

# AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL

---

**2022 • 2025**

BIÊNIO 2022-2023



**Fortaleza**  
PREFEITURA



# **Fortaleza**

PREFEITURA

**Prefeito de Fortaleza**  
José Sarto Nogueira Moreira  
**Vice-Prefeito de Fortaleza**  
José Élcio Batista

**Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito**

Renato Carvalho Borges

**Secretário Municipal do Governo**

Renato César Pereira Lima

**Procurador Geral do Município**

Fernando Antônio Costa de Oliveira

**Secretaria Chefe da Controladoria e**

**Ouvidoria Geral do Município**

Maria Christina Machado Publio

**Secretário Municipal da Segurança Cidadão**

Heraldo Maia Pacheco

**Secretaria Municipal das Finanças**

Flávia Roberta Bruno Teixeira

**Secretaria Municipal da**

**Conservação e Serviços Públicos**

João de Aguiar Pupo

**Secretaria Municipal da Educação**

Jefferson de Queiroz Maia

**Secretaria Municipal da Saúde**

Galeno Taumaturgo Lopes

**Secretaria Municipal do**

**Desenvolvimento Econômico**

Rodrigo Nogueira Diogo de Siqueira

**Secretaria Municipal da Infraestrutura**

Samuel Antonio Silva Dias

**Secretaria Municipal do Esporte e Lazer**

Ticiania Sampaio Pinheiro

**Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente**

Luciana Mendes Lobo

**Secretaria Municipal do Turismo**

Alexandre Pereira Lima

**Secretaria Municipal da Cultura**

Roberto Viana Dos Reis Júnior

**Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional**

Carlos Kleber de Sousa Chaves

**Secretaria Especial de Políticas Públicas de Juventude**

Davi Gomes Barbosa

**Secretaria Municipal da Gestão Regional**

Ferruccio Petri Feitosa

**Secretário Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão**

João Marcos Maia

**Secretário Municipal dos Direitos Humanos e Desenvolvimento Social**

Francisco José Pontes Ibiapina

# AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2022 • 2025

BIÊNIO 2022-2023

# EQUIPE TÉCNICA

---

## **Coordenação Geral:**

*Flávia Roberta Bruno Teixeira*  
*Larissa de Miranda Menescal*  
*João Marcos Maia*

## **Coordenação Técnica:**

*Adriana Islaia Carneiro Leal*  
*Diogo de Matos Pereira*  
*Maria Izabel Feitosa Accioly*  
*Elisângela Nogueira Teixeira*

## **IPLANFOR – Instituto de Planejamento de Fortaleza**

**Superintendente:** *Larissa de Miranda Menescal*

**Superintendente Adjunta:** *Elisângela Nogueira Teixeira*

## **Diretoria do Observatório da Governança Municipal:**

*Maria Izabel Feitosa Accioly*

## **Equipe Técnica:**

*Anderson Passos Bezerra*  
*Felipe Franklin de Lima Neto*  
*Maria Gabrielle Sousa de Santana*  
*Rômulo Andrade da Silva*

## **Arte / Diagramação:**

*Eduardo Freire*

## **SEFIN - Secretaria Municipal das Finanças**

### **Secretário Municipal das Finanças**

#### **Secretária:**

*Flávia Roberta Bruno Teixeira*

### **Secretário Executivo Municipal das Finanças:**

*José Raimundo Morais Vilar*

#### **Coordenadora de Planejamento:**

*Adriana Islaia Carneiro Leal*

## **Equipe Técnica:**

*Andrei Gomes Simonassi*  
*Valberto Alves Abreu*  
*José Ítalo Bandeira Gomes*

## **SEPOG - Secretaria do Planejamento, Orçamento e Gestão**

#### **Secretário:**

*João Marcos Maia*

#### **Secretário Adjunto:**

*Mário Fracalossi Júnior*

#### **Secretário Executivo:**

*Valternilo Costa Bezerra Filho*

### **Coordenadoria do Planejamento, Orçamento e Monitoramento:**

*Diogo de Matos Pereira*

## **Equipe Técnica:**

*Ellen Garcia da Silveira*  
*Isabella Maria Coelho Veloso*  
*Dorimedonte Teixeira Ferrer Neto*  
*José Carlos Gomes de Freitas Teixeira*  
*José Eudes Pires Rodrigues*

# SIGLAS

---

**ABSOLAR** - Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica  
**CNPq** - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
**DATASUS** - Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde  
**FIEC** - Federação das Indústrias do Estado do Ceará  
**Habitafor** - Secretaria Municipal do Desenvolvimento Habitacional  
**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
**Ideb** - Índice do Desenvolvimento da Educação Básica  
**IGM** - Índice de Governança Municipal  
**Inep** - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
**IPLANFOR** - Instituto de Planejamento de Fortaleza  
**LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
**LGBT** - Lésbicas, Gays, Bissexuais e Transgênero  
**LOA** - Lei Orçamentária Anual  
**MEC** - Ministério da Educação e Cultura  
**PIB** - Elevação do Produto Interno Bruto  
**PMF** - Prefeitura Municipal de Fortaleza  
**PMPIF** - Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza  
**PNADC** - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua  
**PPA** - Plano Plurianual  
**SAN** - Segurança Alimentar e Nutricional  
**SCN** - Sistema de Contas Nacionais  
**Seuma** - Secretaria Municipal do Urbanismo e Meio Ambiente  
**Sepog** - Secretaria de Planejamento Orçamento e Gestão  
**SIM** - Sistema de Informação sobre Mortalidade  
**Siconfi** - Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro  
**SNC** - Sistema Nacional de Cultura  
**SNIS** - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento  
**STN** - Secretaria do Tesouro Nacional  
**SUS** - Sistema Único de Saúde

## LISTA DE TABELAS

**Tabela 1-1** - Programas de governo, por eixo estratégico.

**Tabela 1-2** - Número de indicadores de acompanhamento de programa de governo, por eixo estratégico.

**Tabela 2-1** – Receita Prevista X Receita Arrecadada 2022

**Tabela 2-2** – Receita Arrecadada 2021 x Receita Arrecadada 2022

**Tabela 2-3** – Execução da Despesa por Categoria Econômica – 2022

**Tabela 2-4** – Execução da Despesa por Função – 2022

**Tabela 2-5** - Receita Prevista X Receita Arrecadada 2023

**Tabela 2-6** – Receita Arrecadada 2022 x Receita Arrecadada 2023

**Tabela 2-7** – Execução da Despesa por Categoria Econômica – 2023

**Tabela 2-8** – Execução da Despesa por Função – 2023

**Tabela 2-9** – Execução da Despesa – Administração Direta – 2023

**Tabela 2-10**– Execução da Despesa – Administração Indireta e Fundos – 2023

## LISTA DE FIGURAS

**Gráfico 2-1:** Dívida Pública Municipal

**Gráfico 2-2:** Estratificação da Receita Arrecadada - 2021

**Gráfico 2-3:** Estratificação da Receita Arrecadada - 2022

**Gráfico 2-4:** Orçamento Executado por Poder – 2022

**Gráfico 2-5:** Execução da Despesa por Categoria Econômica – 2022

**Gráfico 2-6:** Execução da Despesa por Função - 2022

**Gráfico 2-7:** Estratificação da Receita Arrecadada - 2022

**Gráfico 2-8:** Estratificação da Receita Arrecadada - 2023

**Gráfico 2-9:** Orçamento Executado por Poder – 2023

**Gráfico 2-10:** Execução da Despesa por Categoria Econômica - 2023

**Gráfico 2-11:** Despesa Executada por função de Governo

**Gráfico 2-12:** Estratificação da Despesa Empenhada por Tipo de Administração – 2023

**Figura 4-1:** Valor previsto em LOA e Valor empenhado (todos os programas), anual, no biênio 2022-2023

**Figura 4-2:** Valor previsto em LOA e Valor empenhado (apenas programas finalísticos), anual, no biênio 2022-2023

**Figura 4-3:** Execução Orçamentária (apenas programas finalísticos), anual, no biênio 2022-2023

**Figura 4-4:** Valor empenhado por eixo e Valor proporcional (apenas programas finalísticos), no biênio 2022-2023

**Figura 4-5:** Quantitativo, em 2022, da situação da execução orçamentária do PPA 2022-

2025, por programas de governo

**Figura 4-6:** Quantitativo, em 2023, da situação da execução orçamentária do PPA 2022-2025, por programas de governo

**Figura 4-7:** Situação da execução orçamentária do PPA 2022-2025, por eixo estratégico. Biênio 2022-2023

**Figura 5-1:** Indicadores estratégicos acompanhados em 2022

**Figura 5-2:** Indicadores estratégicos acompanhados em 2023

**Figura 5-3:** Quantidade de indicadores por atingimento da meta (indicadores estratégicos) em 2023

**Figura 5-4:** Proporção de atingimento da meta (indicadores estratégicos) do PPA 2022-2025, em 2023, por eixo estratégico

**Figura 5-5:** Indicadores programáticos acompanhados em 2022

**Figura 5-6:** Indicadores programáticos acompanhados em 2023

**Figura 5-7:** Número de indicadores por atingimento da meta do PPA 2022-2025 (indicadores programáticos)

**Figura 5-8:** Proporção de atingimento da meta (indicadores programáticos) do PPA 2022-2025, por eixo estratégico

**Figura 6-1:** Evolução da quantidade de programas por situação da execução orçamentária (2022-2023)

**Figura 6-2:** Valor total previsto em programas finalísticos com execução orçamentária nula (2022-2023)

**Figura 6-3:** Valor excedente empenhado em programas finalísticos (2022-2023)

# APRESENTAÇÃO

---

O propósito primordial do Plano Plurianual (PPA) é estabelecer diretrizes e metas para a administração municipal, com um foco no horizonte de médio prazo, abrangendo um período de 4 anos. Assim, o PPA para o ciclo 2022-2025 busca harmonizar-se com o Plano Fortaleza 2040, que concentra-se na consecução de objetivos a longo prazo. Ambos os instrumentos de planejamento têm como aspiração tornar Fortaleza uma cidade mais equitativa, justa e sustentável. O acompanhamento das metas do PPA permite uma análise sistemática do progresso em direção aos objetivos estabelecidos, tanto em termos qualitativos quanto quantitativos. Isso possibilita identificar quais áreas estão avançando e quais podem exigir ajustes ou realocação de recursos, garantindo que os recursos sejam alocados em benefício da população.

Dessa forma, o Plano Plurianual de 2022-2025 e o Plano Fortaleza 2040 são subdivididos em 7 eixos com o mesmo alinhamento temático, são eles: **Eixo I** – Equidade Territorial e Social; **Eixo II** – Cidade Integrada, Acessível e Justa; **Eixo III** – Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar; **Eixo IV** – Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento; **Eixo V** – Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais; **Eixo VI** – Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva e **Eixo VII** – Governança Municipal.

Este relatório segue o modelo de Gestão por Resultados, instituído pela Lei Ordinária nº 11.349, de 16 de março de 2023, pautado nos princípios que permeiam as ações dos órgãos e entidades, destacando o cidadão, a regionalização, o governo aberto, a redução das desigualdades e a sustentabilidade fiscal.

Este Relatório de Avaliação do Plano Plurianual foi elaborado seguindo a metodologia utilizada nas avaliações bianuais de 2018-2019 e 2020-2021, que adota o modelo de Gestão Pública por Resultados. Foram feitas algumas ligeiras alterações, detalhadas no capítulo que descreve a metodologia aplicada. Os dados para esta avaliação foram obtidos das Mensagens Anuais enviadas à Câmara dos Vereadores de Fortaleza entre 2021 e 2024. Além disso, os sistemas de informações disponíveis na Prefeitura permitiram a extração de dados relevantes para o monitoramento dos programas, ações e indicadores programáticos.



# INTRODUÇÃO

---

Este documento constitui o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual - PPA 2022-2025, referente ao biênio 2022-2023, conforme exigido pelo artigo 16 da Lei nº 11.188 de 09 de novembro de 2021. O Instituto de Planejamento de Fortaleza - IPLANFOR é responsável por coordenar e elaborar este relatório, conforme estipulado no § 1º do mesmo artigo.

O §2º da mesma lei estabelece o conteúdo que deve estar presente no relatório elaborado pelo Iplanfor, em articulação com a Sepog: I — avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicando, se for o caso, as razões das diferenças verificadas entre os valores previstos e observados; II — demonstrativo, por programa, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada; III — acompanhamento da evolução dos indicadores de resultados; IV — avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias. Portanto, a elaboração deste relatório aderiu às diretrizes legais estabelecidas e foi embasado em documentos disponibilizados pela gestão nos sites oficiais e no portal da transparência da PMF, com ênfase nas Mensagens de Governo à Câmara dos Vereadores.

# CONTEXTUALIZAÇÃO

---

A participação ativa da sociedade nos processos de construção das políticas públicas tem sido destaque na gestão municipal principalmente nos processos de planejamento da cidade de Fortaleza, destacando-se a participação da população nos debates de construção do Plano Diretor realizados em 2023. Além disso, a comunidade está inserida em várias instâncias já consolidadas, tais como: Agentes de Cidadania, Ciclo de Planejamento Participativo, Fóruns da Zonas de Interesse Social e Conselhos Municipais.

No entanto, é importante reconhecer os impactos da pandemia na participação da população nessas instâncias e nos resultados obtidos nos cálculos dos indicadores. Estes podem ser afetados diretamente, seja por um atraso no alcance da meta, seja pela descontinuidade no seu cumprimento, como pode ser visto nas metas do Fortaleza 2040 que tratam da elevação do rendimento domiciliar per capita médio, redução da pobreza e redução da taxa de mortalidade de motociclistas em acidentes de trânsito, por exemplo.

# 1. Estrutura do Plano Plurianual

---

O plano plurianual para o período 2022-2025, submetido à Câmara Municipal de Fortaleza e aprovado como a lei nº 11.188 de 09 de novembro de 2021, foi elaborado com base em sete eixos com resultados estratégicos definidos para cada um destes eixos, são eles:

**Eixo I – Equidade Territorial, Social e Econômica;**

Resultado Estratégico: territórios com redução das desigualdades sociais e integrados à sociabilidade urbana

**Eixo II – Cidade Integrada, Acessível e Justa;**

Resultado Estratégico: melhoria da forma e da acessibilidade urbana.

**Eixo III – Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar;**

Resultado Estratégico 1: melhoria da saúde da população;

Resultado Estratégico 2: comunidade acolhedora, inclusiva, com valorização e respeito à diversidade;

Resultado Estratégico 3: promoção da atenção integral à juventude, com ênfase na inserção produtiva e social.

**Eixo IV – Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento;**

Resultado Estratégico: população com acesso à educação de qualidade, ao conhecimento e aos bens culturais de Fortaleza

**Eixo V – Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais;**

Resultado Estratégico: recursos naturais protegidos e qualidade do meio ambiente assegurada.

**Eixo VI – Dinamização Econômica e Inclusão Produtiva;**

Resultado Estratégico: desenvolvimento econômico sustentável, solidário, competitivo e dinamizado.

**Eixo VII – Governança Municipal;**

Resultado Estratégico: gestão planejada e participativa dos serviços públicos, com foco no acolhimento, no equilíbrio fiscal e na transparência.

## 1.1 Metas do PPA 2022-2025

Na lei em que foi aprovado o PPA 2022-2025 foram apresentados os indicadores de acompanhamento dos programas de governo por Eixo, na seção “*RELATÓRIO II Descritivo dos Programas de Governo por Eixo e Área Temática*”, páginas 248-303.

Na referida seção encontram-se os programas finalísticos da gestão, contendo para cada programa a justificativa, público-alvo, objetivo, indicadores e metas. Contudo, nem todos os

programas de governo ali estabelecidos serão necessariamente executados durante a vigência do PPA, pois anualmente, por meio da Lei Orçamentária Anual, podem ser propostas a exclusão ou substituição de indicadores, revisão e alteração das metas de indicadores, bem como a exclusão de programas. Na tabela 1-1 estão listados os programas por eixo e na tabela 1-2 é apresentado o número de indicadores programáticos por eixo, como foram originalmente propostos no PPA.

**Tabela 1-1:** Programas de governo, por eixo estratégico.

Eixo Estratégico	2022 - Programa
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0010 - ORDENAMENTO DOS ESPAÇOS URBANOS
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0016 - METROLOGIA, QUALIDADE E AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0018 - HABITAR FORTALEZA
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0132 - FORTALEZA ILUMINADA
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0185 - PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0189 - SEGURANÇA CIDADÃ E PROTEÇÃO URBANA EM FORTALEZA
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0203 - FISCALIZAÇÃO INTEGRADA
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0204 - CONVIVÊNCIA URBANA
Eixo I - Equidade Territorial e Social	0209 - INFRAESTRUTURA DE EQUIPAMENTOS E PRÉDIOS PÚBLICOS
Eixo I - Equidade Territorial e Social	2026 - FISCALIZAÇÃO MODERNA E INTEGRADA
Eixo II - Cidade Integrada, Acessível e Justa	0053 - EDUCAÇÃO E SEGURANÇA DO TRÂNSITO
Eixo II - Cidade Integrada, Acessível e Justa	0101 - INFRAESTRUTURA URBANA E VIÁRIA
Eixo II - Cidade Integrada, Acessível e Justa	0102 - TRANSPORTE URBANO E MOBILIDADE DE FORTALEZA
Eixo II - Cidade Integrada, Acessível e Justa	2023 - MOBILIDADE SEMAFÓRICA PARA O CONTROLE DE TRÁFEGO EM ÁREA DE FORTALEZA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0003 - DESENVOLVIMENTO DO ESPORTE COMUNITÁRIO E DE LAZER
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0004 - PROGRAMA DE ESPORTE EDUCACIONAL E RENDIMENTO
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0005 - INFRAESTRUTURA DE ESPORTE E LAZER
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0007 - ATENÇÃO INTEGRAL À PESSOA IDOSA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0008 - ATENÇÃO INTEGRAL À PESSOA COM DEFICIÊNCIA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0025 - PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0029 - PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0031 - PROMOÇÃO E DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0036 - CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS - CIDADANIA EM REDE
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0056 - PROMOÇÃO E DEFESA DA CIDADANIA E DOS DIREITOS HUMANOS DA POPULAÇÃO LGBT
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0064 - FORTALEZA INCLUSIVA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0119 - ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0120 - GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA DO SUS
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0121 - GESTÃO DO TRABALHO E EDUCAÇÃO NA SAÚDE
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0123 - ATENÇÃO ESPECIALIZADA À SAÚDE
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0124 - ATENÇÃO TERCIÁRIA À SAÚDE
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0125 - REGULAÇÃO, CONTROLE, AVALIAÇÃO E AUDITORIA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0127 - ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0128 - VIGILÂNCIA À SAÚDE

<b>Eixo Estratégico</b>	<b>2022 - Programa</b>
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0141 - PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0160 - SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - SAN
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0171 - GESTÃO E FORTALECIMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0181 - PROMOÇÃO DOS DIREITOS E PREVENÇÃO DE VIOLAÇÕES CONTRA CRIANÇAS E ADOLESCENTES
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0186 - GESTÃO DAS UNIDADES DO SISTEMA DE GARANTIA DE DIREITOS
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0195 - GESTÃO EXECUTIVA E INTERSETORIAL DO PLANO MUNICIPAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA DE FORTALEZA – PMPiF
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0210 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE MÉDIA COMPLEXIDADE
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0211 - PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL DE ALTA COMPLEXIDADE
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0212 - ATENÇÃO E REINserÇÃO SOCIAL DE USUÁRIOS DE DROGAS E SEUS FAMILIARES EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0213 - PREVENÇÃO AO USO E ABUSO DE ÁLCOOL, CRACK E OUTRAS DROGAS
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	0215 - CADA VIDA IMPORTA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	2020 - ENFRENTAMENTO DE EMERGÊNCIA DE SAÚDE DECORRENTE DO CORONAVÍRUS
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	2022 - JUVENTUDE CRIATIVA
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	2037 - PROTEÇÃO E BEM-ESTAR ANIMAL
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0042 - DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0043 - EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0052 - DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO INFANTIL
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0074 - IDENTIFICAÇÃO, VALORIZAÇÃO, PRESERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL.
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0105 - MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0190 - PROMOÇÃO DE POLÍTICAS DO LIVRO, DA LEITURA, E BIBLIOTECA
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0193 - DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0194 - APOIO À CRIAÇÃO, DIFUSÃO E FOMENTO À CULTURA
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0200 - PROMOÇÃO DA FORMAÇÃO PARA A CULTURA E AS ARTES
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	0201 - GESTÃO DA POLÍTICA CULTURAL
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	2032 - JUVENTUDE DIGITAL
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	2034 - DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INOVADORAS PARA A CIDADE
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	2035 - DESENVOLVIMENTO DO DISTRITO CRIATIVO DA PRAIA DE IRACEMA
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	0014 - FORTALEZA LIMPA
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	0015 - PARQUES E MICRO PARQUES URBANOS
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	0087 - SUSTENTABILIDADE DO AMBIENTE NATURAL E DO AMBIENTE CONSTRUÍDO
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	0088 - PLANEJAMENTO DO AMBIENTE NATURAL E DO AMBIENTE CONSTRUÍDO
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	0089 - CONTROLE DO AMBIENTE NATURAL E DO AMBIENTE CONSTRUÍDO
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	0138 - REGULAÇÃO, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DOS SERVIÇOS PÚBLICOS PELA ACFOR
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	2024 - VAMOS PLANTAR - GESTÃO DOS SISTEMAS NATURAIS DO MUNICÍPIO
Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	0026 - EMPREENDEDORISMO E SUSTENTABILIDADE DE NEGÓCIOS
Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	0027 - ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS E PROJETOS ESTRUTURANTES

Eixo Estratégico	2022 - Programa
Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	0136 - DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO TURISMO
Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	0152 - TRABALHO, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, EMPREGO E RENDA
Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	2121 - NOSSAS GUERREIRAS
Eixo VII - Governança Municipal	0082 - GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DE PESSOAS
Eixo VII - Governança Municipal	0093 - MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E FISCAL DO MUNICÍPIO
Eixo VII - Governança Municipal	0098 - GESTÃO PARTICIPATIVA E SOCIAL
Eixo VII - Governança Municipal	0106 - GESTÃO TECNOLÓGICA E GOVERNO DIGITAL
Eixo VII - Governança Municipal	0153 - GESTÃO LOGÍSTICA E DE SERVIÇOS COMPARTILHADOS
Eixo VII - Governança Municipal	0155 - GESTÃO DO PATRIMÔNIO MUNICIPAL
Eixo VII - Governança Municipal	0164 - DESENVOLVIMENTO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL
Eixo VII - Governança Municipal	0176 - COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL E APOIO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS
Eixo VII - Governança Municipal	0177 - GESTÃO DE EVENTOS GOVERNAMENTAIS
Eixo VII - Governança Municipal	0180 - GESTÃO E MODERNIZAÇÃO DA DÍVIDA ATIVA
Eixo VII - Governança Municipal	0183 - PROMOÇÃO DA INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA
Eixo VII - Governança Municipal	0197 - GESTÃO DO CONHECIMENTO
Eixo VII - Governança Municipal	2025 - OUVIDORIA VIVA
Eixo VII - Governança Municipal	2027 - GESTÃO AMPLIADA DA TRANSPARÊNCIA
Eixo VII - Governança Municipal	2029 - AUDITORIA ESTRATÉGICA POR RESULTADOS
Eixo VII - Governança Municipal	2030 - FORTALECIMENTO DO CONTROLE INTERNO NO ÂMBITO DA PMF
Eixo VII - Governança Municipal	2033 - PLANEJAMENTO E GESTÃO ORGANIZACIONAL
Eixo VII - Governança Municipal	2036 - MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO TRIBUTÁRIA E FINANCEIRA DO MUNICÍPIO
Eixo VII - Governança Municipal	2038 - GESTÃO E SUPERVISÃO DE PROGRAMAS CUSTEADOS POR FINANCIAMENTO EXTERNO

Fonte: Plano Plurianual de Fortaleza 2022-2025, Elaboração: Iplanfor.

**Tabela 1-2:** Número de indicadores de acompanhamento de programa de governo, por eixo estratégico.

Eixo Estratégico	Nº de indicadores de programa de governo estabelecidos no PPA 2022-2025
Eixo I - Equidade Territorial e Social	23
Eixo II - Cidade Integrada, Acessível e Justa	9
Eixo III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar	64
Eixo IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento	36
Eixo V - Qualidade do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais	16
Eixo VI - Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva	8
Eixo VII - Governança Municipal	44
<b>Total</b>	<b>194</b>

Fonte: Plano Plurianual de Fortaleza 2022-2025, Elaboração: Iplanfor.

As medições acompanhadas nas seções “AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO PPA 2022-2025” e “AVALIAÇÃO DA EXECUÇÃO FÍSICA DO PPA 2022-2025” foram obtidas das publicações “Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza para os anos de 2022 a 2023” e do “Portal da Transparência de Fortaleza”.

## 2. Cenário Macroeconômico

### 2.1 Cenário Macroeconômico 2022

#### 2.1.1 A Economia Mundial

O ano de 2022 iniciou com a expectativa de redução no crescimento econômico global em torno de meio ponto percentual (de 4,9% em 2021 para 4,4% em 2022) em virtude da desaceleração evidenciada nas economias dos Estados Unidos e China, cujas causas são a escassez de oferta de insumos e, no caso chinês, os concomitantes lockdowns adotados na política de tolerância zero ao COVID-19. Tais políticas trouxeram perspectivas de redução de atividade ainda maior na China (-0,8 p.p.).

As perspectivas de arrefecimento do nível de atividade econômica global se agravam com a guerra da Ucrânia iniciada no final de fevereiro (24/2) e a elevação dos preços das commodities. O cenário a partir de março de 2022 é de escassez e elevação de preços de diversos insumos como combustíveis, semicondutores, fertilizantes e alimentos. Configura-se assim o fenômeno atípico de inflação de oferta, que atinge sobretudo a população economicamente mais vulnerável.

Dados do Fundo Monetário Internacional mostram que tais aumentos de preços induzidos pela guerra e seus transbordamentos elevaram as projeções de inflação de 2022 para 5,7% nas economias avançadas e para 8,7% nos mercados emergentes e economias em desenvolvimento, o que representava, respectivamente, um aumento de 1,8 e 2,8 pontos percentuais acima do projetado para cada grupo de países.

Muito embora a elevação das taxas de juros seja uma medida de política monetária mais comum em cenários de inflação de demanda, este mecanismo se mostrava como remédio mais recomendado para conter a elevação mundial de custos que se iniciara em meados de 2020, quando a pandemia seria a causa da reversão de uma tendência até então descendente dos níveis de preços nas principais economias - Zona do Euro, EUA, Reino Unido e Alemanha. Esta tendência de elevação acentuada nos níveis de preços principalmente a partir de 2021 teria como consequência um cenário de juros elevados, mesmo no cenário de escassez de oferta, em 2022.

Com a inflação acima da observada em várias décadas e o efeito colateral direto da elevação das taxas de juros, a atividade econômica atravessa uma desaceleração generalizada no final de 2022, tendo como causas persistentes o aumento do custo de vida, a queda do nível de renda, a guerra da Ucrânia e a ainda persistente pandemia de COVID-19, de forma que as previsões de crescimento global desaceleram de 6,0% em 2021 para 3,2% em 2022. De acordo com o FMI, este seria o perfil de crescimento mais fraco desde 2001, exceto pela

crise financeira global de 2008 e a fase aguda da pandemia de COVID-19. Completam o cenário econômico mundial para o fim de 2022 uma expectativa de inflação global elevada, com estimativa anual de 8,8% em 2022 (+4,1 p.p.), mas já com sinais de arrefecimento, com reversão esperada em 2023, reduzindo para 6,5% a.a. e 4,1% a.a. em 2024.

Ainda assim, mesmo com 2/3 dos economistas sinalizando para uma recessão econômica mundial em 2023, parte do setor bancário argumenta que nos EUA haverá desaceleração sem recessão e o fim da elevação dos juros pelos bancos centrais viabilizará a retomada, enquanto na Zona do Euro é esperada uma leve recessão, com decréscimo do PIB próximo de -0,6%. Em termos globais as projeções dos grandes bancos ao final de 2022 estimam crescimento em torno de 2,3% em 2023, subindo para 2,8% em 2024.

Como condicionantes que podem atenuar os impactos adversos deste cenário econômico de persistente escassez de insumos e inflação e juros elevados, tem-se uma política monetária diligente que busque reconduzir à estabilidade de preços e uma política fiscal que pode aliviar as pressões do custo de vida, mas sem ameaças de insustentabilidade. Outras ações contínuas como reformas visando a melhoria do ambiente microeconômico e a cooperação multilateral para acelerar a transição para efetivação de fontes alternativas de energia também devem compor o receituário para 2023.

### **2.1.2 - A Economia Brasileira**

O cenário econômico nacional para o início do ano de 2022 foi marcado pelo otimismo em virtude do processo de vacinação iniciado em janeiro e dos sinais consistentes de retomada da economia mundial que adotara medidas mais tempestivas para vacinação e contenção da pandemia. Ainda assim, a incerteza sobre o ritmo da retomada trazia previsões iniciais bem modestas para o crescimento do PIB, que estavam em 0,36%, conforme o primeiro Relatório de Mercado FOCUS do Banco Central.

A recuperação da atividade econômica já ocorria desde o segundo semestre de 2020, mas o resultado do primeiro trimestre de 2021, com um alta de 1,2% ante 2020, quando era praticamente nulo o impacto da pandemia, superou as expectativas. A partir disso, as estimativas de 2022 foram revisadas para cima, com estimativa prevista convergindo para 3,0% a.a., o que seria resultado de uma forte demanda reprimida e do maior relaxamento nas medidas de isolamento para controle da pandemia. Ocorre que 2022 fora marcado por um fenômeno atípico na Economia Brasileira, que foi a inflação de oferta, causada pela falta de insumos, como caracterizou a crise dos semicondutores, ou ainda pela quebra de safras.

A elevação da inflação, a respectiva necessidade de elevação dos juros e o cenário eleitoral bastante incerto deteriorou as expectativas de consumidores e empresários, que também



apresentavam retomada desde a pandemia de 2020, de forma que o ano de 2022 ainda se encerrou com predominância do pessimismo em avaliação dos diversos setores econômicos.

A partir de junho de 2022 constata-se um arrefecimento e queda consistente dos níveis de preços, em grande parte advindo da redução de alíquotas do ICMS sobre os combustíveis, que, por sua vez, teriam efeitos adversos sobre as finanças dos governos subnacionais. Ainda assim, a incerteza na política econômica a vigor a partir de 2023 impediu a prática de uma política monetária ativa no sentido de redução das taxas de juros, já que esta variável reflete o prêmio de risco que os investidores exigem para alocar recursos no Brasil.

O imposto inflacionário ajudaria a atenuar o déficit nas contas públicas em nível federal, mas aquelas reduções de alíquotas de impostos, sobretudo do ICMS-combustíveis e energia, impactariam sobremaneira as finanças dos governos subnacionais, que ainda enfrentavam desafios de implementação do piso do magistério e as ameaças de choques de gastos com as demandas do piso nacional da enfermagem e a necessidade de realizar política macroeconômica contracíclica para estimular a economia local.

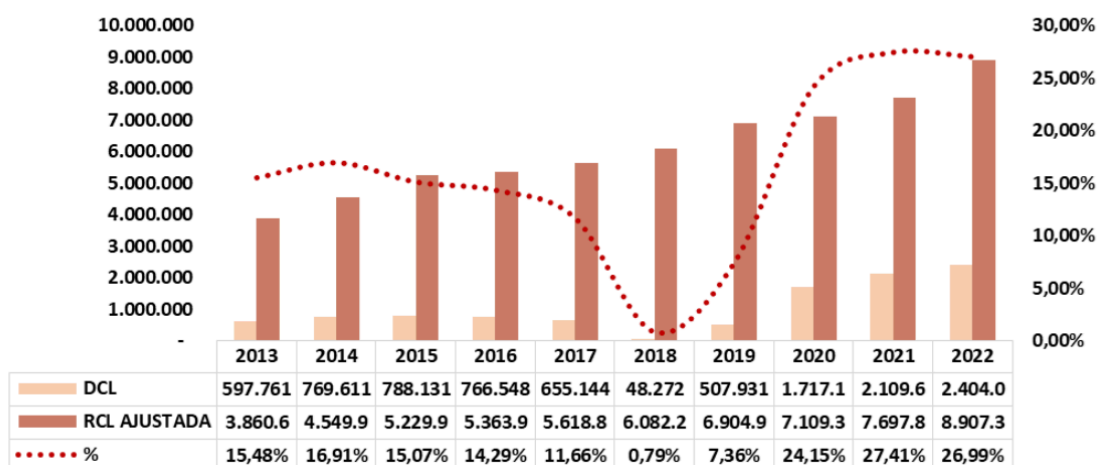
No final de 2022 houve redução do ritmo de crescimento nas vendas no varejo e arrefecimento da retomada do setor de serviços, além de um pequeno recuo na produção industrial em novembro. Do lado do mercado de trabalho, o CAGED de novembro imprimiu um ritmo de criação de vagas abaixo das expectativas. Por fim, seguiu em curso o processo de desinflação gradual, com o IPCA encerrando 2022 com crescimento de 5,79%.

Deste modo, no Brasil o ano de 2022 se encerra com um crescimento esperado de 2,9%, com os primeiros anúncios da equipe ministerial e aprovação do orçamento de 2023 com margem adicional criada pela PEC da transição em um montante de R\$ 168 bilhões de reais. Associada a essa margem para gastos está a expectativa de manutenção dos juros em patamar ainda elevado, muito embora os primeiros indicados para o comando da economia já sinalizem para a incompatibilidade entre os níveis de preços em queda e a manutenção do mesmo nível de taxa de juros. Este deve ser um dos desafios para 2023: ante a elevada possibilidade de recessão mundial, a equipe econômica efetivar uma política fiscal expansionista e a autoridade monetária avaliar o cenário como positivo para a redução da SELIC.

### **2.1.3 - Cenário Local**

A dívida pública consolidada é constituída do montante apurado das obrigações financeiras assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e, da realização de operações de crédito, para a amortização em prazo superior a doze meses. A seguir, tem-se o comportamento da dívida pública municipal durante os anos recentes, inclusive a posição encerrada em 2022:

**Gráfico 2-1:** Dívida Pública Municipal



Fonte: GRPFOR-FC.

Dentre os destaques e fatos relevantes verificados no município de Fortaleza no exercício de 2022 quando comparado com 2021, temos:

Pelo lado das receitas

- Perda do índice ICMS, que impactou negativamente o desempenho da arrecadação;
- Mudanças de alíquota incidente sobre combustível e energia, com perda na tesouraria de R\$ 139,5 milhões;
- Quanto a Contribuição Iluminação Pública (CIP), houve o reajuste da tarifa de 15,79%. Entretanto, observa-se uma perda nominal e potencial, entre o valor recebido em 2022 atualizado versus o valor recebido em 2021, da ordem de R\$ 53,4 milhões;
- O crescimento nominal da receita corrente: 17,9%;
- O crescimento nominal do Fundo de Participação do Município (FPM): 27,4%
- Quanto à receita de capital verificou-se uma queda da receita de operações de crédito da ordem: -28,13%.

Pelo lado das despesas

- A despesa corrente foi de R\$ 9,3 bilhões, refletindo uma variação percentual em relação ao exercício de 2021 de 15,18%. As despesas com pessoal e encargos foi de aproximadamente R\$ 5,5 bilhões, 25,44% superior ao valor do exercício de 2021;
- A despesa de capital foi de R\$ 970 milhões, refletindo uma variação negativa de 13,39% em relação ao exercício de 2021. Resultados relevantes: o valor do investimento de R\$ 780,4 milhões e amortização da dívida pública de R\$ 172,6 milhões, respectivamente, em relação ao exercício de 2021, -16,88% e -4,65%;

Ainda pelo lado das despesas, avaliando os limites legais previstos no âmbito da Lei de responsabilidade Fiscal e as Resoluções de n. 40/2001 e 43/2001 do Senado Federal, vale ressaltar:

- Quanto a educação (aplicação mínima de 25% da RLIT): 25,58%
- Quanto a Saúde (aplicação mínima de 15% da RLIT): 26,92%
- Quanto a despesa com Pessoal (limite de 51,3% da RCL): 49,59%
- Dívida Consolidada Líquida (DCL) / Receita Corrente Líquida (RCL) (máximo de 120% da RCL): 26,99%.
- Realização das Operações de Crédito (Máximo de 16% da RCL): 2,09%.

## 2.2 - Execução Orçamentária

O Balanço Orçamentário é o instrumento que demonstra a execução orçamentária da entidade pública e deve atender ao disposto no art. 102 da Lei nº 4.320/64 e ao que determina a Parte V do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, apresentando as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com os ingressos orçamentários e as despesas empenhadas.

A tabela 10 a seguir apresenta o comparativo entre a receita prevista e a receita arrecadada, onde pode-se observar que a receita realizada atingiu o montante de R\$ 10.393.403.571,83 (dez bilhões, trezentos e noventa e três milhões, quatrocentos e três mil, quinhentos e setenta e um reais e oitenta e três centavos), demonstrando um excesso de arrecadação no montante de R\$ 453.861.077,83 (quatrocentos e cinquenta e três milhões, oitocentos e sessenta e um mil, setenta e sete reais e oitenta e três centavos).

**Tabela 2-1 – Receita Prevista X Receita Arrecadada 2022\***

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	ARRECADADO	%
RECEITA CORRENTE	9.298.478.600,00	10.041.297.843,32	107,99%
RECEITA TRIBUTÁRIA	2.616.652.015,00	2.701.459.898,20	103,24%
IMPOSTOS	2.590.002.008,00	2.672.748.835,90	103,19%
IPTU	920.115.686,00	729.631.669,15	79,30%
IRRF	462.678.249,00	580.696.889,75	125,51%
ISSQN	1.024.621.395,00	1.207.649.892,30	117,86%
ITBI	182.586.678,00	154.770.384,70	84,77%
TAXAS	26.650.007,00	28.711.062,30	107,73%
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	1.004.951.424,00	1.201.426.322,28	119,55%
RECEITA PATRIMONIAL	135.155.987,00	229.465.383,11	169,78%
RECEITAS DE SERVIÇOS	217.343.832,00	246.278.461,77	113,31%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	5.067.126.550,00	5.474.313.464,53	108,04%
FPM *	1.154.933.075,00	1.546.156.032,34	133,87%
ICMS *	1.270.699.661,00	1.138.407.687,89	89,59%
IPVA *	383.116.724,00	397.770.005,41	103,82%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	2.258.377.090,00	2.391.979.738,89	105,92%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	257.248.792,00	188.354.313,43	73,22%
RECEITA DE CAPITAL	641.063.894,00	352.105.728,51	54,93%
<b>TOTAL</b>	<b>9.939.542.494,00</b>	<b>10.393.403.571,83</b>	<b>104,57%</b>

\*Valores brutos, sem a dedução do FUNDEB

Fonte: GRPFOR-FC.

Verifica-se que o Município teve um excelente nível de arrecadação, uma vez que superou 4,57% do valor previsto na LOA 2022. Verifica-se que houve um excesso de arrecadação na maioria das receitas e as que superaram o valor previsto para o ano foram Receita Patrimonial, FPM, IRRF, Receitas de Contribuições e ISSQN com os percentuais de atingimento 169,78%, 133,87%, 125,51%, 119,55% e 117,86%, respectivamente. Dentre as Receitas com mais baixa efetividade na arrecadação, tivemos Outras Receitas Correntes (73,22%) e Receita de Capital (54,93%).

Quanto à Receita Patrimonial, informa-se que o excesso de arrecadação corresponde à receita de Remuneração de Depósitos Bancários, foi a receita com maior percentual de incremento com o valor R\$ 122.889.988,01 (cento e vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, novecentos e oitenta e oito reais e um centavo) a mais que no ano de 2021, reflexo da elevação da taxa básica de juros ao longo do exercício. No tocante ao IRRF, informa-se

que houve a ampliação da arrecadação do imposto em decorrência da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), por ocasião do julgamento do Recurso Extraordinário com Repercussão Geral nº 1.293.453 - RS e na Ação Cível Originária nº 2897, de que pertencem ao Município, aos Estados e Distrito Federal a titularidade das receitas arrecadadas a título de imposto de renda retido na fonte incidente sobre valores pagos por eles, suas autarquias e fundações a pessoas físicas ou jurídicas contratadas para a prestação de bens ou serviços, conforme dispostos nos artigos 158, I e 157, I, da Constituição Federal. Dessa forma, o Município publicou o Decreto nº 15.258, de 14 de fevereiro de 2022, que dispôs sobre a retenção de tributos no pagamento a fornecedores por Órgãos da Administração Direta e as Entidades Autárquicas e Fundacionais do Município de Fortaleza, onde as unidades orçamentárias passaram a reter Imposto de Renda na fonte conforme tabela de alíquotas anexada ao referido decreto. Adotando essa medida, o imposto retido por serviços prestados não foi mais repassado à União, aumentando assim a arrecadação.

Vale destacar também as ações voltadas ao ISS, um imposto de competência municipal, que teve ao longo de 2022 um fortalecimento da régua de cobrança com o envio de e-mails, cartas de cobrança e mensagens de *WhatsApp* (IPTU, ISS Autônomos e ISS Declarado e Não Pago) e envio de mensagens automáticas para contribuintes do ISS Declarado e Não Pago (Sistema de Mensageria). Em 2022 iniciou-se um projeto que está em execução para o fortalecimento da Gestão da Tributação do ISSQN da Construção Civil, que visa a uma gestão mais qualitativa na tributação do ISSQN incidente sobre os serviços de construção civil e, por consequência, maior eficácia na arrecadação do imposto pago pelo segmento. Com isso, há a melhoria do sistema de identificação dos indícios, de cálculo e de lançamento do ISSQN, de responsabilidade dos tomadores de serviços da construção civil.

Da receita orçamentária arrecadada no exercício de 2022, R\$ 10.041.297.843,32 (dez bilhões, quarenta e um milhões, duzentos e noventa e sete mil, oitocentos e quarenta e três reais e trinta e dois centavos) de Receita Corrente e R\$ 352.105.728,51 (trezentos e cinquenta e dois milhões, cento e cinco mil, setecentos e vinte e oito reais e cinquenta e um centavos) de Receita de Capital, o que significa que 96,61% dos recursos foram arrecadados sem ônus para o município de Fortaleza.

Já a tabela 11 mostra o comparativo entre a execução orçamentária das receitas nos anos de 2021 e 2022, onde verifica-se que houve um acréscimo de arrecadação de 15,30%, representando em valores absolutos um acréscimo de R\$ 1.379.514.770,64 (um bilhão, trezentos e setenta e nove milhões, quinhentos e catorze mil, setecentos e setenta reais e sessenta e quatro centavos) em relação ao exercício anterior.

**Tabela 2.2 – Receita Arrecadada 2021 x Receita Arrecadada 2022\***

RECEITAS	2021	2022	VARIAÇÃO (R\$)	VARIAÇÃO (%)
RECEITA CORRENTE	8.518.930.389,03	10.041.297.843,32	1.522.367.454,29	17,87%
IMPOSTOS, TAXAS E CONT. DE MELHORIA	2.311.145.256,86	2.701.459.898,20	390.314.641,34	16,89%
IMPOSTOS	2.284.647.635,25	2.672.748.835,90	388.101.200,65	16,99%
IPTU	680.669.222,16	729.631.669,15	48.962.446,99	7,19%
IRRF	403.176.525,01	580.696.889,75	177.520.364,74	44,03%
ISSQN	1.029.906.564,67	1.207.649.892,30	177.743.327,63	17,26%
ITBI	170.895.323,41	154.770.384,70	- 16.124.938,71	-9,44%
TAXAS	26.497.621,61	28.711.062,30	2.213.440,69	8,35%
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	936.146.629,22	1.201.426.322,28	265.279.693,06	28,34%
RECEITA PATRIMONIAL	106.575.395,10	229.465.383,11	122.889.988,01	115,31%
RECEITAS DE SERVIÇOS	199.172.399,50	246.278.461,77	47.106.062,27	23,65%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	4.860.459.477,89	5.474.313.464,53	613.853.986,64	12,63%
FPM *	1.216.019.227,22	1.546.156.032,34	330.136.805,12	27,15%
ICMS *	1.277.930.765,85	1.138.407.687,89	- 139.523.077,96	-10,92%
IPVA *	320.936.923,20	397.770.005,41	76.833.082,21	23,94%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	2.045.572.561,62	2.391.979.738,89	346.407.177,27	16,93%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	105.431.230,46	188.354.313,43	82.923.082,97	78,65%
RECEITA DE CAPITAL	494.958.412,16	352.105.728,51	- 142.852.683,65	-28,86%
<b>TOTAL</b>	<b>9.013.888.801,19</b>	<b>10.393.403.571,83</b>	<b>1.379.514.770,64</b>	<b>15,30%</b>

\*Valores brutos, sem a dedução do FUNDEB

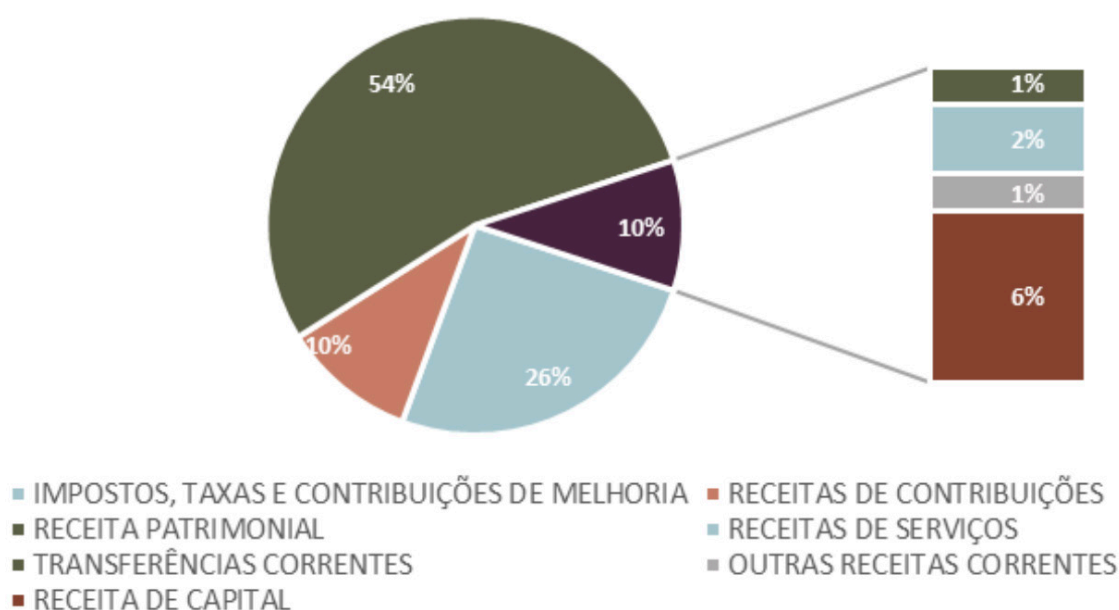
Fonte: GRPFOR-FC

Verifica-se, a partir da tabela acima, que apenas as origens de receita de ITBI, ICMS e Receita de Capital sofreram redução de arrecadação em comparação com o ano de 2021. A diminuição na receita de ICMS foi resultado da diminuição das alíquotas cobradas pelos Estados nas áreas de combustíveis, gás natural, energia elétrica, comunicações e transporte co-

letivo, em decorrência da edição das Leis Complementares nº 192/2022 e 194/2022. Quanto à Receita de Capital, a diminuição deve-se principalmente ao fato de não terem ocorridas novas contratações de operações de crédito durante o exercício. A receita com maior percentual de incremento foi a Receita Patrimonial, com o valor R\$ 122.889.988,01 (cento e vinte e dois milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, novecentos e oitenta e oito reais e um centavo) a mais que no ano de 2021.

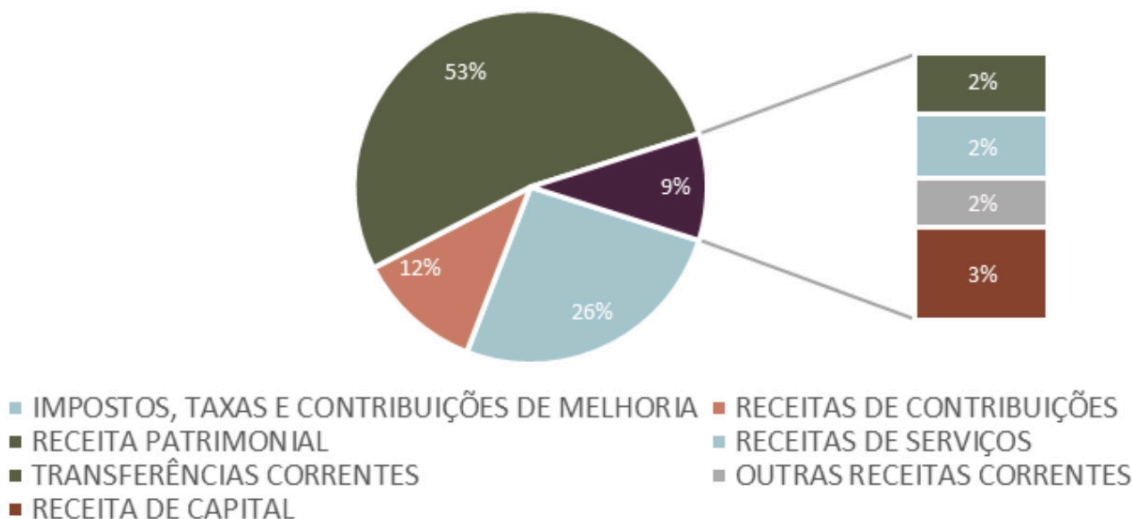
Destaca-se também o aumento nas receitas de impostos, taxas e contribuição melhorias, respondendo por R\$ 390,3 milhões de incremento, destes R\$ 177,7 milhões e R\$ 177,5 milhões vieram por meio do ISSQN e IRRF, respectivamente, ambos decorrente das ações fiscais de combate à sonegação e inadimplência desenvolvidas na SEFIN, bem como na repercussão da inflação na base de cálculo dos impostos. E as transferências correntes, representando um incremento de R\$ 613,8 milhões, onde destaca-se o FPM com incremento de R\$ 330,1 milhões, mitigando o impacto gerado pelo ICMS que apresentou queda de R\$ 139,5 milhões. Na mesma linha, o incremento observado no FUNDEB contribuiu com a performance total das transferências. Ao analisar os gráficos da estratificação da receita arrecadada nos anos de 2021 e 2022, a seguir, percebe-se que o maior bloco de arrecadação se concentra em Transferências Correntes, correspondendo ao percentual de 54% em 2021 e 53% em 2022, diminuindo assim a dependência financeira do Município pelas receitas de transferências.

**Gráfico 2-2: Estratificação da Receita Arrecadada - 2021**



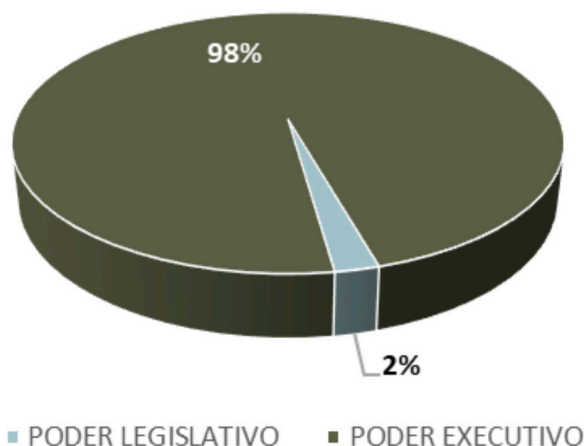
Fonte: GRPFOR-FC.

**Gráfico 2-3:** Estratificação da Receita Arrecadada - 2022



Fonte: GRPFOR-FC.

**Gráfico 2.4 –** Orçamento Executado por Poder – 2022



Fonte: GRPFOR-FC.

No tocante às despesas, do montante empenhado no ano de 2022, 97,80% se destinaram aos Órgãos do Poder Executivo (R\$ 10.058.640.014,20 - dez bilhões, cinquenta e oito milhões, seiscentos e quarenta mil, catorze reais e vinte centavos) e 2,20% foram empenhadas pela Câmara Municipal de Fortaleza (R\$ 225.918.803,55 - duzentos e vinte e cinco milhões, novecentos e dezoito mil, oitocentos e três reais e cinquenta e cinco centavos).

No exercício de 2022 foram empenhadas despesas no valor total de R\$ 10.284.558.817,75 - dez bilhões, duzentos e oitenta e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e dezessete reais e setenta e cinco centavos). Deste total, R\$ 9.314.347.857,74 - nove bilhões, trezentos e catorze milhões, trezentos e quarenta e sete mil, oitocentos e cin-



quenta e sete reais e setenta e quatro centavos) corresponderam às despesas correntes, e R\$ 970.210.960,01 - novecentos e setenta milhões, duzentos e dez mil, novecentos e sessenta reais e um centavo) às despesas de capital.

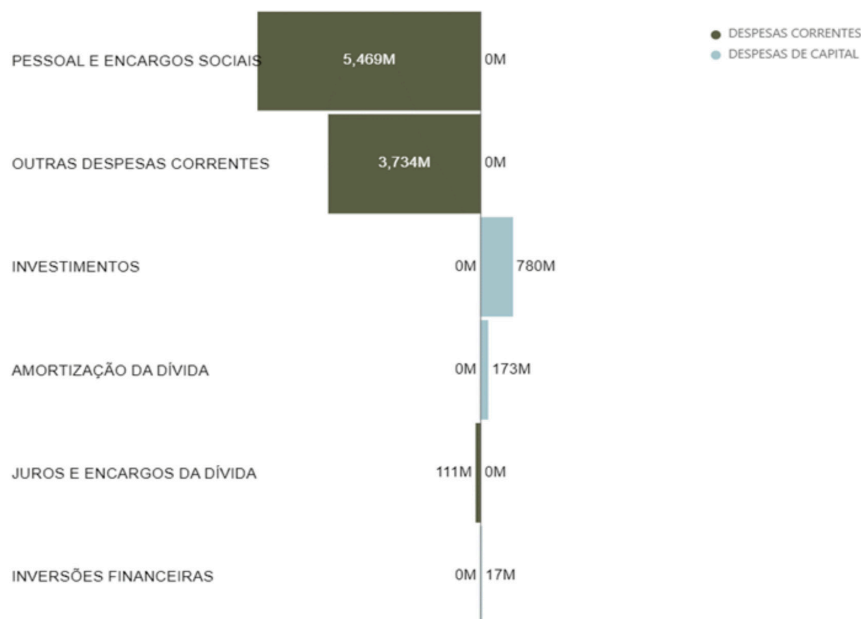
**Tabela 2.3** – Execução da Despesa por Categoria Econômica – 2022

DESCRIÇÃO	VALOR	%
DESPESAS CORRENTES	9.314.347.857,74	90,57%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	5.468.773.716,94	53,17%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	111.092.770,07	1,08%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.734.481.370,73	36,31%
DESPESAS DE CAPITAL	970.210.960,01	9,43%
INVESTIMENTOS	780.401.038,47	7,59%
INVERSÕES FINANCEIRAS	17.188.862,80	0,17%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	172.621.058,74	1,68%
<b>TOTAL</b>	<b>10.284.558.817,75</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: GRPFOR-FC

Analisando as despesas executadas, verifica-se que o maior volume da despesa empenhada (53,17%) se concentrou nas despesas de Pessoal e Encargos Sociais, no total de R\$ 5.468.737.716,94 (cinco bilhões, quatrocentos e sessenta e oito milhões, setecentos e trinta e sete mil, setecentos e dezesseis reais e noventa e quatro centavos). Outros 36,31% correspondem às Outras Despesas Correntes, no valor de R\$3.734.481.370,73 (três bilhões, setecentos e trinta e quatro milhões, quatrocentos e oitenta e um mil, trezentos e setenta reais e setenta e três centavos), onde é registrado o custeio administrativo e finalístico dos serviços prestados pela Prefeitura de Fortaleza. Nos demais grupos de despesa foram aplicados 10,51% do montante empenhado, o que corresponde a R\$ 1.081.303.730,08 (um bilhão, oitenta e um milhões, trezentos e três mil, setecentos e trinta reais e oito centavos).

**Gráfico 2.5** – Execução da Despesa por Categoria Econômica – 2022



Fonte: GRPFOR-FC.

No que se refere a classificação da despesa por função de governo, pode-se verificar a concentração de recursos nas funções Saúde (10) - R\$ 2.884.691.968,60 (dois bilhões, oitocentos e oitenta e quatro milhões, seiscentos e noventa e um mil, novecentos e sessenta e oito reais e sessenta centavos), Educação (12) - R\$ 2.651.643.116,25 (dois bilhões, seiscentos e cinquenta e um milhões, seiscentos e quarenta e três mil, cento e dezesseis reais e vinte e cinco centavos), Previdência Social (09) - R\$ 1.291.905.183,15 (um bilhão, duzentos e noventa e um milhões, novecentos e cinco mil, cento e oitenta e três reais e quinze centavos) e Administração (04) - R\$ 842.457.528,49 (oitocentos e quarenta e dois milhões, quatrocentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e vinte e oito reais e quarenta e nove centavos). Essas quatro funções totalizam 74,58% da despesa total empenhada no exercício de 2022. Os 25,42% restantes foram empenhados em outras 19 funções de governo.

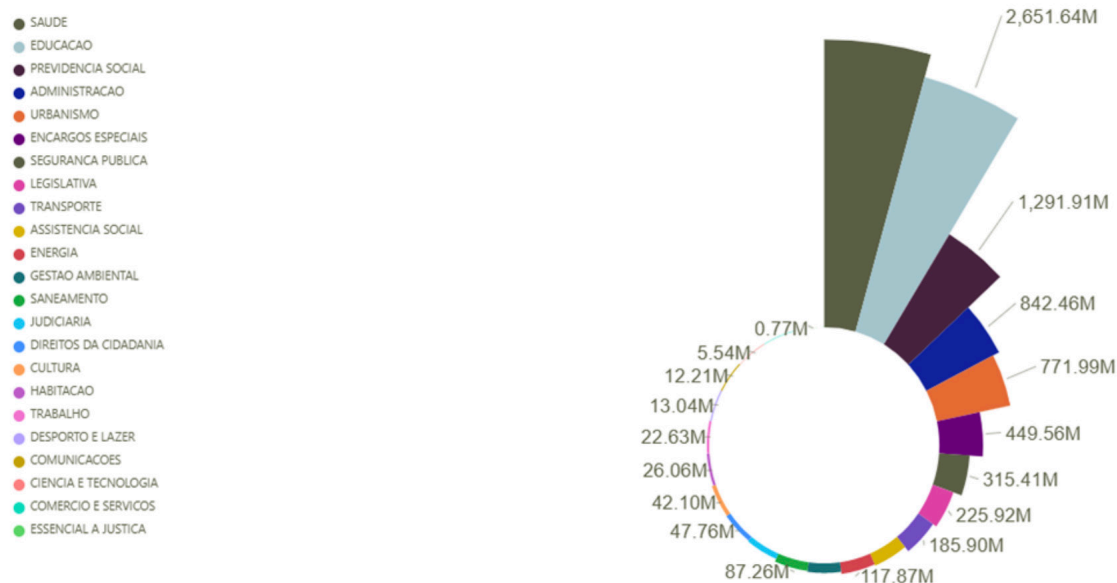
Cabe ressaltar ainda que as informações relativas aos gastos com as funções saúde e educação consideram os valores totais empenhados, independentemente da fonte de recurso que os suporta, ou seja, considera gastos efetuados com recursos próprios e com recursos de terceiros. O gráfico a seguir evidencia a despesa executada por função de governo:

**Tabela 13** – Execução da Despesa por Função – 2022

FUNÇÃO	DESCRIÇÃO FUNÇÃO	VALOR	%
10	SAUDE	2.884.691.968,60	28,05%
12	EDUCACAO	2.651.643.116,25	25,78%
09	PREVIDENCIA SOCIAL	1.291.905.183,15	12,56%
04	ADMINISTRACAO	842.457.528,49	8,19%
15	URBANISMO	771.989.928,05	7,51%
28	ENCARGOS ESPECIAIS	449.562.983,95	4,37%
06	SEGURANCA PUBLICA	315.414.877,80	3,07%
01	LEGISLATIVA	225.918.803,55	2,20%
26	TRANSPORTE	185.897.427,58	1,81%
08	ASSISTENCIA SOCIAL	131.467.041,74	1,28%
25	ENERGIA	117.865.413,25	1,15%
18	GESTAO AMBIENTAL	96.637.652,92	0,94%
17	SANEAMENTO	87.264.204,42	0,85%
02	JUDICIARIA	57.723.451,39	0,56%
14	DIREITOS DA CIDADANIA	47.762.232,05	0,46%
13	CULTURA	42.097.589,76	0,41%
16	HABITACAO	26.056.632,17	0,25%
11	TRABALHO	22.631.590,09	0,22%
27	DESPORTO E LAZER	13.043.619,18	0,13%
24	COMUNICACOES	12.210.959,65	0,12%
19	CIENCIA E TECNOLOGIA	5.540.512,90	0,05%
23	COMERCIO E SERVICOS	4.010.689,75	0,04%
03	ESSENCIAL A JUSTICA	765.411,06	0,01%
	<b>Total</b>	<b>10.284.558.817,75</b>	

Fonte: GRPFOR-FC.

**Gráfico 2-6:** Execução da Despesa por Função - 2022



Fonte: GRPFOR-FC.

## 2.2 Cenário Macroeconômico 2023

### 2.2.1 A Economia Mundial

O ano de 2023 inicia com o cenário de inflação de custos, agravada pela elevação dos preços dos alimentos e dos combustíveis. O combate à inflação de custos global se apresenta como o grande desafio econômico de curto prazo, o que, diante do consolidado receituário para políticas anti-inflacionárias, trouxe consigo uma tendência crescente das taxas de juros mundiais.

Para agravar a situação econômica adversa, o mês de março de 2023 é marcado por um princípio de crise no setor bancário internacional, após o anúncio da falência do *Silicon Valley Bank (SVB)* nos EUA, acompanhada pelo fechamento do *Signature Bank*, fato que elevou o ambiente de incerteza em relação aos bancos digitais, já que o SVB era um banco especializado em financiamento de startups. Na Europa ainda se observou a aquisição do *Credit Suisse* pelo concorrente suíço UBS. No mercado dos EUA, tais ocorrências foram acalmadas com a criação de linhas de crédito pelo FED americano e pela atuação do *Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC)* que é uma espécie de Fundo Garantidor de Crédito (FGC) americano.

Conflitos de potencial repercussão mundial também marcaram o ano de 2023. A guerra entre Rússia e Ucrânia teve impactos que não se mostraram relevantes além da economia europeia, mesmo com algum efeito na indústria de fertilizantes que chegariam até o Brasil, já a guerra entre Israel e Hamas se mostrou como a principal ameaça à eco-

nomia mundial no final do ano em virtude do novo choque inflacionário sobre os preços do petróleo.

A média do *Consumer Price Index (CPI)* americano em torno de 6,9% entre junho de 2022 e maio de 2023 coloca a inflação dos EUA acima da brasileira em uma tendência que permanece ao longo desse ano. Com a inflação acima da observada em várias décadas e o efeito colateral direto da elevação das taxas de juros, a atividade econômica nos EUA começa a arrefecer no final de 2023. Assim, as previsões de crescimento global desaceleram de 3,5% em 2022 para 3,0% em 2023. De acordo com o FMI, este seria o perfil de crescimento mais fraco desde 2001, exceto pela crise financeira global de 2008 e a fase aguda da pandemia de COVID-19. Completam o cenário econômico mundial para o fim de 2023 uma expectativa de inflação global menor, com estimativa anual de 5,9% em 2023 (-2,9 p.p.), com sinais contínuos de arrefecimento esperado em 2024, reduzindo ainda para 4,8% a.a. em 2024.

O cenário de juros altos é comum à economia dos EUA e à Zona do Euro e o conflito no Oriente Médio entre Israel e o Hamas impediram a consolidação de uma reversão para início de um ciclo de reduções nos juros globais. O Banco Central Europeu (BCE) realizou sete elevações contínuas em sua taxa no ano de 2023, atingindo a máxima do ano de 4,50%, tendo como principal objetivo alcançar a estabilidade de preços e a atração de novos investidores estrangeiros, conseqüentemente, atribuindo uma maior demanda pela moeda local. No final de 2023 os sinais de arrefecimento da economia dos EUA e da Zona do Euro tornam mais críveis as expectativas de início de tendência de queda dos juros globais.

Como determinantes que podem atenuar os efeitos adversos desse contexto econômico marcado pela persistente falta de insumos, inflação e elevadas taxas de juros, destacam-se uma estratégia monetária diligente, buscando o restabelecimento à estabilidade de preços e uma abordagem da política fiscal capaz de reduzir as pressões sobre o custo de vida sem, contudo, comprometer a sustentabilidade fiscal. Ademais, ações contínuas, como reformulações voltadas à otimização do ambiente microeconômico e a colaboração internacional para acelerar a transição em direção à implementação efetiva de fontes alternativas de energia devem compor o conjunto de diretrizes para o ano de 2024.

### **2.2.2 A Economia Brasileira**

O cenário econômico nacional para o início do ano de 2023 foi marcado pela transição de governo na mudança da ideologia política do poder Executivo e as expectativas de medidas de política fiscal expansionista, elevando a incerteza em relação à sustentabilidade fiscal do Brasil, dado o ambiente de fragilidade fiscal associada às baixas expectativas de crescimento econômico em virtude, principalmente, do ambiente de juros elevados.

Mesmo com sinais de desaceleração do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) em termos agregados, com média de 5,8% no início de 2023, a magnitude ainda elevada em alguns segmentos como Vestuário (16,5%), Saúde e Alimentação (11,1%) compunha a justificativa da manutenção do nível das taxas de juros por parte da autoridade monetária em 13,75% ao ano, fato que permaneceria até agosto de 2023, quando inicia-se uma tendência de reduções sucessivas de 0,5 p.p. para encerrar o ano em 11,75% a.a., com um spread considerado ainda bastante elevado pela equipe econômica do governo ante a inflação que fecharia 2023 em 4,62%. Os sinais mais consolidados de queda da inflação e as respostas ativas da autoridade monetária em termos da redução das taxas de juros elevaram as expectativas em relação à Economia Brasileira a partir de 2024 e, por conseguinte, estimulam a redução da taxa de câmbio. Deste modo, a taxa de câmbio que iniciava 2023 em torno de R\$ 5,59 encerra o ano em R\$ 4,89, um decréscimo de aproximadamente - 12,5%.

Em termos de política econômica, os temas de destaque em 2023 na economia nacional foram o Novo Arcabouço Fiscal (PLP nº 93 de 2023) e a proposta de Reforma Tributária (baseada nas PECs n.ºs 45 e 110 de 2019) aprovada nas duas casas legislativas. Mantive-se também a atenção na política monetária como mecanismo de suavização dos ciclos econômicos, o que enalteceu o relevante papel da autoridade monetária, responsável pela política de oferta de moeda e definição das taxas de juros praticadas no país. As aprovações dessas PECs demonstraram tanto a capacidade de articulação do novo governo, quanto a sinalização de preocupação em implementar medidas que estimulem o crescimento econômico sem comprometer a solvência da Economia Brasileira. Estes foram os maiores fatores de impacto de curto prazo na economia, já que os efeitos práticos da Reforma Tributária só se darão a partir do início da transição em 2026 e sua eficácia plena deve ser observada apenas após a consolidação da segunda etapa, que envolve as mudanças na tributação da renda e do patrimônio.

Complementando os sinais positivos do final de 2023 em nível nacional, tem-se as evidências de crescimento nas vendas no varejo e a retomada do setor de serviços, fator determinante para os bons resultados observados na arrecadação do ISS municipal. Deste modo, o ano de 2023 se encerra com um crescimento esperado em torno de 3,0% para a Economia Brasileira, com a expectativa de novas reduções dos juros e da tendência de redução da taxa de câmbio, sendo esta última em virtude tanto da melhoria da economia nacional, quanto dos sinais mais concretos de arrefecimento da economia norte-americana.

### 2.2.3 Cenário Local

O ano de 2023 consolida a retomada da atividade do setor de serviços, de um forte desempenho do setor agropecuário e de estagnação do setor industrial em nível nacional. Para a cidade de Fortaleza confirma-se o ambiente positivo para o setor serviços com a evidência de um crescimento de 25,5% na arrecadação do Imposto sobre Serviços (ISS) no ano, mais que o dobro observado na evolução dos demais impostos municipais.

A segmentação da arrecadação do ISS na capital cearense é bem diversificada, mas ainda se sobressaem os serviços relacionados à construção civil e aos setores essenciais como saúde e educação. Tal diversificação torna a receita advinda da arrecadação do ISS menos vulnerável aos choques econômicos em setores específicos.

Ademais, tem-se como causas imediatas desta retomada do terceiro setor a expansão do mercado interno, acompanhada por uma contínua elevação da massa de rendimentos do trabalho, ampliada por benefícios sociais, bem como pela elevada contribuição do consumo das famílias ao PIB. Assim, o crescimento do consumo interno foi canalizado para serviços, levando a que o setor contribuisse significativamente para o resultado do PIB. Complementando os fatores que contribuíram com a autonomia financeira do município de Fortaleza, constata-se o incremento do Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU) acima da inflação, com um crescimento de aproximadamente 10,5%, valor similar ao desempenho do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI +10,4%), o que viabilizou um crescimento da receita própria da cidade de Fortaleza em torno de 19,70%.

Com elevada capacidade para endividamento e a necessidade de realização de investimentos para alavancar o crescimento econômico local, usufruindo de uma classificação de capacidade de pagamento (CAPAG-STN) Nota “B”, a administração pública local obteve recursos através de operações de crédito, dentre as quais destacam-se as seguintes fontes em 2023: i) a contratação com o Banco do Brasil, no valor de R\$ 600 milhões; ii) o FINISA II no valor de R\$ 250 milhões; iii) o PNAFM 3.2 que representa R\$ 17 milhões; e, iv) a operação de crédito Santander/Itaú no valor de R\$ 400 milhões, totalizando R\$ 1,267 bilhão.

## 2.3 Execução Orçamentária

O Balanço Orçamentário é o instrumento que demonstra a execução orçamentária da entidade pública e deve atender ao disposto no art. 102 da Lei nº 4.320/64 e ao que determina a Parte V do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, apresentando as receitas previstas e as despesas fixadas em confronto com os ingressos orçamentários e as despesas empenhadas. A tabela a seguir apresenta o comparativo entre a receita prevista e a receita arrecadada, onde pode-se observar que a receita realizada atingiu o montante de

R\$ 12.871.710.545,74 (doze bilhões, oitocentos e setenta e um milhões, setecentos e dez mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e setenta e quatro centavos), demonstrando um excesso de arrecadação no montante de R\$ 2.134.618.752,74 (dois bilhões, cento e trinta e quatro milhões, seiscentos e dezoito mil, setecentos e cinquenta e dois reais e setenta e quatro centavos). Com a Tabela 10 adiante, verifica-se que o Município teve um excelente nível de arrecadação, uma vez que superou em cerca de 20% o valor previsto na LOA 2023. Verifica-se que houve um excesso de arrecadação na maioria das receitas e as que mais superaram a previsão para o exercício foram Receita de Capital (319,69%), Taxas (281,49%), Receita Patrimonial (194,96%), IRRF (125,34%) e ISSQN (124,59%). Outras apresentaram uma arrecadação bem próxima do previsto como as Receitas de IPTU (99,10%), ITBI (96,27%), contudo as receitas de repasses do ICMS (73,32%) apresentaram uma arrecadação abaixo do esperado.

Observa-se um excesso de R\$ 1.013.546.547,50 (um bilhão, treze milhões, quinhentos e quarenta e seis mil, quinhentos e quarenta e sete reais e cinquenta centavos) na Receita de Capital, o qual é decorrente da arrecadação de Receitas de Operações de Crédito não previstas inicialmente na LOA. Quanto à Receita de Taxas, o excesso deveu-se à arrecadação da Taxa de Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos, visto que a Taxa foi instituída em dezembro de 2022, após elaboração da LOA para o exercício de 2023. Já no tocante à Receita Patrimonial, as naturezas de receita que tiveram um excesso de arrecadação considerável foram Receita de Remuneração de Depósitos Bancários e Outras Delegações de Serviços Públicos, superando a previsão inicial em R\$ 81.789.452,47 (oitenta e um milhões, setecentos e oitenta e nove mil, quatrocentos e cinquenta e dois reais e quarenta e sete centavos) e R\$ 49.685.789,82 (quarenta e nove milhões, seiscentos e oitenta e cinco mil, setecentos e oitenta e nove reais e oitenta e dois centavos), respectivamente.

Da receita orçamentária arrecadada no exercício de 2023, R\$ 11.396.801.721,24 (onze bilhões, trezentos e noventa e seis milhões, oitocentos e um mil, setecentos e vinte e um reais e vinte e quatro centavos) corresponde à Receita Corrente e R\$ 1.474.908.824,50 (um bilhão, quatrocentos e setenta e quatro milhões, novecentos e oito mil, oitocentos e vinte e quatro reais e cinquenta centavos) à Receita de Capital, o que significa que 88,54% dos recursos foram arrecadados sem gerar ônus para o município de Fortaleza.



**Tabela 2-5.** Receita Prevista X Receita Arrecadada 2023

RECEITAS	PREVISÃO INICIAL	ARRECADADO	%
RECEITA CORRENTE	10.275.729.516,00	11.396.801.721,24	110,91%
RECEITA TRIBUTÁRIA	2.775.554.977,00	3.263.911.392,63	117,59%
IMPOSTOS	2.740.127.557,00	3.164.185.115,02	115,48%
IPTU	799.408.608,00	792.178.106,51	99,10%
IRRF	547.558.671,00	686.332.112,53	125,34%
ISSQN	1.216.229.676,00	1.515.348.036,18	124,59%
ITBI	176.930.602,00	170.326.859,80	96,27%
TAXAS	35.427.420,00	99.726.277,61	281,49%
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	1.165.037.689,00	1.361.038.036,66	116,82%
RECEITA PATRIMONIAL	144.175.182,00	281.084.757,58	194,96%
RECEITAS DE SERVIÇOS	231.713.268,00	269.779.726,51	116,43%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	5.701.101.810,00	5.936.778.664,26	104,13%
FPM *	1.451.918.799,00	1.622.814.933,61	111,77%
ICMS *	1.469.673.747,00	1.077.549.509,98	73,32%
IPVA *	422.884.240,00	472.851.289,06	111,82%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES*	2.356.625.024,00	2.763.562.931,61	117,27%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	258.146.590,00	284.209.143,60	110,10%
RECEITA DE CAPITAL	461.362.277,00	1.474.908.824,50	319,69%
<b>TOTAL</b>	<b>10.737.091.793,00</b>	<b>12.871.710.545,74</b>	<b>119,88%</b>

\*Valores brutos, sem a dedução do FUNDEB - Fonte: GRPFOR-FC

A tabela a seguir mostra o comparativo entre a execução orçamentária das receitas nos anos de 2022 e 2023, onde verifica-se que houve um acréscimo de arrecadação de 23,84%, representando em valores absolutos um acréscimo de R\$ 2.478.306.973,91 (dois bilhões, quatrocentos e setenta e oito milhões, trezentos e seis mil, novecentos e setenta e três reais e noventa e um centavos) em relação ao exercício anterior.

Tabela 2-6 – Receita Arrecadada 2022 x Receita Arrecadada 2023

RECEITAS	2022	2023	VARIAÇÃO (R\$)	VAR (%)
RECEITA CORRENTE	10.041.297.843,32	11.396.801.721,24	1.355.503.877,92	13,50%
IMPOSTOS, TAXAS E CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA	2.701.459.898,20	3.263.911.392,63	562.451.494,43	20,82%
IMPOSTOS	2.672.748.835,90	3.164.185.115,02	491.436.279,12	18,39%
IPTU	729.631.669,15	792.178.106,51	62.546.437,36	8,57%
IRRF	580.696.889,75	686.332.112,53	105.635.222,78	18,19%
ISSQN	1.207.649.892,30	1.515.348.036,18	307.698.143,88	25,48%
ITBI	154.770.384,70	170.326.859,80	15.556.475,10	10,05%
TAXAS	28.711.062,30	99.726.277,61	71.015.215,31	247,34%
RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	1.201.426.322,28	1.361.038.036,66	159.611.714,38	13,29%
RECEITA PATRIMONIAL	229.465.383,11	281.084.757,58	51.619.374,47	22,50%
RECEITAS DE SERVIÇOS	246.278.461,77	269.779.726,51	23.501.264,74	9,54%
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	5.474.313.464,53	5.936.778.664,26	462.465.199,73	8,45%
FPM *	1.546.156.032,34	1.622.814.933,61	76.658.901,27	4,96%
ICMS *	1.138.407.687,89	1.077.549.509,98	-60.858.177,91	-5,35%
IPVA *	397.770.005,41	472.851.289,06	75.081.283,65	18,88%
OUTRAS TRANSFERÊNCIAS CORRENTES*	2.391.979.738,89	2.763.562.931,61	371.583.192,72	15,53%
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	188.354.313,43	284.209.143,60	95.854.830,17	50,89%
RECEITA DE CAPITAL	352.105.728,51	1.474.908.824,50	1.122.803.095,99	318,88%
<b>TOTAL</b>	<b>10.393.403.571,83</b>	<b>12.871.710.545,74</b>	<b>2.478.306.973,91</b>	<b>23,84%</b>

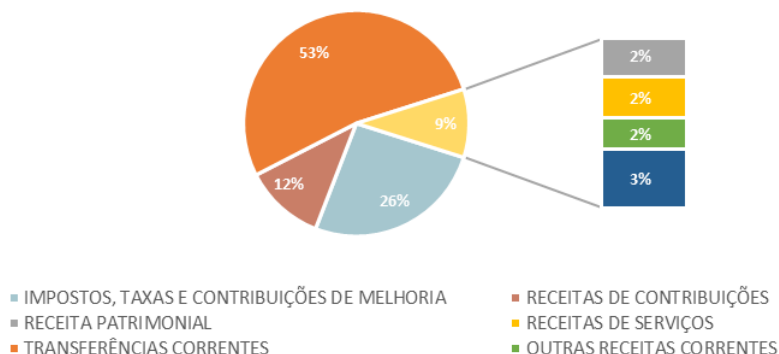
\*Valores brutos, sem a dedução do FUNDEB - Fonte: GRPFOR-FC

Verifica-se, a partir da tabela anterior que, apenas a receita de ICMS sofreu redução de arrecadação em comparação com o ano de 2022, uma vez que o Município vem enfrentando dificuldades para retomar o ritmo de arrecadação, tendo em vista as sucessivas frustrações do valor repassado a título de receita de ICMS, sobretudo em razão da aplicação dos termos da Lei Complementar nº 194/2022, resultando uma perda acumulada (até o presente momento) de R\$ 339.904.334, considerando os exercícios de 2022 (redução de R\$ 139.523.078, em comparação ao exercício de 2021) e de 2023 (redução de R\$ 200.381.256, em comparação ao exercício de 2021).

Ao analisar os gráficos da estratificação da receita arrecadada nos anos de 2022 e 2023, a seguir, percebe-se que o maior bloco de arrecadação se concentra em Transferências Cor-

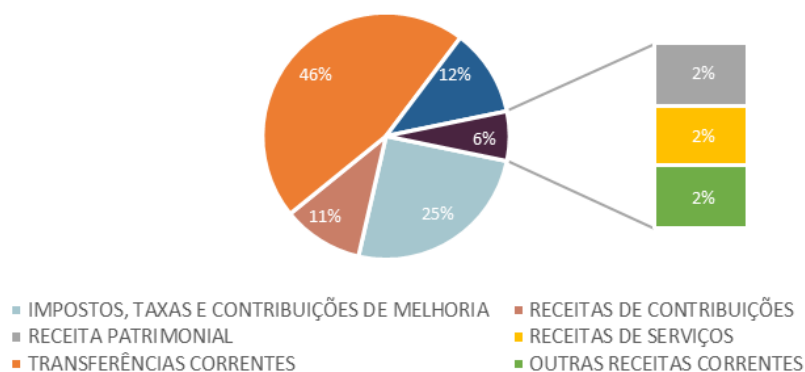
rentes, correspondendo ao percentual de 52,67% em 2022 e 46,12% em 2023, diminuindo assim a dependência financeira do Município pelas receitas de transferências.

**Gráfico 2-7:** Estratificação da Receita Arrecadada - 2022



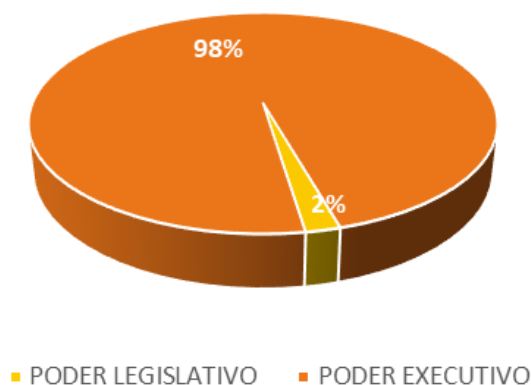
Fonte: GRPFOR-FC

**Gráfico 2-8:** Estratificação da Receita Arrecadada - 2023



Fonte: GRPFOR-FC

**Gráfico 2-9:** Orçamento Executado por Poder – 2023



Fonte: GRPFOR-FC

No tocante às despesas, do montante empenhado no exercício de 2023, 97,97% se destinaram aos Órgãos do Poder Executivo (R\$ 12.038.615.364,06 - doze bilhões, trinta e oito milhões, seiscentos e quinze mil, trezentos e sessenta e quatro reais e seis centavos) e 2,03% foram empenhadas pela Câmara Municipal de Fortaleza, o equivalente a R\$ 249.716.533,36 (duzentos e quarenta e nove milhões, setecentos e dezesseis mil, quinhentos e trinta e três reais e trinta e seis centavos).

No exercício de 2023 foram empenhadas despesas no valor total de R\$ 12.288.331.897,42 (doze bilhões, duzentos e oitenta e oito mil, trezentos e trinta e um mil, oitocentos e noventa e sete reais e quarenta e dois centavos). Deste total, R\$ 10.980.523.064,50 (dez bilhões, novecentos e oitenta milhões, quinhentos e vinte e três mil, sessenta e quatro reais e cinquenta centavos) corresponderam às despesas correntes, e R\$ 1.307.808.832,92 (um bilhão, trezentos e sete milhões, oitocentos e oito mil, oitocentos e trinta e dois reais e noventa e dois centavos) às despesas de capital.

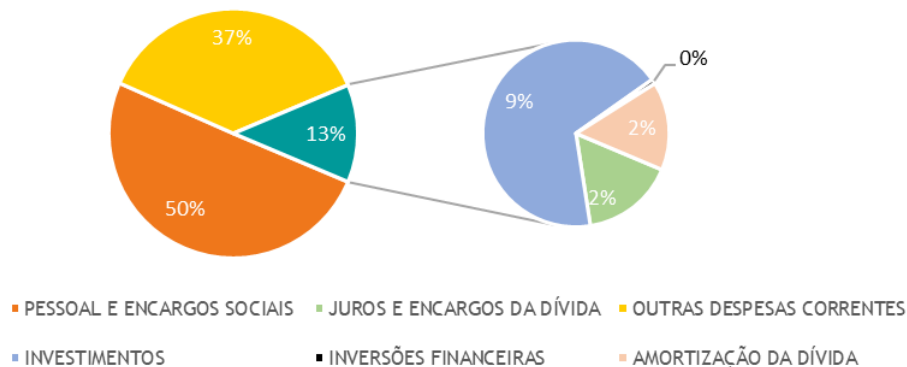
**Tabela 2-7 – Execução da Despesa por Categoria Econômica – 2023**

DESCRIÇÃO	VALOR	%
DESPESAS CORRENTES	10.980.523.064,50	89,36%
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	6.177.418.266,72	50,27%
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	252.283.926,72	2,05%
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	4.550.820.871,06	37,03%
DESPESAS DE CAPITAL	1.307.808.832,92	10,64%
INVESTIMENTOS	1.056.175.503,33	8,59%
INVERSÕES FINANCEIRAS	12.905.240,77	0,11%
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	238.728.088,82	1,94%
<b>TOTAL</b>	<b>12.288.331.897,42</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: GRPFOR-FC

Analisando as despesas executadas, verifica-se que o maior volume da despesa empenhada (50,27%) se concentrou nas despesas de Pessoal e Encargos Sociais, no total de R\$ 6.177.418.266,72 (seis bilhões, cento e setenta e sete milhões, quatrocentos e dezoito mil, duzentos e sessenta e seis reais e setenta e dois centavos). Outros 37,03% correspondem às Outras Despesas Correntes, no valor de R\$ 4.550.820.871,06 (quatro bilhões, quinhentos e cinquenta milhões, oitocentos e vinte mil, oitocentos e setenta e um reais e seis centavos), onde é registrado o custeio administrativo e finalístico dos serviços prestados pela Prefeitura de Fortaleza. Nos demais grupos de despesa foram aplicados 12,70% do montante empenhado, o que corresponde a R\$ 1.560.092.759,64 (um bilhão, quinhentos e sessenta milhões, noventa e dois mil, setecentos e cinquenta e nove reais e sessenta e quatro centavos).

**Gráfico 2-10:** Execução da Despesa por Categoria Econômica - 2023



Fonte: GRPFOR-FC

No que se refere a classificação da despesa por função de governo, pode-se verificar a concentração de recursos nas funções Saúde (10) - R\$ 3.456.582.392,66 (três bilhões, quatrocentos e cinquenta e seis milhões, quinhentos e oitenta e dois mil, trezentos e noventa e dois reais e sessenta e seis centavos), Educação (12) - R\$ 2.979.099.351,28 (dois bilhões, novecentos e setenta e nove milhões, noventa e nove mil, trezentos e cinquenta e um reais e vinte e oito centavos), Previdência Social (09) - R\$ 1.393.866.886,95 (um bilhão, trezentos e noventa e três milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, oitocentos e oitenta e seis reais e noventa e cinco centavos) e Urbanismo (15) - R\$ 1.193.104.374,30 (um bilhão, cento e noventa e três milhões, cento e quatro mil, trezentos e setenta e quatro reais e trinta centavos). Essas quatro funções totalizam 73,42% da despesa total empenhada no exercício de 2023. Os 26,58% restantes foram empenhados em outras 19 funções de governo.

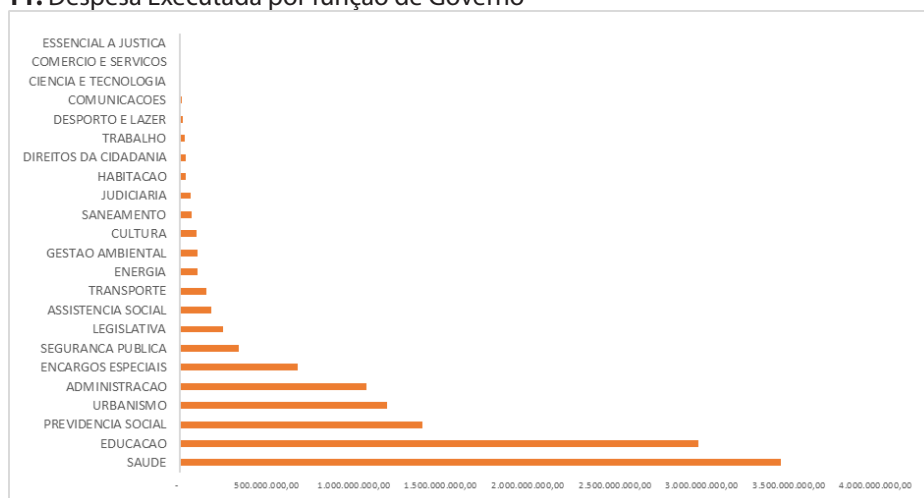
Cabe ressaltar ainda que as informações relativas aos gastos com as funções saúde e educação consideram os valores totais empenhados, independentemente da fonte de recurso que os suporta, ou seja, considera gastos efetuados com recursos próprios e com recursos de terceiros. O gráfico a seguir evidencia a despesa executada por função de governo:

**Tabela 2-8 – Execução da Despesa por Função – 2023**

FUNÇÃO	DESCRIÇÃO FUNÇÃO	VALOR	%
10	SAUDE	3.456.582.392,66	28,13%
12	EDUCACAO	2.979.099.351,28	24,24%
09	PREVIDENCIA SOCIAL	1.393.866.886,95	11,34%
15	URBANISMO	1.193.104.374,30	9,71%
04	ADMINISTRACAO	1.073.912.009,66	8,74%
28	ENCARGOS ESPECIAIS	676.408.774,49	5,50%
06	SEGURANCA PUBLICA	338.177.136,11	2,75%
01	LEGISLATIVA	249.716.533,36	2,03%
08	ASSISTENCIA SOCIAL	183.769.655,04	1,50%
26	TRANSPORTE	156.488.689,87	1,27%
25	ENERGIA	104.164.414,06	0,85%
18	GESTAO AMBIENTAL	100.612.081,78	0,82%
13	CULTURA	100.085.529,45	0,81%
17	SANEAMENTO	71.428.370,75	0,58%
02	JUDICIARIA	66.030.738,70	0,54%
16	HABITACAO	36.068.165,46	0,29%
14	DIREITOS DA CIDADANIA	33.120.637,74	0,27%
11	TRABALHO	27.278.813,55	0,22%
27	DESPORTO E LAZER	20.374.287,98	0,17%
24	COMUNICACOES	13.405.827,43	0,11%
19	CIENCIA E TECNOLOGIA	9.133.485,46	0,07%
23	COMERCIO E SERVICOS	5.071.841,65	0,04%
03	ESSENCIAL A JUSTICA	431.899,69	0,00%
		<b>12.288.331.897,42</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: GRPFOR-FC

**Gráfico 2-11: Despesa Executada por função de Governo**



Fonte: GRPFOR-FC

Das despesas realizadas ao longo do ano de 2023, 26,04% ou R\$ 3.199.358.839,55 (Três bilhões, cento e noventa e nove milhões, trezentos e cinquenta e oito mil, oitocentos e trinta e nove reais e cinquenta e cinco centavos) foram aplicados pelos Órgãos da Administração Direta e 73,96% ou R\$ 9.088.973.057,87 (nove bilhões, oitenta e oito milhões, novecentos e setenta e três mil, cinquenta e sete reais e oitenta e sete centavos) foram aplicados pelos Órgãos da Administração Indireta e Fundos.

**Gráfico 2-12:** Estratificação da Despesa Empenhada por Tipo de Administração – 2023



Fonte: GRPFOR-FC

Na Administração Direta 20,88% dos recursos foram aplicados nos Recursos sob Supervisão da Secretaria de Finanças (Encargos SEFIN), 16,37% na Secretaria Municipal de Infraestrutura, 13,05% na Secretaria Municipal do Planejamento, Orçamento e Gestão, 11,06% na Secretaria Municipal da Gestão Regional e 10,30% na Secretaria Municipal da Conservação e Serviços Públicos, totalizando 71,65% dos valores empenhados pela Administração Direta. O restante, 28,35%, foi aplicado em 20 outras unidades orçamentárias.

Tabela 2-9 – Execução da Despesa – Administração Direta – 2023

UNIDADE	VALOR	%	UNIDADE	VALOR	%
ENCARGOS SEFIN	667.993.487,39	20,88%	SECEL	24.327.681,54	0,76%
SEINF	523.630.508,29	16,37%	SDE	22.819.546,53	0,71%
SEPOG	417.411.006,47	13,05%	GABPREV	19.095.241,51	0,60%
SEGER	353.979.475,61	11,06%	CLFOR	11.118.704,06	0,35%
SCSP	329.446.664,58	10,30%	CGM	10.153.549,48	0,32%
SEGOV	213.821.518,50	6,68%	COEPA	7.860.321,80	0,25%
GMF	190.100.636,14	5,94%	SETFOR	5.576.707,82	0,17%
SEFIN	127.840.283,74	4,00%	HABITAFOR	4.775.859,88	0,15%
SEUMA	77.939.350,72	2,44%	GABVICE	4.704.360,56	0,15%
PGM	64.178.984,77	2,01%	SEJUV	3264399,2	0,10%
SECULTFOR	47.109.990,41	1,47%	PROCON	2.546.620,22	0,08%
SDHDS	37418857,31	1,17%	ENCARGOS SEPOG	827.444,33	0,03%
SESEC	31.417.638,69	0,98%	<b>TOTAL</b>	<b>3.199.358.839,55</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: GRPFOR-FC

Tabela 2-10– Execução da Despesa – Administração Indireta e Fundos – 2023

UNIDADE	VALOR	%	UNIDADE	VALOR	%
FME	2.791.042.383,01	30,71%	IPEM	14.849.897,29	0,16%
FMS	2.466.426.474,07	27,14%	HDEAM	14.426.466,82	0,16%
IPM	1.393.206.830,37	15,33%	HDMSJB	13.012.030,54	0,14%
IJF	645.655.551,74	7,10%	HDGM/JW	13.010.362,56	0,14%
FUNLIMP	425.128.170,94	4,68%	FMDE	12.172.663,85	0,13%
CMFOR	249.716.533,36	2,75%	IPLANFOR	11.252.926,28	0,12%
IPMSAU	210.989.607,94	2,32%	ACFOR	7.917.938,58	0,09%
AMC	185.419.602,09	2,04%	CITINOVA	7.538.632,71	0,08%
FME-INFRA	89.034.800,78	0,98%	HDGM/BC	7.184.218,86	0,08%
AGEFIS	83.971.698,47	0,92%	FMDPI	6.253.185,08	0,07%
FMAS	73.402.052,41	0,81%	FMDDD	2.149.674,49	0,02%
URBFOR	68.314.323,77	0,75%	FUNDEMA	1.353.612,87	0,01%
FMS-INFRA	56.776.378,76	0,62%	HEBO	1.185.138,67	0,01%
ETUFOR	53.414.547,67	0,59%	FUNDURB	1.160.810,28	0,01%
FMJF	49.298.832,95	0,54%	FMDCA	1.112.491,44	0,01%
FIDAF	36.939.409,30	0,41%	FPP	841.342,48	0,01%
FMHIS	31.292.305,58	0,34%	HDGM/ME	715.067,49	0,01%
HDZAN	25.259.215,23	0,28%	ADEMFOR	444.477,12	0,00%
FUNCI	19.424.612,20	0,21%	FAPGM	431.899,69	0,00%
IMPARH	17.229.442,13	0,19%	FMC	17.448,00	0,00%
<b>TOTAL</b>				<b>9.088.973.057,87</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: GRPFOR-FC

Das despesas executadas pelos Órgãos da Administração Indireta e Fundos Municipais, o Fundo Municipal de Saúde (Administração Geral, Fundo de Saúde - Infraestrutura, Hospitais Distritais e IJF) é responsável pela quantia de R\$ 3.243.650.904,74 (três bilhões, duzentos e quarenta e três milhões, seiscentos e cinquenta mil, novecentos e quatro reais e setenta e quatro centavos), ou seja, 35,69%. Em seguida, vem o Fundo Municipal de Educação (FME e FME-INFRA), que representa 31,69% ou R\$ 2.880.077.183,79 (dois bilhões, oitocentos e oitenta milhões, setenta e sete mil, cento e oitenta e três reais e setenta e nove centavos) e o Instituto de Previdência do Município – PREVIFOR, com o percentual de 15,33% e valor de R\$ 1.393.206.830,37 (um bilhão, trezentos e noventa e três milhões, duzentos e seis mil, oitocentos e trinta reais e trinta e sete centavos) representando 82,70% das despesas executadas pela Administração Indireta e Fundos.



# 3. Metodologia de Análise da Execução Física-Orçamentária

## 3.1 Metodologia aplicada para avaliação das metas físicas

Há vários indicadores no PPA 2022-2025 representando diferentes contextos e aplicações. Por essa razão é sugerida uma metodologia para que a avaliação seja a mais objetiva quanto possível, a fim de abordar esta variedade de contextos. Sendo assim, neste trabalho iremos verificar o acompanhamento dos indicadores e a realização das metas planejadas.

Inicialmente, no PPA 2022-2025 só estão definidas as metas do primeiro e último ano de vigência do plano, ou seja, 2022 e 2025, não havendo valores para os anos intermediários. No entanto, quando os valores para os indicadores acompanhados foram divulgados na publicação “Mensagem à Câmara Municipal” de cada respectivo ano do biênio, também foram apresentadas as metas para estes indicadores, sendo possível avaliar a realização das metas para cada indicador com um valor explicitamente definido, situação que representa um ganho de qualidade no monitoramento do PPA, comparativamente a divulgação dos resultados do PPA anterior.

### Direção da meta

As metas podem ter foco no aumento ou queda em relação ao valor inicial, pois existem indicadores em que a meta é reduzir valores em relação ao ano inicial. Para isso foi adotado o critério apresentado na equação 01, a fim de avaliar se o indicador demonstra que a meta está sendo atingida para o ano em consideração. Entende-se aqui que se a direção aponta para *Aumento*, significa que o indicador deve aumentar para atingir a meta, já no caso de *Redução* o indicador deve diminuir, para tal fim. Trata-se de uma estimativa da polaridade do indicador.

**Equação 01:** Direção da meta estabelecida no PPA 2022-2025

$$\text{Direção da Meta} = \{ \text{Aumento, Se } I_{fn} \geq I_{in} \text{ Redução, Se } I_{fn} < I_{in} \}$$

Onde:

$I_{in}$  = Valor inicial da meta do indicador estabelecido no PPA;

$I_{fn}$  = Valor final da meta do indicador estabelecido no PPA.

Ademais, cabe ressaltar o caso em que a meta do indicador é permanecer constante, ou seja, cujos valores finais não se alteram em relação ao ano inicial. Neste caso, optou-se por considerar a direção destes indicadores como *AUMENTO*, apenas para efeito de simplificação dos cálculos, mas sem perda de sentido da avaliação.

### **Cálculo do atingimento da meta do PPA**

Também foi realizada a verificação em relação ao primeiro biênio do PPA. Para isto calculou-se o percentual de realização do indicador em relação às metas divulgadas na Mensagem à Câmara Municipal 2024, pois nesta publicação pode-se encontrar as metas para o ano de 2023, dos indicadores acompanhados.

**Equação 02:** Percentual de realização da meta do PPA no ano 2023<sup>1</sup>:  $\%RM_{2023}$

$$\%RM_{2023} = \left( \frac{O_{2023}}{M_{2023}} \right)^D \times 100$$

Onde:

$O_{2023}$  = Valor observado (medição) no ano 2023;

$M_{2023}$  = Meta projetada para o ano 2023;

$D$  = Sinal de direção da meta;

Caso  $D = 1$ , direção representa **AUMENTO**;

Caso  $D = -1$ , direção representa **REDUÇÃO**.

Com a fórmula apresentada acima, busca-se medir o esforço de realização da meta estabelecida para 2023. A partir do seu resultado podemos estabelecer cortes matemáticos para avaliar de maneira objetiva se a meta foi ou não atingida. Cabe apontar aqui também o registro do momento em que o indicador segue para uma *tendência de realização da meta*. Ou seja, mesmo que a meta não seja completamente realizada, o esforço investido na trajetória da realização dessa meta é reconhecido. Nesse caso, a tendência de realização da meta indica que houve o crescimento do indicador maior que um limiar razoável. Os critérios adotados são apresentados a seguir:

---

<sup>1</sup> Nesta avaliação do PPA 2022-2025, a metodologia de cálculo para a realização da meta foi alterada em comparação a realizada para o PPA 2018-2021, pois, como já mencionado, os valores das metas para os anos intermediários foram divulgados na mensagem à câmara municipal. No PPA anterior (2018-2021) e nas Mensagens à Câmara daquele período não estavam disponíveis os valores das metas, de forma que precisou se supor que as metas intermediárias eram incrementos ou decréscimos proporcionais entre o valor inicial e final das metas. Não é o caso neste ciclo, como já explicado. Também deve-se notar que caso o numerador da expressão seja 0, o cálculo não é possível, contudo não se verificou casos do tipo no período considerado.

- Se  $\%RM_{2023} \geq 100\%$ , foi considerado que o indicador **ATINGIU A META PARA O BIÊNIO;**
- Se  $100\% > \%RM_{2023} > 80\%$ , foi considerado que o indicador **NÃO ATINGIU A META, MAS SUPEROU 80%;**
- Se  $80\% \geq \%RM_{2023} > 60\%$ , foi considerado que o indicador **NÃO ATINGIU A META, MAS SUPEROU 60%;**
- Se  $60\% \geq \%RM_{2023} > 40\%$ , foi considerado que o indicador **NÃO ATINGIU A META, MAS SUPEROU 40%;**
- Se  $\%RM_{2023} \leq 40\%$ , foi considerado que o indicador **NÃO CHEGOU A ULTRAPASSAR 40% DA META PARA O BIÊNIO.**

Para os indicadores considerados não acompanhados (aqueles que não tiveram medições divulgadas na Mensagem à Câmara Municipal 2023), considerou-se o critério **SEM INFORMAÇÕES**.

### 3.2 Metodologia aplicada para avaliação da execução orçamentária

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estabelece os valores orçamentários para dispêndio no ano de sua vigência em conformidade com as metas e prioridades da administração pública municipal. Os valores foram estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) vigente para o mesmo ano. De fato, nesta última no capítulo II - DAS PRIORIDADES E METAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL – (Lei Nº 10.759/2018) é explicitamente expresso tais diretrizes. Ambas, LOA e LDO, representam o desmembramento legal do PPA, para os anos contidos no quadriênio de validade do plano. Tendo em vista, portanto, que o PPA traz tanto a dimensão da execução física, como da aplicação orçamentária, também foi avaliada a execução orçamentária dos programas (e eixos).

Os valores orçados pela gestão para o ano em avaliação e a despesa efetivamente realizada em cada programa de governo são divulgados no Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza, na seção Despesa por Programa, onde é divulgado tanto o valor anual previsto na LOA por programa como o valor mensal empenhado por programa. **Ressaltamos que os valores aqui utilizados nos denominadores são aqueles divulgados publicamente no Portal da Transparência da Prefeitura de Fortaleza, tratando-se daqueles previstos ORIGINALMENTE nas respectivas LOAs de cada ano.**

A partir destes dados obtidos no portal da transparência da Prefeitura Municipal de Fortaleza, foi realizado o acompanhamento da execução orçamentária por programa, utilizando o seguinte indicador.

**Equação 03:** Percentual de execução orçamentária do i-ésimo programa de governo

$$\%EOPG_i = \left( \frac{VAE_i}{VAP_i} \right) \times 100$$

Onde:

$VAE_i$  = Valor anual empenhado no programa de governo  $i$

$VAP_i$  = Valor anual previsto para o programa de governo  $i$

O acompanhamento da execução orçamentária também foi verificado por eixo estratégico do plano plurianual. Para o cálculo da execução orçamentária de cada eixo estratégico do PPA 2022-2025, foi utilizada a seguinte equação.

**Equação 04:** Percentual de execução orçamentária do k-ésimo eixo estratégico do PPA

$$\%EOEX_k = \left( \frac{\sum_{j=1}^{n_k} VAE_j}{\sum_{j=1}^{n_k} VAP_j} \right) \times 100$$

Onde:

$VAE_j$  = Valor anual empenhado no programa de governo  $j$  pertencente ao eixo  $k$

$VAP_j$  = Valor anual previsto para o programa de governo  $j$  pertencente ao eixo  $k$

$n_k$  = Número de programas no eixo  $k$

Por fim, com o intuito de realizar a classificação no quesito execução orçamentária, sugere-se as categorias a seguir:

**Excedente<sup>2</sup>:** Execução orçamentária da despesa empenhada, superior a 100% do valor anual previsto na Lei Orçamentária Anual do respectivo ano;

**Ótima:** Execução orçamentária da despesa empenhada, no intervalo (limites incluídos) entre 100% e 80% do valor anual previsto na Lei Orçamentária Anual do respectivo ano;

**Boa:** Execução orçamentária da despesa empenhada, no intervalo abaixo de 80% e até 60% do valor anual previsto na Lei Orçamentária Anual do respectivo ano;

2 Os programas classificados quanto à execução orçamentária como EXCEDENTE, referem-se àqueles que sofreram suplementações orçamentárias no decorrer do exercício fiscal. Este aporte adicional pode ter sido originado pelo remanejamento de recursos entre outros programas do PPA ou pela alocação de recursos de receitas excedentes ocorridas no exercício.

**Regular:** Execução orçamentária da despesa empenhada, no intervalo abaixo de 60% e até 40% do valor anual previsto na Lei Orçamentária Anual do respectivo ano;

**Baixa:** Execução orçamentária da despesa empenhada, no intervalo abaixo de 40% e acima de 0% do valor anual previsto na Lei Orçamentária Anual do respectivo ano.

**Nula:** Execução orçamentária da despesa empenhada, igual a 0% do valor anual previsto na Lei Orçamentária Anual do respectivo ano.

# 4. Avaliação Da Execução Orçamentária do PPA 2022-2025

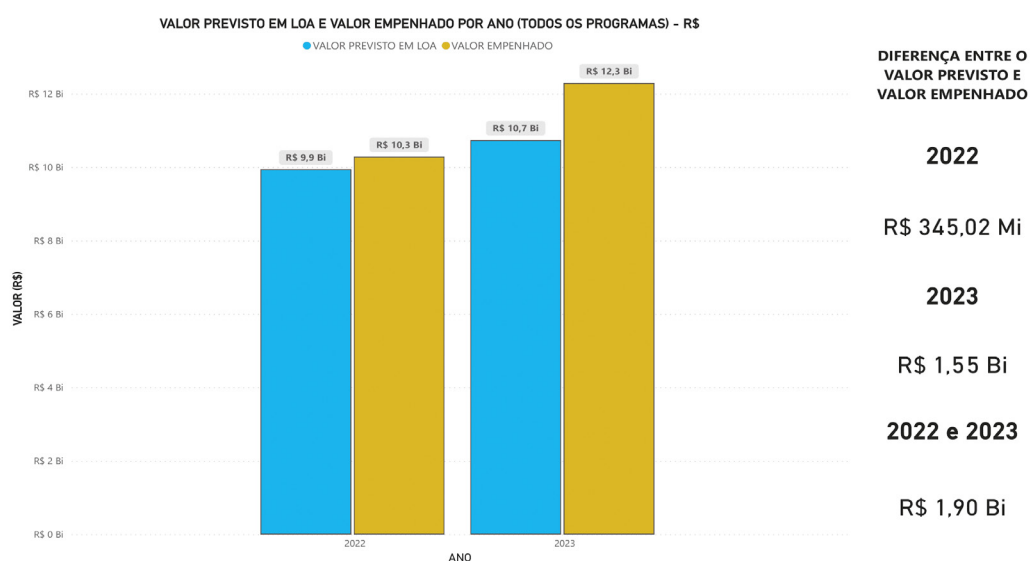
## 4.1 Despesa prevista e despesa empenhada por ano

Os dados utilizados para o cálculo da execução orçamentária foram retirados do Portal da Transparência de Fortaleza e obtidos na seção Despesas por Programa. Os gráficos a seguir ilustram uma visão do valor proporcional da despesa empenhada, por eixo e em proporção à despesa empenhada total no biênio 2022-2023.

Para o biênio 2022-2023, o valor previsto na Lei Orçamentária Anual, considerando todos os programas de governo, inclusive programas não finalísticos, foi de aproximadamente R\$20,67 bilhões. Nesse período, foi empenhada uma despesa que girou em torno de R\$22,57 bilhões. Isso significa que a execução orçamentária para o biênio foi de aproximadamente 109,17%. Se considerarmos apenas os programas finalísticos, os valores previstos em LOA e empenhados (somando os dois anos) giram em torno de R\$13,25 e R\$14,30 bilhões respectivamente, com execução orçamentária de 107,97% no período. Cabe ressaltar que tratando-se apenas dos programas finalísticos (considerando o valor total empenhado), ocorreu execução orçamentária *excedente* apenas em 2023.

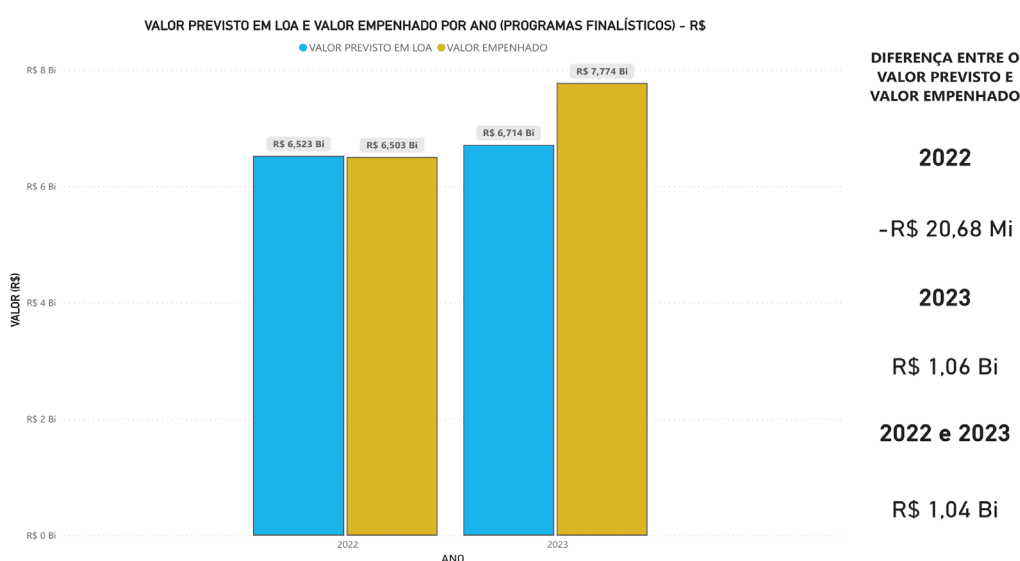
Nas Figuras 3-1 e 3-2 são mostradas as séries de valores previstos em LOA e empenhados por exercício financeiro em 2022 e 2023, da Prefeitura Municipal de Fortaleza. Na Figura 3-3 é apresentada a execução orçamentária por ano.

**Figura 4-1:** Valor previsto em LOA e Valor empenhado (todos os programas), anual, no biênio 2022-2023



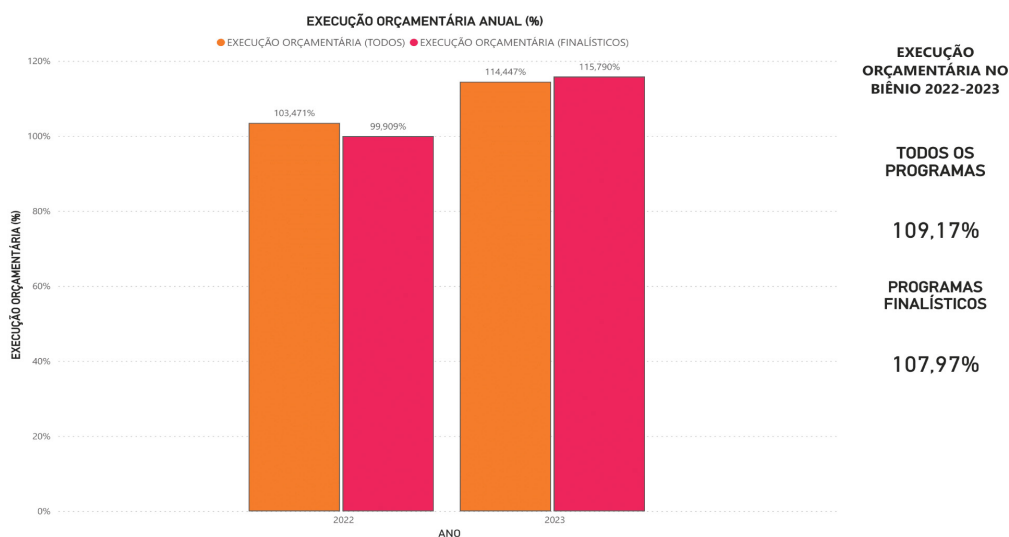
Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

**Figura 4-2:** Valor previsto em LOA e Valor empenhado (apenas programas finalísticos), anual, no biênio 2022-2023



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

**Figura 4-3:** Execução Orçamentária (apenas programas finalísticos), anual, no biênio 2022-2023

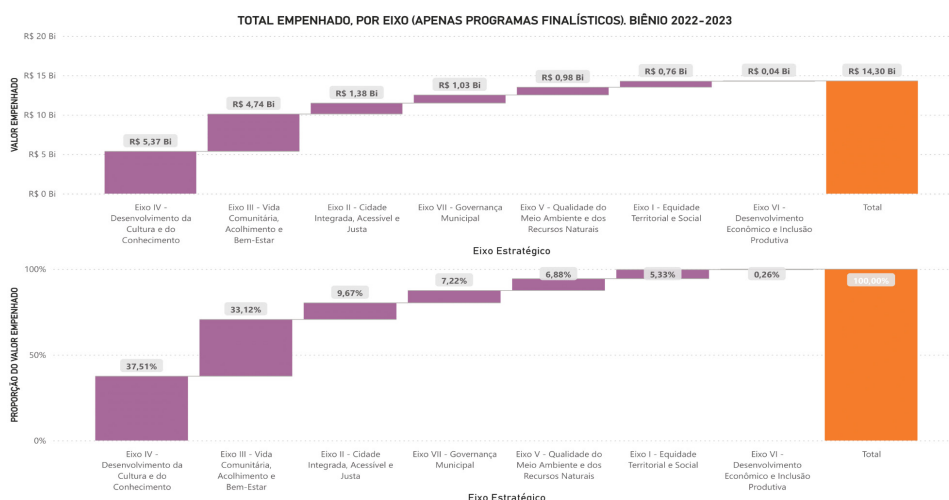


Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

## 4.2 Despesa empenhada por eixo

As despesas empenhadas por eixo, valor total e a distribuição proporcional (ao total empenhado no biênio) são exibidas na Figura 3-4. Observa-se que aproximadamente 80,35% da despesa empenhada para o período foi concentrada nos eixos *III - Vida Comunitária, Acolhimento e Bem-Estar, IV - Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento e II - Cidade Integrada, Acessível e Justa*, respectivamente, algo em torno de R\$11,47 bilhões de reais.

**Figura 4-4:** Valor empenhado por eixo e Valor proporcional (apenas programas finalísticos), no biênio 2022-2023

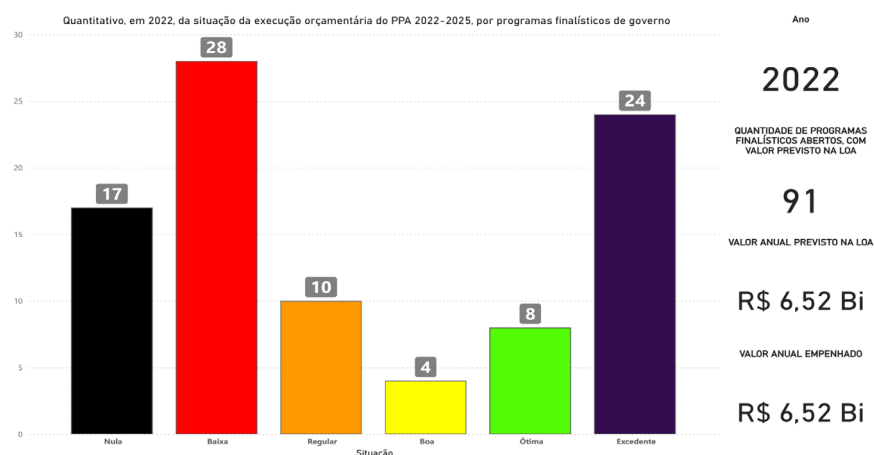


Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

### 4.3 Síntese da avaliação da execução orçamentária do Plano Plurianual 2022-2025 (Biênio 2022-2023)

A seguir são apresentados quantitativos para cada ano, relativos à situação da execução orçamentária (com base em valores previstos em LOA) para os programas finalísticos componentes<sup>3</sup> do PPA 2022-2025.

**Figura 4-5:** Quantitativo, em 2022, da situação da execução orçamentária do PPA 2022-2025, por programas de governo

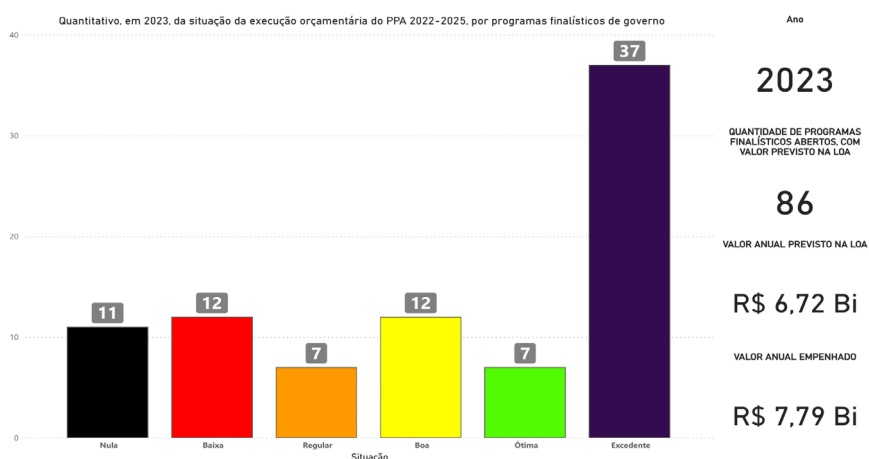


Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

<sup>3</sup> Relembramos que foram avaliados apenas os programas que não foram excluídos posteriormente a publicação do PPA 2022-2025, conforme lei orçamentária anual posterior.



**Figura 4-6:** Quantitativo, em 2023, da situação da execução orçamentária do PPA 2022-2025, por programas de governo

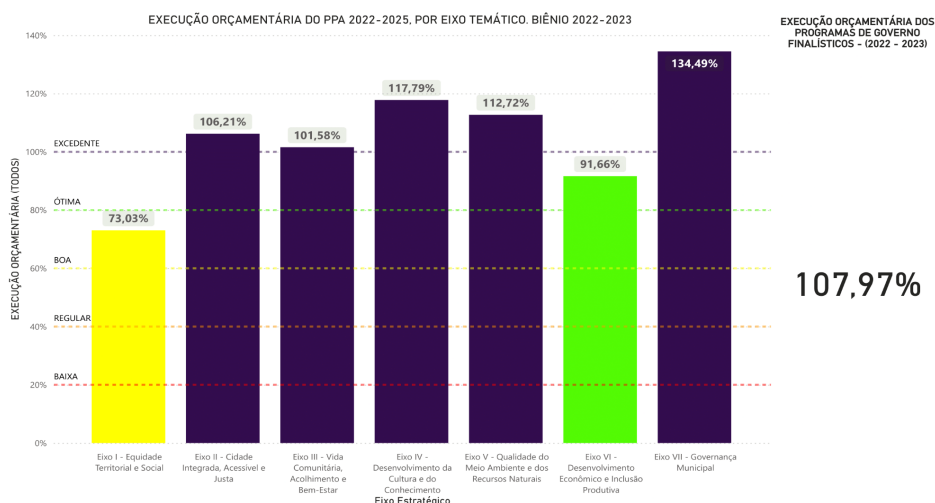


Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

Em 2022 a predominância foi de execução orçamentária inferior a 40% do programado na LOA, com 28 programas de governo em situação de **Baixa** execução orçamentária. Em 2023 predominou execução orçamentária superior a 100%, sendo respectivamente 37 programas de governo com execução orçamentária superior a 100% do programado na LOA, caracterizando execução orçamentária **Excedente**.

Por fim, no que tange a execução orçamentária, na Figura 3-7 é apresentada a execução orçamentária por eixo, considerando todo o biênio. Os resultados mais frequentes foram de execuções **Excedentes** nos eixos estratégicos.

**Figura 4-7:** Situação da execução orçamentária do PPA 2022-2025, por eixo estratégico. Biênio 2022-2023



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

No quadro geral, para todo o primeiro biênio de vigência do PPA 2022-2025 a execução orçamentária pode ser caracterizada como **Excedente**, ficando próxima aos 107,97%.

Ademais, cabe ressaltar o número de programas de governo com execução orçamentária **Nula**, ou seja, que foram contemplados com orçamento na LOA de seus respectivos anos, mas não empenharam recursos, nos respectivos exercícios, embora tal situação tenha se reduzido entre 2022 e 2023. Além disso, a predominância de execução **Excedente** em cinco dos 7 eixos é notável, sendo o *Eixo VII – Governança Municipal* o que mais ultrapassou os valores originalmente previstos em mais de 34%.

# 5. Monitoramento do PPA 2022-2025

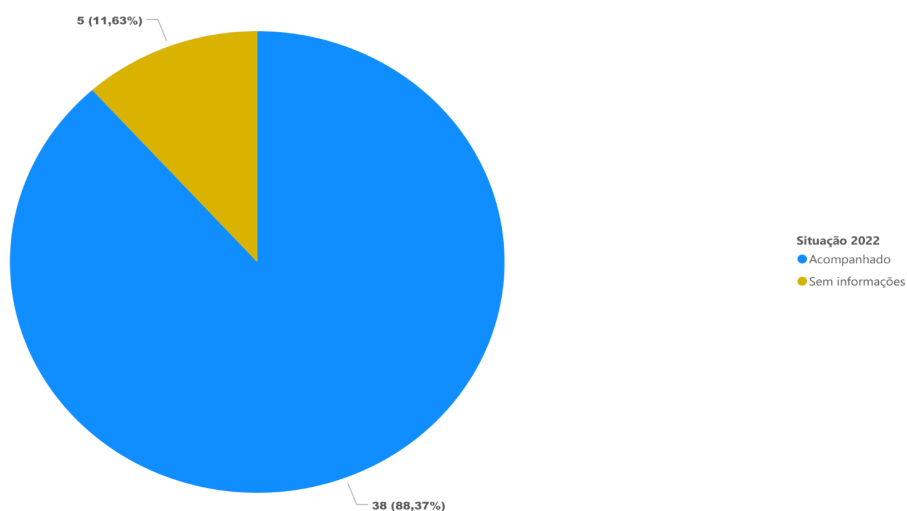
## 5.1 Acompanhamento dos indicadores estratégicos

Divididos entre os sete eixos estruturantes do PPA, encontram-se 43 indicadores estratégicos, as figuras 4-1 e 4-2 demonstram a situação do acompanhamento destes indicadores.

É perceptível a evolução no biênio, quando em 2023 praticamente 100% dos indicadores tiveram medição registrada, apenas o indicador Índice de Governança Municipal (IGM) pertencente ao eixo VII - *Governança Municipal* encontrava-se sem informações. Contudo cabe salientar que este indicador (como a maior parte dos indicadores estratégicos) não são diretamente medidos pela PMF. Possivelmente na data de levantamento da medição dos indicadores para a Mensagem à Câmara Municipal de 2024 o resultado ainda não havia sido divulgado pelos responsáveis primários (fonte externa) do indicador.

**Figura 5-1:** Indicadores estratégicos acompanhados em 2022

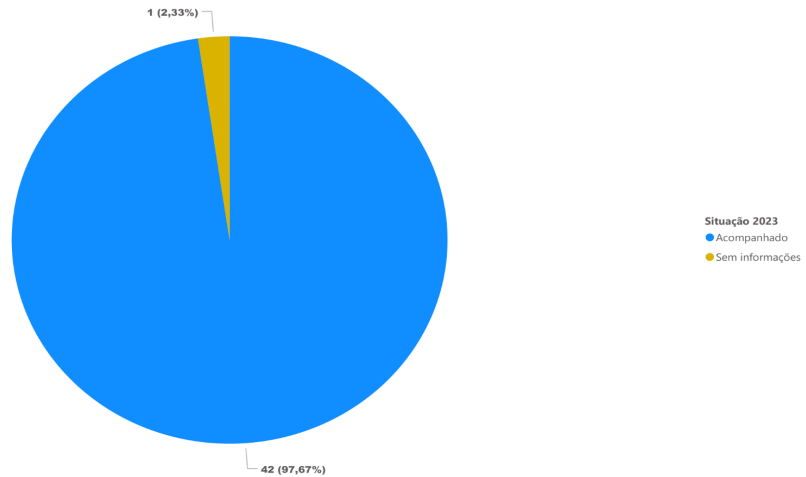
Contagem de 2022 - Indicador de Resultado Estratégico(UNIDADE DE MEDIDA) por Situação 2022



Fonte: Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza 2023. Elaboração: Iplanfor

**Figura 5-2:** Indicadores estratégicos acompanhados em 2023

Contagem de 2023 - Indicador de Resultado Estratégico(UNIDADE DE MEDIDA) por Situação 2023



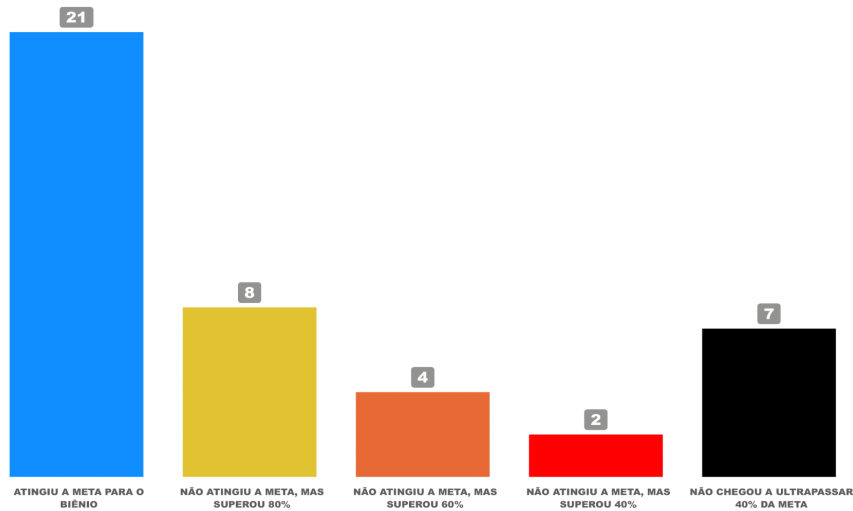
Fonte: Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza 2024. Elaboração: Iplanfor

## 5.2 Síntese do monitoramento de indicadores estratégicos do Plano Plurianual 2022-2025 (Biênio 2022-2023)

Para efeitos de monitoramento do biênio, tanto para indicadores estratégicos, como para indicadores de programa, as avaliações de atingimento da meta foram consideradas para o segundo ano do biênio (2023).

**Figura 5-3:** Quantidade de indicadores por atingimento da meta (indicadores estratégicos) em 2023

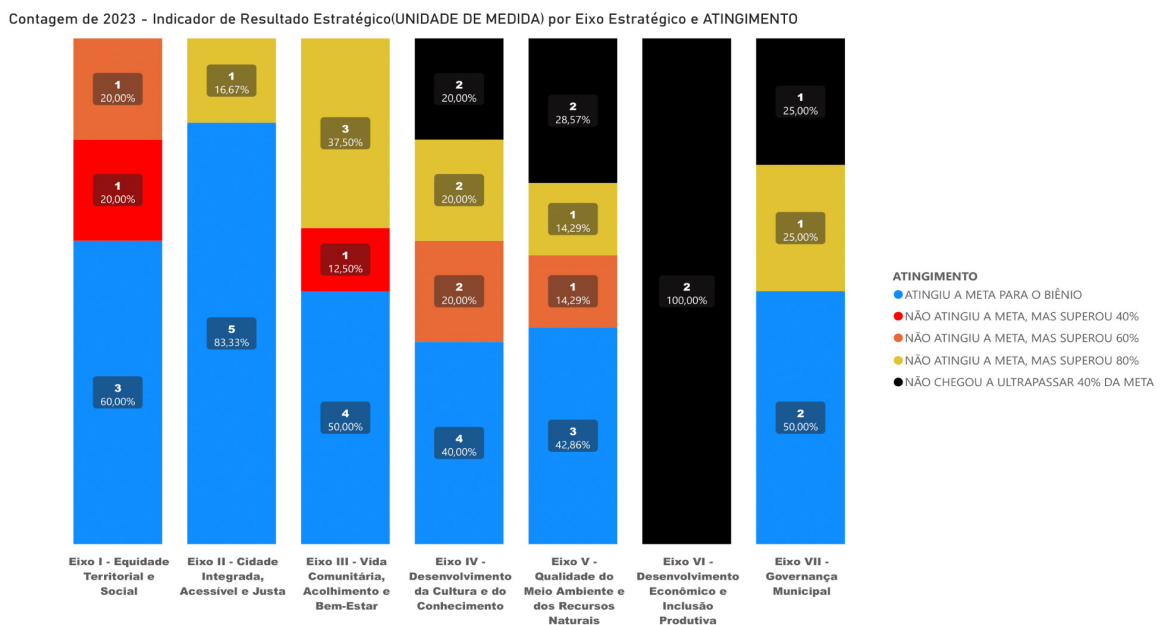
Contagem de 2023 - Indicador de Resultado Estratégico(UNIDADE DE MEDIDA) e Primeiro ID\_ATINGIMENTO por ATINGIMENTO



Fonte: Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza 2023. Elaboração: Iplanfor

Considerando a cesta de indicadores estratégicos acompanhados em 2023, 50% atingiram a meta estabelecida.

**Figura 5-4:** Proporção de atingimento da meta (indicadores estratégicos) do PPA 2022-2025, em 2023, por eixo estratégico.



Fonte: Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza 2024. Elaboração: Iplanfor

O eixo II - *Cidade Integrada, Acessível e Justa* foi o que teve maior proporção de atingimento da meta (barra azul) e o eixo VI - *Desenvolvimento Econômico e Inclusão Produtiva* foi o eixo com pior desempenho, em que nenhum indicador estratégico chegou a ultrapassar 40% da meta estabelecida.

### 5.3 Acompanhamento dos indicadores de programas de governo

Na publicação do PPA foram propostos 91 programas de governo finalísticos, contando com 194 indicadores de programas de governo, quanto a situação do acompanhamento destes indicadores, observou-se que:

Em 2022, 177 indicadores foram acompanhados, aproximadamente 91,24% dos indicadores propostos, 17 encontravam-se sem informações, algo em torno de 8,76% dos indicadores.

Em 2023 o número de programas finalísticos foi reduzido para 86<sup>4</sup>, assim como o número de indicadores que foi reduzido para 181. Destes, 172 foram acompanhados o que

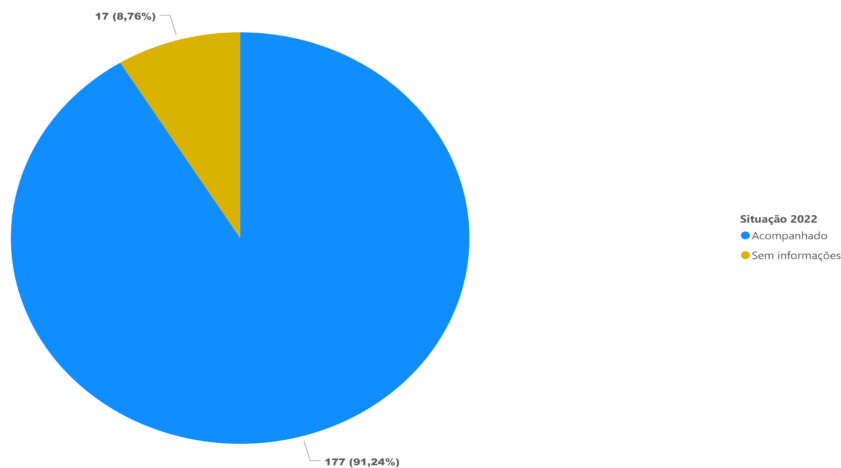
4 Exclusão de programas/indicadores por força da LOA 2023

corresponde a 95,03% do total, e 9 indicadores encontravam-se sem informações, algo em torno de 4,97% do total.

Considerou-se a situação *sem informações*, quando nas fontes de dados pesquisadas<sup>5</sup> não estavam disponíveis medições para o indicador.

**Figura 5-5:** Indicadores programáticos acompanhados em 2022

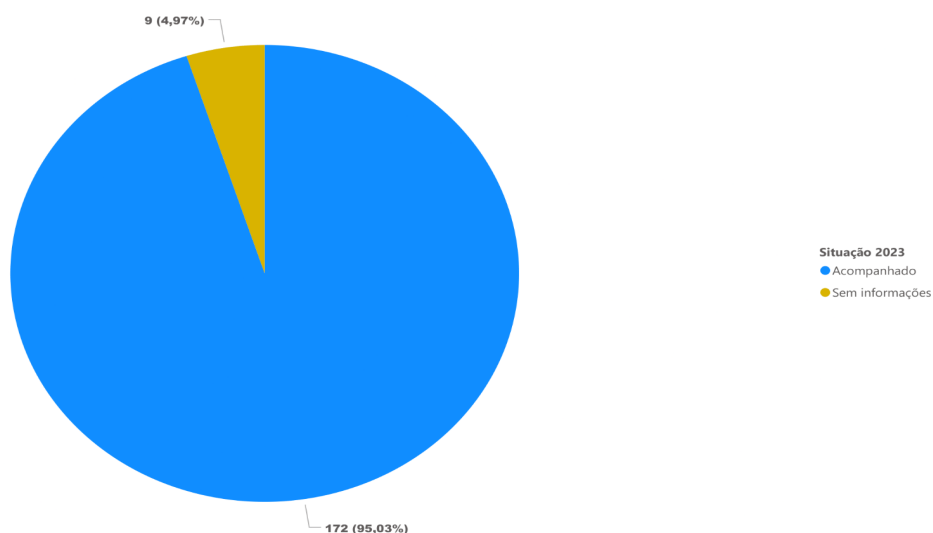
Contagem de 2022 - Indicador de Programa (UNIDADE DE MEDIDA) por Situação 2022



Fonte: Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza 2023. Elaboração: Iplanfor

**Figura 5-6:** Indicadores programáticos acompanhados em 2023

Contagem de 2023 - Indicador de Programa (UNIDADE DE MEDIDA) por Situação 2023



Fonte: Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza 2024. Elaboração: Iplanfor

<sup>5</sup> Mensagens à Câmara Municipal de Fortaleza dos anos 2023 e 2024

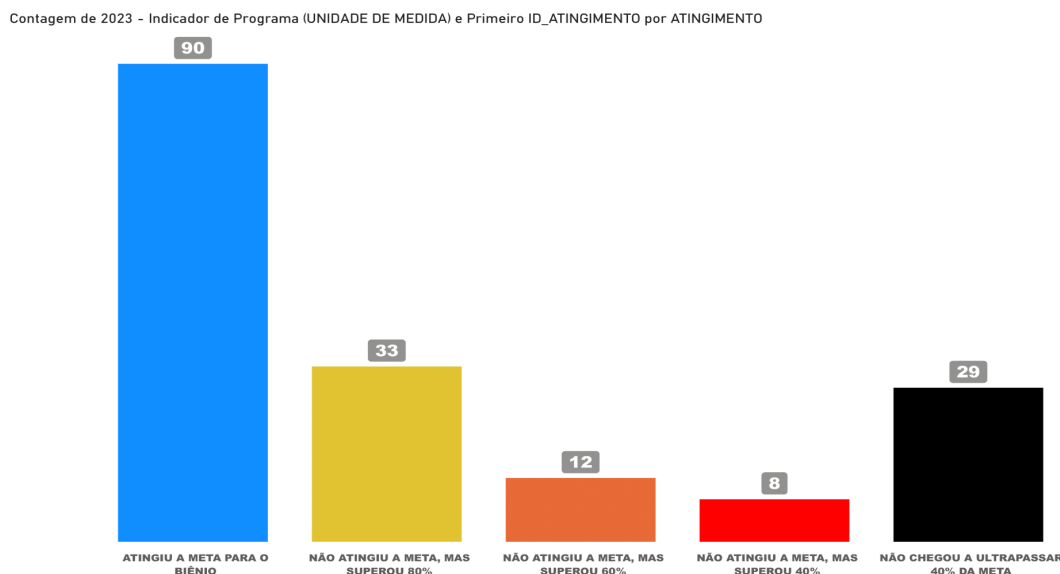
Cabe ressaltar a melhoria quantitativa do monitoramento de indicadores de programa relativo ao PPA anterior (2018-2021), quando se dispunha de informações apenas para 42,56% dos indicadores propostos, pode-se dizer que em termos proporcionais, no que tange ao monitoramento, o esforço de monitoramento mais que dobrou em dois anos.

## 5.4 Síntese do monitoramento de indicadores de programa do Plano Plurianual 2022-2025 (Biênio 2022-2023)

Dos 172 indicadores acompanhados em 2023 pode-se observar que:

- 90 indicadores (52,33%) atingiram a meta proposta para o biênio<sup>6</sup>;
- 33 indicadores (19,19%) não atingiram a meta, mas superaram 80% do valor;
- 12 indicadores (6,98%) não atingiram a meta, mas superaram 60% do valor;
- 8 indicadores (4,65%) não atingiram a meta, mas superaram 40% do valor;
- 29 indicadores (16,86%) não chegaram a ultrapassar 40% do valor proposto como meta.

**Figura 5-7:** Número de indicadores por atingimento da meta do PPA 2022-2025 (indicadores programáticos)



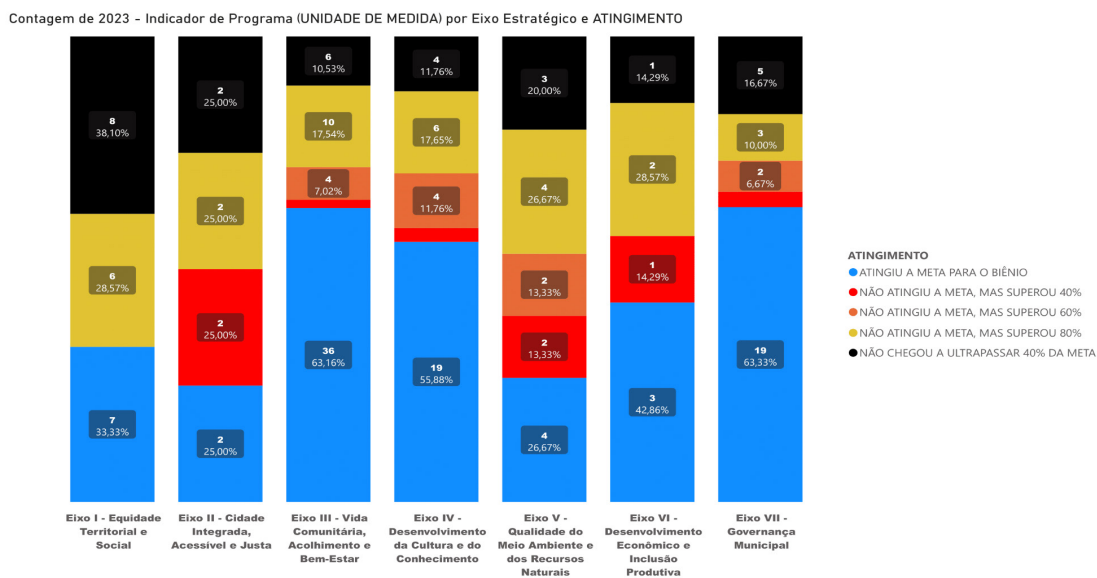
Fonte: Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza 2024. Elaboração: Iplanfor

Separando por eixo, aqueles que apresentaram maiores resultados proporcionais de realização da meta foram o eixo VII - *Governança Municipal* com 63,33% dos indicadores

<sup>6</sup> Meta estabelecida para o ano de 2023

atingindo a meta, o eixo III – *VIDA COMUNITÁRIA, ACOLHIMENTO E BEM ESTAR* com 63,16% e o eixo IV - *Desenvolvimento da Cultura e do Conhecimento* com 55,88%. Os demais eixos não chegaram a atingir 50% das metas nos indicadores acompanhados.

**Figura 5-8:** Proporção de atingimento da meta (indicadores programáticos) do PPA 2022-2025, por eixo estratégico



Fonte: Mensagem à Câmara Municipal de Fortaleza 2024. Elaboração: Iplanfor



## 6. Avaliação do Processo – Recomendações

Ao atingir a metade do período de vigência do Plano Plurianual (PPA) 2022-2025, uma análise técnica detalhada sobre a execução e monitoramento do plano revela aspectos significativos.

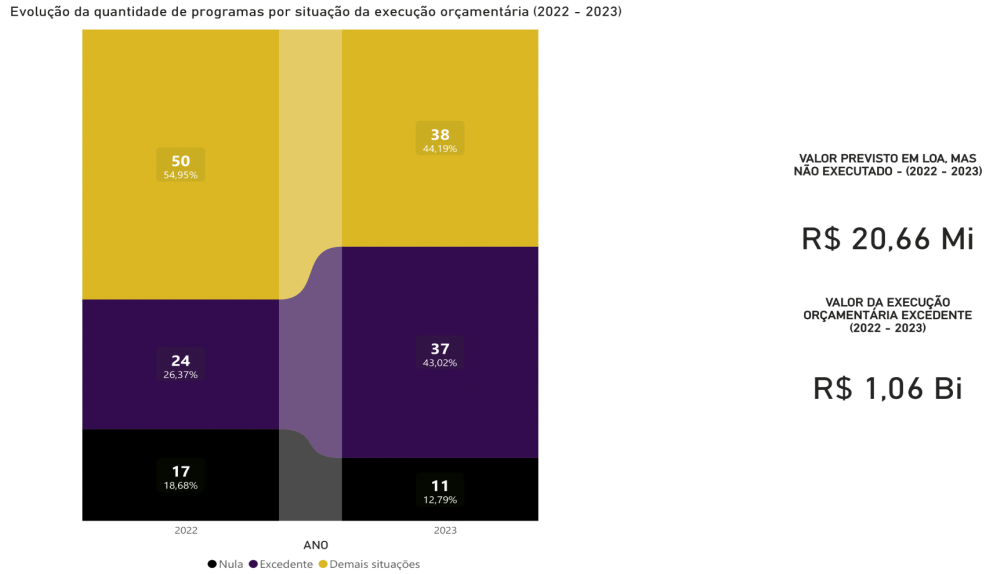
Inicialmente, destaca-se a congruência estratégica entre o PPA 2022-2025 e o PPA 2018-2021, evidenciando uma continuidade efetiva nas diretrizes e objetivos previamente estabelecidos. Essa continuidade é reforçada por um aprimoramento substancial na monitoração dos indicadores de execução física: enquanto no ciclo anterior apenas 42,56% dos indicadores foram adequadamente monitorados, o presente biênio registra uma cobertura quase total, com 95,03% dos indicadores sendo efetivamente acompanhados.

Um avanço notável se verifica na transparência durante alterações ou exclusões de programas ou indicadores, práticas que no ciclo anterior careciam de clareza. Atualmente, tais ajustes são devidamente documentados nas leis orçamentárias anuais, permitindo uma avaliação mais precisa e transparente do desempenho do plano. Além disso, a inclusão de metas intermediárias para os anos do ciclo em questão nas Leis Orçamentárias Anuais (LOA) proporciona uma base mais sólida para aferir o cumprimento dos objetivos por indicador.

Entretanto, persistem alguns desafios identificados em avaliações anteriores. Notavelmente, a existência de programas governamentais previstos no PPA e nas LOAs sem execução orçamentária, e um número significativo de programas cuja execução orçamentária excedeu os valores planejados. Em 2022, essas situações representavam 45,05% dos programas governamentais mantidos, aumentando para 55,81% no ano subsequente. Especificamente, a execução nula apresentou uma tendência de redução, tanto em número de programas quanto no valor não executado, embora ainda significativos R\$20,66 milhões previstos não tenham sido aplicados em programas finalísticos. Por outro lado, a execução orçamentária excedente mostrou um aumento expressivo em valor e quantidade de programas afetados.

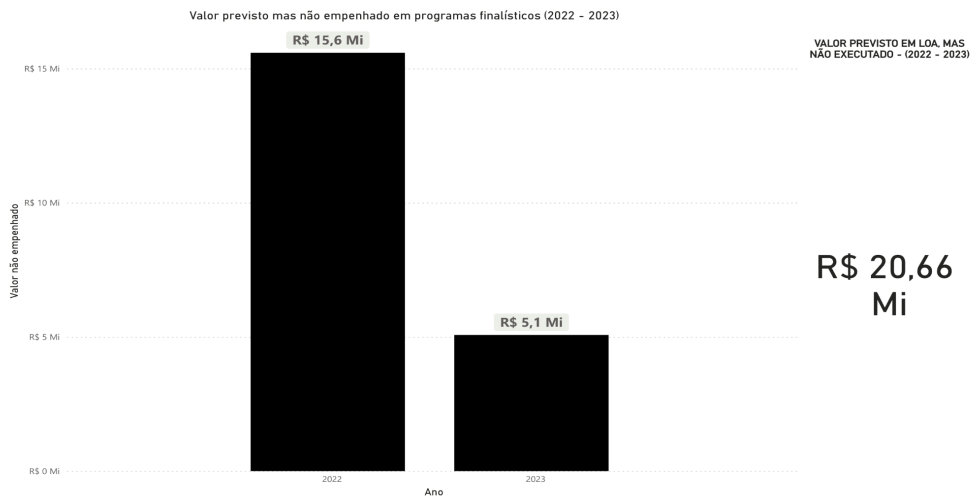
Essas observações são cruciais para a compreensão do desempenho do PPA e para o ajuste de estratégias futuras, visando maximizar a eficácia na implementação de políticas públicas e na alocação de recursos governamentais.

**Figura 6-1:** Evolução da quantidade de programas por situação da execução orçamentária (2022-2023)



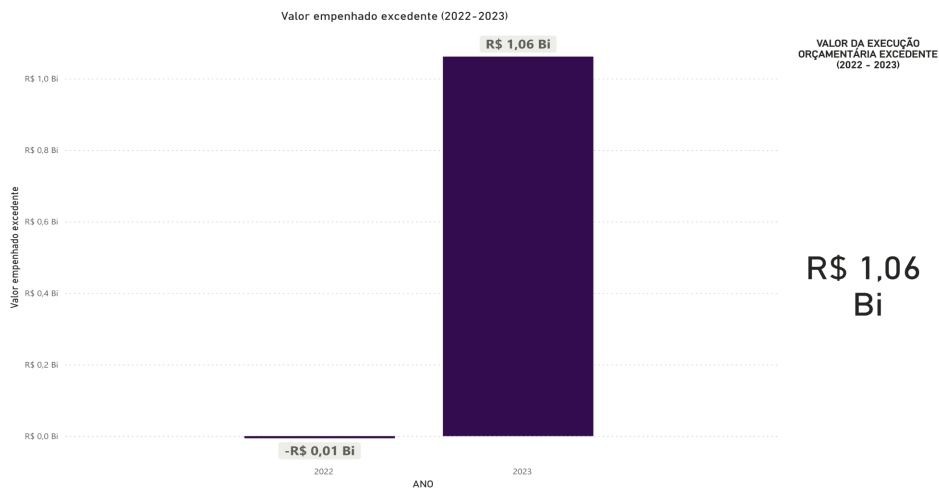
Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

**Figura 6-2:** Valor total previsto em programas finalísticos com execução orçamentária nula (2022-2023)



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

**Figura 6-3:** Valor excedente empenhado em programas finalísticos (2022-2023)



Fonte: Portal da Transparência de Fortaleza. Elaboração: Iplanfor

Nos dois anos em questão, a despesa empenhada excedente ao planejado alcançou cerca de 1,22 bilhão de reais, sendo que aproximadamente 90% desse montante foi empenhado apenas em 2023. Este valor representa 8,61% do total das despesas empenhadas em programas governamentais finalísticos durante o período. Dado o volume expressivo desses gastos, essas despesas não parecem ser um fenômeno excepcional de ajuste de planejamento ou meras adequações de expectativas na implementação de políticas, especialmente considerando que a maior parte ocorreu em um único ano.

É crucial analisar se os formuladores de políticas estão subestimando suas necessidades orçamentárias ou se fatores externos, a exemplo de pandemia, estão impactando de maneira imprevista as demandas financeiras.

Deste modo, sugere-se que durante a elaboração das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), os órgãos responsáveis façam projeções orçamentárias, considerando os preços de mercado para aquisições de produtos e serviços. Também é recomendável reforçar controles de eficiência de gastos, garantindo alinhamento com as margens orçamentárias estabelecidas nas LOAs, e priorizando a execução do que foi efetivamente planejado. Em situações onde a execução não ocorra devido a limitações orçamentárias, as necessidades excedentes devem ser redirecionadas para outros programas que careçam de recursos.

Adicionalmente, é necessário avaliar se os programas de governo propostos, mas que acabam por ter execução orçamentária nula, estão realmente alinhados com as expectativas da gestão no momento de sua proposta. Também deve-se investigar se esses programas não estão duplicando esforços de outros programas que têm execução positiva. Caso estejam, os recursos dedicados ao planejamento desses programas inativos poderiam ser melhor utilizados em políticas que efetivamente receberão implementação.

Concluindo, esta avaliação demonstra que, embora persistam desafios orçamentários e de gestão pública identificados no ciclo anterior, houve avanços significativos no monitoramento e na execução orçamentária no biênio atual. Ainda existem obstáculos a serem superados, mas as melhorias implementadas estão contribuindo para enfrentar e mitigar esses desafios.