdf, consultado em 31/08/2023.
4. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943, consultado em 19/10/2023.
5. Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/loa_2021-compressed.pdf, consultado em 31/08/2023.
6. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/secretarias/smpae/orcamento/LOA%202022.pdf pp. 45 e 159, consultado em 31/08/2023.
7. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/secretarias/smpae/orcamento/PLOA202314102 pg. 145, consultado em 31/12/2023

13.3.3 Falta de publicização de informações do FRDM no DOPA-e e na internet.

Não atendimento aos princípios da transparência e acesso às informações públicas

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Verificou-se que até 2022 não houve a publicização de informações sobre o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal – FRDM legalmente determinadas, conforme exigem os art. 3º e 4º da LC nº 869/2019 e os princípios da transparência e acesso às informações (Leis federais nº 12.527/2011 e LC nº 101/2000):

Art. 3º Todos os fundos públicos municipais deverão ter como princípio a transparência quanto a origens e destinação dos seus recursos e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Art. 4º Os fundos deverão publicizar no Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre (DOPA-e) e na internet, no mínimo quadrimestralmente, as seguintes informações, pelo menos:

I - saldo financeiro atualizado;

II - histórico das receitas auferidas pelo fundo desde a sua criação, com a descrição detalhada da origem do recurso;

III - histórico da destinação do recurso desde a sua criação, com a descrição detalhada do objeto da aplicação, considerando, ao menos, dados orçamentários, contábeis e credores;



IV - nome do gestor do fundo e dos conselheiros ou membros do comitê, conselho ou órgão similar que possua alguma relação com o fundo;

V - o resumo e o parecer, homologado ou não, sobre a prestação de contas; e

VI - o plano de aplicação de recursos e o conjunto de projetos a serem executados ou celebrados no quadrimestre seguinte.

Na RDI nº 543713 (peça 5150333) foi solicitada a apresentação da publicização quadrimestral das informações do FRDM, referente aos exercícios 2020 a 2023/1º quadrimestre, no DOPA-e e na internet, atendendo ao princípio da transparência.

Em resposta, a SMF informou que (peça 5234092):

1- Referente ao atendimento da LC 869/19 sobre a publicação de informações dos Fundos Municipais, informamos que as medidas para ajuste foram tomadas e (sic) a partir de 2023 (...). Com relação ao primeiro quadrimestre, temos a publicação do FRDM no Diário oficial de 30/05/2023 (..);

Essa ilegalidade também foi apontada no Relatório nº 112/2022 da Divisão de Auditoria-Geral - DAG (peça 5233538).

Verificou-se também que até 2022 não fora elaborado (e conseqüentemente aprovado) o Plano de Aplicação de Recursos do FRDM, bem como não havia sido encaminhado ao Prefeito Municipal o Relatório Anual de Gestão desse fundo municipal. Essas são atribuições do Comitê Gestor do FRDM, conforme Decreto nº 20.465/2020, que regulamentou a LC nº 869/2019.

Art. 7º O Comitê Executivo do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, órgão de caráter deliberativo, atuará na gestão das receitas e na destinação dos recursos que integram o Fundo, competindo:

[...]

IV - aprovar o Plano de Aplicação dos Recursos;

[...]

VIII - Encaminhar anualmente ao Prefeito o Relatório Anual sobre a gestão do Fundo.

Também na RDI nº 543713 (peça 5150333), complementar à RDI nº 515044 (peça 5859602), foi solicitada a apresentação do plano de aplicação de recursos e do relatório anual da gestão do FDRM dos 3 últimos exercícios. Na resposta da primeira requisição, a SMF somente referiu que "11 - adotará providências no sentido de aperfeiçoar a Ata 01/2021 que autorizou a execução das despesas do Fundo, para 2023 em diante" (peça 5233537). Questionada novamente na segunda requisição, a informação foi a seguinte "2 e 3 - A formalização do Plano de Aplicação e Autorizações de despesas constam no processo SEI 23.0.000035803-7, documentos (...), medidas adotadas a partir de 2023;"

Ou seja, das respostas depreende-se que o Comitê Gestor não aprovou Plano de Aplicação de Recursos do FRDM para os exercícios de 2019, 2020, 2021 e 2022, e não



encaminhou o Relatório Anual de Gestão desse fundo municipal referentes ao mesmo período para o Prefeito Municipal.

O Plano de Aplicação de Recursos para 2023 foi apresentado em Despacho (peça 5859603) .

Em complemento, foi encaminhada a RDI nº 581000 solicitando (peça 5492227) :

1 - Informar e anexar portarias e atas do Comitê Executivo do Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal que contenham comprovação de suas competências, conforme art. 7º do Decreto nº 20465/2020, que ocorreram entre abril a agosto/2023.

2 - Publicização no Diário Eletrônico de Porto Alegre (DOPA-e) e na internet, do 2º quadrimestralmente de 2023, das seguintes informações: I - saldo financeiro atualizado; II - histórico das receitas auferidas pelo fundo desde a sua criação, com a descrição detalhada da origem do recurso; III - histórico da destinação do recurso desde a sua criação, com a descrição detalhada do objeto da aplicação, considerando, ao menos, dados orçamentários, contábeis e credores;

3 - Apresentação das prestações de contas de 2023 e documentos comprobatórios do FRDM.

O item 1 não foi atendido.

As informações do FRDM em relação ao 1º e ao 2º quadrimestre/2023 foram apresentadas em Informes Técnicos (peça 5859604) (peça 5859542) , e comprovadas pelas publicações no DOPA-e (peça 5859605) (peça 5859574) .

Sobre a prestação de contas, somente foi referido que "Apresentação das prestações de contas de 2023 e documentos comprobatórios do FRDM; Todos os documentos anexados acima e a prestação de contas ocorrerá do fechamento do exercício financeiro" (peça 5859606) . Todavia, registra-se a não apresentação das prestações de contas de exercícios anteriores.

Já no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (<https://prefeitura.poa.br/smf/fundos-municipais>), o que se tem apresentado em relação aos fundos municipais são suas legislações:



The screenshot shows a web browser window with the URL 'prefeitura.poa.br/smf/fundos-municipais'. The page title is 'Fundos Municipais'. Below the title, there is a link to 'Procuradoria Geral do Município'. A list of funds is displayed, including 'Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM', 'Fundo Municipal de Reaparelhamento e Modernização da Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - FURPGM', 'Fundo Municipal de Turismo - FUNTURISMO', 'Fundo Pró Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre - FUNPROAMB', 'Fundo Municipal para a Restauração, Reforma, Manutenção e Animação do Mercado Público de Porto Alegre - FUNMERCADO', 'Fundo Municipal de Desenvolvimento Desportivo - FUNDESP', 'Fundo Municipal da Cultura - FUNCULTURA', and 'Fundo da Copa do Mundo de 2014 - FUMPROMOB'. A link for 'Fundo de Compras Coletivas (extinto na LC 869, 27/12/2019) - FUNCOMPRAS' is also visible at the bottom of the list.

Refere-se também que as demonstrações contábeis dos fundos municipais não são apresentadas por fundo, somente de forma consolidada ¹.

Informações sobre os fundos municipais no Portal da Transparência municipal e nos Dados Abertos POA da SMF também não foram localizadas ².

Consequências para a administração e sociedade

A situação em tela, além de descumprir com o previsto nos arts. 3º e 4º da Lei Complementar Municipal nº 869/2019, também viola o direito fundamental de acesso à informação dos cidadãos e o Princípio da Publicidade, previstos respectivamente no art. 5º inciso XXXIII e no art. 37, caput da CF/88. Ainda, infringe a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), principalmente no que diz respeito às diretrizes previstas no artigo 3º e o disposto no artigo 8º, *caput*, transparência ativa, citados a seguir:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

[...]



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

(Grifou-se)

Ainda, o Decreto municipal nº 19.990/2018, além dos correspondentes artigos da Lei de Acesso as Informações sobre transparência ativa, determina que:

Serão divulgadas no Portal Transparência, sem prejuízo da divulgação em outros sítios dos órgãos e entidades municipais, as informações sobre:

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 - registro das despesas;

[...]

VI - dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidade;

VII - remuneração dos Servidores, folha de pagamento e quadro pessoal;

VIII - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Além disso, conforme o art. 2, inc. XIII, "a", a Resolução nº 1.142/2021 deste TCERS, o descumprimento das exigências de acesso à informação previstas na Lei Federal nº 12.527/2011 poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos.

A inércia da entidade Auditada em divulgar as informações em comento prejudica os usuários de seus serviços e a sociedade.

A falta de transparência inviabiliza o controle social e o controle externo das práticas contábeis, orçamentárias e legais que são tomadas pelos órgãos que gerenciam recursos públicos.

Veja-se que o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é instrumento fundamental para prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania. Para que cumpra seu papel, é preciso que as informações necessárias estejam disponíveis e que a Administração Pública seja transparente.

Os princípios do acesso à informação e transparência de dados públicos devem ser atendidos em todas as etapas da obtenção de receitas e da execução da despesa.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, *caput*;
- Lei de Responsabilidade Fiscal;
- Lei federal nº 12.527/2011, art. 3º, inc. I, II e III, art. 8º, *caput*;



- Lei Complementar municipal nº 869/2019;
- Decreto municipal nº 19.990/2018;
- Resolução nº 1.142/2021, art. 2º XIII, 'a'

Conclusões da equipe de auditoria

Considerando o relatado, constatou-se a não divulgação de informações consolidadas e sistematizadas sobre o FRDM nos sítios eletrônicos da Prefeitura Municipal. No DOPA-e, as publicações só começaram a ocorrer em 2023.

A não divulgação de informações sobre os fundos públicos, no caso o FRDM, implica na inobservância de critérios de transparência ativa previstos no art. 8º da LAI, no capítulo IX da LRF e da própria legislação municipal.

Cabe à SMF, bem como ao Conselho Gestor do FRDM, implementar ações para possibilitar maior transparência na sua atuação, bem como atender aos princípios da transparência e do amplo acesso às informações públicas.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Rodrigo Sartori Fantinel (CPF: 922.992.530-68)
Função:	Secretário Municipal da Fazenda e Presidente do Comitê Executivo do FRDM
Período de exercício:	01/01/2018 a 31/08/2023
Conduta:	Não adotou providências para a divulgação de informações relativas ao FRDM, de interesse coletivo e geral, cuja transparência era legalmente exigida.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva resultou na falta de transparência de informações quanto à origem e destinação dos recursos do FRDM, em afronta aos arts. 3º e 4º da Lei Complementar Municipal nº 869/2019 e aos princípios da transparência e acesso às informações, que regem a administração pública (Leis Federal nº 12.527/2011 e Lei Complementar Federal nº 101/2000).
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava, pois tinha ciência das disposições estabelecidas na Lei Complementar Municipal nº 869/2019, competindo-lhe a adoção de providências para a divulgação das informações relativas ao FRDM, na condição de titular da Secretaria Municipal da Fazenda, pasta que tem a responsabilidade pelos procedimentos operacionais e registros referentes ao fundo, incluindo a publicização de informações quanto à origem e destinação dos seus recursos.

Notas

- Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smf/ctgm_demonstracoes_contabeis_2022 consultado em 30/10/2023.
- Disponíveis em <https://transparencia.portoalegre.rs.gov.br/> e <https://dadosabertos.poa.br/group/administracao-e-financas>, consultados em 30/10/2023.

13.3.4 Aplicação de recursos do FRDM somente em passivos da administração municipal



Situação encontrada pela equipe de auditoria

O Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, criado pela LC nº 869/2019, teve como objetivo não só a recuperação fiscal do município, mas também a reforma das estruturas públicas e o aumento dos investimentos, com vistas ao desenvolvimento econômico e social do município de Porto Alegre.

Todavia, verificou-se que os recursos que tramitaram no FRDM, originários de outros fundos municipais, foram utilizados somente para pagamento de déficit atuarial (pagamento de inativos), e da dívida consolidada (a partir de 2021).

Foi verificado no PPA 2022-2025 ¹ que a ação "3895- equilíbrio do fluxo de caixa", com a finalidade de zerar o déficit anual projetado do fluxo de caixa do Tesouro Municipal e manter um fluxo de caixa equilibrado, teve a previsão de contar com os saldos dos superávits dos fundos desvinculados pelo Decreto nº 21.021/2021, na ordem de R\$ 120 milhões anuais a partir de 2022 (pg. 162 do PPA).

Também se verificou no PPA (pg. 164) que o FRDM em si é uma ação administrativa (ação 3294), com previsão de despesas anuais na ordem de apenas R\$ 20.000 (R\$ 10.000 de despesas correntes e R\$ 10.000 de despesas de capital - lembrando que essas são gastos para a produção ou geração de novos bens ou serviços que integrarão o patrimônio público, ou seja, que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital).

Já o Plano de Aplicação de Recursos do FRDM em 2023 estabeleceu que o valor do superávit financeiro desse fundo contabilizado em 2022 (composto pelas desvinculações de outros fundos municipais nos exercícios de 2020 e 2021) e a projeção de desvinculação do superávit de 2022 dos fundos municipais seriam aplicados exclusivamente na dívida pública consolidada e em obrigações patronais (peça 5859603)

- Dívida Pública Consolidada: R\$ 105.000.000,00
- Obrigações patronais: R\$ 20.000.000,00
- Manutenção e recuperação de bens: R\$ 30.000.000,00

Cabe ressaltar o registrado no Item "Falta de previsão orçamentária dos ingressos e saídas de recursos do FRDM"; "Na LOA de 2023, a previsão orçamentária de receitas e despesas foi de apenas R\$ 40.000,00".

Observação: o valor previsto para aplicação em manutenção e recuperação de bens culturais reconhecidos por lei são advindos de recursos do extinto Fundo Monumenta, conforme previsto no art. 13, inc II, e parágrafo único ², e art. 9º, parágrafo único, inc. VI, da Lei nº 869/2019. Com a transferência dos recursos do FUMPOA ao Funcultura, através da LC 985/2023, não ocorrerá mais a execução de despesas de recuperação de bens culturais pelo FRDM (peça 5859606).

Repisa-se que os Planos de Aplicação de Recursos do FRDM de exercícios anteriores não foram apresentados.

A sistemática de utilização de recursos de fundos municipais para pagamento da dívida pública municipal diminuiu a Dívida Consolidada Líquida - DCL em mais de 79%, conforme se verifica no Relatório de Contas Anuais de 2021 da PM de Porto Alegre, integrante do Processo nº 001117-0200/2-9 (peça 5863455), pg. 49.



Quadro 54 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida

Ano	2017	2018	2019	2020	2021
DCL ⁽¹⁾	R\$ 1.001.050.815,10	R\$ 1.122.400.450,27	R\$ 835.166.985,73	R\$ 705.031.060,03	R\$ 187.190.821,74
DCL ⁽²⁾	R\$ 1.616.470.314,28	R\$ 1.712.834.432,05	R\$ 1.201.831.061,14	R\$ 897.475.986,65	R\$ 187.190.821,74
Variação anual %	-	5,96%	-29,83%	-25,32%	-79,14%

Fonte: Dados do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas.

Notas:

⁽¹⁾ Valores nominais.

⁽²⁾ Valores indexados pelo IGP-DI/FGV Médio.

Em 2022, a DCL zerou pelo fato de o município ter acumulado mais disponibilidades do que sua dívida bruta (lembrando que a DCL é a dívida bruta deduzida do caixa, restos a pagar e outros haveres financeiros, como créditos a curto e longo prazos, e investimentos e aplicações temporários a curto e longo prazos) (dados do Relatório de Contas Anuais de 2022, integrante do Processo nº 00757-0200/22-6 (peça 5863457) , pg. 35).

Quadro 43 – Evolução da Dívida Consolidada Líquida

Ano	2018	2019	2020	2021	2022
DCL ⁽¹⁾	R\$ 1.122.400.450,27	R\$ 835.166.985,73	R\$ 705.031.060,03	R\$ 187.190.821,74	R\$ 0,00
DCL ⁽²⁾	R\$ 1.422.229.983,83	R\$ 1.020.183.922,22	R\$ 834.419.003,48	R\$ 204.562.194,75	R\$ 0,00
Variação anual %	-	-28,27%	-18,21%	-75,48%	-100,00%

Fonte: Dados do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas.

Notas:

⁽¹⁾ Valores nominais.

⁽²⁾ Valores corrigidos monetariamente pelo IPCA para efeitos de comparação com o exercício de 2022 (IPC-A Médio Anual).

Todavia, o que se verifica é que a Prefeitura tem contraído mais empréstimos e financiamentos, ocasionando potencial aumento da sua dívida bruta, mas já tendo assegurado mediante a aprovação da Lei Complementar nº 987/2023, a utilização de recursos de superávit de fundos vinculados para amortização da dívida (peça 5863457) , pg. 37.

Quadro 44 – Evolução das Operações de Crédito (em R\$)

Ano	2018	2019	2020	2021	2022	
Operações de Crédito Internas e Externas ⁽¹⁾	55.193.145,80	121.497.486,48	139.629.623,67	106.713.296,08	137.084.240,80	
Operações de Crédito Internas e Externas ⁽²⁾	69.937.023,67	148.413.172,95	165.254.579,61	116.616.326,87	137.084.240,80	
Variação anual %	-	-69,75%	112,21%	11,35%	-29,43%	17,55%

Fonte: Dados do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas.

Notas:

⁽¹⁾ Valores nominais.

⁽²⁾ Valores corrigidos monetariamente pelo IPCA para efeitos de comparação com o exercício de 2022 (IPC-A Médio Anual).

Os números revelam o crescimento em 17,55% das operações de crédito no ano de 2022, em comparação ao ano anterior.

Desta forma, conclui-se que o FRDM não atingiu seus objetivos em aplicar recursos na reforma das estruturas públicas e no aumento dos investimentos para o desenvolvimento econômico e social do município. Somente utilizou os recursos de diversos fundos municipais para pagar dívidas, que deveriam ser quitadas especialmente com recursos livres. Inclusive, em 2022 teve disponibilidades em montante superior à sua dívida pública, lembrando que parte dessas disponibilidades decorreram de transferências de recursos de fundos municipais, como o FMHIS e o FUMIP, para o FRDM, em prejuízos à execução de políticas públicas de habitação e



de iluminação pública.

Notas

1. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/pagina_basica/2021/09/PPA%202022-2025%20completo.pdf, consultado em 31/10/2023.
2. Art. 13. Ficam extintos: [...] II – o Fundo Monumenta Porto Alegre, gerido pela Secretaria Municipal da Cultura (SMC), conforme o disposto na Lei nº 8.936, de 3 de julho de 2002, e alterações posteriores. Parágrafo único. Os saldos financeiros e contabilizados oriundos dos Fundos descritos nos incs. I e II do caput deste artigo serão revertidos ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal, e os recursos oriundos do Fundo descrito no inc. II do caput deste artigo deverão ser empregados exclusivamente na recuperação de bens culturais reconhecidos por lei.

13.3.5 Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS - Desvinculação dos recursos destinados ao fundo, baixa execução orçamentária e prejuízos à política habitacional do município

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Nos exames de auditoria, constatou-se que a desvinculação dos recursos do Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social - FMHIS foi uma das causas de prejuízos à política habitacional do município.

O FMHIS foi criado pela Lei Complementar nº 612/2009 ¹, enquanto instrumento de financiamento e implementação da política habitacional, prevendo recursos provenientes de:

- dotações do Orçamento Geral do Município, classificadas na função de Habitação de Interesse Social;
- outros fundos ou programas que forem incorporados ao FMHIS;
- recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação de interesse social;
- contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacional ou internacional;
- receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FMHIS;
- taxa de licenciamento de construção;
- recursos auferidos com aplicação do Instituto do Solo Criado e da alienação da reserva de índices;
- recursos auferidos com aplicação do instituto do Solo Criado (Outorga Onerosa do Direito de Construir) e da alienação da reserva de índices;
- recursos auferidos com as contribuições mensais obrigatórias decorrentes da aplicação da Lei Complementar nº 242, de 9 de janeiro de 1991, alterada pela Lei Complementar nº 251, de 25 de julho de 1991, e das respectivas permissões remuneradas de uso;
- recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS - e do Fundo Estadual, destinados ao mesmo fim; e
- outros recursos que lhe forem destinados.

O fundo teve acompanhamento em 2022, durante Auditoria das Contas Ordinárias no



DEM HAB (Processo Nº 000848-0200/20-9 - Seção 4.1.1²), no qual se constatou que a política municipal na área de habitação estava desatualizada desde 2009, ano em que o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social e o fundo em si foram criados como exigência para a transferência de recursos dentro do Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social - SNHIS³. Da referida análise, destaca-se o trecho abaixo:

A Lei Complementar nº 612/2009 que cria o FMHIS e seu organismo consultivo e deliberativo também não consolida aspectos organizacionais para consecução da política, metas ou indicadores, mas tão somente diretrizes gerais no que se refere aos recursos do fundo e aprovação dos seus planos de aplicação.

O Fundo, desde o momento de sua criação, previa a destinação para execução de programas na área da habitação de interesse social, de 85% dos recursos provenientes da aplicação do instituto do Solo Criado até 2014, passando para 90% desses valores a partir de 2015.

Em 2019 foi promovida alteração legislativa (Lei Complementar nº 850/2019) de maneira a destinar ao FMHIS apenas os recursos do Solo Criado referentes aos índices categorizados como não adensáveis e de pequenos adensamentos, sendo aqueles provenientes de índices de médio e grande adensamento destinados para o Fundo Municipal de Gestão de Território.

As fragilidades identificadas no Plano relacionadas a recursos financeiros foram, portanto, agravadas, sem haver conhecimento de estudo ou avaliação de impacto regulatório que tenha embasado tal alteração. É fato, portanto, que a previsão orçamentária do DEMHAB tem sido reduzida ano a ano, mantendo-se longe dos patamares indicados no plano como metas de investimentos.

Mesmo antes da alteração da lei, os investimentos não alcançavam as disponibilidades do FMHIS, questão que já foi identificada em auditorias anteriores (Processo 002139-02.00/16-9 – Contas de Gestão 2016). As justificativas à época eram de que os repasses eram feitos de acordo com as necessidades do DEMHAB, o que denota uma falta de independência do órgão, ou uma falta de capacidade operacional. Ambos os cenários são deletérios para a política de habitação de interesse social.

A conformação atual, em que o cargo de Diretor Geral do DEMHAB é ocupado pelo Secretário da SMHARF pode contribuir para a perda de autonomia já relatada nas fragilidades identificadas pelo PMHIS. Novamente, deve-se registrar que a falta de uma estrutura organizacional institucionalizada de maneira clara e objetiva para atingimento das metas almejadas também pode prejudicar a operacionalização eficiente da política no uso dos recursos no total da sua disponibilidade.

Como bem retratado no processo de contas ordinárias e no processo de contas de 2016 (Processo 002139-0200/16-9 – Contas de Gestão 2016), percebe-se que mesmo os recursos disponíveis não eram adequadamente endereçados às políticas de habitação, mas remetidos "conforme a necessidade", por pedido da diretoria do órgão, nas palavras do esclarecimento da diretora:

Consequentemente, cabia ao Diretor Geral do DEMHAB à época, articular,



cobrar, requerer, reivindicar a liberação dos recursos ao Fundo, o qual a Gestora do Departamento definitivamente o fez com muito empenho, insistência, afã, veemência, em determinados momentos, até mesmo, beirando a teimosia, a perrice. O que se ratifica com cópia de correspondências eletrônicas enviadas à Secretaria Municipal da Fazenda pela Diretora Geral de DEMHAB. Sem falar, nas diversas ligações telefônicas, contatos pessoais e reuniões no mesmo desígnio.

Presumivelmente, conquanto, não dispõe o administrante do DEMHAB premissas para compelir o gestor fazendário do Município a transferir os recursos à destinação epíloga.

A documentação acostada demonstra que a Fazenda Municipal de fato controlava o repasse dos recursos, em vez dos responsáveis designados por lei (peça 5859607). Conforme a Lei nº 612/2009, art. 5º, dentre as competências do Conselho Gestor está estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de alocação de recursos do FMHIS.

O relatório da Auditoria afirma:

Importante consignar que os valores registrados na conta "2.11138202010200000000 Recursos de DAM Emitido a Receber" representam um controle escritural do fundo e não financeiro. Em outros termos, isso significa que os valores estão depositados em contas bancárias de diversos bancos nos termos da manifestação da Secretaria Municipal da Fazenda (peça 790346, p. 4), não sendo destinados a uma conta bancária específica do FMHIS. Assim, o total de R\$ 24,344 milhões escriturados representam valores a receber não repassados ao FMHIS.

O processo de contas teve trânsito em julgado, havendo decisão por afastar o aponte, entendendo-se que a responsabilidade pelo repasse dos recursos do fundo não poderia recair sobre a diretoria do DEMHAB, já que não tinha ingerência sobre os repasses de recursos. Cabe ressaltar, portanto, que a **responsabilidade deve recair sobre os Gestores do Poder Executivo, que historicamente gerem o fundo e limitam os repasses.**

O relatório anual de 2022 do Conselho Deliberativo do DEMHAB (peça 5859615) corrobora esse entendimento, ao atestar consistentemente nos últimos anos a baixa execução orçamentária do departamento (peça 5859608).

Quanto à redução das disponibilidades de recursos para política de habitação, as Leis Complementares nº 850/19 e nº 946/22 passaram a destinar parte dos recursos da Outorga Onerosa do Direito Construtivo (Solo Criado) para o Fundo Municipal da Gestão de Território - FMGT. Deve-se frisar que o Plano Municipal de Habitação não é revisado desde 2009, nem monitorado quanto ao atingimento de seus objetivos e metas, como relatado no Processo Nº 000848-0200/20-9 (Seção 4.1.1). Portanto não há evidências que justifiquem a não destinação destes recursos para a política de habitação, tratando-se de decisão arbitrária.

A justificativa para aprovação da LC nº 850/19⁴ faz pouca menção à política habitacional e seu impacto, referindo somente o seguinte parágrafo:

Na mesma linha, a proposta pretende organizar a distribuição dos valores oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir em fundos vinculados a política urbana, alterando-se o rol de possibilidades de aplicação dos valores



destinados ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Já a justificativa para edição da LC nº 946/22⁵ se sustenta no ajuizamento pelo Ministério Público Estadual para declaração de ilegalidade e inconstitucionalidade da LC nº 850/19, por alterar questões inerentes ao Plano Diretor e pela falta de participação da sociedade no processo. A edição da LC nº 946/22 se deu então após apresentação do projeto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental - CMDUA, em contexto da pandemia do COVID-19, contexto esse que motivou a ação do MP/RS para suspender a revisão do Plano Diretor⁶, o que, de fato, não garantiu a plena participação social.

O quadro abaixo resume a redução dos recursos pela alteração da destinação das receitas originalmente encaminhadas ao FMHIS, passando em parte para o FMGT:

Quadro 1 – Destinação das receitas provenientes da Outorga Onerosa (Solo Criado)

Em R\$

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FMHIS Solo Criado	24.283.979,24	18.904.576,21	23.046.483,64	3.526.458,19			
FMHIS LC 946/22 Art. 18, I				10.431.673,82	21.711.253,07	40.315.999,00	20.944.744,72
FMGT LC 946/22 Art. 18, II				1.537.221,00	4.818.386,67	17.122.913,19	13.016.168,30

Fonte: SIAPC

Ao todo, desde 2019, pode-se perceber uma **redução de R\$ 36.494.689,16 da área da habitação de interesse social** sem adequada justificativa. Soma-se a isso a já referida baixa execução orçamentária, de modo que **formou-se superávit e que foi remetido ao Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM**, conforme dados dos balancetes, por força do Decreto nº 21.021/21.

Os valores desvinculados do FMHIS e revertidos para o FRDM, conforme contas de controle foram de **R\$ 114.226.972,66** em 2021 (peça 5859511) e **R\$ 38.353.586,93** em 2022 (peça 5859541).

Ao mesmo tempo em que houve a redução dos recursos vinculados, insumo essencial para a execução do ciclo da política conforme as boas práticas do Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU⁷, nota-se que há uma decisão política pela dependência de recursos federais, em específico do programa Minha Casa Minha Vida⁸, em detrimento das ações municipais próprias. Dados da Fundação João Pinheiro⁹ indicam que o déficit habitacional na região metropolitana de Porto Alegre se manteve em torno de 5,4% do número total de



moradias, de 87.059 domicílios em 2016 para 90.585 em 2019.

Enquanto mais de R\$ 189 milhões da política habitacional foram desvinculados e transferidos para outros fundos ¹⁰ entre os exercícios de 2019 a 2022, percebe-se a intenção da gestão atual de conversão de prédios de instituições federais abandonados para habitação ¹¹, e ainda de alienar o imóvel da antiga SMOV ¹² com destinação do recurso para um projeto específico de habitação social, autorizado pela Lei Complementar nº 989/2023. Na justificativa do projeto de Lei ¹³, o gestor cita o problema nacional do déficit habitacional identificado pela Fundação João Pinheiro e a movimentação das comunidades na luta pela moradia como motivadores da medida. Cita-se ainda que a comunidade tem suas expectativas frustradas há 2 décadas pela falta de recursos para edificação das moradias. Para efeitos tautológicos, repete-se: o município desvinculou R\$ 150 milhões do FMHIS apenas nos últimos dois anos, mesmo sendo conhecedor da demanda desta comunidade e de outras, pois, como afirma, há afincos destas comunidades há mais de 2 décadas pela moradia digna, do que não se observa justificativa razoável para a desvinculação dos recursos. O texto da justificativa ainda cita que:

Nos últimos anos, o município de Porto Alegre vem buscando meios para garantir à associação o direito à produção habitacional nos 2 (dois) terrenos. No Orçamento Participativo 2022, a gestão comprometeu-se a utilizar recursos da venda de imóveis de propriedade do município para a construção do Residencial Barcelona.

A afirmação acima é incoerente com a realidade, afinal, havia disponibilidade de recursos do FMHIS para a concretização deste empreendimento e de outros. Deve-se lembrar que a decisão pela desvinculação, por mais que seja embasada em Emenda Constitucional nº 109/2021 (que autorizou, mas não obrigou a desvinculação), impescinde de análise crítica quanto ao seu impacto nas políticas públicas às quais se vinculam os fundos.

Planejamento da política habitacional

O Plano Plurianual 2018-2021 previu na ação 2467 ¹⁴, investimentos totais superando R\$ 148 milhões (despesas de capital) para os 4 anos, relacionada à meta 32, de entrega de 4.000 unidades habitacionais.

Ação 2467/PPA - Meta 32					
	2018	2019	2020	2021	Total
Despesas correntes	R\$2.921.801,00	R\$3.053.281,00	R\$3.190.667,00	R\$3.334.260,00	R\$12.500.009,00
Despesas de capital	R\$34.658.689,00	R\$36.218.330,00	R\$37.848.155,00	R\$39.551.323,00	R\$148.276.497,00
				Total	R\$160.776.506,00

Fonte: PPA 2018-2021.

Nas leis orçamentárias, o valor total previsto foi semelhante, totalizando R\$ 122 milhões, sendo R\$ 54 milhões referentes a recursos do FMHIS aplicados na ação 2467. A execução orçamentária, entretanto, foi da ordem de R\$ 6,8 milhões no período, segundo dados do SIAPC.

Ação 2467	LOA 2018	LOA 2019	LOA 2020	LOA 2021	Total
operação de crédito	R\$3.907.306,00	R\$7.749.493,00	R\$17.426.585,00	R\$14.588.499,00	R\$43.671.883,00
vinculado (FMHIS)	R\$12.224.694,00	R\$8.869.366,00	R\$14.839.550,00	R\$18.142.608,00	R\$54.076.218,00
tesouro livre	R\$14.234.700,00	R\$2.360.060,00	R\$5.432.754,00	R\$2.989.722,00	R\$25.017.236,00



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Total	R\$30.366.700,00	R\$18.978.919,00	R\$37.698.889,00	R\$35.720.829,00	R\$122.765.337,00
-------	------------------	------------------	------------------	------------------	-------------------

Fontes: LOA 2018 a 2021.

Meta 32	2018	2019	2020	2021	Total
Dotação autorizada (FMHIS)	R\$12.224.694,00	R\$8.869.366,00	R\$14.799.744,49	R\$18.014.049,43	R\$53.907.853,92
Pagamentos (FMHIS)	R\$448.576,89	R\$791.640,68	R\$859.061,00	R\$4.730.837,40	R\$6.830.115,97

Fonte: SIAPC.

O anuário estatístico de 2019 sinaliza que a produção habitacional desde 2017 foi originária do programa Minha Casa Minha Vida (peça 5859609). Os anuários estatísticos dos anos seguintes suprimiram esta observação (peça 5859616), entretanto, pela baixa execução dos recursos do FMHIS, depreende-se que houve uma continuidade de dependência de programas nacionais, como já relatado. Conforme dados da execução orçamentária (peça 5859610), os recursos do FMHIS foram destinados a pequenos empreendimentos, softwares e bônus moradia, demonstrando uma falta de planejamento de empreendimentos de grande impacto que utilizassem os recursos do fundo de maneira efetiva para a política de habitação.

Já o planejamento da política de habitação inserida no PPA 2022-2025 previu na ação 3772 ¹⁵ investimentos em um total de R\$ 278 milhões (despesas de capital) nos 4 anos, conforme tabela abaixo.

Ação 3772/PPA - Metas 60 e 61					
	2022	2023	2024	2025	Total
Despesas correntes	R\$500.000,00	R\$500.000,00	R\$500.000,00	R\$20.500.000,00	R\$22.000.000,00
Despesas de capital	R\$115.936.511,00	R\$87.679.662,00	R\$57.459.402,00	R\$17.590.361,00	R\$278.665.936,00
Total	R\$116.436.511,00	R\$88.179.662,00	R\$57.959.402,00	R\$38.090.361,00	R\$300.665.936,00

Fonte: PPA 2022-2025.

A ação inclui duas metas que dizem respeito a reassentamento de beneficiários da política. A meta 60 constitui na entrega de 1.120 unidades habitacionais de interesse social, enquanto a meta 61 trata da concessão de 1.620 bônus moradia.

As leis orçamentárias (LOAs) previram para a ação 3772 valores expressivos em 2022 e 2023, entretanto, não se pode observar no planejamento municipal, projetos que correspondam a estas previsões de investimentos.

Ação 3772	LOA 2022	LOA 2023	Total
operação de crédito	R\$ 66.095.111		R\$66.095.111,00
vinculado (FMHIS)	R\$ 19.513.115	R\$ 69.577.903	R\$89.091.018,00
tesouro livre	R\$ 2.045.760	R\$ 2.283.177	R\$4.328.937,00
Total	R\$ 87.653.986,00	R\$ 71.861.080,00	R\$159.515.066,00

Fontes: LOA 2022 e 2023.

No site do Sistema de Monitoramento Estratégico, observa-se que os projetos para a meta 60 tem previsão para toda a gestão 2022-25, de recursos no montante de R\$ 6.204.350,33 (peça 5859611). Os projetos indicados no sistema ainda registram início anterior ao desta



gestão, com previsão de conclusão para 2021:

Projeto	Previsão Conclusão	Unidades habitacionais	Unidades Comerciais
Clara Nunes	30/06/2021	40	
Polidoro Charrua	30/09/2021	9	
Porto Novo	10/05/2021	24	
Frederico Mentz		82	
Irmãos Maristas	15/09/2021	540	41
Sr. do Bom Fim	29/07/2021	12	
Total		748	

A previsão de unidades dos projetos ainda somam quantia de moradias inferior à previsão da meta, de 1.120, havendo projeto em fase inicial pelo programa Nacional Pró-Moradia por meio da Caixa Econômica Federal.

A meta 61, referente a Bônus Moradia para auxílio à aquisição de imóveis pelos beneficiários, não indica no site do SME previsões orçamentárias, entretanto pelos dados do SIAPC, constatou-se que em 2022 houve dotação orçamentária autorizada de R\$ 15.961.383,42, não havendo dados para 2023. A execução orçamentária do SIAPC, entretanto, indicou pagamentos realizados de R\$ 3.544.003,99 em 2022 e R\$ 5.432.046,56 até setembro de 2023.

		2022	2023 (até setembro)
Dados SME			
Previsão até 2025	meta 60 - produção habitacional	R\$6.204.350,33	
Previsão até 2025	meta 61 - bônus moradia	sem dados	
Dados SIAPC			
Dotação autorizada	meta 60 - produção habitacional	R\$ 3.764.892,58	sem dados
Pagamentos FMHIS	meta 60 - produção habitacional	R\$ 2.325.238,58	R\$ 362.623,46
Dotação autorizada	meta 61 - bônus moradia	R\$ 15.961.383,42	sem dados
Pagamentos FMHIS	meta 61 - bônus moradia	R\$ 3.544.003,99	R\$ 5.432.046,56
Total Executado FMHIS		R\$5.869.242,57	R\$5.794.670,02

Os valores observados para as duas metas que compõe a ação 3772 - Reassentamento, mostram-se muito aquém da previsão de investimento de R\$ 203.616.173,00 nos anos de 2022 e 2023, sem haver planejamento verossímil de projetos e ações para



atingimento das metas estabelecidas, sendo provável a baixa execução orçamentária dos recursos do FMHIS, possibilitando novas desvinculações por leis que porventura venham a ser editadas nesse sentido.

Detalhamento das demonstrações contábeis

Acerca da Emenda Constitucional nº 109/2021, a qual autoriza desvinculação de superávit financeiro de fundos públicos, é importante transcrever o que a referida Emenda estabelece ¹⁶:

Art. 3º O art. 5º da Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 5º O superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo, exceto os saldos decorrentes do esforço de arrecadação dos servidores civis e militares da União, apurado ao final de cada exercício, poderá ser destinado:

I - à amortização da dívida pública do respectivo ente, nos exercícios de 2021 e de 2022; e

II - ao pagamento de que trata o § 12 do art. 198 da Constituição Federal, nos exercícios de 2023 a 2027.

§ 1º No período de que trata o inciso I do caput deste artigo, se o ente não tiver dívida pública a amortizar, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo será de livre aplicação.

Em que pese a possibilidade da desvinculação do superávit financeiro através da EC nº 109/2021 para fins de pagamento da amortização da Dívida Pública, é importante demonstrar os montantes que foram utilizados nesta finalidade, oriundos do recurso 7903 - FMHIS, nos exercícios de 2021 e 2022, pelo Executivo de Porto Alegre:

Em R\$

Ano Remessa	Jurisdicionado	Código Rubrica	Rubrica	Empenho	Liquidação	Pagamento
				74.274.145,38	74.274.145,38	74.274.145,38
2021	PM DE PORTO ALEGRE	469071010100	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA-CONTRATOS COM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	47.621.192,53	47.621.192,53	47.621.192,53
2021	PM DE PORTO ALEGRE	469071030100	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA-CONTRATADA NO EXTERIOR	22.567.590,12	22.567.590,12	22.567.590,12
2021	PM DE PORTO ALEGRE	469171999903	PARCELAMENTO DE DÉBITOS - RPPS - LEI 12.371/2018 - TERMO 00682/2018	1.998.808,18	1.998.808,18	1.998.808,18
2021	PM DE PORTO ALEGRE	469071020100	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA COM PARCELAMENTOS DE INSS	896.462,42	896.462,42	896.462,42
2021	PM DE PORTO ALEGRE	469071020300	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA COM PARCELAMENTOS DE PASEP	795.199,44	795.199,44	795.199,44



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



2021	PM DE PORTO ALEGRE	469171999901	PARCELAMENTO DE DÉBITOS - RPPS	394.892,69	394.892,69	394.892,69
Status da Seleção:			Ano Empenho: 2021	Código Recurso: 7903 ¹⁷		

Fonte: SIAPC

Em R\$

Ano Remessa	Jurisdicionado	Código Rubrica	Rubrica	Empenho	Liquidação	Pagamento
				55.455.640,70	55.142.446,38	55.074.185,88
2022	PM DE PORTO ALEGRE	469071010100	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA- CONTRATOS COM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	30.235.427,54	30.235.427,54	30.235.427,54
2022	PM DE PORTO ALEGRE	469071030100	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA- CONTRATADA NO EXTERIOR	17.352.485,94	17.352.485,94	17.352.485,94
2022	PM DE PORTO ALEGRE	469171999901	PARCELAMENTO DE DÉBITOS - RPPS	4.223.303,34	4.223.303,34	4.223.303,34
2022	PM DE PORTO ALEGRE	469171999903	PARCELAMENTO DE DÉBITOS - RPPS - LEI 12.371/2018 - TERMO 00682/2018	3.099.208,87	3.099.208,87	3.099.208,87
2022	PM DE PORTO ALEGRE	339039050400	PESQUISA, ESTUDOS PRELIMINARES E PROJETOS	545.215,01	232.020,69	163.760,19
Status da Seleção:			Ano Empenho: 2022	Código Recurso: 7903		

Fonte: SIAPC

Ademais, a postura adotada pelo Município de considerar contabilmente os valores relacionados ao FMHIS para cobertura da insuficiência financeira de seus recursos livres se perpetua por vários exercícios, antes mesmo da edição do Decreto nº 21.021/2021. Conforme consta no Relatório de Contas de Governo da PM de Porto Alegre de 2019 - Processo nº 001134-0200/19-2 (peça 3416565) - e, em especial, no Relatório de Contas Anuais da PM de Porto Alegre de 2020 - Processo nº 000846-0200/20-3, de forma expressamente irregular (peça 4098303), como segue:

Os dados e informações mostram insuficiente disponibilidade financeira para a quitação das despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres do mandato e não pagas dentro do exercício, em desatendimento ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Em razão do saldo negativo de R\$ 144.342.852,66 nas disponibilidades financeiras do Recurso 0001 – Livre solicitou-se ao Jurisdicionado, por meio da Requisição de Documentos e Informações nº 402390 (peça 4098244) , os seguintes esclarecimentos:

1 - Código e denominação dos recursos vinculados utilizados em contrapartida ao saldo negativo registrado no Recurso 001 – Livre; informando o normativo que regula a utilização de suas disponibilidades financeiras, especialmente quando tratar-se de recurso vinculado a Fundo ou Convênio;



2 - Valor utilizado, segregado por recurso vinculado, em contrapartida ao saldo negativo do Recurso 001 – Livre;

3 - Justificativa para utilização dos recursos vinculados em contrapartida ao saldo negativo do Recurso 0001 - Livre;

4 - Instrumento legal que amparou a utilização da disponibilidade financeira relacionada aos referidos recursos vinculados ou indicar a inexistência de normativo;

(...)

Em resposta o Jurisdicionado informou o que segue (peça 4098237) :

Quanto aos itens “1” e “2”, segue abaixo quadro elaborado pela Contadoria Geral do Município, informando o código, denominação e os valores utilizados para cobertura do Vínculo 001 – Livre, na posição de 31/12/2020.

Código, denominação e valores utilizados para cobertura do vínculo 0001 em 31/12/2020		
Código	Denominação	Valor
1225	FUNPROMOB - Fundo Pró-Mobilidade	R\$ 38.290.791,16
7903	FMHIS - Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social	R\$ 106.052.061,50
TOTAL		R\$ 144.342.852,66

Como é de conhecimento público, a pandemia da Covid-19 vem gerando enormes impactos nas finanças dos entes federados, com duplo efeito negativo, em função do aumento da demanda por serviços de saúde e assistência social, elevando as despesas públicas municipais, como também, gerando expressivas perdas econômicas e, por consequência, com grandes reflexos na receita municipal, comprometendo a disponibilidade de fontes de recursos do Tesouro Municipal, os chamados “Recursos Livres”, que financiam os grandes itens de despesa, como Pessoal e Dívida.

Para pelo menos atenuar estes impactos adversos, a Emenda Constitucional nº 109/2021 trouxe algumas medidas, como: estendeu o prazo para quitação do estoque de precatórios de 2024 para 2029; vedou o acúmulo de recursos excedentes nos Outros Poderes, podendo ser compensados no repasse do duodécimo se não devolvidos; e também, possibilitou, pelo seu art. 5º, a reversão do superávit financeiro dos fundos dos entes federados para amortização de suas dívidas públicas.

A autorização de total desvinculação do superávit financeiro dado pela EC 109 vai até 2023, aumentando o caixa à disposição dos entes públicos, visando dar um fôlego aos Tesouros Públicos, tão castigados com a crise decorrente da pandemia e que necessitam, cada vez mais, fazer frente a gastos imprevisíveis e inadiáveis.

No âmbito municipal, o assunto está regulamentado pelo Decreto 21.021, de 05 de maio de 2021, que dispõe sobre a destinação do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo Municipal, apurados ao final de cada exercício para a amortização da dívida pública municipal.

Pelo referido Decreto, os dois fundos constantes no quadro acima tiveram seus superávits financeiros de 31/12/2020 desvinculados, sendo de R\$



114.226.972,66 do FMHIS e R\$ 38.353.586,93 do FUMPROMOB.

Desta forma, em verdade, a indisponibilidade financeira apurada nestes dois vínculos em 31/12/2020 anulou-se posteriormente de forma retroativa, pelo Decreto Municipal nº 21.021/2021.

Em que pese o argumento trazido pelo Ente de que o art. 5º da EC nº 109/2021 permitiu a desvinculação do superávit financeiro dos fundos dos entes federados para amortização de suas dívidas públicas, cabe destacar que segundo o artigo 7º a Emenda Constitucional em questão entra em vigor na data de sua publicação, qual seja, 15 de março de 2021. O Decreto nº 21.021/2021 decretou a desvinculação desde o exercício financeiro de 2020.

Portanto, tal permissão mencionada anteriormente não abrange o exercício de 2020, afastando qualquer possível regularidade apresentada pelo Jurisdicionado em seus esclarecimentos preliminares. Tal entendimento é corroborado pela Nota Técnica nº 9/2021 da Câmara dos Deputados (peça 4098258, p. 16 a 19).

A conclusão da Equipe de Auditoria foi corroborada pela Decisão nº 1C-0565/2022 em novembro de 2022 (peça 4826147 do Processo nº 000846-0200/20-3), que segue:

[...]

foi verificado um valor bastante elevado de insuficiência de disponibilidade financeira para a quitação das despesas empenhadas nos dois últimos quadrimestres do mandato, então, por isso, dados esses 05 apontamentos, e considerando, não existe uma jurisprudência pacífica a respeito pela imposição ou não da penalidade pecuniária, aqui eu reitero a totalidade do Parecer do Doutor Geraldo, em especial Parecer Favorável com ressalvas e a imposição de multa ao Senhor Nelson Marchezan Júnior.

[...]

A Primeira Câmara, por unanimidade, acolhendo o voto da Conselheira-Relatora, por seus jurídicos fundamentos, decide:

a) emitir Parecer sob o n. 21.682, Favorável com ressalvas à aprovação das Contas Anuais do Senhor Nelson Marchezan Junior

(...)

Importante esclarecer que em 2020 os recursos oriundos do FMHIS não foram utilizados pelo Município de Porto Alegre, apenas foram considerados para a cobertura da insuficiência financeira apurada pelo TCE-RS, na esfera de seus relatórios de contas de governo e de contas anuais, ou seja, os valores permaneceram nas contas do Departamento.

Entretanto, no exercício de 2021, constatou-se que houve a transferência dos recursos por meio da análise das observações contidas nas Notas Explicativas das Demonstrações das Variações Patrimoniais - DVP (peça 4091101) do DEMHAB, o qual declarou que:

O Resultado Patrimonial deficitário se justifica pela Desvinculação do Superávit Financeiro de 2020 do FMHIS (Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social) para o FRDM (Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal), no



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



valor de R\$ 114.226.972,66, conforme Decreto nº 21.021/2021.

Como constam nas informações encaminhadas a este Tribunal, em 2021, relativas à receita arrecadada do Ente, a maior parte é proveniente do recurso 7903:

Em R\$

Serviço Regional	Município	Jurisdicionado	Código Recurso	Recurso	Receita Orçada	Receita Realizada
					27.520.841,00	44.726.300,93
SPA	PORTO ALEGRE	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	1088	Financiamento da Contrapartida do PAC/COPA	0,00	802,84
SPA	PORTO ALEGRE	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	1308	Programas de Urbanização - Exceto Operação de Crédito	483.000,00	0,00
SPA	PORTO ALEGRE	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	0001	Recurso Livre - Administração Direta	0,00	64.426,49
SPA	PORTO ALEGRE	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	0400	Recurso Livre - Administração Direta	3.460.473,00	2.425.674,29
SPA	PORTO ALEGRE	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	7903	Recursos Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social	23.577.368,00	42.235.397,31
Status da Seleção:		Mês Remessa: 12		Ano Remessa: 2021		

Fonte: SIAPC

Todavia, as mesmas informações encaminhadas a este Tribunal, acerca da despesa, atestam que apenas uma pequena parte do valor arrecadado no recurso 7903 foi utilizado pelo Departamento:

Em R\$

Ano Remessa	Jurisdicionado	Código Rubrica	Rubrica	Empenho	Liquidação	Pagamento
				5.659.053,15	4.977.968,18	4.728.577,68
2021	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	449051910000	OBRAS EM ANDAMENTO	1.991.427,97	1.550.202,36	1.550.202,36
2021	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	449093040000	INDENIZAÇÃO BÔNUS-MORADIA	1.731.357,89	1.716.047,52	1.466.657,02
2021	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	449051990000	OUTRAS OBRAS E INSTALAÇÕES	996.656,03	882.564,67	882.564,67
2021	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	449092010000	OBRAS E INSTALAÇÕES	770.785,88	770.785,88	770.785,88



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



2021	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	44905180000	ESTUDOS E PROJETOS	125.363,39	25.151,86	25.151,86
2021	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	339039810100	SERVIÇOS BANCÁRIOS	34.251,11	24.005,01	24.005,01
2021	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	335043010100	COOPERAÇÃO	6.607,09	6.607,09	6.607,09
2021	DEM HAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	339093999900	DIVERSAS INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	2.603,79	2.603,79	2.603,79
Status da Seleção:	Ano Empenho: 2021	Ano Remessa: 2021	Código Recurso: 7903			

Fonte: SIAPC

Da análise do Balanço Orçamentário do Departamento, no mesmo exercício de 2021, percebe-se um valor elevado referente à arrecadação das Receitas de Capital em contraste com a Receita Corrente:

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO				
SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas Programa Autentificador de Dados - Versão: 21.0.1.3				
Balanco Orçamentário				
DEP. MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - PORTO ALEGRE				
ORGÃO Nº: 54909				
CNPJ: 92965870000113				
01/01/2021 a 31/12/2021				
a. Quadro Principal - Receitas e Despesas				
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL (a)	PREVISÃO ATUALIZADA (b)	RECEITAS REALIZADAS (c)	SALDO (d - c - b)
RECEITAS CORRENTES (I)	2.396.342,00	2.396.342,00	1.863.338,82	-533.003,18
Receita Patrimonial	789.311,00	789.311,00	652.812,93	-96.498,07
Receita de Serviços	1.097.055,00	1.097.055,00	875.604,46	-221.450,54
Transferências Correntes	483.000,00	483.000,00	0,00	-483.000,00
Outras Receitas Correntes	26.976,00	26.976,00	294.921,43	267.945,43
RECEITAS DE CAPITAL (II)	25.124.499,00	25.124.499,00	42.862.962,11	17.738.463,11
Amortização de Empréstimos	2.308.952,00	2.308.952,00	1.246.963,42	-1.061.988,58
Transferências de Capital	0,00	0,00	1.300.000,00	1.300.000,00
Outras Receitas de Capital	22.815.547,00	22.815.547,00	40.315.998,69	17.500.451,69
RECURSOS ARRECADADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES (III)	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL DAS RECEITAS (IV) = (I + II + III)	27.520.841,00	27.520.841,00	44.726.300,93	17.205.459,63
OPERAÇÕES DE CRÉDITO / REFINANCIAMENTO (V)	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Internas	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Externas	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VI) = (V + V)	27.520.841,00	27.520.841,00	44.726.300,93	17.205.459,63
DEFICIT (VII)	-	-	3.226.819,34	-
TOTAL (VIII) = (VI + VII)	27.520.841,00	27.520.841,00	47.953.120,27	17.205.459,63
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)	-	-	0,00	-

Por sua vez, a execução da despesa apresenta um cenário de elevado gasto na



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Despesas Correntes, diferentemente das Despesas de Capital, suportados pelas transferências recebidas por parte da própria Prefeitura, como é possível constatar em sua Demonstração das Variações Patrimoniais (peça 5859617) no valor de R\$ 48.573.962,97.

Vale lembrar que o mesmo demonstrativo, DVP, assevera que as transferências concedidas alcançaram o montante de R\$ 121.715.492,30.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO						
SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas Programa Autenticador de Dados - Versão: 21.0.1.3						
Balanco Orçamentário						
DEP. MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - PORTO ALEGRE						
ORGÃO Nº: 54909						
CNPJ: 92965870000113						
01/01/2021 a 31/12/2021						
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL (e)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (f)	DESPESAS EMPENHADAS (g)	DESPESAS LIQUIDADAS (h)	DESPESAS PAGAS (i)	SALDO (j - f - g)
DESPESAS CORRENTES (IX)	30.866.976,00	42.436.218,33	39.647.304,79	38.632.606,28	38.103.689,08	2.788.913,54
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	21.056.461,00	29.039.389,59	28.653.661,30	28.487.432,75	28.247.884,99	385.728,20
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	344.767,00	304.393,06	276.766,93	237.292,23	237.292,23	27.626,13
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	9.464.758,00	13.092.435,68	10.716.876,56	9.907.880,30	9.618.511,86	2.375.559,12
DESPESAS DE CAPITAL (X)	41.479.877,00	39.862.699,86	8.305.815,48	7.594.303,38	7.334.519,93	31.556.884,38
INVESTIMENTOS	40.339.808,00	38.962.967,78	7.484.421,12	6.787.265,88	6.527.482,43	31.478.446,66
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	1.140.069,00	899.832,08	821.394,36	807.037,50	807.037,50	78.437,72
RESERVA DE CONTINGÊNCIA (XI)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RESERVA DO RPPS (XII)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL DAS DESPESAS (XIII) = (IX + X + XI + XII)	72.346.853,00	82.298.918,19	47.953.120,27	46.226.908,66	45.438.209,01	34.345.797,92
AMORTIZAÇÃO DA DIV. / REFINANCIAMENTO (XIV)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Interna	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida Externa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Dívida Mobiliária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Dívidas	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SUBTOTAL C/ REFINANCIAMENTO (XV) = (XIII + XIV)	72.346.853,00	82.298.918,19	47.953.120,27	46.226.908,66	45.438.209,01	34.345.797,92
SUPERÁVIT (XVI)	-	-	0,00	-	-	-
TOTAL (XVII) = (XV + XVI)	72.346.853,00	82.298.918,19	47.953.120,27	46.226.908,66	45.438.209,01	34.345.797,92

27/01/2022

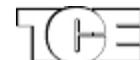
Página 2 de 3

15:14:28

Destaca-se, em especial a Rubrica 3191399 - Outras Obrigações Patronais Diversas - despesa oriunda da Lei Complementar nº 926 de dezembro de 2021 ¹⁸ e que distorceu grande parte das demonstrações contábeis dos Órgãos Municipais, como foi o caso do DEMHAB no final de 2021. A referida Lei foi amplamente criticada por esta Equipe de Auditoria no Processo de Contas Anuais da PM de Porto Alegre de 2021 - Processo Nº 001117-0200/21-9 ¹⁹ - PM DE PORTO ALEGRE (peça 5859612) .

Em R\$

Ano Remessa	Jurisdicionado	Sigla Serviço Regional	Código Rubrica	Rubrica	Empenho	Liquidação	Pagamento
					6.900.000,00	6.900.000,00	6.900.000,00
2021	DEMHAB - Dep. Municipal de Habitação de Porto Alegre	SPA	319113999900	Outras Obrigações Patronais Diversas	6.900.000,00	6.900.000,00	6.900.000,00



Status da Seleção:	Ano Remessa: 2021	Ano Empenho: 2021				
--------------------	-------------------	-------------------	--	--	--	--

Fonte: SIAPC

A exposição do cenário contábil do DEMHAB, mormente quanto ao exercício de 2021, seja pelo registro contábil dos valores do FMHIS para cobertura da insuficiência financeira dos recursos livres, seja pela efetiva desvinculação dos recursos, corrobora o entendimento de que o Executivo Municipal interferiu reiteradamente e de forma negativa nos recursos destinadas ao plano de habitação, desconsiderando o propósito essencial da criação do FMHIS, previsto no artigo 1º da Lei Complementar nº 612/2009:

Art. 1º Fica criado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS - , em atendimento ao disposto na Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, e alterações posteriores.

§ 1º **O FMHIS é um instrumento de política urbana destinado a financiar e a implementar a política habitacional direcionada à população de menor renda**, nos termos do Capítulo IV do Título V da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre - LOMPA.

§ 2º **Os recursos oriundos do FMHIS serão aplicados, prioritariamente, em habitação de interesse social.**

(Grifou-se)

Não obstante o cenário de baixa efetividade e de prejuízos financeiros impostos à política pública habitacional, não foram encontradas evidências de que o Diretor do DEMHAB, também incumbido das funções de Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária e de Presidente do Conselho Gestor do FMHIS, adotou providências para a minimização dos impactos e/ou para advertir o Chefe do Executivo Municipal quanto às consequências negativas das desvinculações de recursos impostas.

Consequências para a administração e sociedade

A falta de recursos suficientes, bem como a estruturação deficiente do órgão implementador das políticas públicas de habitação, levam a um cenário de baixa efetividade das políticas de habitação para as populações mais carentes. O diagnóstico adequado desta baixa eficiência por parte do Município também fica prejudicado pela falta de monitoramento e de revisão da política, editada em 2009.

Deve-se salientar que a política de habitação tem diretrizes que se coadunam com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS das Nações Unidas para 2030, de que o município de Porto Alegre é signatário ^{20 21} , incluindo, mas não se limitando a:

1.4 - Até 2030, garantir que todos os homens e mulheres, particularmente os pobres e vulneráveis, tenham direitos iguais aos recursos econômicos, bem como o acesso a serviços básicos, propriedade e controle sobre a terra e outras formas de propriedade, herança, recursos naturais, novas tecnologias apropriadas e serviços financeiros, incluindo microfinanças;

1.4.1 - Proporção da população que vive em domicílios com acesso a serviços



básicos;

1.4.2 - Proporção da população adulta total com direitos de posse da terra garantidos, com documentação legalmente reconhecida e que percebe os seus direitos à terra como seguros, por sexo e por tipo de posse;

1.5 - Até 2030, construir a resiliência dos pobres e daqueles em situação de vulnerabilidade, e reduzir a exposição e vulnerabilidade destes a eventos extremos relacionados com o clima e outros choques e desastres econômicos, sociais e ambientais;

1.5.4 - Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres;

1.b - Criar marcos políticos sólidos em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza;

1.b.1 - Gastos sociais públicos para os menos favorecidos;

O atingimento destes objetivos também se vêem impactados negativamente pela forma de condução do FMHIS pelo Executivo Municipal.

Em se tratando dos impactos econômicos da pandemia do COVID-19, que motivaram a Emenda Constitucional nº 109, estudos ²² demonstram que foi especialmente impactante sobre as camadas mais vulneráveis da sociedade, mesmo público que foi escolhido pela decisão da gestão para ser impactada também pela retirada de recursos da política de habitação. Ressalte-se ainda o contexto agravante de cheias dos últimos anos que tem levado ao desalojamento de famílias que vivem em áreas de risco no município. Um levantamento do próprio DEMHAB estimou que mais de 20 mil famílias estão expostas a estes riscos em 142 áreas do município ²³.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Lei federal nº 11.124/05, art. 4, I, c) e art. 12, § 3º
- Lei Complementar municipal nº 612/09

Conclusões da equipe de auditoria

A baixa execução orçamentária do FMHIS e a conseqüente baixa efetividade da política habitacional se dá pelo controle centralizado do fundo pelo Executivo Municipal, ao contrário da premissa legal de controle participativo pelo Conselho Gestor (LC nº 612/09). Este problema é antigo e recorrente, conforme diagnosticado na análise do Processo nº 848-0200/20-9 (Seção 4.1.1), sendo necessária a sua correção para atuação independente do DEMHAB ou, no momento, da Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária - SMHARF (Lei nº 12.941/2021), sobre a execução da política habitacional.

Frente ao exposto, recomenda-se que futuras desvinculações de recursos do FMHIS, tendo em vista a edição da Lei Complementar nº 987/23, sejam acompanhadas das devidas justificativas pela opção desse fundo municipal e seus impactos sobre a política pública



de habitação de interesse social, sem deixar de priorizar as políticas para moradores em condições precárias e áreas de risco.

Neste sentido, colam-se aqui os achados da Equipe de Auditoria nas conclusões do Seção 4.1.1 do Processo nº 848-0200/20-9, ainda pendentes de implementação:

- a) necessidade de atualização do Plano Municipal de Habitação;
- b) necessidade de institucionalização da política habitacional;
- c) necessidade de revisão dos objetivos e metas de curto, médio e longo prazos;
- d) necessidade de monitoramento e controle de indicadores e metas da política de habitação;
- e) necessidade de adequada manutenção dos sistemas para levantamento e controle de dados sobre a política habitacional;
- f) necessidade de previsão orçamentária adequada aos objetivos da política de habitação;
- g) necessidade de previsão de quadro de pessoal e estrutura adequada à execução da política de habitação.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	André Luiz de Mello Machado (CPF: 491.656.310-72)
Função:	Secretário Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, Diretor Geral do DEMHAB e Presidente do Conselho Gestor do FMHIS
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Não adotou providências para minimização dos impactos sobre a política habitacional sob sua gestão e/ou para advertir o Chefe do Executivo quanto às consequências negativas da opção pelas desvinculações de recursos impostas ao FMHIS.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva resultou na desvinculação do montante de R\$ 152.580.559,59, nos exercícios de 2021 e 2022, referentes a saldos destes exercícios e anteriores, que deveriam ser aplicados na política habitacional, de sua responsabilidade, ocasionando a diminuição de recursos em momento de especial vulnerabilidade do seu público alvo (COVID-19).
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa visto que, em virtude dos cargos de Secretário da Habitação e Regularização Fundiária, Diretor do Departamento Municipal de Habitação e Presidente do Conselho Gestor do FMHIS, tinha ciência de que a insuficiência e a não aplicação dos recursos vinculados implicaria em prejuízos à política habitacional.
Responsável 2	
Nome:	Nelson Marchezan Junior (CPF: 647.771.540-68)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2017 a 31/12/2020
Conduta:	Deixou de proporcionar a estrutura adequada para execução da política pública da habitação, pela continuada limitação da remessa dos recursos do FMHIS para a execução orçamentária pelo DEMHAB, conforme relatado nas Contas de Gestão de 2016 do DEMHAB (002139-02.00/16-9) e nas Contas Ordinárias do DEMHAB (000848-0200/20-9), e ainda pela edição de lei para destinação de recursos da outorga onerosa de direito construtivo para outro fundo (LC nº 850/19), sem haver revisão do plano de habitação.



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Nexo de causalidade:	As condutas do gestor responsável propiciaram a permanência das irregularidades verificadas na condução da política de habitação, de maneira a haver baixa execução orçamentária do FMHIS e formação de saldo, usado pra cobrir o déficit financeiro do caixa único e, finalmente, desvinculado para pagamento da dívida municipal.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa, visto que a política habitacional desenvolvida de maneira participativa é vinculante, incumbindo-lhe, na condição de Prefeito Municipal, promover a sua fiel execução e monitoramento, sendo responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inciso IV da Lei Orgânica) ao mesmo tempo que não era de sua competência interferir na gestão do FMHIS.
Responsável 3	
Nome:	Sebastião de Araújo Melo (CPF: 159.697.971-20)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Autorizou, por meio da expedição do Decreto nº 21.021/21, a desvinculação dos superávits financeiros do FMHIS, em que pese a ausência de análise crítica quanto ao impacto nas políticas públicas de habitação. Deixou de proporcionar a estrutura adequada para execução da política pública da habitação, pela falta de independência do DEMHAB em conflito com as atribuições da SMHARF, pela continuada limitação da remessa dos recursos do FMHIS para a execução orçamentária pelo DEMHAB, da mesma forma que os gestores anteriores, conforme relatado nas Contas de Gestão de 2016 do DEMHAB (002139-02.00/16-9) e nas Contas Ordinárias do DEMHAB (000848-0200/20-9), e ainda pela reedição de lei declarada inconstitucional, destinando parte dos recursos da outorga onerosa de direito construtivo para outro fundo (LC 946/22) sem haver revisão do plano de habitação.
Nexo de causalidade:	As condutas do gestor responsável propiciaram a permanência das irregularidades verificadas na condução da política de habitação, de maneira a haver baixa execução orçamentária do FMHIS e formação de saldo, usado pra cobrir o déficit financeiro do caixa único e, finalmente, desvinculado para pagamento da dívida municipal.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa, visto que a política habitacional desenvolvida de maneira participativa é vinculante, incumbindo-lhe, na condição de Prefeito Municipal, promover a sua fiel execução e monitoramento, sendo responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inciso IV da Lei Orgânica) ao mesmo tempo que não era de sua competência interferir na gestão do FMHIS.

Notas

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/ndjbs>, consultado em 07/12/2023.
2. Em 23/03/2023, a decisão no processo quanto a este ponto foi por recomendar ao gestor que: "b7) mantenha atualizado o Plano Municipal de Habitação, com revisão das metas, projetos e atividades nele inclusos e com a adequada previsão orçamentária que contemple a necessária reestruturação orgânico-funcional do quadro para os fins de implementação do projeto previsto (item 4.1.1);" O processo já teve trânsito em julgado.
3. A lei que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, Lei nº 11.124 de 2005, prevê, em seu art. 12, que os Estados e Municípios, ao aderirem ao SNHIS, se comprometem a elaborar seus respectivos PLHIS. A apresentação do PLHIS é condição para que os entes federados acessem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS.
4. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/134475>, acesso em 08/11/2023.
5. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/137473>, acesso em 08/11/2023.
6. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/imprensa/anexos_noticias/recomendacaoplanodiretor.pdf, acesso em 08/11/2023.
7. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>, acesso em 08/11/2023.
8. Também relatado no Processo Nº 000848-0200/20-9.
9. Disponível em: <https://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>, acesso em 08/11/2023.
10. R\$36.494.689,16 pela LC nº 946/22 desde 2019, para o FMGT; R\$ 114.226.972,66 em 2021 e R\$ 38.353.586,93 em 2022 para o FRDM< pelo Decreto nº 21.021/21.



11. Disponível em: <https://sul21.com.br/noticias/politica/2023/09/sebastiao-melo-promete-destinar-predio-ocupado-no-centro-a-habitacao-de-interesse-social/>, acesso em 05/12/2023
12. Av. Borges de Medeiros, nº 2244.
13. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/processos/139266>, acesso em 08/11/2023.
14. Soluções habitacionais definitivas, através de novos empreendimentos ou do pagamento de indenizações e de bônus moradia, para famílias de baixa renda que estão em áreas impróprias.
15. Soluções habitacionais definitivas, por meio de novos empreendimentos ou do pagamento de indenizações e de bônus moradia para famílias de baixa renda que estão em áreas impróprias.
16. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc109.htm .
17. RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL.
18. Disponível em: <http://leismunicipa.is/rfjzu>.
19. Pendente de julgamento, consulta realizada em 01/12/2023.
20. Disponível em: https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/2020-02/PCTI_assinado.pdf, acesso em 08/11/2023.
21. Disponível em: <https://www.camarapoa.rs.gov.br/noticias/porto-alegre-tera-nucleo-para-implantacao-da-agenda-da-onu>, acesso em 08/11/2023.
22. Disponível em: <https://cps.fgv.br/impactos-do-covid>, acesso em 08/11/2023.
23. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/demhab/noticias/habitacao-novo-relatorio-aponta-142-areas-de-risco-na-capital>, acesso em 08/12/23.

13.3.6 Ausência de informações da aplicação de recursos do FMHIS e da atuação do Conselho Gestor

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Assim como há falta publicização de informações de interesse coletivo/geral sobre o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal – FRDM e legalmente determinadas, também há constatação de ausência de publicização de informações do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social- FMHIS, em desacordo ao §2º do art. 5º da Lei Complementar Municipal nº 612/2009, ao princípio da publicidade (art. 5º, XXXIII e art. 37, *caput* da Constituição Federal) e aos princípios da transparência e acesso às informações (Leis Federal nº 12.527/2011 e LC nº 101/2000).

Por meio de fiscalização realizada pela Divisão de Auditoria Geral - DAG da Prefeitura de Porto Alegre, foram identificadas as seguintes situações, relatadas no Relatório de Auditoria de Acompanhamento da Gestão nº 103, de 29/11/2022 (peça 5859613) :

Ausência de informações na aplicação de recursos do FMHIS no site do DEMHAB

O parágrafo 2º da Lei Complementar Municipal nº 612/2009 dispõe:

§ 2º O Conselho Gestor do FMHIS promoverá ampla divulgação das formas e dos critérios de acesso aos programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos, de modo a permitir o acompanhamento e a fiscalização pela sociedade.

<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php>, não foram localizados a publicação das metas e a respectiva execução no que tange à aplicação dos recursos do FMHIS.



RECOMENDAÇÃO

Registrar e publicar periodicamente a execução do Plano de Aplicação de Recursos Financeiros aprovado pelo Conselho Gestor do FMHIS.

Obs: esse fato foi confirmado pela equipe de auditoria deste TCE na data de 07/12/2023.

Necessidade de melhoria na transparência da atuação do Conselho Gestor do FMHIS

Conforme resposta do auditado (...), **a aplicação dos recursos do FMHIS é divulgada no DOPA quando da publicação dos extratos de contrato** firmados e registrados para atender às finalidades aprovadas pelo CGFMHIS. Informou, também, que **não há publicação adicional** sobre os demais itens indicados no §2º, art. 5º da Lei Complementar Municipal nº 612/2009. Verifica-se, portanto, que a transparência pública do FMHIS carece das seguintes informações:

- 1) Ampla divulgação das formas e dos critérios de acesso aos programas;
- 2) Das modalidades de acesso à moradia;
- 3) Das metas anuais de atendimento habitacional;
- 4) Dos recursos previstos e aplicados, identificados pelas fontes de origem, das áreas objeto de intervenção, dos números e valores dos benefícios e dos financiamentos e subsídios concedidos;

http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=97, há a opção "Conselho Municipal", porém, não há publicações que permitam à sociedade acompanhar e fiscalizar os projetos e as respectivas execuções:

Adicionalmente, no processo SEI 20.14.00000263-6, consta uma minuta do Regimento Interno Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - CGFMHIS (...) inclusive com análise da PGM (...), porém não há publicação do referido regimento no diário oficial nem menção quanto à aprovação pelos Conselheiros.

RECOMENDAÇÃO Divulgar as formas e os critérios de acesso aos programas habitacionais, conforme previsto no § 2º do art. 5º da Lei Complementar nº 612/2009.

RECOMENDAÇÃO Divulgar as modalidades de acesso à moradia, conforme previsto no § 2º do art. 5º da Lei Complementar Municipal nº 612/2009.

RECOMENDAÇÃO Publicar as metas anuais de atendimento habitacional, conforme previsto no § 2º do art. 5º da Lei Complementar Municipal nº 612/2009.

RECOMENDAÇÃO Publicar os recursos previstos e aplicados, identificando as fontes de origem, as áreas objeto de intervenção, os números e valores dos benefícios e os financiamentos e subsídios



concedidos, conforme previsto no § 2º do art. 5º da Lei Complementar Municipal nº 612/2009.

RECOMENDAÇÃO Aprovar e publicar o Regimento Interno do CGFMHIS.

Em consulta à página da internet do DEMHAB, http://www2.portoalegre.rs.gov.br/demhab/default.php?p_secao=97. e, 07/12/2023, constatou-se que ela não existe mais, sendo direcionada para <https://prefeitura.poa.br/demhab>. Nesse sítio eletrônico também não foram localizadas as informações que deveriam estar publicizadas.

As situações relatadas violam o direito fundamental de acesso à informação dos cidadãos e o Princípio da Publicidade, previstos respectivamente no art. 5º inciso XXXIII e no art. 37, *caput* da CF/88.

Também há infringência a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI), principalmente no que diz respeito às diretrizes previstas nos seus artigos 3º e 8º, *caput*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

[...]

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

Além disso, conforme a Resolução nº 1.142/2021 do TCERS, o descumprimento das exigências de acesso à informação previstas na Lei Federal nº 12.527/2012 poderá ensejar a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas ou julgamento pela irregularidade das contas dos agentes públicos (art. 2º, inc. XIII, 'a').

Consequências para a administração e sociedade

A inércia do Conselho Gestor do FMHIS, cujo Presidente é o Diretor-Geral do DEMHAB, em divulgar as informações em comento prejudica a sociedade, além de dificultar/inviabilizar o controle social sobre a matéria.

Veja-se que o controle social, entendido como a participação do cidadão na gestão pública, é instrumento fundamental para prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania. Para que cumpra seu papel, é preciso que as informações necessárias estejam disponíveis e que



a Administração Pública seja transparente.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso XXXIII, e art. 37, *caput*;
- Lei Federal nº 12.527/2011, art. 3º, inc. I, II e III, art. 8º, *caput*;
- Lei Complementar municipal nº 612/2009;
- Resolução TCE nº 1.142/2021, art. 2º, inc. XIII, 'a'.

Conclusões da equipe de auditoria

A inobservância à divulgação de informações de interesse geral e coletivo vai de encontro ao direito de acesso à informação, ao Princípio da Publicidade, bem como aos preceitos basilares da Lei de Acesso à Informação, prejudicando o controle social e a transparência da gestão pública.

Conforme a Lei Complementar nº 612/2009, o Diretor-Geral do DEMHAB, que é o presidente do Conselho, deveria disponibilizar os meios necessários para o funcionamento e o exercício das competências do Conselho Gestor do FMHIS.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	André Luiz de Mello Machado (CPF: 491.656.310-72)
Função:	Diretor-Geral do DEMHAB e Presidente do Conselho Gestor do FMHIS
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/12/2023
Conduta:	Não divulgou informações do FMHIS exigidas legalmente, prejudicando o exercício do controle social por parte da sociedade e negando informações públicas para os usuários dos serviços habitacionais do município.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva resultou na ausência de transparência das informações relacionadas ao FMHIS, em afronta ao §2º do art. 5º da Lei Complementar Municipal nº 612/2009, ao princípio constitucional da publicidade (art. 5º, XXXIII e art. 37, <i>caput</i> da Constituição Federal) e aos princípios da transparência e acesso às informações (Leis Federal nº 12.527/2011 e LC nº 101/2000).
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e dos cargos e funções ocupados, competindo-lhe, na condição de Diretor Geral do DEMHAB e Presidente do Conselho Gestor do FMHIS, a disponibilização dos meios necessários para o funcionamento e exercício das competências desse conselho, bem como a adoção de providências para a divulgação das informações relativas ao FMHIS (§3º e §5º do art. 4º da Lei Complementar Municipal nº 612/2009).

13.3.7 Fundo Municipal de Iluminação Pública - FUMIP - Desvinculação de recursos destinados à infraestrutura urbana de iluminação pública - Fragilização de Política Pública

Situação encontrada pela equipe de auditoria

O Fundo Municipal de Iluminação Pública - FUMIP foi criado pela Lei nº 9.329/2003¹ instituidora da Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública - CIP, prevista no art.



149-A da Constituição Federal.

A LC nº 840/2018 ² deu nova redação à Lei nº 9.329/2003, explicitando a finalidade do FUMIP, após o cumprimento das obrigações de eventual PPP:

Art 8º [...]

"Art. 7º Fica criado o Fundo Municipal de Iluminação Pública (Fumip), de natureza contábil, administrado pela Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (SMSUrb) ou outro órgão que, porventura, vier a substituí-la.

§ 1º O Fumip constará de Unidade Orçamentária, em separado, no orçamento da SMSUrb, no qual será alocado exclusivamente o serviço descrito no parágrafo único do art. 1º desta Lei, bem como os recursos arrecadados com a CIP nos termos do inc. II do caput do art. 6º A desta Lei.

§ 2º Os rendimentos resultantes de aplicações dos recursos do Fumip terão a mesma destinação e vinculação dos recursos originários.

§ 3º **Os valores constantes do Fumip que constituam excedente da CIP, após o integral cumprimento das obrigações decorrentes de eventual contrato de PPP autorizado e demais despesas relativas à rede de iluminação pública, servirão para financiar ações que tenham por objetivo o custeio de despesas relativas à infraestrutura urbana, especialmente manutenção de calçamento, transformação do sistema elétrico suspenso em fiação subterrânea, retirada de fiação excedente instalada pelo Poder Público Municipal em postes e asseamento dos passeios públicos."**

(Grifou-se)

O Decreto nº 16.944, de 03/02/2011, pouco regulamentou a lei que criou o fundo municipal, mas determinou que:

Art. 1º [...]

[...]

§ 3º Para o Fundo, deverão ser destinados todos os recursos arrecadados com a CIP repassados ao Município, os quais custearão os serviços de iluminação pública, previstos no art. 2º do Decreto nº 15.157, de 27 de abril de 2006.

(Grifou-se)

O Decreto nº 15.157/2006 regulamentou a Lei nº 9.329/2003.

Com a publicação do Decreto municipal nº 20.061/2018, foi autorizada a desvinculação de 30% das receitas de fundos municipais, desde 01/01/2016, e suas transferências para a conta bancária de livre movimentação do Tesouro Municipal, a critério do Secretário Municipal da Fazenda (art. 4º).

Por intermédio da Portaria da SMF nº 5085954, de 10/10/2018, foi informado que o FUMIP teria seus recursos desvinculados, sendo que não constaram estudos e justificativas pela opção de desvinculação de recursos desse fundo público **(peça 5859510)**.



Sobre o assunto, na Informação nº 28/2023 (peça 5325811) foram registrados os seguintes indícios de irregularidades:

[...]

O FUMIP (vínculo 1217) tem sido utilizado como garantia para execução contratual de Parceria Público Privada – PPP da Iluminação Pública, conforme artigo 2º da Lei Complementar nº 840/2018³, lei que autorizou essa PPP. Suas receitas deveriam ser utilizadas na manutenção de um valor mínimo em conta específica, conforme estipulado em contrato, destinado a prover as contrapartidas da parceria. Os recursos ainda são utilizados para remuneração da conta de energia referente à iluminação pública, que tem tendência de redução, em consonância com as metas da PPP e outros serviços auxiliares não previstos na parceria.

A LC nº 840/2018 também estipulou a majoração da alíquota da CIP previamente à concessão, firmada em 2,33% para consumidores residenciais e 7,4% para consumidores não-residenciais, aplicada sobre a tarifa da produção e distribuição de energia conforme a Resolução Normativa nº 414/2010 da ANEEL.

Entretanto, **o contrato centralizado da PPP, bem como a majoração da arrecadação, produziram superávit nas contas deste fundo, sendo que os saldos do FUMIP têm sido revertidos para o FRDM e desvinculados para transferências de recursos para o caixa único (DREM, 30% de suas receitas)**. Como o fundo tem destinação específica, em havendo consolidação da PPP com suficiência de receitas e redução expressiva na conta de energia, os princípios para prestação de serviços a preços módicos à população induz a que haja uma revisão no valor da taxa, para promover a modicidade tarifária. Por exemplo, considerando que há constante desvinculação no limite de 30% das receitas do fundo, poder-se-ia reduzir a CIP em pelo menos 30%.

Consultados os gestores do FUMIP, foi informado não haver estudo para esta redução.

(Grifou-se)

Chama a atenção que a parceria autorizada visou à concessão administrativa, mediante prévia licitação, da prestação dos serviços de iluminação pública (art. 1º da LC nº 840/2018):

[...] compreendendo a implantação, a instalação, a recuperação, a modernização, o melhoramento, a eficientização, a expansão, a operação e a manutenção da rede de iluminação pública, podendo ser incluída a realização de outros investimentos e serviços, atividades inerentes, acessórias ou complementares e a implantação de projetos associados [...].

Sobre os valores revertidos e desvinculados, tem-se que entre 2019 e 2022 parte das receitas realizadas no período foram destinadas para outras finalidades:

				Em R\$	
..



	Receita realizada - Balancete	Disponível (Caixa + Aplicações)	Valor para Reversão ⁴	DREM do ano	Reversão + DREM / Receita Realizada
anos anteriores*			0,00	51.453.799,74	
2019	69.046.930,89	19.048.986,29	10.238.169,80	20.714.036,45	45%
2020	62.416.712,55	1.772.203,59	0,00	18.725.013,77	30%
2021	82.188.433,29	22.719.054,52	0,00	24.629.879,79	30%
2022	88.688.123,37	73.526.730,60	0,00	26.496.800,47	30%
07/2023				15.575.198,76	
			Total DREM	157.594.728,98	
			Total reversão + DREM	167.832.898,78	

Legenda:

Valores corrigidos em relação à Informação nº 28/2023.

* R\$33.130.070,66 de 2016/2017 e R\$18.323.729,08 em 2018.

Em 2023, até julho as desvinculações haviam alcançado o montante de R\$ 15.575.198,76 (peça 5859540). Somando todos os valores de desvinculações e reversões, entre 2016 a julho/2023 deixou de compor o FUMIP o montante de R\$ 167.832.898,78, sendo que só de desvinculações de receitas foram R\$ 157.594.728,98.

O risco que se corre é que o Executivo Municipal, legalmente autorizado a vincular as receitas municipais advindas da Contribuição para Custeio da Iluminação Pública - CIP para os pagamentos das contrapartidas à concessionária da PPP (os excedentes devem ser destinados ao FUMIP - art. 2º e §3º da LC nº 840/2018), tenha recursos insuficientes para tal. Isso em decorrência da opção por desvincular e reverter valores do FUMIP ao Tesouro Municipal e para pagamento de inativos.

Cabe ressaltar que investimentos para transferência da fiação aérea para subterrânea, como define o artigo 7º, § 3º da Lei nº 9.329/2003, é bastante custosa, embora traga benefícios diretos à sociedade, como menor manutenção, menos falhas de fornecimento, bem como ganhos urbanísticos. Para isso, os legisladores pensaram na conformação de reserva de recursos na forma de um fundo específico para este tipo de ação, de maneira a vincular e formar lastro para os investimentos de longo prazo. Em havendo desvinculações constantes para outras finalidades, não há como haver formação de reserva para a política definida pela Lei, fadando a sua aplicação ao fracasso.

Ainda, se considerarmos a modificação da alíquota da CIP em 2018, contrariando o princípio da prestação de serviços a preços módicos, é possível que esteja ocorrendo a cobrança desta contribuição dos municípios em excesso.

Consequências para a administração e sociedade

Mesmo com o permissivo constitucional, coube ao Secretário Municipal da Fazenda da época, Sr. Leonardo Maranhão Busatto, a opção pelos fundos municipais que sofreriam as desvinculações de receitas, considerando as disponibilidades orçamentárias e financeiras e as prioridades de governo. Ora, denota-se que a infraestrutura urbana de iluminação pública não foi uma prioridade governamental, nem a futura contratação de parceria para a prestação dos serviços de iluminação em Porto Alegre – lembrando que a Lei Complementar nº 840 de 27/12/2018 que autorizou a parceria é pouco posterior ao Decreto nº 20.061, de 13/09/2018, e que, como política de governo, deveria ter levado à reconsideração a continuidade das



desvinculações de receitas do FUMIP.

Inclusive, em análise às desvinculações de superávits financeiros autorizadas pelo Decreto municipal nº 21.021/2021, o Secretário Municipal da Fazenda em exercício, Sr. Bruno Breyer Caldas, informou que não seriam desvinculados outros recursos do FUMIP, devido às especificidades de garantias relacionadas a contratos de PPPs (peça 5859618).

Assim, considerando os exercícios de 2016 até julho/2023 **foram desvinculados e revertidos do FUMIP e transferidos para o caixa único R\$ 167.832.898,78** considerando também as reversões de saldos para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal - FRDM, com base na LC nº 869/2019, **sendo R\$ 157.594.728,98 de desvinculações de receitas obtidas com a Contribuição para Iluminação Pública.**

Deixaram de compor os recursos financeiros do FUMIP em torno de R\$ 160 milhões, não mais disponíveis para cumprimento obrigações futuras que venham a decorrer do contrato de Parceria Pública-Privada firmado e para financiar a infraestrutura urbana, como manutenção de calçamento, transformação do sistema elétrico suspenso em fiação subterrânea, retirada de fiação excedente em postes e asseio dos passeios públicos.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Lei Complementar municipal nº 840/2018;
- Decreto municipal nº 16.944, de 03/02/2011.

Conclusões da equipe de auditoria

Frente ao exposto, recomenda-se que as desvinculações de recursos do FUMIP para transferência para caixa único, de livre movimentação, sejam suspensas, até que se apresentem as devidas justificativas pela opção desse fundo municipal, seus impactos sobre a política pública de iluminação pública municipal e a comprovação da necessidade de manutenção da CIP nos atuais patamares para os cidadãos portoalegrenses.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Leonardo Maranhão Busatto (CPF: 003.761.200-02)
Função:	Secretário Municipal da Fazenda
Período de exercício:	01/01/2018 a 31/12/2020
Conduta:	Autorizou a desvinculação de valores do Fundo Municipal de Iluminação Pública para o caixa único municipal, de livre movimentação.
Nexo de causalidade:	A conduta resultou na desvinculação do montante de R\$ 90.892.849,96 do FUMIP, correspondentes aos exercícios de 2016 a 2020, gerando a diminuição de recursos financeiros para o cumprimento de obrigações futuras que venham a decorrer do contrato da Parceria Pública-Privada e para financiar a infraestrutura urbana.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa do responsável, pois a opção pela desvinculação de recursos não foi devidamente precedida de estudos e justificativas, bem como em razão dos riscos de descumprimento de obrigações futuras relativas à PPP e de não execução de melhorias na infraestrutura urbana atinente à iluminação pública do município.
Responsável 2	



Nome:	Rodrigo Sartori Fantinel (CPF: 922.992.530-68)
Função:	Secretário Municipal da Fazenda
Período de exercício:	01/01/2021 a 30/07/2023
Conduta:	Manteve as desvinculações de recursos do FUMIP para o caixa único municipal, de livre movimentação.
Nexo de causalidade:	A conduta resultou na desvinculação do montante de R\$ 66.701.879,01 do FUMIP, correspondentes aos exercício de 2021 a julho/2023, gerando a diminuição de recursos financeiros para o cumprimento de obrigações futuras que venham a decorrer do contrato da Parceria Pública-Privada e para financiar a infraestrutura urbana.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa do responsável, pois a opção pela desvinculação de recursos não foi devidamente precedida de estudos e justificativas, bem como em razão dos riscos de descumprimento de obrigações futuras relativas à PPP e de não execução de melhorias na infraestrutura urbana atinente à iluminação pública do município.

Notas

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/cfsnj>, consultado em 06/09/2023.
2. Disponível em <http://leismunicipa.is/kpswm>, consultado em 25/10/2023.
3. Disponível em <http://leismunicipa.is/kpswm>, consultado em 06/09/2023.
4. Vide item Reversão de Saldos de Fundos Municipais - LC nº 869/2019.

13.3.8 Não formalização da composição do Conselho Gestor do FMASC e não exercício de suas competências

Situação encontrada pela equipe de auditoria

No exame realizado pela equipe técnica sobre a gestão, a operacionalização e a legalidade do FMASC, a Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC informou que o Conselho Gestor deste fundo municipal não foi formalizado.

Conforme o art. 6º da LC nº 744/2014, revogada em 01/09/2023 pela LC nº 985/2023, o FMASC deveria ser gerenciado por um Conselho Gestor, com mandato de 4 anos, sendo permitida a recondução por igual período:

Art. 6º O FMASC será gerenciado por um conselho gestor, nomeado por decreto do Executivo Municipal, para mandato de 4 (quatro) anos, permitida a recondução por igual período.

O art. 7º dispôs sobre a composição do Conselho, totalizando 14 membros. A presidência do conselho deveria ser exercida por 1 dos representantes da EPTC ou da secretaria ao qual o fundo estivesse vinculado, indicado pelo diretor-presidente da EPTC.

O Decreto nº 19.044, de 01/06/2015 ¹, nomeou 13 membros para o Conselho Gestor.

Sobre as competências do Conselho, essas constaram no art. 8 da LC nº 744/2014 e no art. 4º do Decreto nº 18.848/2014:

Art. 8º Ao conselho gestor do FMASC compete:

I - estabelecer diretrizes e fixar critérios para priorização de linhas de ação e alocação de recursos do FMASC;

II - aprovar orçamentos e planos de aplicação e metas, anuais e plurianuais, dos



recursos do FMASC;

III - deliberar sobre as contas do FMASC;

IV - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares aplicáveis ao FMASC, nas matérias da sua competência; e

V - aprovar seu regimento.

[...]

Art. 4º São competências gerais do Conselho Gestor do FMASC:

I - estabelecer diretrizes, de acordo com a Lei Complementar 626, de 2009, e fixar critérios para priorização de linhas de ação e alocação de recursos FMASC;

II - aprovar os planos de aplicação dos recursos do FMASC;

III - deliberar sobre a aprovação das contas do FMASC;

IV - dirimir dúvidas quanto à aplicação das normas regulamentares aplicáveis ao FMASC, nas matérias da sua competência; e

V - aprovar seu Regimento Interno.

§ 1º O Conselho Gestor poderá definir competências específicas em seu Regimento Interno, além das competências gerais atribuídas no "caput" deste artigo.

§ 2º Competirá ao Presidente proporcionar os meios necessários ao exercício das competências do Conselho Gestor do FMASC.

§ 3º Os membros do Conselho Gestor do FMASC representantes da Administração Pública e do Orçamento Participativo serão indicados pelo Executivo Municipal.

§ 4º Os membros do Conselho Gestor do FMASC representantes das entidades do comércio, dos moradores do Município de Porto Alegre e com atuação na promoção do uso da bicicleta, serão indicados pelas respectivas entidades e escolhidos, havendo pluralidade de indicação, pelo Executivo Municipal.

Já quanto as competências do Presidente do Conselho, o art. 5º do Decreto dispôs que:

Art. 5º O Presidente do Conselho Gestor poderá, a qualquer tempo, solicitar informações que possibilitem o acompanhamento, o controle e a avaliação das atividades a cargo do FMASC.

Parágrafo Único - As informações mencionadas no "caput" deste artigo servirão de subsídio às deliberações do Conselho Gestor, em especial, com relação:

I - à execução do Plano de Aplicação;

II - à execução orçamentária que proporcione o acompanhamento da receita e da despesa executada;



III - ao cumprimento das diretrizes e metas estabelecidas para o FMASC;

IV - ao atendimento das ações prioritárias;

V - à aplicação dos recursos oriundos das receitas auferidas nos planos, programas, projetos e ações governamentais e não governamentais relacionados aos objetivos do FMASC;

VI - ao cumprimento das obrigações definidas em convênios e/ou contratos firmados pelo administrador;

VII - à aquisição e controle dos bens patrimoniais adquiridos com recursos do FMASC;

VIII - à situação econômico-financeira do FMASC com base nos demonstrativos contábeis; e

IX - à prestação de contas do FMASC.

Na RDI nº 558278 encaminhada à Prefeitura Municipal de Porto Alegre, foi solicitada a informação sobre a atual composição do Conselho Gestor do FMASC (2019-2023) (peça 5293409) .

Em resposta encaminhada pelo o Gabinete da Presidência da EPTC, foi informado que a formalização via decreto não ocorreu (peça 5859514) :

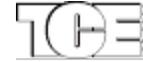
[...] a tramitação referente à composição do conselho FMASC encontra-se no SEI nº 17.16.000017600-4. A minuta de decreto para a formalização da composição do conselho foi informada pela EPTC à SMIM – Secretaria Municipal de Infraestrutura e Mobilidade, para envio à PGM, para aprovação de minuta do Decreto. Contudo, o processo foi encerrado na unidade SEI PGM, sem andamento. Na época, houve reiteração do Diretor Presidente da EPTC ao Secretário SMIM e esta, novamente, encaminhou o expediente à ASSEAEI-LEGIS-PGM para tramitação. Decreto de nomeação dos integrantes do CGFMASC não foi publicado.

Registra-se que apesar de não ter ocorrido a formalização da composição mediante Decreto, foram recebidas indicações para o Conselho e as reuniões do CGFMASC de fato ocorreram.

Apesar de a Auditada ter afirmado que as reuniões do Conselho ocorreram, não houve comprovação do afirmado.

Em consulta ao Processo SEI nº 17.16.000017600-4 ² , verificou-se que a última minuta do Decreto contendo a nomeação dos membros do Conselho Gestor do FMASC foi encaminhada pelo Secretário Municipal de Infraestrutura e Mobilidade - SMIM ³ à Assessoria para Assuntos Especiais e Institucionais Legislativos da Procuradoria Geral do Município - ASSEAEI-LEGIS-PGM em 19/12/2019 (peça 6012882) .

Apesar de nenhum parecer da PGM ter sido anexado ao Processo SEI, esse consta como concluído em 16/04/2020 na referida assessoria, tendo anteriormente tramitado na Procuradoria de Urbanismo e Meio-Ambiente - PUMA, também da PGM. Sem outros documentos incluídos, a tramitação processual da minuta do decreto passou pelos seguintes setores, passados mais de 3 meses após sua conclusão na PGM: Coordenação de Subprefeitura da Secretaria Municipal de Governança CSP-SMGOV (conclusão do Processo da Unidade em



29/07/2020), Secretaria Extraordinária de Mobilidade Urbana - SEMOB-GP (conclusão do Processo da Unidade em 13/08/2020), sendo reaberto pela Diretoria da Presidência da EPTC - DP-EPTC (peça 6012862) .

Browser address: sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1167162&infra_hash=57751193f06e197681c5bdb12fc61b11

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

SEI PMPA - 4.1.2		
12/09/2023 16:27	ARCE-CGM	Processo recebido na unidade
12/09/2023 15:51	ARCE-CGM	Processo remetido pela unidade GAB-EPTC
12/09/2023 15:50	GAB-EPTC	Reabertura do processo na unidade
13/10/2021 14:59	ASSETEC-SMOI	Conclusão do processo na unidade
11/03/2021 18:38	ASSETEC-SMOI	Processo recebido na unidade
23/02/2021 13:39	ASSETEC-SMOI	Processo remetido pela unidade GS-SMOI
03/12/2020 11:43	GS-SMOI	Processo recebido na unidade
17/11/2020 10:56	GS-SMOI	Processo remetido pela unidade DP-EPTC
17/11/2020 10:53	DP-EPTC	Reabertura do processo na unidade
13/08/2020 09:48	SEMOB-GP	Conclusão do processo na unidade
29/07/2020 10:26	CSP-SMGOV	Conclusão do processo na unidade
16/04/2020 10:28	ASSEAEI-LEGIS-PGM	Conclusão do processo na unidade
30/12/2019 16:57	PUMA-PGM	Conclusão do processo na unidade
23/12/2019 11:33	ASSEAEI-LEGIS-PGM	Processo recebido na unidade
19/12/2019 09:39	ASSEAEI-LEGIS-PGM	Processo remetido pela unidade GS-SMIM
19/12/2019 09:05	GS-SMOI	Registro de documento externo público 9110508 (Minuta de Decreto)

Em 17/11/2020, a Diretoria da EPTC solicitou à SMIM (posterior SMOI) informações sobre as tramitações da minuta (peça 6012863) . Em que pese as duas nomenclaturas e o processo ter estado nessa Secretaria por praticamente 1 ano, entre 17/11/2020 a 13/10/2021, quando foi dado como concluído, nada foi oficialmente informado.

Consequências para a administração e sociedade

A falta de formalização da existência e da composição do Conselho Gestor fragilizou o exercício de suas competências, como o estabelecimento de diretrizes e fixação critérios para priorização de linhas de ação e alocação de recursos do FMASC; aprovação de orçamentos e planos de aplicação e metas dos recursos do fundo; deliberação sobre suas contas; e falta de publicização de informações sobre o fundo.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Princípio constitucional da Legalidade;
- Lei Complementar municipal nº 744/2014;
- Decreto municipal nº 18.848/2014.



Conclusões da equipe de auditoria

Como se vê, questionada sobre o exercício de competências do Conselho Gestor, como a aprovação dos Planos de Aplicação de recursos de 2019 a 2023, a resposta foi "não há" (peça 5859514). Aliás, sequer foram apresentados os documentos nos quais deveria ter manifestação do Conselho Gestor.

Na RDI nº 558278 encaminhada à Auditada foi solicitada a apresentação dos planos anuais de aplicação de recursos do FMASC, as prestações de contas, o relatório anual de gestão do municipal e demais documentos que pudessem comprovar as competências do Conselho Gestor. A resposta dada pela EPTC foi idêntica "não há".

Tendo em vista a tramitação do Processo SEI da minuta em diversos setores, sem formalização desses andamentos, não é possível averiguar outros responsáveis pela não edição do decreto de composição do Conselho Gestor, sendo somente verificada a conduta omissiva dos Administradores responsáveis para o devido funcionamento do FMASC.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Nelson Marchezan Junior (CPF: 647.771.540-68)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2017 a 31/08/2020
Conduta:	Omitiu-se quanto à adoção de providências para a expedição de decreto com a definição dos integrantes do Comitê Conselho do Gestor do FMASC, enquanto Chefe do Poder Executivo.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva resultou na ausência da designação dos membros integrantes do Conselho Gestor do FMASC e no não exercício de competências legalmente estabelecidas (art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 744/2014).
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa pelo responsável, pois compete privativamente ao Prefeito Municipal, conforme o artigo 94, inc. IV, da Lei Orgânica, expedir decretos regulamentadores em nome do Poder Executivo, cabendo-lhe a expedição de decreto para nomeação dos membros integrantes do Conselho Gestor do FMASC, nos termos do art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 744/2014.
Responsável 2	
Nome:	Sebastião de Araújo Melo (CPF: 159.697.971-20)
Função:	Prefeito
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Omitiu-se quanto à adoção de providências para a expedição de decreto com a definição dos integrantes do Comitê Conselho do Gestor do FMASC, enquanto Chefe do Poder Executivo.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva resultou na ausência da designação dos membros integrantes do Conselho Gestor do FMASC e no não exercício de competências legalmente estabelecidas (art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 744/2014).
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa pelo responsável, pois compete privativamente ao Prefeito Municipal, conforme o artigo 94, inc. IV, da Lei Orgânica, expedir decretos regulamentadores em nome do Poder Executivo, cabendo-lhe a expedição de decreto para nomeação dos membros integrantes do Conselho Gestor do FMASC, nos termos do art. 8º da Lei Complementar Municipal nº 744/2014.

Notas



1. Disponível em <http://leismunicipa.is/unfoa>, consultado em 01/12/2013.
2. Disponível em https://sei.procempa.com.br/sei/processo_acesso_externo_consulta.php?id_acesso_externo=1167162&infra_hash=57751193f06e197681c5bdb12fc61b11, consultado durante o período de execução da auditoria
3. No histórico do Processo consta que o documento tramitou na Secretaria Municipal de Obras e Infraestrutura - SMOI, porém essa só foi criada no ano seguinte, por intermédio da Lei Complementar nº 897/2021, disponível em <http://leismunicipa.is/hiyvb>.

13.3.9 Falta de operacionalização do FMASC por não exercício das atribuições da EPTC e da Secretaria de Mobilidade

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Não houve comprovação por parte da Empresa Pública de Transporte e Circulação - EPTC e da Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana - SMMU de que suas atribuições foram exercidas para operacionalizar o FMASC, o que contribuiu para a inatividade do fundo municipal.

O FMASC, conforme o art. 2º da LC nº 744/2014, à época da promulgação da lei, foi vinculado à Secretaria Municipal de Transportes - SMT e à EPTC. Atualmente, está vinculado à SMMU.

Para sua operacionalização, no Decreto nº 18.848/2014, que regulamentou a LC nº 744/2014, foram atribuídas seguintes funções ao fundo municipal:

Art. 3º O FMASC ficará vinculado à Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) e à Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), aos quais compete a sua operacionalização, cabendo-lhes as seguintes atribuições:

I - aplicar os recursos do FMASC, de acordo com o Plano de Aplicação previsto no § 2º do art. 2º deste Decreto;

II - preparar e apresentar ao Conselho Gestor, demonstração mensal da receita e da despesa executada do FMASC;

III - emitir e assinar notas de empenho, cheques e ordens de pagamento de despesa do FMASC;

IV - dar cumprimento às obrigações definidas em convênios ou contratos firmados;

V - manter os controles necessários à execução orçamentária do FMASC;

VI - manter o controle dos bens patrimoniais adquiridos com recursos do FMASC;

VII - encaminhar à Controladoria-Geral do Município (CGM) da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF):

a) mensalmente, demonstração da receita e da despesa; b) trimestralmente, inventário de bens materiais; e c) anualmente, inventário dos bens móveis e imóveis do FMASC;

VIII - providenciar junto à CGM, para que na demonstração fique indicada a situação econômico-financeira do FMASC;

IX - apresentar ao Conselho Gestor, a análise e a avaliação da situação



econômico-financeira do FMASC, de acordo com os demonstrativos;

X - manter o controle dos contratos e convênios firmados com instituições governamentais e não governamentais;

XI - manter o controle da receita do FMASC; e

XII - encaminhar ao Conselho Gestor relatório mensal de acompanhamento e avaliação do Plano de Aplicação de recursos do FMASC.

Por intermédio da RDI nº 558278 (peça 5293409), foi solicitada a apresentação de documentação comprobatória quanto à operacionalização do FMASC pela EPTC e pela secretaria ao qual o fundo está atualmente vinculado.

Em retorno, somente foi informado que (peça 5859514) :

[...]: a EPTC mantém o registro de investimentos realizados em ciclovias, conforme explicitados no item 5 da presente requisição.

Além disso, considerando o que dispõe o artigo 5º da Lei Complementar nº 744/2014, buscando acertadamente realizar o acompanhamento destes investimentos e ter certeza quanto à interpretação do dispositivo legal, a EPTC e a SMIM realizaram consulta à Procuradoria Municipal, no ano de 2020 (documento nº 11630176 - SEI nº 20.16.000032448-4) , a qual gerou parecer sobre o tema, conforme documento 24787916 (peça 5859614) e 24788062 (peça 5859635) .

Especificamente no item 13 da RDI, solicitou-se a comprovação do encaminhamento à CGM da documentação necessária ao registro, controle e prestação de contas, dentro dos prazos e procedimentos estabelecidos nos atos normativos e legislação vigentes. A resposta foi: "*não há*" (peça 5859514) .

Também de forma específica foi solicitada a comprovação da realização de inventário anual dos bens e direitos adquiridos com recursos do FMASC, que pertencem à Prefeitura Municipal (período 2019-2022). A resposta foi "*não há aquisições de bens e direitos*" (peça 5859514) .

Sobre a falta de respostas e as atribuições da EPTC e das Secretarias que atuam em transversalidade, a EPTC esclareceu que (peça 5859514) :

[...] esclarecemos que dois fatores contribuem para a não integralidade de resposta às informações solicitadas.

Primeiramente, a sequência de reformas administrativas e novas estruturas de Secretarias, com alterações de competências, estrutura de pessoal, aparelhamento, acarretam mudanças e tempos diferentes de continuidade a determinados projetos. Embora salutar a reorganização administrativa, também é fato que a demanda de projetos e de prioridades em Secretarias com mais de um tema (como ocorreu quando da criação da SMIM- Infraestrutura e Mobilidade), pode ocasionar dificuldades para o desenvolvimento de programas, dada a especificidade da matéria ou mesmo sobreposição de competências.

O esclarecimento acima é oportuno pois desde que criada a SMMU - Secretaria



Municipal de Mobilidade Urbana, o tema mobilidade vem sendo tratado com a complexidade e com a importância merecida, e com a busca de novas soluções e continuidade de projetos.

Cumpra referir, portanto, para finalidade de registro, que nos termos da Lei Complementar nº 744/2014, artigo 2º, o FMASC - está vinculado a SMIM e EPTC:

[...]

No Decreto Municipal nº 18.848, de 14 de novembro de 2014, artigo 3º, mantem-se as atribuições e elucida-se esta vinculação:

Art. 3º. O FMASC ficará vinculado à Secretaria Municipal dos Transportes (SMT) e à Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), aos quais compete a sua operacionalização, cabendo-lhes as seguintes atribuições(...)

Observe-se que a SMT – Secretaria Municipal de Transportes- foi extinta, conforme artigo 13 da Lei Complementar n. 810/2017, foi incorporada expressamente à SMIM, bem como todas as competências anteriormente atribuídas às secretarias municipais (extintas pelos incisos. XI e XII, do art. 13, conforme previu o artigo 17, da Lei Complementar nº 817/2017).

Posteriormente, em 2021, nos termos Lei Complementar nº 897/2021, foi instituída a SMMU (competências no artigo 3º, inciso XI) e no artigo 47 prevista a transferência das competências da antiga SMIM para a SMMU.

Art. 47. As competências e as incumbências estabelecidas em lei para as secretarias e órgãos transformados, desmembrados e alterados por esta Lei Complementar ficam transferidas para as secretarias e órgãos que receberem as atribuições.

Além das reformas administrativas, no período da pandemia os esforços foram direcionados e priorizados para serviços públicos que contribuíssem ao atendimento da população e à continuidade do transporte público. Algumas medidas como a diminuição da utilização do orçamento pelas secretarias também conduziam às limitações de investimentos, novas obras (portanto contrapartidas que poderiam sugerir), campanhas, etc.

Consequências para a administração e sociedade

A não operacionalização do FMASC por quem deveria fazê-la - EPTC e SMMU (antiga SMIM/SMT), tornou o fundo municipal inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas cicloviárias do município.

Sobre os problemas do transporte cicloviário de Porto Alegre, a própria mídia jornalística demonstra que a política pública de implementação de ciclovias não vem sendo atendida pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o que também está diretamente ligado à não perfectibilização das propostas do Plano Diretor Cicloviário Integrado (LC nº 626/2009), o qual completará 15 anos em 2024 e que previa a construção de 495 quilômetros de vias exclusivas para bicicletas na cidade.

Notícia de 06/03/2023 - Jornal Matinal ¹

167



Trata da revisão do Plano Diretor Ciclovitário (PDCI). Na notícia consta que "apenas 77 quilômetros dos 495 previstos" foi alcançado.

Foi destacado que "conectar trechos já existentes foi uma das demandas feita nos encontros promovidos pela Prefeitura". Também existem pedidos de expansão da malha ciclovitária para áreas escolares e da saúde, além de campanhas de educação voltada aos ciclistas.

Notícia de 06/12/2023 - Jornal Matinal ²

Fechada desde o dia 6 de setembro, uma das principais vias para o deslocamento de ciclistas na capital vai seguir sem bicicletas por tempo indeterminado. Segundo a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana, o estudo geotécnico necessário para avaliar as causas do desmoronamento dos taludes está sob a responsabilidade do DMAE e deve ficar pronto apenas no início de fevereiro, e não mais em dezembro, como era previsto. Só depois será possível identificar as medidas necessárias para a reconstrução das partes erodidas depois das fortes chuvas que atingiram a cidade neste ano. Vale lembrar que em julho uma parte da pista próxima ao Planetário já havia sido bloqueada. A prefeitura espera liberar alguns trechos em até 30 dias. Até lá, a orientação é que os ciclistas dividam as calçadas com os pedestres. Ao menos um dos segmentos afetados foi construído a partir de uma contrapartida de uma construtora, estratégia que vem sendo utilizada de forma recorrente pela prefeitura desde 2017, conforme mostrou a Matinal em março. **Porto Alegre tem hoje 79,91 km de malha ciclovitária e uma promessa da gestão Melo de chegar a 100 km até o final de 2024. Para atingir a meta, o executivo vai ter que acelerar o ritmo, já que, no primeiro semestre deste ano, foram implementados apenas 2 novos quilômetros de ciclorrotas.**

(Grifou-se)

Notícia de 15/12/2023 - Jornal Matinal ³

Porto Alegre avança apenas 2,9 quilômetros em ciclovias em 2023

Ritmo de novas vias despencou neste ano, mas empréstimo aprovado pela Câmara pode garantir recursos para ampliar malha em mais de 50%

Apesar da expectativa de crescimento, após a aprovação da contratação de um empréstimo para a construção de ciclovias, o ano de 2023 vai terminando com pouco avanço na rede de rotas para bikes em Porto Alegre. Ao longo dos últimos 12 meses, foram apenas 2,9 quilômetros a mais de faixas exclusivas para bicicletas na capital [...]

Hoje, a malha ciclovitária na cidade está em 79,91 quilômetros, segundo a Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana (SMMU). A partir deste cenário, para cumprir a promessa de chegar a 100 quilômetros de ciclovias até o fim de seu mandato, que termina em dezembro de 2024, o prefeito Sebastião Melo (MDB) teria de implementar em um só ano o que inaugurou ao longo de seus três primeiros anos de gestão – o que totaliza 21,51 quilômetros.



[...]

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Princípio constitucional da Legalidade;
- Lei Complementar municipal nº 744/2014;
- Decreto municipal nº 18.848/2014;
- Lei Complementar municipal nº 626/2009 - Plano Diretor Cicloviário Integrado.

Conclusões da equipe de auditoria

Em decorrência da não operacionalização do FMASC pela EPTC e pelas SMIM e SMMU, houve prejuízo nos investimentos para a manutenção e construção de ciclovias em Porto Alegre, sendo que a execução de ciclovias, ciclofaixas e similares se mostrou muito aquém das metas previstas no Plano Cicloviário municipal.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Marcelo Soletti de Oliveira (CPF: 914.302.080-15)
Função:	Diretor-Presidente da EPTC
Período de exercício:	01/01/2018 a 28/02/2019
Conduta:	Omitiu-se quanto ao exercício de atribuições legalmente previstas para a operacionalização do FMASC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável resultou na não operacionalização do FMASC, tornando o fundo inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas relativas à implantação do Sistema Cicloviário, haja vista o prejuízo aos investimentos para manutenção e construção de ciclovias e o consequente não atingimento das metas previstas no Plano Cicloviário Municipal.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois competia-lhe, na condição de Diretor-Presidente da EPTC, o exercício das competências legalmente atribuídas ao órgão, relativas à operacionalização do FMASC (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 714/2014 e art. 3º do Decreto nº 18.848/2014).
Responsável 2	
Nome:	Fábio Berwanger Juliano (CPF: 707.279.880-34)
Função:	Diretor-Presidente da EPTC
Período de exercício:	01/03/2019 a 24/01/2021
Conduta:	Omitiu-se quanto ao exercício de atribuições legalmente previstas para a operacionalização do FMASC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável resultou na não operacionalização do FMASC, tornando o fundo inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas relativas à implantação do Sistema Cicloviário, haja vista o prejuízo aos investimentos para manutenção e construção de ciclovias e o consequente não atingimento das metas previstas no Plano Cicloviário Municipal.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois competia-lhe, na condição de Diretor-Presidente da EPTC, o exercício das competências legalmente atribuídas ao órgão, relativas à operacionalização do FMASC (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 714/2014 e art. 3º do Decreto nº 18.848/2014).
Responsável 3	
Nome:	Paulo Roberto da Silva Ramires (CPF: 652.237.720-91)

169



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Função:	Diretor-Presidente da EPTC
Período de exercício:	25/01/2021 a 04/07/2023
Conduta:	Omitiu-se quanto ao exercício de atribuições legalmente previstas para a operacionalização do FMASC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável resultou na não operacionalização do FMASC, tornando o fundo inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas relativas à implantação do Sistema Ciclovitário, haja vista o prejuízo aos investimentos para manutenção e construção de ciclovias e o consequente não atingimento das metas previstas no Plano Ciclovitário Municipal.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois competia-lhe, na condição de Diretor-Presidente da EPTC, o exercício das competências legalmente atribuídas ao órgão, relativas à operacionalização do FMASC (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 714/2014 e art. 3º do Decreto nº 18.848/2014).
Responsável 4	
Nome:	Elizandro Silva de Freitas Sabino (CPF: 769.153.950-91)
Função:	Secretário Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana
Período de exercício:	01/01/2018 a 05/04/2018
Conduta:	Omitiu-se quanto ao exercício de atribuições legalmente previstas para a operacionalização do FMASC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável resultou na não operacionalização do FMASC, tornando o fundo inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas relativas à implantação do Sistema Ciclovitário, haja vista o prejuízo aos investimentos para manutenção e construção de ciclovias e o consequente não atingimento das metas previstas no Plano Ciclovitário Municipal.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois competia-lhe, na condição de Secretário Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, o exercício das competências legalmente atribuídas ao órgão, relativas à operacionalização do FMASC (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 714/2014 e art. 3º do Decreto nº 18.848/2014).
Responsável 5	
Nome:	Marcelo Gazen (CPF: 812.790.510-00)
Função:	Secretário Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana
Período de exercício:	11/06/2019 a 31/12/2020
Conduta:	Omitiu-se quanto ao exercício de atribuições legalmente previstas para a operacionalização do FMASC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável resultou na não operacionalização do FMASC, tornando o fundo inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas relativas à implantação do Sistema Ciclovitário, haja vista o prejuízo aos investimentos para manutenção e construção de ciclovias e o consequente não atingimento das metas previstas no Plano Ciclovitário Municipal.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois competia-lhe, na condição de Secretário Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, o exercício das competências legalmente atribuídas ao órgão, relativas à operacionalização do FMASC (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 714/2014 e art. 3º do Decreto nº 18.848/2014).
Responsável 6	
Nome:	Adao de Castro Junior (CPF: 522.694.500-00)
Função:	Secretário Municipal de Mobilidade Urbana
Período de exercício:	14/03/2022 a 31/08/2023
Conduta:	Omitiu-se quanto ao exercício de atribuições legalmente previstas para a operacionalização do FMASC.



Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável resultou na não operacionalização do FMASC, tornando o fundo inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas relativas à implantação do Sistema Cicloviário, haja vista o prejuízo aos investimentos para manutenção e construção de ciclovias e o consequente não atingimento das metas previstas no Plano Cicloviário Municipal.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois competia-lhe, na condição de Secretário Municipal de Mobilidade Urbana, o exercício das competências legalmente atribuídas ao órgão, relativas à operacionalização do FMASC (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 714/2014 e art. 3º do Decreto nº 18.848/2014).
Responsável 7	
Nome:	Luciano Brasiliense Marcantonio (CPF: 724.400.740-04)
Função:	Secretário Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana
Período de exercício:	06/04/2018 a 10/06/2019
Conduta:	Omitiu-se quanto ao exercício de atribuições legalmente previstas para a operacionalização do FMASC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável resultou na não operacionalização do FMASC, tornando o fundo inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas relativas à implantação do Sistema Cicloviário, haja vista o prejuízo aos investimentos para manutenção e construção de ciclovias e o consequente não atingimento das metas previstas no Plano Cicloviário Municipal.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois competia-lhe, na condição de Secretário Municipal de Infraestrutura e Mobilidade Urbana, o exercício das competências legalmente atribuídas ao órgão, relativas à operacionalização do FMASC (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 714/2014 e art. 3º do Decreto nº 18.848/2014).
Responsável 8	
Nome:	Luiz Fernando Salvadori Záchia (CPF: 220.946.440-49)
Função:	Secretário Municipal de Mobilidade Urbana
Período de exercício:	01/01/2021 a 13/03/2022
Conduta:	Omitiu-se quanto ao exercício de atribuições legalmente previstas para a operacionalização do FMASC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável resultou na não operacionalização do FMASC, tornando o fundo inativo o que impactou negativamente na efetivação das políticas públicas relativas à implantação do Sistema Cicloviário, haja vista o prejuízo aos investimentos para manutenção e construção de ciclovias e o consequente não atingimento das metas previstas no Plano Cicloviário Municipal.
Culpabilidade:	Era exigível do responsável conduta diversa, diante do contexto que o cercava e do cargo ocupado, pois competia-lhe, na condição de Secretário Municipal de Mobilidade Urbana, o exercício das competências legalmente atribuídas ao órgão, relativas à operacionalização do FMASC (art. 2º da Lei Complementar Municipal nº 714/2014 e art. 3º do Decreto nº 18.848/2014).

Notas

1. Disponível em <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/revisao-do-plano-cicloviario-porto-alegre-2024/>, consultado em 07/12//2023.
2. Disponível em <https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/newsletter/ciclovias-da-ipuranga-3-meses-fechada-e-sem-previsao-para-reabrir/>, consultado em 07/12/2023.
3. Disponível em https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/porto-alegre-ciclovias-2023/?utm_source=Assinantes&utm_campaign=14d075d99a-EMAIL_CAMPAIGN_2023_12_14_06_22_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_f2aedf2426-%5BLIST_EMAIL_ID%5D&mc_cid=14d075d99a&mc_eid=6b49dd6012, consultado em 16/12/2023.

13.3.10 Recursos do FMASC previstos nos PPAs e nas LOAs não aplicados nas



políticas públicas cicloviárias. Não atingimento de metas.

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Verificou-se que, mesmo com as previsões legal e orçamentária de recursos para o FMASC, praticamente não houve movimentações financeiras na conta bancária do fundo. Constatou-se a falta de ingressos de recursos financeiros no FMASC e a não realização de despesas por esse fundo. O Executivo Municipal também não aportou recursos próprios no fundo para a implantação de políticas públicas, ações e campanhas relativas ao sistema cicloviário municipal.

A Lei Complementar nº 744/2014, que instituiu o FMASC, definiu quais deveriam ser as receitas para serem aplicadas no desenvolvimento do sistema cicloviário na capital:

Art. 5º Comporão o FMASC receitas oriundas de:

I - contrapartidas à construção de empreendimentos considerados como Projeto Especial de Impacto de 1º, 2º ou 3º Grau, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores, e no art. 24 da Lei Complementar nº 626, de 2009, alterada pela Lei Complementar nº 710, de 2013;

II - doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, de entidades e organismos de cooperação nacionais e internacionais e de organizações governamentais e não governamentais;

III - transações penais, medidas compensatórias e termos de ajustamento de conduta, firmados com o Ministério Público;

IV - aplicações financeiras, operacionais e patrimoniais realizadas com receitas do FMASC, de outros fundos ou de programas que a esse venham a ser incorporados, na forma do regulamento;

V - convênios firmados com outras entidades;

VI - aporte anual, pelo Executivo Municipal, equivalente a 20% (vinte por cento) do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC, na forma de execução de obras cicloviárias, programas educativos ou pecúnia; e

VII - outras fontes que venham a ser legalmente constituídas para a execução das políticas públicas destinadas à implantação do sistema cicloviário municipal e lhe sejam designadas.

[...]

§ 5º Não havendo a integralização pelo Executivo Municipal dos 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo, a EPTC fará aporte de saldo remanescente ao FMASC, devendo o Executivo Municipal repassar anteriormente tal quantia a essa empresa.

§ 6º Do montante dos 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste



artigo, serão descontados os valores investidos em programas e políticas públicas de investimento que contemplem a construção de ciclovias, bem como em campanhas que priorizem o pedestre, o ciclista e a acessibilidade universal.

§ 7º Após a implantação da rede prevista no Plano Diretor Ciclovitário Integrado, serão cessados os 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo, passando a ser aplicado, a título de manutenção e programas educativos, o equivalente a, no mínimo, 2% (dois por cento) do valor líquido arrecadado com multas de trânsito.

§ 8º Anualmente, serão apurados e publicizados, no site do Executivo Municipal e no Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre (DOPA-e), o montante arrecadado com multas de trânsito, bem como o valor equivalente aos 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo e o valor efetivamente aplicado na construção de ciclovias, em programas e políticas públicas de investimentos que contemplem as ciclovias, em campanhas que priorizem os pedestres, os ciclistas e a acessibilidade universal e em seus programas educativos.

(Grifou-se)

A política pública de implantação de rede de ciclovias e equipamentos complementares, conforme proposto no Plano Diretor Ciclovitário Integrado (Lei Complementar Municipal nº 626/2009) ¹, por intermédio também do FMASC, constou nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) da gestão do administrador responsável no período de aprovação do plano - Sr. José Fortunatti:

- LOA 2015, pg. 270 ²;
- LOA 2016, pg. 294 ³; e
- LOA 2017, pgs. 255 e 256 ⁴.

Os recursos seguiram sendo previstos nas leis orçamentárias da gestão municipal posterior, do Prefeito Nelson Marchezan Jr.:

- LOA 2018, pg. 342 ⁵;
- LOA 2019, pg. 441 ⁶;
- LOA 2020, pg. 596 ⁷; e
- LOA 2021, pg. 545 ⁸.

Já no Plano Plurianual da atual gestão municipal - PPA 2022-2025 ⁹ - do Prefeito Sebastião de Araújo Melo, foi destacada a incorporação de prioridades, de indicadores de desempenho e de metas quantitativas e qualitativas estabelecidos no Programa de Metas (Prometa). O Prometa é um instrumento de gestão e de controle social, por meio da prestação de contas do governo municipal, adotado pela atual gestão para o período de 2021 a 2024 ¹⁰. Foi dividido em 4 eixos, entre eles o de serviços públicos que englobou a meta 34 "ampliar de 58,86 para 138km a infraestrutura ciclovitária implantada" ¹¹. Esse índice, medido em quilômetros, considera o somatório de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas no município.

Assim, o PPA atual também previu a destinação de recursos do FMASC para implementar políticas públicas, ações e campanhas relativas ao Sistema Ciclovitário Municipal, com a previsão de despesas na ordem de R\$ 11 milhões anuais (pgs. 190 e 191 do PPA 2022-2025).



Ação: 3801 - CICLOVIÁRIO - FMASC

Descrição: Aplicação de recursos do Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário - FMASC.

Finalidade: Implementar políticas públicas, ações e campanhas relativos ao Sistema Cicloviário Municipal.

Produto: Aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Apoio à Implantação do Sistema Cicloviário - FMASC

	2022	2023	2024	2025
Metas:	25	50	75	100

Unid. Medida: Percentual (acumulado)

Secretaria Municipal de Planejamento e Assuntos Estratégicos

135



Prefeitura Municipal de Porto Alegre

PPA 2022-2025

	2022	2023	2024	2025	TOTAL
Despesas Correntes	0	0	0	0	0
Despesas de Capital	11.000.000	11.000.000	11.000.000	11.000.000	44.000.000
TOTAL GERAL	11.000.000	11.000.000	11.000.000	11.000.000	44.000.000

A Lei Orçamentária Anual de 2023 ¹² do Município de Porto Alegre registrou recursos em menor valor, uma previsão orçamentária de R\$ 1 mil no ano (pg. 76), **mil vezes menor do que o previsto no PPA.**

Importante registrar que as leis orçamentárias referidas foram devidamente aprovadas pelos representantes da população portoalegrense, no Legislativo Municipal. Ou seja, **a continuidade do FMASC foi adotada como parte integrante da política pública de expansão cicloviária municipal pelo Executivo Municipal, com aprovação do Legislativo.**

Todavia, apesar da previsão orçamentária, constatou-se a falta de ingressos de recursos e a realização de despesas no período em análise.

13.3.10.1. Falta de ingressos de receitas nos FMASC

Nos exames realizados pela equipe de auditoria, por intermédio da RDI nº 558278 foi solicitada a relação dos valores auferidos pelo FMASC entre 2019 ao 1º semestre de 2023 e os extratos da conta bancária específica na qual os recursos foram depositados.

Somente foi prestada a seguinte informação (peça 5859514) :

RESPOSTA: a respeito de recursos depositados no Fundo há valores revertidos, conforme Guia Extraorçamentária, documento 24788135, Recibo de Pagamento, documento 24788240, efetuado em 10/10/2019 conforme registro da Divisão de Execução Financeira- TM/SMF.

Na documentação anexa à manifestação da EPTC, verificou-se que o único valor depositado na conta do FMASC foi de R\$ 39.221,66 (peça 5859619) (peça 5859636) .

Seguindo a legislação do FMASC, em especial o art. 5º, inc VI, da LC nº 744/2014,



questionou-se se "houve aporte anual, pelo Executivo Municipal, equivalente a 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC, na forma de execução de obras cicloviárias, programas educativos ou pecúnia ou, ainda, repasses da quantia para a conta bancária do fundo municipal". Também foi solicitada a apresentação do cálculo do valor anual do aporte e documentação comprobatória.

Em resposta, a EPTC informou que "**não houve até o presente momento aporte anual pelo Executivo Municipal" (peça 5859514)** . E complementou:

Atualmente, o acompanhamento dos valores investidos em ciclovias é realizado pela EPTC - considerando os dados e cálculos a partir de 2015 (peça 5859637) , devido a mudança da Lei Complementar Nº 744 em 28/10/2014-, sendo que após a INFORMAÇÃO ASSEAEI-PGM Nº 32/2020 passamos a receber também informações de outras Secretarias sobre investimentos realizados (por exemplo, na parte de obras e acessibilidade). Embora em alguns momentos tenha ocorrido, ao longo dos anos, a apresentação de planilhas de prestação de contas, registra-se que está ocorrendo, neste momento, de forma conjunta pela EPTC e pela SMMU, a revisão dos valores investidos em ciclovias e ciclofaixas, cujas informações corretas dependem de dados e registros internos e também de verificação de informações em outras Secretarias.

Em relação à planilha apresentada "Levantamento a partir de 2015" que apresenta os valores recebidos com multas e os valores aplicados (os valores não foram auditados), mesmo considerando contrapartidas de empreendedores, gastos com pessoal e com ações educativas, entre outras, pelo menos **R\$ 41.774.921,53 não foram investidos no sistema cicloviário portoalegrense** (foi somado o saldo remanescente do FMASC de exercícios anteriores a 2015). Se contado desde 2017, início da gestão passada, a cifra alcança R\$ 40.152.200,52.

Saldo a aplicar referente multas	R\$ 78.169.773,69
Saldo anterior fundo cicloviario (saldo período 2009/2014)	(+) R\$ 6.455.716,20
Investimento em ciclovias a contar de 2015	(-) R\$ 42.850.568,36
SALDO FINAL A APLICAR	R\$ 41.774.921,53

Outro questionamento realizado foi se existiram outras fontes constituídas legalmente para a execução das políticas públicas destinadas à implantação do sistema cicloviário municipal. Foi informada a busca por captação de recursos federais e de instituições financeiras (peça 5859514)

Houve esforço da Administração para captação de recursos federais do projeto denominado "Avançar Cidades", cuja proposta e carta consulta foram enviadas em tempo hábil pelo Município, mas cuja tramitação federal não se ultimou em razão de atos no âmbito federal.

Houve alteração legislativa mediante Decreto nº 18.848/2014, artigo 13 e seguintes, para regulamentar as contrapartidas à construção de empreendimentos considerados como Projeto Especial de Impacto Urbano de 1º, 2º e 3º Grau, conforme estabelecido no Capítulo V, Título IV da Parte II, da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010.

Está em tramitação carta consulta junto ao BRDE para captação de recursos



tem como objeto a implantação de 36.887m de infraestrutura cicloviária em Porto Alegre, composta de ciclovias, ciclofaixas, ciclorrotas e bicicletários em terminais de transporte. Valor previsto de 20 milhões de reais (documento da carta consulta em anexo 24792946). 21.0.000091208-2

Em complemento,foi informado que (peça 5859620) :

O Programa Centro+4D prevê uma série de ações de requalificação de vias locais, coletoras e arteriais, tanto do Centro Histórico como de áreas do 4º Distrito.

O Programa estipulou como meta a execução de 18km de ciclovias, ciclofaixas ou ciclorrotas, a serem definidas durante o desenvolvimento dos projetos, de acordo com o previsto no PDCl e nos planos de ampliação da rede cicloviária da SMMU/EPTC. Não há componente específico de execução de ciclovias.

O Programa está em fase de preparação e captação de recursos externos junto ao Banco Mundial e AFD (Agencia Francesa de Desenvolvimento), com possível assinatura ao final de 2023 ou primeiro semestre de 2024.

A falta de ingressos de recursos e a realização de despesas no período em análise foi atestada pela a Divisão de Contabilidade Geral da Secretaria Municipal da Fazenda - CTGM/SMF, que informou que a última movimentação financeira ocorreu em outubro/2019 (peça 5859546) .

Consequências para a administração e sociedade

Recursos do FMASC, previstos nos PPAs 2018-2021 e 2022-2025 e nas LOAs dos últimos exercícios, não foram suficientes para instrumentalizar os gestores do fundo para concretizar as políticas públicas e ações aprovadas nessas leis orçamentárias relativas ao sistema cicloviário municipal.

Da falta de ingressos de receitas no FMASC, constatou-se que não houve aplicação de recursos do fundo na implantação do o sistema cicloviário no Município de Porto Alegre, no financiamento de planos, programas, projetos e ações relacionados aos objetivos do fundo, no atendimento das diretrizes e das metas para implantação do sistema cicloviário, e na implementação de políticas públicas, ações e campanhas que visem à segurança e à educação no trânsito.

Com a ausência de movimentação financeira por 3 exercícios financeiros consecutivos, conforme previsto no art. 6º da Lei Complementar nº 869, de 27/12/2019 (lei que criou o FRDM), o fundo pôde ser extinto. E o foi a partir da edição da Lei Complementar nº 985, de 21/09/2023 ¹³ .

A responsabilidade pela operacionalização e pelo gerenciamento do FMASC são da EPTC e da Secretaria de Mobilidade, e do Conselho Gestor do fundo, respectivamente, conforme consta na matriz de responsabilização dos achados de auditoria anteriores. Em relação à arrecadação de recursos para o FMASC, não ficou clara na documentação apresentada pela EPTC e na legislação consultada de quem seria a responsabilidade pela captação de receitas. Porém, quanto ao aporte anual do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito, a LC nº 744/2014 estabeleceu que:

Art. 5º [...]



§ 5º Não havendo a integralização pelo Executivo Municipal dos 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo, a EPTC fará aporte de saldo remanescente ao FMASC, devendo o Executivo Municipal repassar anteriormente tal quantia a essa empresa.

Embasando-se na planilha "Levantamento a partir de 2015", considerando as informações apresentadas por ano e distribuindo-as por gestor responsável, **o Prefeito Nelson Marchezan foi responsável por não transferir para o FMASC o montante de R\$ 35.619.109,82 (peça 5859637) .**

ANO	(=) CICLOVIÁRIO 20% VALOR NOMINAL DAS MULTAS	(-) VALOR APLICADO EM CICLOVIAS	(=) SALDO QUE FALTOU APLICAR
2017	R\$ 8.595.291,14	R\$ 1.392.941,23	R\$ 7.202.349,91
2018	R\$ 13.502.491,72	R\$ 2.463.574,59	R\$ 11.038.917,13
2019	R\$ 15.508.776,48	R\$ 2.155.141,77	R\$ 13.353.634,71
2020	R\$ 10.560.260,94	R\$ 6.536.052,87	R\$ 4.024.208,08
TOTAL	R\$ 48.166.820,29	R\$ 12.547.710,46	R\$ 35.619.109,82

O Prefeito Sebastião Melo, considerando somente os dois primeiros exercícios do seu mandato, **deixou de repassar ao FMASC o montante de R\$ 4.533.090,70 (peça 5859637)** .

ANO	(=) CICLOVIÁRIO 20% VALOR NOMINAL DAS MULTAS	(-) VALOR APLICADO EM CICLOVIAS	(=) SALDO QUE FALTOU APLICAR
2021	R\$ 5.902.990,63	R\$ 4.908.838,61	R\$ 994.152,01
2022	R\$ 14.147.415,05	R\$ 10.608.476,36	R\$ 3.538.938,69
TOTAL	R\$ 20.050.405,68	R\$ 15.517.314,98	R\$ 4.533.090,70

Para poder perfectibilizar o atingimento de 100km de malha cicloviária até o final de sua gestão, o Prefeito Sebastião Melo obteve aprovação junto ao Legislativo Municipal de contratação de empréstimo para aplicação na infraestrutura cicloviária ¹⁴ :

Na segunda-feira, 11 de dezembro, a Câmara Municipal aprovou a contratação de operação de crédito junto ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) para obras de infraestrutura cicloviária de Porto Alegre. O financiamento poderá chegar até a R\$ 20 milhões para a construção de ciclovias e bicicletários em 11 terminais de transporte (Restinga, Triângulo, Cairu, Farrapos, Rui Barbosa e Antônio de Carvalho; estações Anchieta, Farrapos, Aeroporto, Mercado e Rodoviária do Trensurb).

O projeto que propôs a operação de crédito, de autoria da prefeitura, tem como objetivo a implantação de 36,8 quilômetros de ciclovias e ciclorrotas em 29 pontos diferentes – a maioria deles na zona norte. Conforme a SMMU, dos trechos listados, os primeiros a serem executados serão os que possibilitem a conexão com a malha cicloviária já existente e os terminais de transporte ou pólos geradores de tráfego.

“Nossa rede é muito desconexa, isso prejudica o ciclista e diminui a utilização dos espaços e da rede cicloviária”, reconheceu o secretário de Mobilidade



Urbana, Adão de Castro Júnior, em entrevista à Matinal no fim de outubro.
“Então, esse é nosso objetivo, além de ampliar.”

[...]

Com todo o exposto, não houve o atingimento das metas propostas para expansão cicloviária no município, em desacordo ao preconizado no Plano Diretor Cicloviário e nas leis orçamentárias de médio e longo prazo, havendo o risco altamente provável de descumprimento das metas do Prometa na atual gestão.

Quando um município não apresenta infraestrutura adequada para ciclistas, deixa de agregá-los a um ambiente democrático e protegido, em decorrência da falta de segurança em vias urbanas. Além disso, deixa-se de contribuir com a sustentabilidade ambiental e de influir no bem-estar de quem adota a bicicleta como meio de transporte e de lazer.

A aplicação de verbas públicas priorizando a mobilidade dos ciclistas não significa renúncia aos demais modais de transporte, e sim investir em um meio de locomoção que beneficia também os pedestres e os condutores de automóveis, pois há relação direta da infraestrutura cicloviária com a segurança de todos.

Ainda, a previsão fictícia de dotações orçamentárias nas leis orçamentárias sonega do conhecimento do Legislativo os rumos dos recursos públicos, em afronta ao princípio da separação de poderes.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Planos Plurianuais de 2018-2021 e 2022-2025;
- Leis Orçamentárias municipais de 2018 a 2023;
- Lei Complementar municipal nº 744/2014.

Conclusões da equipe de auditoria

Não foram feitos pelos gestores municipais investimentos na política pública cicloviária tal como previsto nas peças orçamentárias e no Prometa, sendo necessário que o gestor atual dê maior atenção ao sistema cicloviário, em cumprimento das diretrizes estabelecidas em seu programa de governo.

Além de não atender a política pública de rede de ciclovias, o fundo municipal apto a captar recursos e ajudar na expansão do sistema cicloviário se tornou inativo e foi extinto.

Por outro lado, a Prefeitura de Porto Alegre solicitou empréstimo de R\$ 20 milhões junto ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE para obras de expansão da rede cicloviária e recuperação da ciclovia na Avenida Ipiranga, o que expandirá a dívida pública municipal para ser quitada pelos próximos administradores municipais.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Nelson Marchezan Junior (CPF: 647.771.540-68)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2017 a 31/12/2020



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



Conduta:	Não adotou providências necessárias para o cumprimento dos objetivos do Plano Diretor Cicloviário Integrado (Lei Complementar Municipal nº 626/2009) e das leis orçamentárias, no tocante a viabilização de políticas públicas voltadas para a expansão do sistema cicloviário municipal. Não adotou providências para viabilizar o repasse de R\$ 35.619.109,82 ao FMASC, relativo ao aporte anual de 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável atentou contra o previsto na Lei Complementar Municipal nº 744/2014 (art. 5º, inciso VI), acarretando prejuízo ao FMASC e, por consequência, às políticas públicas relacionadas ao sistema cicloviário municipal. Também propiciou as irregularidades verificadas na condução da política cicloviária, de maneira a não haver a execução orçamentária e operacionalização do fundo e o não cumprimento de metas para expansão do sistema cicloviário municipal, impactando diretamente na mobilidade urbana do município.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa do Prefeito, por ser o responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inc, IV, da Lei Orgânica), bem como em razão das aprovações legislativas das leis orçamentárias, que tornaram a política cicloviária vinculante, e pelo cumprimento das obrigações estabelecidas para o Executivo, em especial o aporte anual ao FMASC do equivalente a 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC. Ademais, era esperado o compromisso do gestor com o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Diretor Cicloviário Integrado (Lei Complementar Municipal nº 626/2009).
Responsável 2	
Nome:	Sebastião de Araújo Melo (CPF: 159.697.971-20)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Não adotou providências necessárias para o cumprimento dos objetivos do Plano Diretor Cicloviário Integrado (Lei Complementar Municipal nº 626/2009), das leis orçamentárias e do Prometa, no tocante a viabilização de políticas públicas voltadas para a expansão do sistema cicloviário municipal. Não adotou providências para viabilizar o repasse de R\$ 4.533.090,70 ao FMASC, relativo ao aporte anual de 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável atentou contra o previsto na Lei Complementar Municipal nº 744/2014 (art. 5º, inciso VI), acarretando prejuízo ao FMASC e, por consequência, às políticas públicas relacionadas ao sistema cicloviário municipal. Propiciou as irregularidades verificadas na condução da política cicloviária, de maneira a não haver a execução orçamentária e operacionalização do FMASC e o não cumprimento de metas para expansão do sistema cicloviário municipal, impactando diretamente na mobilidade urbana do município.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa do Prefeito, por ser o responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inc, IV, da Lei Orgânica), e pelo cumprimento das obrigações estabelecidas para o Executivo, relativamente ao aporte anual ao FMASC do equivalente a 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC, em razão das aprovações legislativas das leis orçamentárias, que tornaram a política cicloviária vinculante. Ademais, era esperado o compromisso do gestor com o cumprimento do PROMETA e dos objetivos estabelecidos no Plano Diretor Cicloviário Integrado (Lei Complementar Municipal nº 626/2009).

Notas

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/djbsn>.
2. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/orcamento_2015_completo_com_c consultado em 23/10/2023.
3. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/loa_2016_completa.pdf, consultado em 23/10/2023.
4. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/loa_2016_completa.pdf, consultado em 23/10/2023.
5. Disponível em



- https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/loa_completa_2018_small.compressed.pdf, consultado em 23/10/2023.
6. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/loa_2019_completa-compressed.pdf, consultado em 23/10/2023.
 7. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/loa_2020_completa-compressed.pdf, consultado em 23/10/2023.
 8. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/loa_2021-compressed.pdf, consultado em 23/10/2023.
 9. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/pagina_basica/2021/09/PPA%202022-2025%20completo.pdf, consultado em 23/10/2023.
 10. Disponível em <https://prefeitura.poa.br/gp/noticias/prometa-2021-2024-e-apresentado-comunidade#:~:text=%22O%20Prometa%20%C3%A9%20instrumento%20de,%22%2C%20disse%20>, consultado em 23/10/2023.
 11. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/noticias/2021/05/17/Prometa%202021-2024.pdf, pg. 45, consultado em 23/10/2023.
 12. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/PLoA-2023.pdf, consultado em 23/10/2023.
 13. Disponível em <http://leismunicipa.is/0t88y>, consultado em 18/10/2023.
 14. Disponível em https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/porto-alegre-ciclovias-2023/?utm_source=Assinantes&utm_campaign=14d075d99a-EMAIL_CAMPAIGN_2023_12_14_06_22_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_f2aedf2426-%5BLIST_EMAIL_ID%5D&mc_cid=14d075d99a&mc_eid=6b49dd6012, consultado em 18/12/2023.

13.3.11 Falta de ingressos de receitas nos FMASC

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Constatou-se que, mesmo com as previsões legal e orçamentária de recursos para o FMASC, praticamente não houve movimentações financeiras na conta bancária do fundo. O Executivo Municipal também não aportou recursos próprios no fundo para a implantação de políticas públicas, ações e campanhas relativas ao sistema cicloviário municipal.

A Lei Complementar nº 744/2014, que instituiu o FMASC, definiu quais deveriam ser as receitas para serem aplicadas no desenvolvimento do sistema cicloviário na capital:

Art. 5º Comporão o FMASC receitas oriundas de:

I - contrapartidas à construção de empreendimentos considerados como Projeto Especial de Impacto de 1º, 2º ou 3º Grau, conforme estabelecido na Lei Complementar nº 434, de 1999, e alterações posteriores, e no art. 24 da Lei Complementar nº 626, de 2009, alterada pela Lei Complementar nº 710, de 2013;

II - doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de pessoas físicas ou jurídicas de direito público ou privado, de entidades e organismos de cooperação nacionais e internacionais e de organizações governamentais e não governamentais;

III - transações penais, medidas compensatórias e termos de ajustamento de conduta, firmados com o Ministério Público;



IV - aplicações financeiras, operacionais e patrimoniais realizadas com receitas do FMASC, de outros fundos ou de programas que a esse venham a ser incorporados, na forma do regulamento;

V - convênios firmados com outras entidades;

VI - aporte anual, pelo Executivo Municipal, equivalente a 20% (vinte por cento) do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC, na forma de execução de obras cicloviárias, programas educativos ou pecúnia; e

VII - outras fontes que venham a ser legalmente constituídas para a execução das políticas públicas destinadas à implantação do sistema cicloviário municipal e lhe sejam designadas.

[...]

§ 5º Não havendo a integralização pelo Executivo Municipal dos 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo, a EPTC fará aporte de saldo remanescente ao FMASC, devendo o Executivo Municipal repassar anteriormente tal quantia a essa empresa.

§ 6º Do montante dos 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo, serão descontados os valores investidos em programas ou políticas públicas de investimento que contemplem a construção de ciclovias, bem como em campanhas que priorizem o pedestre, o ciclista e a acessibilidade universal.

§ 7º Após a implantação da rede prevista no Plano Diretor Cicloviário Integrado, serão cessados os 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo, passando a ser aplicado, a título de manutenção e programas educativos, o equivalente a, no mínimo, 2% (dois por cento) do valor líquido arrecadado com multas de trânsito.

§ 8º Anualmente, serão apurados e publicizados, no site do Executivo Municipal e no Diário Oficial Eletrônico de Porto Alegre (DOPA-e), o montante arrecadado com multas de trânsito, bem como o valor equivalente aos 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo e o valor efetivamente aplicado na construção de ciclovias, em programas e políticas públicas de investimentos que contemplem as ciclovias, em campanhas que priorizem os pedestres, os ciclistas e a acessibilidade universal e em seus programas educativos.

(Grifou-se)

Nos exames realizados pela equipe de auditoria, por intermédio da RDI nº 558278 foi solicitada a relação dos valores auferidos pelo FMASC entre 2019 ao 1º semestre de 2023 e os extratos da conta bancária específica na qual os recursos foram depositados.

Somente foi prestada a seguinte informação (peça 5859514) :

RESPOSTA: a respeito de recursos depositados no Fundo há valores revertidos, conforme Guia Extraorçamentária, documento 24788135, Recibo de Pagamento, documento 24788240, efetuado em 10/10/2019 conforme registro da Divisão de Execução Financeira- TM/SMF.



Na documentação anexa à manifestação da EPTC, verificou-se que o único valor depositado na conta do FMASC foi de R\$ 39.221,66 (peça 5859619) (peça 5859636) .

Seguindo a legislação do FMASC, em especial o art. 5º, inc VI, da LC nº 744/2014, questionou-se se "houve aporte anual, pelo Executivo Municipal, equivalente a 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC, na forma de execução de obras cicloviárias, programas educativos ou pecúnia ou, ainda, repasses da quantia para a conta bancária do fundo municipal". Também foi solicitada a apresentação do cálculo do valor anual do aporte e documentação comprobatória.

Em resposta, a EPTC informou que "**não houve até o presente momento aporte anual pelo Executivo Municipal" (peça 5859514)** . E complementou:

Atualmente, o acompanhamento dos valores investidos em ciclovias é realizado pela EPTC - considerando os dados e cálculos a partir de 2015 (peça 5859637) , devido a mudança da Lei Complementar Nº 744 em 28/10/2014-, sendo que após a INFORMAÇÃO ASSEAEI-PGM Nº 32/2020 passamos a receber também informações de outras Secretarias sobre investimentos realizados (por exemplo, na parte de obras e acessibilidade). Embora em alguns momentos tenha ocorrido, ao longo dos anos, a apresentação de planilhas de prestação de contas, registra-se que está ocorrendo, neste momento, de forma conjunta pela EPTC e pela SMMU, a revisão dos valores investidos em ciclovias e ciclofaixas, cujas informações corretas dependem de dados e registros internos e também de verificação de informações em outras Secretarias.

Em relação à planilha apresentada "Levantamento a partir de 2015" que apresenta os valores recebidos com multas e os valores aplicados (os valores não foram auditados), mesmo considerando contrapartidas de empreendedores, gastos com pessoal e com ações educativas, entre outras, pelo menos **R\$ 41.774.921,53 não foram investidos no sistema cicloviário portoalegrense** (foi somado o saldo remanescente do FMASC de exercícios anteriores a 2015). Se contado desde 2017, início da gestão passada, a cifra alcança R\$ 40.152.200,52.

Saldo a aplicar referente multas	R\$ 78.169.773,69
Saldo anterior fundo cicloviario (saldo período 2009/2014)	(+) R\$ 6.455.716,20
Investimento em ciclovias a contar de 2015	(-) R\$ 42.850.568,36
SALDO FINAL A APLICAR	R\$ 41.774.921,53

Outro questionamento realizado foi se existiram outras fontes constituídas legalmente para a execução das políticas públicas destinadas à implantação do sistema cicloviário municipal. Foi informada a busca por captação de recursos federais e de instituições financeiras (peça 5859514)

Houve esforço da Administração para captação de recursos federais do projeto denominado "Avançar Cidades", cuja proposta e carta consulta foram enviadas em tempo hábil pelo Município, mas cuja tramitação federal não se ultimou em razão de atos no âmbito federal.

Houve alteração legislativa mediante Decreto nº 18.848/2014, artigo 13 e seguintes, para regulamentar as contrapartidas à construção de empreendimentos considerados como Projeto Especial de Impacto Urbano de



1º, 2º e 3º Graus, conforme estabelecido no Capítulo V, Título IV da Parte II, da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010.

Está em tramitação carta consulta junto ao BRDE para captação de recursos tem como objeto a implantação de 36.887m de infraestrutura cicloviária em Porto Alegre, composta de ciclovias, ciclofaixas, ciclorrotas e bicicletários em terminais de transporte. Valor previsto de 20 milhões de reais (documento da carta consulta em anexo 24792946). 21.0.000091208-2

Em complemento,foi informado que (peça 5859620) :

O Programa Centro+4D prevê uma série de ações de requalificação de vias locais, coletoras e arteriais, tanto do Centro Histórico como de áreas do 4º Distrito.

O Programa estipulou como meta a execução de 18km de ciclovias, ciclofaixas ou ciclorrotas, a serem definidas durante o desenvolvimento dos projetos, de acordo com o previsto no PDCI e nos planos de ampliação da rede cicloviária da SMMU/EPTC. Não há componente específico de execução de ciclovias.

O Programa está em fase de preparação e captação de recursos externos junto ao Banco Mundial e AFD (Agencia Francesa de Desenvolvimento), com possível assinatura ao final de 2023 ou primeiro semestre de 2024.

A falta de ingressos de recursos e a realização de despesas no período em análise foi atestada pela a Divisão de Contabilidade Geral da Secretaria Municipal da Fazenda - CTGM/SMF, que informou que a última movimentação financeira ocorreu em outubro/2019 (peça 5859546) .

Consequências para a administração e sociedade

Da falta de ingressos de receitas no FMASC, constatou-se que não houve aplicação de recursos do fundo na implantação do o sistema cicloviário no Município de Porto Alegre, no financiamento de planos, programas, projetos e ações relacionados aos objetivos do fundo, no atendimento das diretrizes e das metas para implantação do sistema cicloviário, e na implementação de políticas públicas, ações e campanhas que visem à segurança e à educação no trânsito.

Assim, com a ausência de movimentação financeira por 3 exercícios financeiros consecutivos, conforme previsto no art. 6º da Lei Complementar nº 869, de 27/12/2019 (lei que criou o FRDM), o fundo pôde ser extinto. E o foi a partir da edição da Lei Complementar nº 985, de 21/09/2023 ¹ .

A responsabilidade pela operacionalização e pelo gerenciamento do FMASC são da EPTC e da Secretaria de Mobilidade, e do Conselho Gestor do fundo, respectivamente, conforme consta na matriz de responsabilização dos achados de auditoria anteriores. Em relação à arrecadação de recursos para o FMASC, não ficou clara na documentação apresentada pela EPTC e na legislação consultada de quem seria a responsabilidade pela captação de receitas. Porém, quanto ao aporte anual do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito, a LC nº 744/2014 estabeleceu que:

Art. 5º [...]



§ 5º Não havendo a integralização pelo Executivo Municipal dos 20% (vinte por cento) previstos no inc. VI do caput deste artigo, a EPTC fará aporte de saldo remanescente ao FMASC, devendo o Executivo Municipal repassar anteriormente tal quantia a essa empresa.

Embasando-se na planilha "Levantamento a partir de 2015", considerando as informações apresentadas por ano e distribuindo-as por gestor responsável, o **Prefeito Nelson Marchezan foi responsável por não transferir para o FMASC o montante de R\$ 35.619.109,82 (peça 5859637)**.

ANO	(=) CICLOVIÁRIO 20% VALOR NOMINAL DAS MULTAS	(-) VALOR APLICADO EM CICLOVIAS	(=) SALDO QUE FALTOU APLICAR
2017	R\$ 8.595.291,14	R\$ 1.392.941,23	R\$ 7.202.349,91
2018	R\$ 13.502.491,72	R\$ 2.463.574,59	R\$ 11.038.917,13
2019	R\$ 15.508.776,48	R\$ 2.155.141,77	R\$ 13.353.634,71
2020	R\$ 10.560.260,94	R\$ 6.536.052,87	R\$ 4.024.208,08
TOTAL	R\$ 48.166.820,29	R\$ 12.547.710,46	R\$ 35.619.109,82

O **Prefeito Sebastião Melo**, considerando somente os dois primeiros exercícios do seu mandato, **deixou de repassar ao FMASC o montante de R\$ 4.533.090,70 (peça 5859637)**.

ANO	(=) CICLOVIÁRIO 20% VALOR NOMINAL DAS MULTAS	(-) VALOR APLICADO EM CICLOVIAS	(=) SALDO QUE FALTOU APLICAR
2021	R\$ 5.902.990,63	R\$ 4.908.838,61	R\$ 994.152,01
2022	R\$ 14.147.415,05	R\$ 10.608.476,36	R\$ 3.538.938,69
TOTAL	R\$ 20.050.405,68	R\$ 15.517.314,98	R\$ 4.533.090,70

Para poder perfectibilizar o atingimento de 100km de malha cicloviária até o final de sua gestão, o Prefeito Sebastião Melo obteve aprovação junto ao Legislativo Municipal de contratação de empréstimo para aplicação na infraestrutura cicloviária ²:

Na segunda-feira, 11 de dezembro, a Câmara Municipal aprovou a contratação de operação de crédito junto ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) para obras de infraestrutura cicloviária de Porto Alegre. O financiamento poderá chegar até a R\$ 20 milhões para a construção de ciclovias e bicicletários em 11 terminais de transporte (Restinga, Triângulo, Cairu, Farrapos, Rui Barbosa e Antônio de Carvalho; estações Anchieta, Farrapos, Aeroporto, Mercado e Rodoviária do Trensurb).

O projeto que propôs a operação de crédito, de autoria da prefeitura, tem como objetivo a implantação de 36,8 quilômetros de ciclovias e ciclorrotas em 29 pontos diferentes – a maioria deles na zona norte. Conforme a SMMU, dos trechos listados, os primeiros a serem executados serão os que possibilitem a conexão com a malha cicloviária já existente e os terminais de transporte ou pólos geradores de tráfego.

“Nossa rede é muito desconexa, isso prejudica o ciclista e diminui a utilização dos espaços e da rede cicloviária”, reconheceu o secretário de Mobilidade



Urbana, Adão de Castro Júnior, em entrevista à Matinal no fim de outubro.
“Então, esse é nosso objetivo, além de ampliar.”

[...]

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Lei Complementar municipal nº 744/2014.

Conclusões da equipe de auditoria

Além de não atender a política pública de rede de ciclovias, o fundo municipal apto a captar recursos e ajudar na expansão do sistema cicloviário se tornou inativo e foi extinto.

Por outro lado, a Prefeitura de Porto Alegre solicitou empréstimo de R\$ 20 milhões junto ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE para obras de expansão da rede cicloviária e recuperação da ciclovia na Avenida Ipiranga, o que expandirá a dívida pública municipal para ser quitada pelos próximos administradores municipais.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Nelson Marchezan Junior (CPF: 647.771.540-68)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2017 a 31/12/2020
Conduta:	Não adotou providências para viabilizar o repasse de R\$ 35.619.109,82 ao FMASC, relativo ao aporte anual de 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável atentou contra o previsto na Lei Complementar Municipal nº 744/2014 (art. 5º, inciso VI), acarretando prejuízo ao FMASC e, por consequência, às políticas públicas relacionadas ao sistema cicloviário municipal.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa do Prefeito, por ser o responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inc, IV, da Lei Orgânica) e pelo cumprimento das obrigações estabelecidas para o Executivo, relativamente ao aporte anual ao FMASC do equivalente a 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC, bem como em razão das aprovações legislativas das leis orçamentárias, que tornaram a política cicloviária vinculante. Ademais, era esperado o compromisso do gestor com o cumprimento dos objetivos estabelecidos no Plano Diretor Cicloviário Integrado (Lei Complementar Municipal nº 626/2009).
Responsável 2	
Nome:	Sebastião de Araújo Melo (CPF: 159.697.971-20)
Função:	Prefeito
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/08/2023
Conduta:	Não adotou providências para viabilizar o repasse de R\$ 4.533.090,70 ao FMASC, relativo ao aporte anual de 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC.
Nexo de causalidade:	A conduta omissiva do responsável atentou contra o previsto na Lei Complementar Municipal nº 744/2014 (art. 5º, inciso VI), acarretando prejuízo ao FMASC e, por consequência, às políticas públicas relacionadas ao sistema cicloviário municipal.



Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa do Prefeito, por ser o responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inc, IV, da Lei Orgânica) e pelo cumprimento das obrigações estabelecidas para o Executivo, relativamente ao aporte anual ao FMASC do equivalente a 20% do montante financeiro líquido arrecadado com multas de trânsito pela EPTC, bem como em razão das aprovações legislativas das leis orçamentárias, que tornaram a política cicloviária vinculante. Ademais, era esperado o compromisso do gestor com o cumprimento do Prometa e dos objetivos estabelecidos no Plano Diretor Cicloviário Integrado (Lei Complementar Municipal nº 626/2009).
-----------------------	---

Notas

1. Disponível em <http://leismunicipa.is/0t88y>, consultado em 18/10/2023.
2. Disponível em https://www.matinaljornalismo.com.br/matinal/reportagem-matinal/porto-alegre-ciclovias-2023/?utm_source=Assinantes&utm_campaign=14d075d99a-EMAIL_CAMPAIGN_2023_12_14_06_22_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_f2aedef2426-%5BLIST_EMAIL_ID%5D&mc_cid=14d075d99a&mc_eid=6b49dd6012, consultado em 18/12/2023.

13.3.12 Não aplicação de recursos de fundos municipais nas políticas públicas para os quais foram criados para sobra de disponibilidades financeiras

Situação encontrada pela equipe de auditoria

Verificou-se que não houve a aplicação de grande parte dos recursos dos fundos municipais nas políticas públicas para os quais foram criados, gerando excessiva disponibilidade em caixa de valores vinculados, e que posteriormente foram revertidos/desvinculados para pagamento de despesas estranhas às finalidades dos fundos.

A situação encontrada foi relatada, por exemplo, na aplicação de recursos do Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social - FMHIS, do Fundo Municipal do Idoso - FUMID, do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente - Funcriança, do Fundo Municipal de Iluminação Pública e do Fundo Monumenta Porto Alegre - FUMPOA (esse último em decorrência da não existência de Conselho Gestor para deliberar sobre a aplicação dos recursos do fundo).

Na justificativa do PLCE nº 005/2019, encaminhado ao Legislativo Municipal de Porto Alegre em 22/05/2019, na gestão do Prefeito Nelson Marchezan Jr., e que aprovou a Lei Complementar nº 869/2019, o Executivo manifestou, para a autorização de reversão de saldos de fundos municipais para o novo FRDM, a existência de disponibilidade de recursos vinculados em montante superior aos recursos livres (peça 5859598) :

Os fundos públicos possibilitam a flexibilização necessária à aplicação de recursos vinculados a objetivos específicos e possuem regime especial de gestão, com normas próprias de aplicação, controle, prestação e tomada de contas. Se bem administrados, constituem instrumentos de gestão financeira tendentes a qualificar o processo de decisão no que diz respeito às previsões e aplicações.

O gerenciamento dos recursos financeiros a que se refere a presente proposta tem como objetivo manter a disponibilidade financeira do Tesouro Municipal (TM) condições de atender à programação financeira de desembolso, dentro dos parâmetros nela estabelecidos, bem como otimizar a administração dos recursos financeiros, o que possibilitará, inclusive, a busca de melhores taxas de juros ou rendimentos.



No ano de 2017, o Município de Porto Alegre obteve um rebaixamento de nota no item "liquidez", passando para classificação "C", conforme o novo indicador da Capacidade de Pagamento (CAPAG), estabelecido através da portaria MF nº 501/2017. O principal fator que levou Porto Alegre a essa posição é que a apuração das disponibilidades financeiras desconsidera os recursos vinculados.

O Demonstrativo apresenta um total de disponibilidade de caixa de R\$ 1.853.428.632,80 (um bilhão oitocentos e cinquenta e três milhões quatrocentos e vinte e oito mil seiscentos e trinta e dois reais e oitenta centavos) **composto de recursos não vinculados, negativo em R\$ 273.537.423,17** (duzentos e setenta e três milhões quinhentos e trinta e sete mil quatrocentos e vinte e três reais e dezessete centavos) **(significando o uso de recursos vinculados no caixa único); e o montante de recursos vinculados, montando em R\$ 2.126.966.055,97** (dois bilhões cento e vinte e seis milhões novecentos e sessenta e seis mil cinquenta e cinco reais e noventa e sete centavos).

[...]

O montante de recursos vinculados revela uma peculiaridade de Porto Alegre: a Prefeitura Municipal de Porto Alegre possui muitos fundos públicos onde o recurso fica estabelecido como vinculado, onerando desta forma, a disponibilidade de caixa. Nessa linha, o município foi penalizado pela metodologia adotada através da portaria nº 501/2017 – CAPAG, com o objetivo de ter sustentabilidade fiscal de longo prazo.

(Grifou-se)

Ao mesmo tempo, colocou a necessidade de planejamento para utilização de recursos dos fundos municipais:

De outro vértice, **quando ausente o planejamento requerido, os fundos transformam-se em mera pulverização dos já escassos recursos públicos. Neste sentido, cabe à Administração Pública realizar avaliações periódicas do seu desempenho**, procedendo à readequação dos saldos e até mesmo a extinção daqueles fundos que já cumpriram sua finalidade. Por isso, há uma necessidade na extinção de fundos públicos que atenderam no passado a uma determinada finalidade, sob a justificativa de aperfeiçoamento da gestão financeira e orçamentária do Município.

(Grifou-se)

O Demonstrativo referido não tem a menção do período a que se refere. Em pesquisa ao SIAPC e ao RVE do Executivo Municipal de Porto Alegre - 6º bimestre do encerramento do exercício financeiro mais próximo da data do PLCE, ou seja, o de 2018 (peça 1723267) - Processo de Contas de Governo nº 1477-0200/18-4, verifica-se a seguinte composição de disponibilidades (peça 5859638) (planilha resumo disponibilidades):

	Em R\$	
	DISPONIBILIDADES EM 31/12/2018	%
RECURSOS LIVRES - ADM DIRETA E INDIRETA	-233.186.221,55	-47%



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



RECURSOS MDE - EDUCAÇÃO 0020, 0031 e 3000 ss	70.792.910,39	14%
RECURSOS SAÚDE APS 0040, FMS 1202, outros saúde 4000 e ss	256.329.643,68	52%
RECURSOS FUNDOS MUNICIPAIS 1203 a 1228 e 7903, exceto 1217 e 1222	241.425.388,21	49%
OUTROS RECURSOS DISPONÍVEIS ⁽¹⁾	66.632.028,15	13%
RECURSOS DO FUMID (1222) e DO FUNCRIANÇA (1217) ⁽²⁾	36.575.308,10	7%
RECURSOS EXTRAORÇAMENTÁRIOS 8106	55.552.562,74	11%
	494.121.619,72	100%

(1) Recursos PAC e de outros programas governamentais, Copa, CIDE, merenda escolar, contribuição salário-educação, etc.

(2) Recursos compostos de doações de imposto de renda de pessoas físicas e jurídicas, direcionados a projetos específicos de atendimento de crianças, adolescentes e idosos. Não são recursos da Prefeitura, conforme foi visto no Item Fundo Municipal do Idoso - FUMID e Fundo Municipal da Criança e do Adolescente - Funcriança. A própria Prefeitura afirma que, apesar de previsto nas leis de criação dos fundos, não têm repassado valores ao FUMID e ao Funcriança.

Não foram considerados nos cálculos das disponibilidades os recursos que já eram devidos pela Administração centralizada aos fundos municipais (peça 5859638) (planilha resumo valores a repassar):

Em R\$

Cod Conta Verificação	Conta Verificação	Saldo Final - 2018
21000000000000000000	PASSIVO CIRCULANTE	
21892000000000000000	OUTRAS OBRIGAÇÕES A CURTO PRAZO-INTRA OFSS	
21892010300000000000	FUNDESP - FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO	38.396,98
21892010500000000000	FUMPAHC - FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL	2.889,07
21892010600000000000	FUMPROARTE - FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL DE PORTO ALEGRE	12.273,24
21892010700000000000	FMDCA - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	3.659.470,01
21892010800000000000	FUNMERCADO/ FUN-PATRIMÔNIO	637.606,91
21892010900000000000	FUNCOMPRAS - FUNDO MUNICIPAL DE COMPRAS COLETIVAS	455,71
21892011000000000000	FUNPROAMB - FUNDO PRÓ DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE	29.274.290,84
21892011300000000000	FURPGM - FUNDO DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA PGM DE PORTO ALEGRE	14.966.713,67
21892011400000000000	FMDD - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS	4.726.888,59
21892011500000000000	FUMID - FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO	8.381.148,74
21892012000000000000	FMHIS - FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	79.361.365,87
21892012600000000000	FMDA - FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DOS ANIMAIS	3.318,62
21892012800000000000	FUNTURISMO - FUNDO MUNICIPAL DE TURISMO	37.474,91
21892012900000000000	FMASC - FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA CICLOVIÁRIO	39.221,66
21892990500000000000	PARCELAMENTO DO CCTSA - FUNPROAMB	2.347.379,31
	Total	143.488.894,13



De qualquer forma, o que se pretende demonstrar é que os recursos vinculados em contas de disponibilidade de caixa e aplicações financeiras (2018 e anos anteriores) não condiz com o montante indicado - e nem próximo a esse - da existência de recursos vinculados na ordem de **R\$ 2.126.966.055,97**.

Além do mais, demonstra-se que já era praxe da Administração centralizada utilizar recursos de fundos municipais para pagamentos que deveriam ser cobertos por recursos livres, conforme se demonstra no quadro anterior (dívida de mais de R\$ 140 milhões junto aos fundos, sem considerar o Fundo Municipal de Saúde).

Também se demonstra que, por fim, as reversões de valores que foram autorizadas pela LC nº 869/2019 acabaram por considerar os valores devidos pela Administração Centralizada a alguns fundos municipais (peça 5859509) :

Em R\$

FUNDO	Valor da Reversão	Valores a Receber do Tesouro em 31/12/2019	Valores a repassar ao FRDM Ajuste Contábil Valores a Repassar Intra grupo 21892	Transferência Financeira ao FRDM
FUNDESP- Fundo Municipal de Desenvolvimento Desportivo	42.865,46	9.646,63	9.646,63	33.218,83
FUNCULTURA- Fundo Pró-Cultura	110.887,33	-	-	110.887,33
FUNPAHC- Fundo Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural	143.876,62	-	-	143.876,62
FUMPROART - Fundo M. Apoio a Produção Artística e Cultural	50.551,49	56,11	56,11	50.495,38
FUNMERCADO / FUN-PATRIMÔNIO	662.400,46	-	-	662.400,46
FUNPROAMB- Fundo Pró Defesa do Meio Ambiente de POA*	20.625.720,95	27.110.773,66	20.625.720,95	-
FUNTURISMO- Fundo Municipal de Turismo	31.908,98	-	-	31.908,98
FUMIP- Fundo Municipal de Iluminação Pública	10.238.169,80	-	-	10.238.169,80
FMDD- Fundo M. Direitos Difusos	3.064.386,51	6.064.210,48	3.064.386,51	-
Total	34.970.767,59	33.184.686,88	23.699.810,20	11.270.957,39

Ainda na gestão na gestão do Prefeito Nelson Marchezan Jr., foi promulgado o Decreto nº 20.061/2018. A partir daí foi iniciada a desvinculação de 30% das receitas de fundos municipais, retrocedendo a 01/01/2016. As desvinculações foram direcionadas à conta bancária de livre movimentação do Tesouro Municipal (recursos livres).

Já na gestão do Prefeito Sebastião Melo, novas legislações para utilização de recursos vinculados a fundos municipais para pagamento de despesas correntes do município foram promulgadas:

Norma Legal	Ementa
-------------	--------



Decreto nº 21.021, de 05/05/2021	Dispõe sobre a destinação do superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos do Poder Executivo Municipal, apurados ao final de cada exercício para a amortização da dívida pública municipal.
PLCE nº 003/2023 e Lei Complementar nº 987, de 29/09/2023	Dispõe sobre a desvinculação do superávit financeiro do FMDD, do Fundo Pró-Ambiente e do Fun-Patrimônio, apurados ao final de cada exercício; alterou o FRDM e determinou como seus recursos as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica de cada um dos fundos alterados; extinguiu o FUNPROMOB.

Na justificativa do PLCE nº 03/2023 constou (peça 5859508), pgs 8 e 9:

Submetemos a sua apreciação o presente Projeto de Lei Complementar que altera a legislação dos fundos municipais para autorizar a desvinculação dos superávits financeiros a partir do exercício de 2022, visando trazer maior eficácia à gestão pública para a alocação dos recursos, conforme as necessidades do Município.

O orçamento público de Porto Alegre, em observação à estrutura de recursos arrecadados em um exercício financeiro, permite que menos de 44% dos recursos públicos sejam aplicados em despesas discricionárias, sendo grande parte destinada aos fundos públicos, restando em média 16% de recursos livres para aplicação em diversas políticas públicas. Além disso, alguns fundos municipais possuem baixa execução financeira, constatando, com o engessamento destes recursos arrecadados e o não retorno para a sociedade em serviços públicos.

Assim, o PLC tem por objetivo trazer maior flexibilidade financeira, criando a desvinculação de recursos através de índices de execução. A proposta prevê que os fundos com percentual de 80% (oitenta por cento) de execução financeira ou acima não serão desvinculados. No entanto, aqueles fundos com baixa movimentação, entre 50% (cinquenta por cento) a 80% (oitenta por cento), ou com execução inferior a 50% (cinquenta por cento) no exercício financeiro, terão seus saldos transferidos, em percentuais crescentes, para o pagamento de dívida pública ou do déficit previdenciário. Desta forma, os recursos livres que seriam aplicados nestas duas despesas se tornarão disponíveis para o emprego nos serviços públicos destinado à população.

A justificativa quanto ao orçamento público e receitas arrecadadas não condiz com os dados das demonstrações contábeis da auditada. Grande parte dos recursos em fundos públicos são decorrentes de transferências governamentais, como o Fundo Municipal da Saúde e o da Educação, não sendo receitas do município. Na verdade, conforme já demonstrado no Item "Execução orçamentária e financeira dos fundos municipais", apenas cerca de 3% são recursos dos fundos que foram objeto do Decreto nº 21.021/2021 e do PLCE nº 003/2023.

Repisa-se os montantes de receita realizada em 2021 e 2022:

Cod Recurso	Recurso	Receita Realizada 2021	%	Receita Realizada 2022	%
0001	RECURSO LIVRE - ADMINISTRAÇÃO DIRETA	2.771.529.396,51	43,98%	2.868.191.776,37	42,77%
1203	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DESPORTIVO	441,15	0,00%	1.570,72	0,00%
1204	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DA CULTURA	78.251,44	0,00%	211.930,18	0,00%



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
TRIBUNAL DE CONTAS
DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



1205	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURA	78.251,44	0,00%	1.373,46	0,00%
1206	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE APOIO A PRODUÇÃO ARTÍSTICA E CULTURAL DE POA	1.282,54	0,00%	179.534,19	0,00%
1207	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE	32.848.887,19	0,52%	31.228.235,58	0,47%
1208	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL REST. FUNMERCADO / FUN-PATRIMÔNIO	5.551.732,41	0,09%	5.628.091,08	0,08%
1209	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE COMPRAS COLETIVAS	0,20	0,00%	0,82	0,00%
1211	RECURSOS FUNDO PRÓ DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE - FUMPROAMB	3.916.440,03	0,06%	3.868.453,12	0,06%
1331	FUMPROAMB- COMPENSAÇÕES VEGETAIS - L.C. 757/2015	5.300.877,60	0,08%	6.083.262,30	0,09%
1214	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE TURISMO	672,08	0,00%	1.730,27	0,00%
1215	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE REAPARELHAMENTO DO CORPO DE BOMBEIROS	1.247.886,39	0,02%	1.359.349,56	0,02%
1217	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA	82.188.433,29	1,30%	88.686.146,81	1,32%
1218	RECURSOS FUNDO MONUMENTA PORTO ALEGRE	2.959.324,52	0,05%	4.312.485,87	0,06%
1219	RECURSOS FUNDO DE REAPARELHAMENTO E MODERNIZAÇÃO DA PGM DE PORTO ALEGRE	8.811.128,88	0,14%	5.989.846,26	0,09%
1220	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS	1.330.545,29	0,02%	326.467,32	0,00%
1222	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO IDOSO	22.962.990,48	0,36%	25.576.747,87	0,38%
1223	RECURSOS FUNCOMAD	0,00	0,00%	150,00	0,00%
1224	RECURSOS FUNDO IMPLM PROG REDUÇÃO GRADATIVA NÚM VEÍC TRACÇÃO ANIMAL E VEÍC TRACÇÃO	1.177,43	0,00%	146,99	0,00%
1225	FUNDO ESPECIAL PRÓ-MOBILIDADE	26.178.174,39	0,42%	1.554.408,56	0,02%
1226	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DOS ANIMAIS	151.289,31	0,00%	19.690,63	0,00%
1227	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE INOVAÇÃO DE PORTO ALEGRE	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1228	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE APOIO À IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA CICLOVIÁRIO - FMASC	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1229	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DA DEFESA CIVIL - FUMDEC	2.632,17	0,00%	30.866,91	0,00%
1230	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA - FUMSEG	12.071,26	0,00%	460.208,30	0,01%
1231	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE GESTÃO DO TERRITÓRIO	17.553.913,95	0,28%	14.216.377,27	0,21%
1232	FUNDO DE REFORMA E DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL - FDRM	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1233	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE COMBATE AO CORONAVIRUS - FUNCOVID19	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1234	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DO TRABALHO	0,00	0,00%	0,00	0,00%
1284	FUNDO ESPECIAL - COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO MINERAL	100.476,09	0,00%	214.111,23	0,00%



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
 TRIBUNAL DE CONTAS
 DIREÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO
 SERVIÇO DE AUDITORIA DE PORTO ALEGRE



7903	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	0,00	0,00%	8.891.016,43	0,13%
	FUNDOS MUNICIPAIS	211.276.879,53	3,35%	198.842.201,73	2,97%
	OUTRAS RECEITAS (Saúde, educação)	3.318.344.205,42	52,66%	3.638.971.769,10	54,26%
	Total das Receitas Realizadas no Exercício	6.301.150.481,46	100,00%	6.706.005.747,20	100,00%
Fonte - SIAPC - Balancetes da Receita - BIAuditoria - 2019 e 2020					

Além disso, chama a atenção que para muitos fundos municipais o orçamento das receitas foi superior ao das despesas, já prevendo a "sobra" de recursos desses fundos (vide também o Item "Execução orçamentária e financeira dos fundos municipais").

Lembrando que o superávit financeiro é a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

Destacam-se, como exemplo, nas LOAs de 2022 ¹ e de 2023 ², exatamente os fundos que tiveram na LC nº 987/2023 a autorização para desvinculação de recursos:

Em R\$ 1,00

Cod. Recurso	Recurso	Receita LOA 2022	Despesa LOA 2022	Receita LOA 2023	Despesa LOA 2023
1208	RECURSOS FUNMERCADO / FUNPATRIMÔNIO (Lei nº 5.994, de 1987)	5.022.000	3.515.400	6.250.101	4.375.371
1211	RECURSOS FUNDO PRÓ DEFESA DO MEIO AMBIENTE DE PORTO ALEGRE ³ - FUMPROAMB (LC nº 4235/1976)	8.228.225	5.749.758	6.348.197	4.443.709
1220	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS - FMDD (LC nº 563/2007)	479.269	335.488	609.000	426.300
1331 ⁽¹⁾	COMPENSAÇÃO - L.C. 757/2015	14.010.000	9.807.069	4.218.013	2.952.609
7903	RECURSOS FUNDO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - FMHIS (LC nº 612/2009)	22.952.335	22.900.636	35.277.853	35.011.84:

⁽¹⁾ Recursos administrados por intermédio do FUMPROAMB.

Seguem os artigos da nova Lei, originada pelo PLCE nº 003/2023, que dispuseram sobre a desvinculação de recursos desses 5 fundos municipais:

Art. 1º Fica alterado o inc. VIII do art. 15 da Lei Complementar nº 563, de 30 de janeiro de 2007, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 15. ...

...

VIII - saldos de exercícios anteriores, quando não atingidos pela desvinculação de que tratam os arts. 18-A, 18-B e 18-C desta Lei Complementar;



..." (NR)

"Art. 2º Fica incluído art. 18-B na Lei Complementar nº 563, de 2007, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 18-B. Fica desvinculado o valor integral do superávit financeiro de 2022."

Art. 3º Fica incluído art. 18-C na Lei Complementar nº 563, de 2007, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 18-C. A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do FMDD, apurado ao final de cada exercício, conforme segue:

I - quando a execução financeira atingir 80% (oitenta por cento) ou mais, não haverá desvinculação;

II - quando a execução financeira atingir entre 50% (cinquenta por cento) e 80% (oitenta por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício; e

III - quando o índice de execução financeira for inferior a 50% (cinquenta por cento), será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício.

[...]

§ 2º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

[...]

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS)."

Art. 4º Fica incluído art. 6º-A na Lei Complementar nº 612, de 19 de fevereiro de 2009, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 6º-A Fica desvinculado o valor equivalente a 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro de 2022, destinando-se a outra metade para a concessão de subsídio com a finalidade de auxílio aos beneficiários na aquisição de imóveis usados para moradia de que trata a Lei nº 13.473, de 19 de maio de 2023."

[...]

Art. 7º Ficam alterados os incs. II e VI e fica incluído inc. VII, todos no art. 10 da Lei Complementar nº 869, de 2019, alterada pela Lei Complementar nº 942, de 2022, conforme segue:

"Art. 10. ...

[...]

VI - as receitas decorrentes do superávit financeiro desvinculado da conta



bancária específica do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD), do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente), do Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB) e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio); e

[...]" (NR)

"Art. 8º Fica incluído art. 3º-B na Lei nº 4.235, de 21 de dezembro de 1976, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 3º - B Fica desvinculado o valor integral do superávit financeiro de 2022."

Parágrafo único. Os recursos oriundos das compensações ambientais previstos na Lei Complementar nº 757, de 14 de janeiro de 2015, e alterações posteriores, não serão desvinculados."

Art. 9º Fica incluído art. 3º-C, na Lei nº 4.235, de 1976, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 3º - C A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do PRÓ-AMBIENTE, apurado ao final de cada exercício, conforme segue:

I - quando a execução financeira atingir 80% (oitenta por cento) ou mais, não haverá desvinculação;

II - quando a execução financeira atingir entre 50% (cinquenta por cento) e 80% (oitenta por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício; e

III - quando o índice de execução financeira for inferior a 50% (cinquenta por cento), será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício.

§ 1º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

§ 2º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

§ 3º Compete à Contadoria-Geral do Município da Secretária Municipal da Fazenda (CTGM/SMF) apurar o índice de execução financeira.

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS.

§ 5º Os recursos oriundos das compensações ambientais previstos na Lei Complementar nº 757, de 2015, e alterações posteriores, não serão desvinculados."

Art. 10. Fica alterado o inc. V do art. 4º da Lei nº 4.235, de 1976, e alterações posteriores, conforme segue:



"Art. 4º ...

[...]

V - resultado operacional próprio, quando não atingido pela desvinculação de que tratam os arts. 3º-A, 3º-B e 3º-C desta Lei;

[...]

"Art. 11. Fica incluído art. 6º-B na Lei nº 5.994, de 25 de novembro de 1987, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 6º - B Fica desvinculado o valor integral do superávit financeiro de 2022."

Art. 12. Fica incluído art. 6º-C na Lei nº 5.994, de 1987, e alterações posteriores, conforme segue:

"Art. 6º - C A partir do resultado financeiro de 2023, fica desvinculado o superávit financeiro do Fun-Patrimônio, apurado ao final de cada exercício, conforme segue:

I - quando a execução financeira atingir 20% (vinte por cento) ou menos, será executada a desvinculação de 100% (cem por cento) do superávit financeiro do exercício; e

II - quando a execução financeira atingir mais de 20% (vinte por cento), será executada a desvinculação de 50% (cinquenta por cento) do superávit financeiro do exercício.

§ 1º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e passivo financeiro, apurado no Balanço Patrimonial do exercício.

§ 2º Entende-se por índice de execução financeira o total da despesa empenhada, dividido pelo total da receita arrecadada no exercício.

§ 3º Compete à Contadoria-Geral do Município da Secretária Municipal da Fazenda (CTGM/SMF) apurar o índice de execução financeira.

§ 4º O superávit financeiro desvinculado da conta bancária específica deverá ser transferido para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal (FRDM), do qual deverá ser direcionado exclusivamente para pagamento da dívida pública consolidada e para cobertura do déficit previdenciário do RPPS."

[...]

Art. 16. O gestor do Fundo Municipal dos Direitos Difusos (FMDD), do Fundo Pró-Defesa do Meio Ambiente de Porto Alegre (Pró-Ambiente), do Fundo Especial Pró-Mobilidade (FUNPROMOB) e do Fundo Municipal para Restauração, Reforma e Manutenção do Patrimônio Imobiliário do Município de Porto Alegre (Fun-Patrimônio) deverá, como titular das contas bancárias da entidade, efetuar a transferência do montante desvinculado para a conta bancária específica do FRDM, no prazo máximo de 30 (trinta) dias, contados da data de publicação desta Lei Complementar, quanto ao superávit financeiro 2022, e até 28 de fevereiro do ano subseqüente aos demais exercícios, nos termos dos seguintes dispositivos:



[...]

Consequências para a administração e sociedade

Desvio de finalidade na aplicação dos recursos devido à utilização desses valores para o pagamento de despesas estranhas aos objetivos dos fundos municipais. Da não execução da aplicação dos recursos vinculados decorreu a baixa efetividade de políticas públicas, como da habitação, da iluminação pública, do meio ambiente e das voltadas para a proteção dos idosos e das crianças e dos adolescentes.

Leis e outras normas aplicáveis ao caso

- Lei Complementar municipal nº 612/09;
- Lei Complementar municipal nº 444/2000 (alterada pela Lei Complementar nº 660/2010);
- Lei Complementar municipal nº 628/2009;
- Lei Complementar municipal nº 4.235/1976;
- Lei Complementar municipal nº 840/2018.

Conclusões da equipe de auditoria

A discricionariedade do Gestor na escolha dos fundos que passaram a ter recursos desvinculados deveria ter sido precedida de avaliação do impacto nas políticas públicas afetadas.

Responsabilização

Matriz de responsabilização	
Responsável 1	
Nome:	Nelson Marchezan Junior (CPF: 647.771.540-68)
Função:	Prefeito Municipal
Período de exercício:	01/01/2017 a 31/12/2020
Conduta:	Encaminhou projeto de lei para reverter recursos de fundos municipais sem a apresentação de estudos de avaliação de impacto nas políticas públicas afetadas e com a apresentação de dados que superavaliaram os valores pertencentes aos fundos municipais que tiveram recursos revertidos. Editou decreto que desvinculou recursos de fundos municipais para transferência de valores para o caixa livre e pagamento de despesas estranhas às finalidades dos fundos.
Nexo de causalidade:	A conduta do gestor responsável propiciou a baixa execução orçamentária de fundos municipais e a formação de saldos, usados pra cobrir despesas do caixa único e, finalmente, desvinculado para pagamento da dívida municipal. Em decorrência da sua atuação, houve prejuízo na efetivação de políticas públicas.



Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa visto que, em virtude da posição de Prefeito, sendo responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inciso IV da Lei Orgânica municipal), deveria ter atentado para o impacto gerado na reversão e na desvinculação de recursos para aplicação específica nas finalidades dos fundos. No caso do FMHIS, por exemplo, houve a diminuição de recursos para atendimento da política pública de habitação em momento de especial vulnerabilidade do seu público alvo (COVID-19).
Responsável 2	
Nome:	Sebastião de Araújo Melo (CPF: 159.697.971-20)
Função:	Prefeito
Período de exercício:	01/01/2021 a 31/12/2023
Conduta:	Encaminhou projeto de lei para desvincular recursos públicos, sem a apresentação de estudos de impacto na avaliação de políticas públicas, e com a apresentação de dados que superavaliaram os valores pertencentes aos fundos municipais que tiveram recursos desvinculados. Editou decreto que desvinculou recursos de fundos municipais para transferência de saldo para o FRDM e pagamento de despesas estranhas às finalidades dos fundos.
Nexo de causalidade:	As condutas do gestor responsável propiciaram a baixa execução orçamentária de fundos municipais e a formação de saldos, usados pra cobrir despesas do caixa único e, finalmente, desvinculado para pagamento da dívida municipal. Em decorrência da sua atuação, houve prejuízo na efetivação de políticas públicas.
Culpabilidade:	Era exigível conduta diversa visto que, em virtude d a posição de Prefeito, sendo responsável pela organização e funcionamento da administração municipal (art. 94, inciso IV da Lei Orgânica municipal), deveria ter atentado para o impacto gerado na reversão e na desvinculação de recursos para aplicação específica nas finalidades dos fundos. No caso do FMHIS, por exemplo, houve a diminuição de recursos para atendimento da política pública de habitação em momento de especial vulnerabilidade do seu público alvo (COVID-19).

Notas

1. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/secretarias/smpae/orcamento/LOA-2022-para-site.pdf, pg. 125.
2. Disponível em https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/usu_doc/sites/smpae/PLOA-2023.pdf, pg. 145.
3. O Fundo Municipal também é responsável pela movimentação dos recursos de compensação da LC nº 757/2015.

14 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta auditoria de propósito específico foi o de conhecer a organização dos fundos públicos municipais em seus aspectos legal, contábil e operacional, examinar a extinção de fundos e os indícios de irregularidades na reversão e na desvinculação de recursos de diversos fundos transferidos para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal – FRDM e para o caixa único municipal. As reversões e as desvincuações de recursos tiveram como base normartiva o Decreto nº 20.061, de 13/09/2018 (em decorrência da Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016); a Lei Complementar municipal nº 869, de 27/12/2019; e o Decreto nº 21.021, de 05/05/2021 (promulgado após a Emenda Constitucional nº 109, de 15/03/2021).

Resumidamente, fundos públicos são vinculações de recursos para determinados fins, com um expressivo número de possibilidades de arranjos de gestão e estrutura, o que decorre de suas finalidades e do que foi estabelecido nas normas de criação ou regulamentação. Para a constituição de um fundo público, deve-se analisar a conveniência de determinada fonte de recurso e encaminhar um projeto de lei para sua aprovação, obedecendo aos pressupostos



legais e constitucionais, bem como ao rito do processo legislativo previsto no ordenamento jurídico. Assim, como regra, o normativo instituidor do fundo deve indicar a qual ente da Administração o fundo será vinculado, a fonte de recursos, onde esses recursos podem ser aplicados, a estrutura e forma de gestão. O gestor não pode usar o valor para outro fim. Mas, se necessário, pode aplicar recurso de outra origem, como o caixa único, para atender àquela política pública.

As vinculações de recursos possibilitam a implementação de políticas públicas em diversas áreas, e possuem nos conselhos importantes instrumentos de participação popular e controle social. Como o dinheiro que vai para o fundo municipal vem de uma origem específica, só poderia ser utilizado para a sua finalidade inicial. Alterar a destinação dos recursos dos fundos especiais pode configurar descontinuidade de políticas públicas e desvio de finalidade.

Dentro as vantagens da gestão de fundos públicos, podem ser citadas ¹ :

- a) melhor distribuição e gestão dos recursos;
- b) identificação de responsabilidades por áreas;
- c) possibilidade de melhor controle e avaliação de desempenho;
- d) possibilidade de confronto das despesas com as receitas geradas pelo próprio serviço;
- e) propiciar maior transparência na gestão dos recursos.

A própria justificativa do PLCE nº 005/2019, que originou a LC nº 869/2019, refere a importância da existência de fundos municipais.

Como principal desvantagem está a criação de “áreas de rigidez no processo de definição do programa de trabalho do governo” ² .

A equipe de auditoria entende que a vinculação de recursos é importante para garantir recursos para execução de políticas públicas protegidas pelos fundos públicos, e que inclusive tiveram por base leis aprovadas pelo Legislativo, representante dos cidadãos e por eles eleito. Se os fundos foram criados por lei própria, com ampla análise da necessidade de constituição desses e com prévia aprovação do Executivo e do Legislativo municipal, em não havendo uma boa administração, caberia ao Executivo propiciar adequada estrutura de gestão desses fundos por intermédio de Conselhos.

Por esse viés, no escopo do trabalho destacou-se a importância de avaliar se houve ou não prejuízo na perfectibilização de políticas públicas para as quais os fundos públicos municipais foram criados, além da conformidade da aplicação dos recursos financeiros revertidos/desvinculados com as normas legais.

Importante destacar que **as Emendas Constitucionais nº 93/2016 e nº 109/2021 autorizaram as desvinculações de recursos dos fundos, mas não obrigaram o gestor municipal a fazê-las**. A segunda emenda foi, inclusive, promulgada no contexto da pandemia do COVID-19. Segundo levantamento contábil realizado pela equipe de auditoria, os valores envolvidos que foram revertidos e desvinculados dos fundos municipais referidos nesse trabalho ³ atingiram o montante de **R\$ 590.421.442,70**, em julho/2023.

Assim, a fiscalização considerou o grande volume de recursos depositados nos fundos municipais, a gestão dos responsáveis pela administração, controle e operacionalização dos fundos, e o alto risco associado aos recursos envolvidos.

Os principais riscos associados - a seguir descritos - determinaram as questões de auditoria que foram respondidas durante a execução da fiscalização:

1º) Ocorrência de movimentações financeiras não enquadradas nas hipóteses de extinção de fundos municipais.



2º) Reprovação ou descontinuidade de projetos dos fundos municipais em decorrência da extinção de fundos e/ou da reversão / desvinculação de seus saldos para o FRDM ou para o caixa único municipal.

3º) *Quantum* revertido / desvinculado para o FDRM em desacordo com a legislação.

4º) Ocorrência de reversões e desvinculações de valores dos fundos examinados que não se enquadram nas hipóteses constitucionais / legais.

5º) Os valores revertidos/ desvinculados dos fundos serem utilizados para quitação de despesas não previstas na Lei Complementar nº 869/2019, que criou o FRDM.

6º) Os projetos e os recursos dos fundos municipais, previstos nos PPAs 2018-2021 e 2022-2025 e nas LOAs dos últimos exercícios não serem suficientes para instrumentalizar os gestores dos fundos para concretizar as políticas públicas e ações aprovadas tanto nas leis orçamentárias quanto no Plano de Aplicação de Recursos dos fundos.

7º) Fragilização dos fundos municipais como mecanismo de financiamento das políticas públicas.

8º) Falta de publicização das informações sobre as receitas e despesas dos fundos municipais, plano de aplicação de recursos e de prestação de contas da gestão, em desatendimento do princípio da transparência e prejudicando o controle social.

1. REIS, Heraldo da Costa, Fundos especiais: nova forma de gestão de recursos públicos, Revista de Administração Municipal, n. 201, out/ 1991, p. 2, disponível em http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=13, consultado em 01/12/2023.
2. SANCHES, Osvaldo Maldonado, Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal, Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano 39, n. 154, abr./jun. 2002, disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/787/R154-21.pdf?sequence=4>, consultado em 01/12/2023.
3. Foram identificados 28 fundos públicos instituídos por leis municipais que compuseram a Lei Orçamentária Anual de 2022 do município de Porto Alegre e/ou que constam nos dados contábeis do Executivo Municipal de Porto Alegre, conforme consulta ao SIAPC. Não foram incluídos os fundos que são de obrigatoriedade federal (como o Fundo de Desenvolvimento da Educação - FUNDEB), o Fundo Especial Indenização Petrobrás e o Fundo de Reparcelamento e Aperfeiçoamento Previdenciário - FRAP, vinculado diretamente ao Previmpa. Nem todos os 28 fundos municipais tiveram reversão e/ou desvinculação de recursos.

15 CONCLUSÕES

Inicialmente, é importante novamente registrar que as práticas de utilização de recursos de fundos municipais vinculados para pagamento de despesas que deveriam ser supridas por recursos livres iniciaram-se antes das autorizações das Emendas Constitucionais federais.

A Administração municipal muitas vezes se socorreu das disponibilidades vinculadas dos fundos municipais para pagamento de suas contas, restando saldo devedor aos fundos por diversos exercícios, conforme já relatado. Inclusive, a situação foi objeto de diversos apontamentos, sendo o último no Relatório de Contas Anuais do exercício de 2022 - Processo nº 000757-0200/22-6.

Ou seja, mesmo as receitas de fundos infraconstitucionais municipais serem de apenas cerca de 3% do montante das receitas realizadas pela Administração Municipal, conforme demonstrado no Item "Execução orçamentária e financeira dos fundos municipais", desde pelo menos a gestão do Prefeito Nelson Marchezan Júnior ocorria a utilização desses recursos para pagamento de despesas correntes. Ou seja, desde antes da pandemia do COVID/19 e da promulgação das emendas constitucionais que permitiram a desvinculação



desses recursos.

Dentre os principais riscos associados ao objeto de auditoria e que foram examinados na fiscalização, **não se constataram**:

1º) Ocorrência de movimentações financeiras não enquadradas nas hipóteses de extinção de fundos municipais.

3º) *Quantum* revertido / desvinculado para o FDRM em desacordo com a legislação: não se identificaram inconformidades no cálculo dos valores transferidos para o Fundo de Reforma e Desenvolvimento Municipal.

5º) Valores revertidos/ desvinculados dos fundos serem utilizados para quitação de despesas não previstas na Lei Complementar nº 869/2019, que criou o FRDM.

Os achados de auditoria identificados **constataram**:

4º) Ocorrência de reversões e desvinculações de valores dos fundos examinados que não se enquadram nas hipóteses constitucionais /legais:

13.2.2 Desvinculação de Recursos do FUMID e do Funciança - Valores de doações de contribuintes a serem recompostos pelo Executivo Municipal;

13.3.1 Fontes de recursos do FRDM não previstas em lei. Infringência aos Princípios da Legalidade e da Hierarquia das Normas.

6º) Projetos e recursos dos fundos municipais, previstos nos PPAs 2018-2021 e 2022-2025 e nas LOAs dos últimos exercícios, não foram suficientes para instrumentalizar os gestores dos fundos para concretizar as políticas públicas e ações aprovadas tanto nas leis orçamentárias quanto no Plano de Aplicação de Recursos dos fundos:

13.2.5. Ausência de plano de trabalho e de projeto específico para aplicação de recursos pelo COMUI;

13.3.2 Falta de previsão orçamentária dos ingressos e saídas de recursos do FRDM;

13.3.6 Ausência de informações da aplicação de recursos do FMHIS e do Conselho Gestor;

13.3.10 Recursos do FMASC previstos nos PPAs e nas LOAs não aplicados nas políticas públicas cicloviárias. Não atingimento de metas.

7º) Fragilização dos fundos municipais como mecanismo de financiamento das políticas públicas:

13.3.4 Aplicação de recursos do FRDM somente em passivos da administração municipal;

13.3.5 Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS - Desvinculação dos recursos destinados e prejuízos à política habitacional do município;

13.3.7. Fundo Municipal de Iluminação Pública - FUMIP - Desvinculação de recursos destinados à infraestrutura urbana de iluminação pública - Fragilização



de Política Pública;

13.3.8 Não formalização da atual composição do Conselho Gestor do FMASC e não exercício de suas competências;

13.3.9 Falta de operacionalização do FMASC por não exercício das atribuições da EPTC e da Secretaria de Mobilidade;

13.3.11 Não aplicação de recursos de fundos municipais nas políticas públicas para os quais foram criados para sobra de disponibilidades financeiras.

8º) Falta de publicização das informações sobre as receitas e despesas dos fundos municipais, plano de aplicação de recursos e de prestação de contas da gestão, em desatendimento do princípio da transparência e prejudicando o controle social:

13.2.6 Falta de transparência dos projetos e parcerias celebradas relativas ao FUMID e ao Funcriança;

13.3.3 Falta de publicização de informações do FRDM no DOPA-e e na internet. Não atendimento aos princípios da transparência e acesso às informações públicas.

2º) **Não foi possível constatar** se houve reprovação ou descontinuidade de projetos do FUMID e do Funcriança, em decorrência da falta de informações oriundas dos conselhos gestores desses fundos, e da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SMDS.

13.2.3 Falta de conhecimento do impacto das desvinculações nas políticas públicas de atenção ao idoso e às crianças e aos adolescentes

Outros achados de auditoria identificados:

13.2.4 Recursos vinculados do FUMID e do Funcriança registrados contabilmente como livres para aumentar a capacidade de pagamento do Executivo Municipal para contratar financiamentos

16 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se as seguintes recomendações:

a) em não se comprovando a aplicação dos valores desvinculados do FUMID e do Funcriança referentes aos exercícios de 2016 a 2020 em projetos desses fundos, que se **recomponha o montante de R\$ 55.042.395,13** (cinquenta e cinco milhões, quarenta e dois mil, trezentos e noventa e cinco reais e treze centavos), **somados aos rendimentos financeiros não auferidos**, aos fundos municipais em comento, com fundamento no dever do Estado assegurar os direitos dos idosos, crianças e adolescentes – arts. 227 e 230 da CF, e de que **esses recursos foram originados de doações de pessoas físicas e jurídicas, e não eram receitas do ente municipal**, conforme relatado na Seção 13.2.2;

b) em decorrência da desvinculação de receitas do FUMIP entre 2016 a julho/20123, na ordem de **R\$ 167.832.898,70** (cento e sessenta e sete milhões, oitocentos e trinta e dois mil, oitocentos e noventa e oito reais e setenta centavos), somando-se os juros não auferidos e os recursos desvinculados posteriormente, **que seja comprovada a necessidade da majoração**



da alíquota da Contribuição para Iluminação Pública - CIP em 2018 para os cidadãos portoalegrenses e que não houve afronta ao princípio da prestação de serviços a preços módicos, conforme relatado na Seção 13.3.7;

c) **que as desvinculações de recursos** do FMHIS, do FUMPROAMB, do Fun-patrimônio e do FMDD, especialmente em decorrência da aprovação da LC nº 987/2023, que permitiu a desvinculação de superávits financeiros desses fundos municipais a partir de 2023, sem prazo final (inexistindo atualmente o contexto da pandemia do COVID-19), e de receitas de outros fundos municipais, como o FUMIP, **sejam acompanhadas das devidas justificativas pela opção dos fundos e da avaliação dos impactos sobre as políticas públicas a eles vinculadas;**

d) em não se comprovando a aplicação dos valores de 20% dos montantes das multas de trânsito arrecadadas pelo município nos exercícios de 2017 a 2023, até a extinção do FMASC pela Lei nº 744/2014, na política pública cicloviária municipal (**R\$ 40.152.200,52** - quarenta milhões, cento e cinquenta e dois mil, duzentos reais e cinquenta e dos centavos, sem considerar os rendimentos financeiros e os valores de 2023), que os gestores responsáveis pela política pública de mobilidade urbana (Prefeito Municipal, Diretor-Presidente da EPTC e Secretário Municipal de Mobilidade Urbana) apresentem plano de aplicação do saldo não aplicado em ações e projetos para expansão e manutenção do sistema cicloviário municipal;

e) que se apresentem e divulguem os planos de trabalho e de projetos específicos para aplicação de recursos pelo Conselho Municipal de Idoso, assim como orientação para que todos os conselhos gestores dos fundos e os órgãos aos quais os fundos municipais estão vinculados procedam da mesma forma;

f) que seja dada a devida transparência - pelos conselhos gestores e pelos órgãos aos quais os fundos municipais estão vinculados - às informações de interesse geral e coletivo sobre esses (planos de aplicação de recursos, prestação de contas, parcerias realizadas e seus descritivos, etc.), atendendo aos Princípios da Publicidade e da Lei de Acesso à Informação, ao controle social e à transparência ativa da gestão pública;

g) que as leis orçamentárias de longo, médio e curto prazo sejam verdadeiros instrumentos orientadores da execução dos programas, dos projetos e das ações governamentais, em especial as leis orçamentárias anuais, e que espelhem com maior fidedignidade a previsão de receitas e de despesas ao longo do exercício para o qual forem editadas;

h) que sejam responsabilizados os agentes relacionados no quadro final de consolidação dos achados de auditoria deste trabalho;

i) que seja dado conhecimento ao Ministério Público de Contas do conteúdo deste relatório, tendo em vista que a auditoria de propósito específico iniciou por Representação do *Parquet*;

j) que seja dado conhecimento do presente relatório ao Legislativo Municipal de Porto Alegre, para que tome as medidas que entender cabíveis em relação aos achados de auditoria aqui apresentados;

k) que seja dado conhecimento ao Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul do conteúdo da Seção 13.2.2, já que há demanda de mesmo teor em andamento no Núcleo Mediar - MPE;

l) que o presente relatório seja enviado para a Unidade Central de Controle Interno do Executivo Municipal de Porto Alegre, para que suas fiscalizações também passem a incidir na operacionalização e aplicação de recursos dos fundos municipais, e na avaliação da efetivação



das políticas públicas vinculadas aos fundos.

É o relatório.

17 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Diante da(s) irregularidade(s) verificada(s) no presente relatório, resume-se no quadro a seguir aquelas passíveis de serem esclarecidas pela(s) pessoa(s) identificada(s):

Responsável	CPF/CNPJ	Achado
Adao de Castro Junior	522.694.500-00	13.3.9
André Luiz de Mello Machado	491.656.310-72	13.3.5
		13.3.6
Bruno Breyer Caldas	010.567.330-71	13.2.4
Elizandro Silva de Freitas Sabino	769.153.950-91	13.3.9
Fabiana Feroletto	694.525.040-72	13.2.4
Fábio Berwanger Juliano	707.279.880-34	13.3.9
Leo Voigt	315.759.350-15	13.2.6
Leonardo Maranhão Busatto	003.761.200-02	13.2.2
		13.3.7
Luciano Brasiliense Marcantonio	724.400.740-04	13.3.9
Luiz Fernando Salvadori Záchia	220.946.440-49	13.3.9
Marcelo Gazen	812.790.510-00	13.3.9
Marcelo Soletti de Oliveira	914.302.080-15	13.3.9
Nelson Marchezan Junior	647.771.540-68	13.2.2
		13.3.2
		13.3.5
		13.3.8
		13.3.10
		13.3.11
		13.3.12
Paulo Roberto da Silva Ramires	652.237.720-91	13.3.9
Paulo Roberto Pinto Fontoura	315.801.300-20	13.2.4
Rodrigo Sartori Fantinel	922.992.530-68	13.2.4
		13.3.3
		13.3.7
Sebastião de Araújo Melo	159.697.971-20	13.2.2
		13.2.6
		13.3.1
		13.3.5
		13.3.8
		13.3.10
		13.3.11
		13.3.12
Vanderlei de Souza	398.353.910-68	13.2.4