



PROCESSO N.º : 2008. FOR. PCG. 08106/09
MUNICÍPIO: FORTALEZA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2008
RESPONSÁVEL: LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ MARCELO FEITOSA

PARECER PRÉVIO N.º 340 12014

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO CEARÁ, reunido nesta data, em sessão ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I, art.71 da Constituição Federal, consoante o referido pelo artigo 78, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou a presente Prestação de Contas Anuais do Governo Municipal de **Fortaleza**, exercício financeiro de 2008, de responsabilidade da Senhora Luizianne de Oliveira Lins, na qualidade de Prefeita Municipal, e, ao examinar e discutir a matéria, acolheu o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Governo ora examinadas, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal.

RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES FINAIS:

Determinar juntada de cópia do Relatório Inicial nº 6328/2010, fls. 4435/4493 e anexos de fls. 4494/4892 à Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Fortaleza, pertinente ao exercício de 2008, para examinar e apreciar os aspectos relativos à Gestão Fiscal do Poder Legislativo.

Determinar juntada de cópia deste Parecer Prévio à Prestação de Contas de Gestão da Prefeitura Municipal de Fortaleza, exercício de 2008, para examinar e apreciar os aspectos que possam influenciar no universo das contas.

Recomendações e ressalvas na forma do relatório e voto.

Sejam notificadas a Senhora Prefeita e a Câmara Municipal.



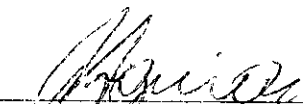
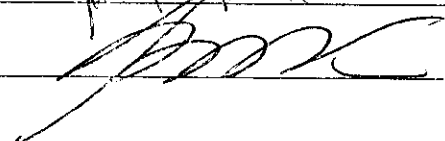
ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ MARCELO FEITOSA

2

6393
8

EXPEDIENTES NECESSÁRIOS.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO
ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 16 de outubro de 2014.

 _____ Conselheiro Presidente
 _____ Conselheiro Relator
 _____ Procurador(a)



PROCESSO N.º : 2008. FOR. PCG. 08106/09
MUNICÍPIO: FORTALEZA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2008
RESPONSÁVEL: LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS
RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ MARCELO FEITOSA

RELATÓRIO

Reportam-se os autos sobre a Prestação de Contas Anuais do Município de **Fortaleza**, relativas ao exercício financeiro de **2008**, de responsabilidade da Senhora Luizianne de Oliveira Lins, na qualidade de Prefeita Municipal, encaminhada a esta Corte de Contas, **dentro do prazo legal**, pelo então Presidente da Câmara, Vereador Salmito Filho, para receber exame e Parecer Prévio, de conformidade com o preceituado no inciso I, do art. 78 da Constituição Estadual.

A distribuição da matéria está registrada às fls. 4409.

Encontra-se anexada aos autos a peça processual nº 9088/09, fls. 4410/4415.

Os autos foram encaminhados à DIRFI, para a devida instrução, conforme despacho de fls. 4417.

Foi anexo aos autos o Processo nº 5198/2009, fls. 4418/4434.

Encaminhados os autos à DIRFI esta emitiu o Relatório Inicial nº 6328/2010, através da 1ª Inspeção, conforme se vê das fls. 4435/4493 e Anexos de fls. 4494/4852.

A Secretaria desta Corte providenciou diligência conforme se comprova através do Ofício nº 17540/2010/SEC, fls. 4856.

A responsável, Senhora Luizianne de Oliveira Lins, trouxe aos autos a peça processual nº 19948/10, de fls. 4857/4858, solicitando dilação do prazo para apresentação de defesa.

Esta relatoria acata o pedido, conforme despacho de fls. 4862, fato que foi informado através do Ofício nº 21111/2010/SEC, fls. 4864.

Através da peça processual nº 24089/10, fls. 4871/6207 foram apresentados os argumentos de defesa.

Em seguida, através da peça processual nº 566/11, fls. 6210/6212, foi informado a essa Corte a respeito do substabelecimento com reservas de poderes para o



advogado Wilson da Silva Vicentino.

Foi anexo cópia do Acórdão de nº 3690/11 fls. 6214/6217.

Encarregada da análise técnica, a 1ª Inspeção da Diretoria de Fiscalização-DIRFI emitiu a Informação Complementar nº 7792/2012, fls. 62196288 e anexos de fls. 6289/6343.

Encontra-se anexado às fls. 6345/6349 cópia do Acórdão de nº 831/2012.

O Ministério Público de Contas emite despacho de fls. 6352, através do qual faz algumas indagações à Dirfi.

A Dirfi se pronuncia através da Informação Complementar nº 15546/2013, fls. 6355/6356.

O Ministério Público de Contas, pela ilustre Procuradora de Contas, Dra. Leilyanne Brandão Feitosa, emite o Parecer nº 747/2014, fls. 6360/6380, opinando pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas em exame.

Em sessão realizada no Pleno desta Corte de Contas, em 04/09/2014, o Conselheiro Ernesto Sabóia de Figueiredo solicitou vistas no processo para aprofundamento da matéria.

É O RELATÓRIO.

RAZÕES DO VOTO

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

Em procedimento desta natureza, cabe ao TCM recomendar à Câmara Municipal, por força da disposição expressa no art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, a aprovação ou desaprovação da respectiva Prestação de Contas, podendo ainda fazer recomendações, quando houver necessidade.

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



No tocante aos atos de gestão fiscal do Presidente da Câmara, inclusos nestes autos das Contas de Governo, servem, apenas, para facilitar uma análise macro da Administração Pública Municipal, já que referidos atos serão objeto de exame nos respectivos Processos de Prestação de Contas de Gestão daquele Poder Legislativo.

Através do pedido de vistas, o Conselheiro Ernesto Sabóia de Figueiredo apresenta preliminar a respeito do afastamento da incidência do Instituto da prescrição na apreciação da Prestação de Contas de Governo.

DO EXAME DAS CONTAS

Cumpre destacar inicialmente que foram considerados itens que servirão como indicadores essenciais no exame das contas do exercício financeiro de 2008, como uma forma de instrumentalizar a avaliação de desempenho da administração e obter uma tomada de decisão uniforme e ágil.

Finalmente, o critério adotado tem como objetivo uma apreciação com segurança e de forma isonômica das contas, sob o enfoque legal da Constituição Federal, Lei Federal n.º 4.320/64, Constituição Estadual, Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF) e Instruções Normativas do TCM.

Passemos ao exame dos tópicos analisados pela Inspeção da Diretoria de Fiscalização, cujo relatório técnico demonstra valores da execução orçamentária, financeira e patrimonial, os quais acolho como parte integrante do Voto e que servirão de base para minhas razões de Voto sobre a aprovação ou não das Contas ora apreciadas, merecendo destaque os aspectos mais relevantes do processo ora examinado, conforme abaixo:

1-DA PRESTAÇÃO DE CONTAS.

1.1- Encaminhada tempestivamente a esta Corte pelo Senhor Presidente do Legislativo local, em atendimento ao art 42 da Constituição Estadual, a Prestação de Contas foi autuada sob o nº 2008. FOR.PCG.08106/09.

1.2- A Prestação de Contas foi encaminhada de forma tempestiva ao Poder Legislativo.

1.3- Os valores correspondentes às unidades orçamentárias foram consolidados.



2-DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

2.1- Inicialmente, foi informado que a Lei de Diretrizes Orçamentárias não teria sido enviada ao TCM, conforme relato de fls. 4436. Posteriormente, apresentadas as razões de defesa, os técnicos desta Corte afirmam que referido instrumento de planejamento foi enviado no prazo definido no art. 4º da Instrução Normativa – IN nº 03/2000 – TCM alterada pela IN de nº 01/2007, conforme relato fls. 6220.

Salienta-se que foi possível constatar que o § 2º do Art. 165 da Constituição Federal foi cumprido, ou seja, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceu as prioridades e metas da Administração, incluindo as despesas de capital e a orientação para a elaboração da Lei Orçamentária Anual.

Foi obedecido ainda, o disposto no art. 4º, parágrafos 1º e 3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que apresenta o Anexo de metas e riscos fiscais.

2.2- A Lei Orçamentária Anual, de nº 9.320, de 28/12/2007, foi entregue junto a esta Corte de Contas dentro do prazo determinado na Constituição Estadual, conforme fls. 4436, subitem 03.02.01, sendo possível comprovar o atendimento aos princípios da unidade e universalidade tendo em vista que consolida os orçamentos de todos os órgãos, entidades e fundos que compõem a estrutura do Poder Público.

2.3- No texto da Lei Orçamentária consta a previsão para Reserva de Contingência, que se apresenta em desacordo com as exigências da LRF- Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme relato de fls. 4437/4438 com as ratificações da letra “c” de fls. 6225/6227;

2.4- Comprova-se a elaboração da Programação Financeira e do Cronograma de Execução de Desembolso, restando, entretanto, a impossibilidade de comprovação do cumprimento ao disposto no art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF e do art. 6º da Instrução Normativa nº 03/2000 – TCM, fls. 4439/4440;

3. DO ORÇAMENTO E CRÉDITOS ADICIONAIS

3.1- Informam os técnicos desta Corte que a Lei Orçamentária Anual- LOA estima a receita e fixa a despesa, para 2008, no valor de R\$ 2.954.372.000,00, compreendidos os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, apresentando uma situação de equilíbrio.

3.2-Entretanto, verifica-se que quanto aos registros da previsão da receita e fixação da despesa no SIM- Sistema de Informações Municipais, além de apresentar-se com uma divergência entre si, demonstrando uma situação de desequilíbrio, demonstram divergência quando comparados os valores da Lei Orçamentária, conforme relato e quadro de fls. 4437.



Sobre esse assunto, a responsável apresenta razões de defesa para o saneamento dos valores no que se refere à receita, conforme fls. 6221/6222.

Quanto à divergência da despesa, no montante de R\$382.339,00, segundo os técnicos desta Corte, a mesma não foi esclarecida.

A defesa ainda argumenta que os dados corretos são os que constam da Lei Orçamentária e que houve equívoco nos registros no SIM.

Os técnicos desta Corte consideram válidos os argumentos de defesa quanto aos valores relativo à receita, mas persistem em apontar a divergência pelo fato de que, no SIM-Sistema de Informações Municipais, a incorreção não foi sanada.

Mantém o relato sobre a inconsistência dos dados apresentados no SIM, quanto ao registro da Despesa fixada.

Convém aqui enfatizar que na execução orçamentária os valores da despesa empenhada não ultrapassaram os valores dos registros do SIM, da despesa fixada, conforme se vê das fls. 4463/4464.

3.3- Os técnicos desta Corte relatam que a Lei Orçamentária contém matéria estranha, contrariando ao disposto no art. 165, § 8º da Constituição Federal, uma vez que em seu art. 6º, inciso I autoriza o Poder Executivo a efetuar o reforço de dotações orçamentárias "...através da transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma mesma categoria de programação, de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro...".

E, segundo o art. 167, inciso VI da Constituição Federal, a transposição, o remanejamento ou transferência deverão ser objeto de lei específica.

Esta ocorrência está relatada no subitem 03.02.02, letra "a", fls. 4437.

A defesa alega que quando se reporta a "remanejamento, transposição e transferência de recursos de uma categoria para outra ou de um órgão para outro..." está se referindo exclusivamente à previsão da receita ou fixação da despesa.

Alega que a lei foi cumprida, "não podendo a Sra. Prefeita ser responsabilizada por essa eventual e hipotética inconstitucionalidade da LOA, posto que ela apenas deu exaço e cumprimento ao comando normativo posto.

Finaliza, a defesa, dizendo que em outros exercícios se deu o mesmo fato, de 2003 a 2007, e que as contas receberam parecer favorável.

Os técnicos desta Corte insistem por enfatizar que o dispositivo fere os comandos da Lei maior, conforme relato de fls. 6223.

3.4- A abertura de créditos adicionais ocorreu, efetivamente, no exercício de 2008, pelo comando dos art. 6º e 7º da LOA que admite abertura de créditos adicionais



6749
8

no limite de 22% do total da despesa fixada, tendo como fonte de recurso a anulação de dotação e a Reserva de Contingência (art. 6º , I) e pelo limite do superávit financeiro do exercício anterior e do excesso de arrecadação (Art. 6º, II e III). E mais, no art. 7º da LOA e seus incisos I a V são previstas exceções às permissões do Art. 6º.

Nas fls. 6234/6235, os técnicos desta Corte acatam como procedentes as justificativas e decretos enviados pela defesa, restando esclarecida a divergência apontada inicialmente com base no valor dos decretos acostados e o valor do Balanço Geral.

Dizem mais que, considerando o valor da LOA, obtém-se, para efeito de cumprimento ao percentual de 22% de autorização para créditos suplementares, o valor de R\$ 649.961.840,00, suficientes para amparar a abertura de créditos suplementares no valor de R\$ 636.818.144,00.

3.5- Por outro lado, ratificam a informação sobre a divergência que existe entre o somatório dos decretos, coincidentes com o Balanço Geral mas divergentes dos registros do SIM- Sistema de Informações Municipais.

No caso, os registros no SIM estariam superiores aos valores dos créditos adicionais abertos e, sendo, assim, superaria o percentual de 22%.

A defesa apresenta argumentos no sentido de que os dados os SIM não estariam refletindo a realidade quanto aos decretos abertos e o Balanço Geral.

Desta forma, pode-se concluir que a ocorrência se deu em nível de registro do SIM e não da execução orçamentária propriamente dita, até porque os técnicos já haviam afirmado que o volume de créditos abertos foi comportado pelas autorizações.

Aplica-se censura e recomenda-se que sejam otimizados os mecanismos de controle interno no sentido de evitar tais situações para que o SIM-Sistema de Informações Municipais se apresente de forma a retratar, fielmente, a execução orçamentária.

3.6- Na inicial, foi apontada a abertura crédito especial no valor de R\$ 3.530.000,00 (três milhões, quinhentos e trinta mil reais) indicado pelos técnicos desta Corte como carente de amparo legal.

No caso, o decreto de abertura de nº 12423, datado de 11/07/08, fls. 763/765, indica como amparo legal a Lei nº 9408, de 18/07/2008. Concluem os técnicos que a abertura antecedeu à autorização além do que a referida lei não teria sido acostada aos autos.

Em suas razões de defesa a responsável argumenta o seguinte, fls. 4881:



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ MARCELO FEITOSA

6400
8 9
[Assinatura]

“ No exercício de 2008 foi autorizada a abertura de um Crédito Adicional Especial, por meio da Lei nº 9.408, de 18/07/08 e regulamentado por meio do Decreto nº 12.423 que, devido a uma falha no procedimento de protocolo de numeração – erro de digitação na data do decreto - , foi atribuído ao dia 11/07/08. Ressaltamos que o referido decreto só circulou no Diário Oficial do Município no dia 21/07/08, nº 13862(ver cópia do DOM em anexo), e o referido Decreto somente foi efetivado no SIOP (Sistema Orçamentário e Financeiro do Município) em 21/07/08, conforme documentação do sistema em anexo (DOC. 04).”

Na complementar de fls. 6219/6288, precisamente às fls. 6235, a Dirfi não acata os argumentos de defesa, ainda que mencione a publicação do Decreto, que ocorreu, realmente, dia 21/07/08. Diz que essa publicação só serve de comprovante de que a data de abertura do crédito foi anterior à lei que o autorizou, a saber:

“ Quanto aos Créditos Especiais, resta confirmado que a abertura com base no decreto nº 12423, no valor de R\$3.530.000,00 não encontra amparo legal, visto que sua abertura antecedeu à respectiva autorização legislativa. Não se pode acatar o simples argumento de erro de digitação alegado pela Defesa, uma vez que a publicação do mencionado decreto no Diário Oficial do Município, fls. 4940/4941, só confirma os fatos apontados inicialmente.”

O Ministério Público acata as conclusões da Dirfi, conforme Parecer de fls.6360.

Esta relatoria, porém, faz as seguintes considerações:

- o valor do crédito questionado (R\$ 3.530.000,00) representa 0,13% da despesa empenhada. E a despesa executada em relação à despesa autorizada demonstra uma economia orçamentária de R\$ 455.408.305, 53 (fls. 4398)
- A Lei de nº 9408, mencionada pela DIRFI e que autorizou a edição do referido decreto de abertura do crédito especial é de 18/07/08. Inclusive é apresentada cópia da mesma, conforme peça de fls.
- O Decreto de nº 12.423, realmente, está datado de 11/07/2008, portanto com data anterior à lei que autorizou a sua edição. A defesa alega erro de digitação, dizendo que deveria ser grafada a data de 21/07/08.
- O Decreto, efetivamente, foi publicado em 21/07/08;
- Como se vê da cópia da publicação do Decreto de nº12.423, fls. 4941, consta do seu art. 3º que o decreto só entrará em vigor na data de sua publicação;
- A defesa alega também que referido Decreto só foi efetivado no SIOP em 21/07/08.
- A conclusão do relatório da DIRFI, por considerar ilegal a edição do decreto, se deu pela indicação da data do mesmo, 11/07/08, como se vê das fls. 6235, sem



questionar os demais argumentos da defesa, quanto à expressa condição de validade do decreto, quanto à sua efetiva data de publicação ou quanto à data de efetivação no SIOP.

Desta forma, entende esta relatoria que as razões de defesa podem ser acatadas, diante dos argumentos apresentados, da situação de fato confirmada e do contexto das contas.

Faço, por outro lado, a recomendação de que sejam otimizados os mecanismos de controle no sentido de que os responsáveis sejam mais atenciosos e rigorosos quando da expedição dos atos de sua competência.

Nas conclusões da análise do pedido de vistas, o Conselheiro Ernesto Sabóia de Figueiredo faz algumas considerações a respeito, as quais são acatadas por esta relatoria, como complemento de nossas conclusões.

4-DAS RECEITAS

4.1- A Receita Orçamentária arrecadada em 2008 foi na ordem de R\$ 2.884.184.618,00, revelando-se um acréscimo percentual de 22,43% quando comparada ao ano de 2007 (R\$ 2.355.617.086,02), fls. 4456;

4.2- Sobre as Receitas Orçamentárias, observa-se que Transferências Correntes foi a mais significativa, importando em R\$ 1.858.093.859,01, superior em 8,30% em relação à receita prevista. Já as Receitas de Capital somaram R\$ 101.578.155,91 representando 26,05% da receita arrecadada no exercício;

4.3- As Receitas Tributárias arrecadadas no exercício atingiram o valor de R\$ 480.371.159,49, superior em R\$ 16.671.159,49 em relação à previsão (R\$ 463.700.000,00), evidenciando superávit de arrecadação, conforme descrito às fls. 4456/4457.

Os técnicos desta Corte ressaltam os valores registrados nos demonstrativos contábeis estão compatíveis com os correspondentes no SIM- Sistema de Arrecadação Municipal.

4.4- Foram efetivadas alienações durante o exercício de 2008 no valor de R\$ 217.966,98, sendo R\$ 196.883,86 de bens móveis e R\$ 21.083,12 de bens imóveis.

O procedimento de alienação de bens móveis e imóveis foi devidamente confirmado.

Os técnicos desta Corte apontam convergência entre os valores do SIM e Prestação de Contas, conforme fls. 4457/4458.



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ MARCELO FEITOSA

6402
11

Por outro lado, relatam divergência entre o valor dos cheques emitidos pelo leiloeiro oficial e os registros do SIM e da Prestação de Contas. Enquanto o primeiro indica o valor de R\$ 239.031,39, os dois últimos registram R\$ 196.883,86.

A diferença apontada é no valor de R\$ 42.147,53.

Foram solicitados esclarecimentos sobre o assunto.

A defesa afirma que a diferença diz respeito às alienações da ETUFOR que não estão evidenciadas no Balanço por não fazer parte do orçamento da Prefeitura.

Os técnicos desta Corte, após análise dos documentos, acatam o argumento apresentado mas concluem pela persistência de divergência, fls. 6258, em face de que o valor correspondente à ETUFOR seria de somente R\$ 7.475,38. Assim, da divergência apontada, ainda restaria R\$ 34.672,15 sem explicação.

Registre-se, por oportuno, que o valor da diferença no registro de alienações corresponderia, exatamente, ao somatório dos seguintes valores:

AMC.....	R\$ 20.179,84	
FUNCI.....	R\$ 540,00	
IJF.....	R\$ 14.452,31	TOTAL.....R\$35.172,15

Ao exame dos autos, pode-se verificar que o valor referente à FUNCI é de R\$ 540,00 e não R\$ 40,00 como a 1ª Inspeção cita nas fls. 6258. O valor acima está conforme fls. 4344.

Assim, realçam os técnicos desta Corte que não teria sido possível confirmar o valor exato da conta Alienação de Bens Móveis no Balanço Patrimonial. O valor do saldo no Balanço Financeiro também restaria prejudicado.

Entretanto, esta relatoria, ao exame das peças componentes do processo, constata o seguinte:

4.4.1- Que o Instituto Dr. José Frota- IJF não registrou em seu Anexo 13, Balanço Orçamentário, fls. 493, e no Balanço Financeiro, Anexo 12, verso das fls. 495, o valor de R\$ 14.452,31, referente às alienações e conforme o cheque recebido do leiloeiro oficial;

4.4.2- Que a FUNCI, da mesma forma,, não registrou o valor de R\$ 540,00(e não de R\$40,00), em seus Anexos 12 e 13, Balanço Orçamentário e Financeiro, conforme fls. 431, verso, e 432;

4.4.3- Que a AMC não registrou em seu Balanço Orçamentário, fls. 366, e no Balanço Financeiro, fls. 367, o valor de R\$ 20.179,84.



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ MARCELO FEITOSA

1407
D/12

Esse valores, somados ao montante da ETUFOR, de R\$ 7.475,38, atingem o montante de R\$ 42.647,53, exatamente o valor da diferença entre o que está contabilizado nos Demonstrativos contábeis da Prefeitura e registros do SIM no comparativo com os valores dos cheques repassados pelo leiloeiro a cada uma das instituições respectivas(fls. 4340/4351).

Pode-se concluir, a princípio, que referida divergência nos demonstrativos contábeis em exame é decorrente da consolidação processada pela Prefeitura de Fortaleza com valores fornecidos por esses órgãos cujos demonstrativos não apresentavam os valores em referência.

No caso concreto e diante do que consta dos autos, esta relatoria sana a ocorrência no que se refere à Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Fortaleza.

Por outro lado, entende-se que a divergência deve ser analisada quando do exame das respectivas contas de gestão dessas instituições para que sejam colhidos os dados necessários e tomadas as providências cabíveis.

4.5- A Dívida Ativa do Município apresenta em 2008 valor acrescido de R\$ 123.479.453,37(inscrições).

Foi registrado como cobrança, arrecadação, o montante de R\$52.393.205,01. Referido valor está corretamente demonstrado no Balanço das Variações Patrimoniais, conforme relato de fls. 4460. Os técnicos ainda informam que o valor foi ratificado pela Prefeitura Municipal, conforme declaração do Secretário de Finanças e Gerente da Célula de Contabilidade, anexa às fls. 4355 dos autos.

Houve cancelamento no valor de R\$ 11.948.932,33.

Ao final do exercício, o saldo desta Conta alcança o valor de R\$ 829.539.674,56.

O saldo destes créditos, no comparativo com o exercício de 2007, encontra-se em aumento o que levou o Departamento Técnico desta Corte a solicitar esclarecimentos.

O montante arrecadado representa 6,80% dos créditos inscritos.

Os técnicos desta Corte entenderam que não foram implementadas ações administrativas ou judiciais visando ao incremento da arrecadação, uma vez que consideraram insignificante o montante arrecadado dos créditos inscritos até 31/12/2007.

Solicitaram-se informações acerca da natureza dos créditos cancelados e sobre o montante da correção monetária, multas e juros de mora incidentes sobre a dívida ativa cobrada.



Foram apresentadas razões de defesa que comprovam a efetiva ação do Município para recuperação dos créditos inscritos, conforme relato de fls. 6258/6361, ainda que os técnicos desta Corte salientem o dever de reafirmar que ainda há muito a fazer para a otimização dessas ações.

Este relator, concordando com o posicionamento dos técnicos desta Corte, entende que a Administração não deve se descuidar do destaque contido na Lei de Responsabilidade Fiscal que reforça a obrigatoriedade da instituição e efetiva arrecadação de todos os tributos de competência municipal, considerando o descaso e a negligência, no particular, omissões tidas como ato de improbidade administrativa. A pena prevista para a hipótese, inclusive, é estabelecida no inciso II, do artigo 12, da Lei nº 8.429/92, cabendo, destarte, advertir a Administração Municipal para a implementação de mecanismos de controle interno eficientes objetivando, ainda mais, a otimização da cobrança desses créditos.

4.5- Quanto à dívida ativa não tributária, constatou-se que foram comprovadas as inscrições de valores decorrentes de imputação de débito e/ou multas através de decisões desta Corte de Contas, conforme descrito às fls. 4461/4462 com as retificações de fls. 6261/6262.

4.6- A Receita Corrente Líquida (RCL) do Município de Fortaleza é da ordem de R\$ 2.748.581.855,64, valor que não corresponde ao registrado nos demonstrativos introduzidos pela LRF e Sistema de Informações Municipais-SIM, conforme descrito às fls. 4456, subitem 06.02.

Em suas razões de defesa, a responsável argumenta que os cálculos da Receita Corrente Líquida foram efetuados nos moldes do manual de elaboração expedido pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Os técnicos desta Corte esclarecem que a metodologia utilizada por esta Corte é a contida na Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF e na Instrução Normativa 03/2000-TCM.

Ao final, mantém-se a divergência apontada na inicial, fls. 6256.

5-DAS DESPESAS

5.1- Constata-se que do montante das despesas empenhadas (R\$ 2.613.900.473,47), as *despesas correntes* representam a quantia de R\$ 2.367.798.541,14, enquanto que as *despesas de capital* somam R\$ 246.101.932,33;

5.2- Da Execução das Funções Priorizadas no Orçamento

Conforme se vê da execução orçamentária, constata-se que a ordem das três funções priorizadas pela Administração na fixação orçamentária foi obedecida, em parte, como se vê abaixo:



4407
S

ORÇAMENTO

EXECUÇÃO

Saúde	R\$863.382.000,00	Saúde	R\$ 883.788.024,34
Educação	R\$ 521.777.540,00	Educação	R\$ 535.429.950,00
Urbanismo	R\$440.279.890,00	Urbanismo	R\$ 264.086.869,48
Administração	R\$292.579.818,00	Administração	R\$ 289.191.465,26

No caso, a divergência entre a fixação e a execução dessas funções priorizadas no orçamento ocorreu pela preferência da função Urbanismo em detrimento da função Administração.

5.3-Das Aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

5.3.1-No demonstrativo apresentado às fls. 4466/4469, ficou evidenciado que o Município de Fortaleza, no exercício de 2008, cumpriu a exigência constitucional inserta no art. 212 da Constituição Federal, já que resta confirmada a aplicação em "Manutenção e Desenvolvimento do Ensino" da quantia de R\$420.861.715,62, correspondente ao percentual de **26,06%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências.

5.3.2- Foram constatadas algumas divergências nos registros das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme descritas nas fls. 4467/4468, letras A, B, C, D e E, as quais foram reposicionadas conforme relato técnico de fls. 6263/6264.

5.4- Das Aplicações em Ações e Serviços de Saúde

5.4.1-De acordo com o exame técnico, fls. 4468/4471, o Município de Fortaleza despendeu durante o exercício financeiro em análise, o montante de R\$ 391.916.005,37 com as "Ações e Serviços Públicos de Saúde", que representou **24,26%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos artigos 156, 157 e 159, inciso I, alínea b e parágrafo 3.º da Constituição Federal, cumprindo o percentual mínimo de 15% exigidos no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, acrescido pelo art. 7º da Emenda Constitucional nº 29/00.

5.4.2- Foram identificadas algumas divergências ocorridas nos registros das despesas com a função Saúde nos demonstrativos financeiros, conforme descrito às fls. 4470/4471 e conforme retificações contidas nas fls. 6265/6266.

5.5- Das Consignações-INSS e Obrigações Patronais

5.5.1- Quanto aos registros das consignações, o Departamento Técnico aponta às fls. 4472/4473 que consta o valor de R\$ 290.118.198,07 como receita, e R\$ 283.876.068,92 como despesa. Sobre o assunto, diz o órgão Técnico:



6406
S

- Que não teria sido individualizado os valores correspondentes às consignações do INSS e IPM, acarretando, dessa maneira, a impossibilidade de atestar se o repasse foi de uma ou de outra;

- Que não se pode dizer se a diferença não repassada, de R\$ 6.242.129,15, seria correspondente ao mês de dezembro e 13º salário que, no caso, poderia ser repassada até o dia 20 do mês subsequente. Para esse valor foram solicitados esclarecimentos;

- Que o Município já possuía outras dívidas, a título de Consignações no valor de R\$ 24.490.193,50, registrada como Dívida Flutuante, decorrentes de outros exercícios, conforme demonstrativos de fls. 37;

- Que existe uma divergência quanto aos registros das consignações do exercício de 2008 quando comparados a Prestação de Contas e o SIM nos valores da receita. Enquanto a primeira registra R\$ 290.118.198,07, no segundo registro é de R\$ 279.902.811,69.

Conforme consta das fls. 6352/6363, O Ministério Público de Contas solicita dos técnicos desta Corte esclarecimentos no sentido de dizer sobre a relação entre o valor das consignações do exercício de 2008 e o quanto não foi repassado, com a finalidade de aplicar a jurisprudência desta Corte quanto à possibilidade de acatar valores não repassados correspondam a até 16% dos valores consignados no exercício.

A finalidade do MPC seria a de concluir pela verificação, em tese, da ocorrência ou não da hipótese prevista no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, introduzido pela Lei nº 9.983 de 17 de julho de 2000.

A 3ª Inspeção do Departamento de Fiscalização desta Corte emite a Informação Complementar nº 15546/2-13 – 1º ADITIVO, fls. 6355/6356, enfatizando que não foi possível a individualização do montante consignado, no que diz respeito ao INSS e ao IPM.

A Informação inicial, 4435/4493, relativa a este processo é datada de 18/06/2010 e a Informação Complementar de 14 de junho de 2012, fls. 6219/6288..

Esta relatoria, diante do que consta dos autos, diz:

5.5.1.1- O art. 168-A do CP diz o seguinte:

"Art. 168-A - Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional;

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I - recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;"



6427

Da leitura deste dispositivo constata-se o que se denomina apropriação indébita, qual seja a posse indevida daquilo que pertence a outrem. Assim, ao Estado cabe repassar a quem de direito aquilo que tenha sido descontado de contribuintes e que não lhe pertença.

Consignações, nesse caso concreto, seriam valores que o ente público recolhe por força de lei, com apropriação temporária e na qualidade de fiel depositário, para repasse futuro a quem de direito.

5.5.1.2- Os demonstrativos contábeis indicam valores consignados no montante de R\$ 290.118.198,07, registrados como receitas de consignações; e R\$283.876.068,92 como despesas de consignações.

Da situação, o que se pode extrair é que, no exercício que ora se aprecia, 2008, foram repassados a quem de direito 97,3% daquilo que foi consignado. Ainda que não tenha sido possível fazer a separação de valores, se do INSS ou IPM, exatamente.

Neste item específico, os técnicos desta Corte, em seus relatos, fazem alusão à impossibilidade de separação de valores, nunca que na referida conta deixou de constar algum valor consignado, seja do INSS ou do IPM.

Salienta-se que, a considerar o valor constante do SIM, o montante repassado supera o registro da receita.

5.5.1.3- Percentuais de não repasse de consignações são geralmente acatados por esta Corte de Contas quando correspondentes a até 16% do valor consignado.

5.5.1.4- Quanto à situação de dívidas para com os órgãos de previdência, no valor de R\$ 24.490.1903,50, valor este que seria acrescido do valor não repassado em 2008, pode-se concluir que já foram objeto do Processo de Prestação de Contas de 2007, autuado sob o nº 6888/08, Parecer prévio nº 40/2010 e Informação Aditiva Complementar nº 1719/2010, segundo dados da DIRFI no tópico 07.01.03, fls. 4474/4478.

Trata-se de caso já inspecionado por esta Corte de Contas, em cuja apuração foi incluído o exercício de 2008 e da qual restou, ainda, o débito de R\$ 4.874.190,13. A comprovação de pagamento desse valor, pela Prefeitura Municipal, encontra-se ratificada pelos técnicos desta Corte às fls. 4474/4475, senão vejamos:

“ Segundo indicou-se nos respectivos Processos de Prestação de Contas de Governo dos exercícios de 2006 e 2007, a dívida do Município de Fortaleza com o IPM, remanescente do exercício de 2004, acrescida de valores patronais não quitados oportunamente pela atual administração municipal, pertinentes aos exercícios de 2005, 2006, 2007 e 2008, apurada e comprovada pelos Técnicos



desta Corte de Contas, importou na quantia de R\$ 4.874.190,13(quatro milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, cento e noventa reais e treze centavos).

No processo justificativo integrante das Contas de Governo do exercício de 2006, Processo nº 10.494/07, a defesa da Sra. Prefeita informa, em caráter preliminar, que em 05 de março do corrente ano a Prefeitura Municipal de Fortaleza repassou ao IPM a exata quantia de R\$ 4.874.190,13(quatro milhões, oitocentos e setenta e quatro mil, cento e noventa reais e treze centavos), conforme Ofício nº 181/2010, dirigido pela SEFIN ao Banco do Brasil S/A(devidamente autenticado), bem como extratos bancários que atestam a transferência do aludido valor entre as respectivas contas bancárias nºs 20.579-6 (SEFIN) e 11.752-8 (IPM)."

A referência que é feita na Informação Complementar nº 7792/2012, de fls. 6219/6287, especificamente às fls. 6269/6271, quanto à situação da dívida com o Instituto de Previdência do Município, no subitem 07.01.03, é o caso que já foi tratado e definido quando da apreciação das Contas de Governo dos exercícios de 2006 e 2007, ambos com parecer prévio favorável.

Em consulta realizada no site da Receita Federal do Brasil, pode-se constatar, inclusive, a existência de Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa, emitida em 24/06/2014 e com validade até 21/12/2014, de nº 182032014-88888605.

Desta forma, esta relatoria considera relevar a ocorrência no sentido de que, acompanhando os demais casos semelhante de apreciação de Contas de Governo nesta Corte de Contas, não considerar a ocorrência como motivo que acarrete a desaprovação das contas em análise.

Entretanto, faz-se a ressalva de que sejam otimizados os mecanismos de controle interno a fim de que sejam evitadas situações semelhantes no futuro.

5.6- Dos Restos a Pagar

5.6.1-De acordo com o exame nos autos, fls. 4479/4480 e 6273, as despesas inscritas no final do ano de 2008 na conta Restos a Pagar e os seus saldos, se comportaram da seguinte forma:

Especificação dos Restos a Pagar (Consolidados)	Valor R\$
Restos a Pagar Inscritos em Exercícios Anteriores	285.916.747,25
(+) Incorporação Restos a Pagar Processados	-0-
(-)Restos a Pagar Quitados neste Exercício	236.398.687,80
(-)Cancelamento e Prescrições de Restos a Pagar ocorridos no Exercício	18.711.809,49
(+)Reinscrição de RP de 2006	-0-



6489
\$

(+)Inscrição de Restos a Pagar no Exercício	91.567.597,93
(=)Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar	122.373.847,89

Conforme se observa acima, o saldo dos "Restos a Pagar" no exercício de 2008 corresponde a 4,45% da Receita Corrente Líquida (R\$ 2.748.581.855,64).

O saldo desta conta foi reduzido em 51% no comparativo do exercício anterior. Ao exame do saldo financeiro, no valor de R\$ 541.603.146,88, conclui-se que seria suficiente para quitação do saldo desta conta.

5.6.2- A análise técnica aponta cancelamento e prescrições de Restos a Pagar no montante de R\$ 18.711.809,49. O valor dos cancelamentos é de R\$ 15.352.981,65, conforme letra "A" do subitem 07.02.01.

Desse valor, os técnicos desta Corte apontam o montante de R\$ 2.689.918,69 de Restos a Pagar processados, conforme relação de fls. 4481 que foi emitida indicando cada unidade correspondente às solicitações de cancelamento de empenho.

Em suas razões de defesa a responsável apresenta documentos, fls. 6090/6178, que correspondem a cada unidade que solicitou o cancelamento, conforme relação que a própria DIRFI expõe às fls. 4481, a saber:

- Empenho nº 1952, em favor do credor PR- Imprensa Nacional, de 26/12/2007, no valor de R\$ 1.645,60;
- Empenhos relacionados às fls. 6096/6097, a que se referem os Ofícios nºs 83, 2450 e 2513, oriundos da SEMAS e conforme motivação exposta às fls. 6097/6115 no valor de R\$ 398.539,15;
- Empenhos relacionados às fls. 6116, a que se refere o Ofício 648, originário do IJF e conforme motivação expressa às fls. 6117/6118, no valor de R\$28.823,59;
- Empenhos relacionados às fls. 6119, a que se referem os Ofícios nºs 183 e 23 da SER III e SEINF, respectivamente, e conforme motivação expressa nas folhas 6120/6124, no valor de R\$ 74.916,60;
- Empenho relacionado às fls. 6125, a que se refere o Ofício da SER III, nº 1332, no valor de R\$ 52.622,08, conforme justificativa constante do mesmo;
- Empenhos relacionados às fls. 6127/6130, a que se refere o Ofício da EMLURB de nº 926, fls. 6131, com motivação expressa às fls. 6131/6136, no valor de R\$ 1.181.619,32;



6410
8

- Empenhos relacionados às fls. 6137, a que se refere o Ofício nº 2891 da SME, fls. 6138, com motivação expressa e no valor de R\$ 540,56;
- Empenhos relacionados às fls. 6139, a que se refere o Ofício nº 445, do IMPARH, fls. 6140, com motivação expressa e valor de R\$ 3.059,25;
- Empenhos relacionados às fls. 6141, a que se referem os Ofícios nºs 1983, 1075 e 4087, da FUNCET, fls. 6142/6148, com motivação expressa e no valor de R\$ 164.574,27;
- Empenhos relacionados às fls. 6149, a que se refere o Ofício 253 da ARFOR, fls. 6150, com motivação expressa nas fls. 6150/6152 e no valor de R\$ 1.551,75;
- Empenhos relacionados às fls. 6153, a que se refere o Ofício nº 872, originário do IPM, com motivação expressa nas fls. 6154/6156 e no valor de R\$ 150.022,82;
- Empenhos relacionados às fls. 6157, a que se refere o Ofício nº 81 da SER I, com motivação expressa nas fls. 6158 e no valor de R\$ 1.001,09;
- Empenhos relacionados às fls. 6159, a que se referem as Circulares nºs 04 e 17, da SEFIN e com motivação expressa às fls. 6160/6161, no valor de R\$ 41.156,08;
- Empenho relacionado às fls. 6162, a que se refere o Ofício nº 51 da SEINF, com motivação expressa às fls. 6163 e no valor de R\$ 1.044,00;
- Empenhos relacionados às fls. 6164, a que se refere os Ofícios nºs 71, 131 e 1484, com motivação expressa às fls. 6165/6172 e no valor de R\$ 575.000,00;
- Empenhos relacionados às fls. 6173, a que se referem os Ofícios de nº 213 e 316, originários da FUNCI, com motivação expressa às fls. 6174/6176 e no valor de R\$ 13.804,64;
- Empenho relacionado às fls. 6177, a que se refere o Ofício de nº 66 do FMS, e com motivação expressa às fls. 6178, no valor de R\$ 76,80;
- Empenhos relacionados às fls. 6093/6095, conforme ofício DAF/GP nº 148/2008, fls. 6092, com a justificativa de que as empresas não entregaram o material, cujo valor totaliza R\$ 57.548,45;

Ao exame dos documentos, esta relatoria comprova a justificativa de valores em relação ao montante que foi exposto pela DIRFI às fls. 4481 bem assim a motivação exposta.

Vale destacar, também, a existência de relevante disponibilidade financeira ao fim do exercício, no montante de R\$ 541.603.146,88, valor que supera o total da dívida flutuante acumulada relativa a restos a pagar, não se configurando, o cancelamento, estratégia para maquiar o equilíbrio financeiro.



644
3

Dentro do contexto apresentado, esta relatoria considera a ocorrência justificada.

5.6.3- Foi questionado pela DIRFI o cumprimento à determinação da Lei nº 4320, artigo 37, no que tange à ordem cronológica para pagamentos de Restos a Pagar do Poder Executivo, uma vez que o Balanço Patrimonial ainda registra saldos de despesas dos exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007, enquanto que a quase totalidade dos pagamentos no exercício referiram-se a dispêndios de 2007, conforme relação de fls. 4481/4482 e repetida às fls. 6275.

Sobre o assunto, a defesa alega que o art. 37 faz alusão somente aos Restos a Pagar com prescrição interrompida, alegando que a ordem cronológica para pagamentos deve ser seguida pelas despesas de exercícios anteriores e não pelos restos a pagar inscritos.

O art. 37 da Lei 4320/64 estabelece que :

" Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica."

J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis em A Lei 4320 Comentada, sobre os três casos abordados no dispositivo acima, expressam o seguinte:

- "**No primeiro**, para que as despesas possam ser pagas por essa dotação, a lei estabelece como condição *sine qua non* existência de crédito próprio no orçamento respectivo, com saldo suficiente para atendê-las, embora não processadas na época própria.

Estão nesse caso, por exemplo, as despesas urgentíssimas que a Administração necessita realizar e que, no entanto, não podem ter aquela tramitação legal desde o seu empenho até sua liquidação.

No segundo, para que as despesas inscritas em Restos a Pagar sejam reempenhadas na dotação em análise, é necessário que tenham sido previamente canceladas no Passivo Financeiro em contrapartida à conta Resultado Financeiro, após, evidentemente, entendimentos com o credor.

No terceiro, os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica."

O dispositivo trata das Despesas de Exercícios Anteriores.

Os técnicos desta Corte não acatam as justificativas apresentadas e acrescentam às suas argumentações, em fase complementar, uma vasta argumentação alusiva



6412
8

à lógica da preferência de pagamentos dos compromissos da Administração pela ordem cronológica, como se vê das fls. 6275/6279.

E fato que ainda existem saldos da conta Restos a Pagar correspondentes aos exercícios de 2004 a 2007. Também é verdade, ao exame do quadro demonstrativo de Restos a Pagar, que foram quitados 82%, aproximadamente, dos valores inscritos de exercícios anteriores e que o saldo desta conta foi reduzido em 51% no comparativo com o saldo de 2007.

É conveniente que os pagamentos sejam feitos na ordem das realizações das despesas correspondentes. Entretanto, para o caso, não se depreende o entendimento da norma contida no Art.37 da Lei 4320/64.

Cabe no caso, entretanto, a orientação de que sejam otimizados os mecanismos de controle interno a fim de que a ordem cronológica dos pagamentos, mesmo que não enquadrados em dispositivo legal que obrigue essa ordem, sempre que possível, seja obedecida.

5.6.4- Com relação à apuração das despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2008, último ano de mandato, constata-se que havia lastro financeiro para quitá-las, concluindo os técnicos desta Corte que o Art. 42 da LRF foi devidamente atendido, conforme informação de fls. 4482, subitem 07.03.

5.7 - Do Duodécimo

5.7.1- De acordo com o quadro demonstrativo constante na Informação Técnica, fls. 4483/4485 e fls. 6280/6281, a fixação e o repasse do duodécimo comportaram-se da seguinte forma:

Total dos Impostos e Transferências – Exercício 2007:	R\$ 1.458.831.588,28
5% da Receita:	R\$ 72.941.579,41
Valor Fixação no Orçamento:	R\$ 73.226.250,00
Valor da Fixação atualizado	R\$ 73.226.250,00
Valor conforme decreto	R\$ 72.941.579,41
Valor Repassado	R\$ 72.941.579,41
(-)Aposentadorias de Pensões	R\$ -0-
Vr. Considerado para base de cálculo	R\$ 72.941.579,41

Os técnicos apontam o valor dos 5% da Receita no montante de R\$ 72.941.579,41. Relatam o valor da fixação atualizada por decreto, no valor de R\$ 72.941.579,41 que corresponde ao limite constitucional do Art. 29-A.

Os técnicos desta Corte consideraram que foi cumprido o art. 29 da Constituição Federal.



6413
9

5.7.2- Não foi possível confirmar se os repasses da quota duodecimal ocorreram dentro do prazo constitucional, conforme relato de fls. 4485, de acordo com o Art.29-A, parágrafo 2º, inciso II da Constituição Federal, uma vez que essas datas não foram informadas.

Por outro lado, inexistiu nos autos qualquer notícia de reclamação quanto a qualquer impedimento do funcionamento do Legislativo ou da ausência dos mesmos e, até, diferente, constata-se que o montante legal foi repassado.

A questão merece censura e a ressalva de que, doravante, sejam encaminhadas a esta Corte as informações respectivas

6- DA GESTÃO FISCAL – Lei de Responsabilidade Fiscal –

6.1- Dos Relatórios

6.1.1- Remessa ao TCM, dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) dentro do prazo, à exceção do 1º bimestre, conforme fls. 4444/4445.

A falta foi suprida na fase complementar, embora que tenha sido registrado seu atraso, conforme fls. 6240.

6.1.2- O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) foi remetido ao TCM, conforme fls. 740, dentro do prazo determinado pela legislação pertinente ao assunto, conforme fls. 4446 com as retificações de fls. 6242/6243;

6.1.3- Quanto às publicações do RREO, constata-se que obedeceram ao prazo legal, conforme fls. 4444/4445;

6.1.4- Ficou demonstrado o cumprimento do prazo legal referente a publicação do RGF, fls. 4446 com as retificações de fls. 6242/6243;

6.1.5- Foram verificadas divergências no relatório Resumido da execução orçamentária, conforme letras "a", "b", "c", "d" e "e" do subitem 05.01.01, fls. 4444/4446.

Apresentadas as razões de defesa foram sanadas ocorrências descritas na letra "a". As demais ainda persistem e dizem respeito aos registros da receita realizada e despesa empenhada.

6.1.6- Foram verificadas algumas divergências nos Registros do RGF no comparativo com o Balanço Geral, conforme descritas às fls. 4446/4447. As divergências foram sanadas, à exceção daquela relativa ao demonstrativo das despesas com pessoal, conforme consta das fls. 6242/6245.



6414
8

6.2- Das Despesas de Pessoal

6.2.1- No tocante a Despesa com Pessoal, o total despendido pelo Poder Executivo de Fortaleza representou 44,76% (R\$ 1.113.874.892,01), cumprindo, desta forma, o dispositivo contido no art. 169 da Constituição Federal e o limite estabelecido no art. 20, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, fls. 4449.

6.2.2- Observa a Inspeção competente, para o que diz respeito ao Poder Executivo, que as Despesas com Pessoal não atingiram o limite de alerta, de acordo com o que determina o art. 59, parágrafo 1º, inciso II, art. 19, inciso III c/c o art. 20, inciso III, alíneas a e b, conforme fls. 4450;

6.2.3- Informou a Inspeção que os valores demonstrados do Poder Executivo, relativos às despesas com pessoal não estão compatíveis com as imposições descritas no art. 21 da LRF que proíbe a ocorrência de aumento de despesa nos últimos 180 dias de mandato, conforme relato de fls. 4450/4451.

Os técnicos solicitam esclarecimentos, sob pena dos atos que geraram a discrepância serem considerados nulos de pleno direito e tipifica-os, caso confirmada a sua caracterização, como crime previsto na Lei 10.028/2000.

Pelo quadro inicial apresentado, os valores foram os seguintes:

Despesa de Pessoal do 1º semestre:	R\$519.827.982,65
Despesa de Pessoal do 2º semestre:	R\$594.046.909,36
Diferença para mais:	R\$ 74.218.926,71

6.2.3.1- Em suas razões de defesa, a responsável apresenta os seguintes argumentos:

- Que não houve nenhum aumento real de remuneração de servidores municipais e que a única lei que tramitou no exercício tratou exclusivamente da recomposição salarial;

- Alega que os técnicos não consideraram também a concessão de benefícios e vantagens pessoais, tampouco a nomeação de cargos comissionados ocorridas a partir de julho de 2008. Acrescenta outros fatores de impacto tais como: implantação de Plano de Cargos, Carreiras e Salários e, principalmente, a convocação de servidores concursados.

- Apresenta documentos constantes das fls. 5445/5607 onde se pode constatar editais de convocação de servidores nºs: 18/2008 (fls.5446), 19/2008 (fls.5452), 020/2008 (fls.5507), 021/2008 (fls. 5509), 22/2008 (fls.5524), 23/2008 (fls.5544), 24/2008 (fls.5552), 25/2008 (fls.5552), 26/2008 (fls. 5553), 27/2008 (fls. 5554), 28/2008 (fls. 5602), 29/2008 (fls. 5607).



6412

- Os editais acima são acompanhados da respectiva quantificação de servidores convocados, apresentando um quantitativo de 560.

- Apresenta relações de admitidos com o respectivo salário mensal, nas fls. 5453 às 5601.

6.2.3.2- Na informação complementar, vistas as razões de defesa, fls. 6246/6253, os técnicos desta Corte consideraram que as informações fornecidas não foram suficientes para que fosse apurado o acréscimo da folha, com os seguintes argumentos:

- que com relação ao impacto do aumento salarial, diz não ser possível quantificar este aumento em face da ausência de documentos que permitam apurar esses valores. Da mesma forma, quanto aos comprovantes de benefícios e vantagens pessoais;

- que dos documentos encaminhados como editais de convocação publicados no Diário Oficial do Município consta a especificação dos aprovados, datas, cargos, dentre outras informações, mas que somente na Relação dos admitidos no Distrito de Saúde e Educação no exercício de 2008, consta a remuneração de alguns servidores;

- Acrescenta que, em relação à convocação de servidores aprovados em concurso conclui que o incremento da quantidade de servidores, do primeiro para o segundo semestre, foi de 4,82%;

- que o impacto na folha no que se refere ao 13º salário, no segundo semestre foi de R\$ 36.855.778,75;

- que aceita a justificativa de impacto somente quanto ao 13º salário, no valor de R\$ 36.855.778,75, cujo valor, após deduzido do valor total dos gastos com pessoal do 2º semestre, estes passam R\$ 557.191.130,61, representando um incremento de 7,19%;

- que o incremento da receita arrecadada no segundo semestre em relação ao primeiro foi de 3,96%;

- que, sendo assim, ainda permanece uma diferença sem justificativa de R\$ 37.363.147,96;

6.2.3.3- Quanto ao assunto, esta relatoria faz as seguintes considerações para, ao final, concluir:

- Foi constatado o incremento da despesa de Pessoal no segundo semestre em relação ao segundo, em valores nominais, no montante de R\$ 74.218.926,71;

- Foi confirmado o valor referente ao pagamento de 13º salário no valor de R\$36.855.778,75 ;



11/16

- que após a dedução do valor do 13º salário, ainda restaria um aumento a justificar de R\$ 37.363.147,96;

- que, efetivamente, o incremento da receita arrecadada, em valores nominais, no segundo semestre em relação ao primeiro foi de R\$ 53.507.809,55, quantia que supera o valor a justificar, a saber;

Receita Orçamentária arrecadada no 1º semestre: R\$ 1.352.539.851,91

Receita Orçamentária arrecadada no 2º semestre: R\$ 1.406.047.661,46

Diferença a maior na arrecadação: R\$ 53.507.809,55

- que a despesa de pessoal do primeiro semestre(R\$519.827.982,65) em relação à receita arrecadada no mesmo período(R\$ 1.352.539.851,91) representa 38,43%; e da despesa de pessoal do segundo semestre (R\$594.046.909,36) em relação à receita arrecadada no segundo semestre (R\$1.406.047.661,46) é de 42,2%;

- que se subtraímos o valor do 13º Salário do montante da despesa de pessoal do segundo semestre, valor este já acatado pela Dirfi, de R\$36.855.778,75, a despesa do segundo semestre seria reduzida para R\$ 557.191.130,61 e passaria a representar 39,62% da receita arrecadada no segundo semestre;

- que, em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Fortaleza, resta confirmada concessão de reajuste anual de 5,9% para os servidores públicos municipais, através da Lei 9373, de 30 de maio de 2008, DOM de 30.05.2008, com efeitos retroativos a 1º de maio.

Em relação ao citado reajuste, que não foi considerado no cálculo do incremento da despesa de pessoal do segundo semestre em relação ao primeiro, por ocasião da análise técnica, esta relatoria entende que poderia ser levado em conta no mérito dessa análise, inclusive porque, pela edição da lei, em data de 30.05.2008, o impacto na folha de pagamento, provavelmente, só acorreria a partir do mês de julho daquele exercício, inclusive com os valores de maio e junho;

- que não foram levadas em consideração as situações de admissão de pessoal alegadas pela defesa e demonstradas com os documentos de fls. 5453/5601.

Diante do exposto, considerando o contexto dos autos e a situação aqui apresentada, esta relatoria conclui por acatar as razões de defesa.

Recomenda-se, entretanto, uma exposição mais detalhada da composição desses gastos com a otimização do mecanismos de controle interno.



6417

6.3- Da Dívida Consolidada Líquida

A Lei de Responsabilidade Fiscal enfatiza a necessidade de controle do nível de endividamento público. A Resolução do Senado Federal nº 40/01 regulamenta a matéria, estabelecendo regras e limites para os Municípios. De acordo com os valores demonstrados no quadro de fls. 4452/4453, a Dívida Consolidada Líquida do Município de Fortaleza respeita o limite estabelecido, cumprindo-se o disposto no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40, de 20.12.2001, do Senado Federal.

7. DO BALANÇO GERAL

7.1- Deve-se observar que os valores inerentes às diversas unidades orçamentárias foram devidamente consolidados, fls. 4485, subitem 08.01, e que todos os Anexos foram enviados junto à Prestação de Contas, fls. 4485/4486.

7.2- O Balanço Orçamentário – Anexo XII - sintetiza receitas previstas, autorizações da despesa constantes da LOA e respectivas alterações e a execução orçamentária das receitas e despesas. No caso, resta evidenciado um superávit de execução orçamentária na ordem de R\$ 314.963.666,53, conforme fls. 4486.

7.3- O saldo para o exercício seguinte registrado no **Balanço Financeiro- Anexo XIII** - foi de R\$ 541.603.146,88 concluindo os técnicos desta Corte sobre a ocorrência de superávit financeiro já que existia, ao final do exercício R\$ 1,39 para cada R\$ 1,00 do exercício anterior, fls. 4486;

7.4-O Balanço Patrimonial- Anexo XIV – demonstra a parte positiva do patrimônio, representada pelos bens e direitos – ATIVO – e o PASSIVO – compromissos e obrigações, evidenciando-se o Saldo Patrimonial. No caso, o saldo patrimonial se traduz em um **Ativo Real Líquido** de R\$ 1.465.496.484,74, conforme fls. 4489;

7.5- Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo XV – registra as modificações efetivas verificadas no patrimônio, dependentes ou independentes da execução orçamentária, indicando o resultado patrimonial do exercício, que nas contas em análise se apresenta superavitária em R\$ 433.456.011,57, conforme fls. 4490/4491, subitem 08.02.05 dos autos;

7.6- Demonstrativo da Dívida Fundada – Anexo XVI – totaliza no final do exercício o valor de R\$ 230.833.415,60, verificando-se uma redução de 8% no comparativo com o exercício anterior;

7.7- Demonstrativo da Dívida Flutuante – Anexo XVII - totaliza ao final de 2008 o montante de R\$ 154.063.091,10, constatando-se uma redução no comparativo com o exercício anterior, de 51%, ocasionada pelo pagamento, cancelamento e prescrição de restos a pagar. Mas, primordialmente pela quitação dos valores inscritos de Restos a Pagar.



7.8- Foram constatadas algumas inconsistências nos Anexos XII, Anexo XIII, Anexo IV e Anexo XVII, conforme descritas às fls. 4485/4492, a saber:

- Anexo XII- Balanço Orçamentário – em decorrência de divergências entre valores do orçamento e os registros do SIM e Relatório Resumido da Execução Orçamentário.

- Anexo XIII- Balanço Financeiro - Não foram discriminadas as contas bancárias que compõem os saldos iniciais e finais neste Anexo, o que dificultou a análise da consistência do valor apresentado;

- o Termo de Conferência de Caixa apresenta-se com divergências devido divergência no comparativo com o documento apresentado do FMS- SER VI, fls. 4488, e ausências dos termos de conferência citados às fls. 4488/4450, com as retificações de fls. 6281/6285 ;

- Foi apresentada uma divergência na conta alienação de bens, conforme fls, 4489, que esta relatoria entende por sanada em razão do exposto no subitem 4.4 do relatório;

- foram verificadas outras omissões e divergências, conforme conclusões de fls. 6286.

- Anexo XIV- Balanço Patrimonial- impossibilidade de confirmar na sua inteireza o saldo apresentado em razão das falhas mencionadas no Balanço Financeiro e que refletem neste demonstrativo, conforme exposto às fls. 4489/4490 e fls. 6286/6287.

-Anexo XVII- Demonstrativo da Dívida Flutuante- foi registrada uma redução do saldo desta conta ocasionada por pagamento e cancelamento de Restos a Pagar. Neste demonstrativo foram verificadas divergências nos valores das inscrições de restos a pagar processados, que divergem dos registros do SIM e a não individualização da conta Consignações e Depósitos de Diversas origens. As ocorrências foram mantidas, conforme relato de fls. 6288.

VOTO

Considerando que nesta fase de apreciação do processo das Contas Anuais de Governo, relativa à emissão de Parecer Prévio, ao Tribunal de Contas dos Municípios não é devido aplicar sanção, impondo multas e/ou imputação de débito;



1419
6

Considerando que o resultado da apreciação proferida nestas Contas de Governo, independe do julgamento das Contas de Gestão, que podem eventualmente ser de responsabilidade do Prefeito, sempre que atuar como Ordenador de Despesas, porquanto os incisos II e VIII do art. 71 da Constituição Federal não distinguem os Prefeitos, como Gestor, dos demais administradores, quando ordenam despesa;

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

Considerando a solicitação de pedido de vistas do Conselheiro Ernesto Sabóia de Figueiredo, que destaco como parte complementar do meu voto;

Considerando que resta afastada a incidência do Instituto da Prescrição previsto na Lei estadual nº 15516/2014;

Considerando que o Ministério Público, através da ilustre Procurador a Dra. Leilyanne Brandão Feitosa, se pronuncia pela emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das referidas contas;

Mas,

Considerando que dos itens e subitens abordados, foram considerados positivos os seguintes: **1.1, 1.2, 1.3, 2.1, 2.2, 3.1, 3.4, 3.6, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 5.1, 5.3.1, 5.4.1, 5.5.1, 5.6.1, 5.6.2, 5.6.3, 5.6.4, 5.7.1, 6.1.2, 6.1.3, 6.1.4, 6.2.1, 6.2.2, 6.2.3, 6.3, 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5, 7.6 e 7.7** das razões de voto, demonstrando um aspecto favorável das conta;

Considerando as situações expostas nos subitens: **3.6, 4.4, 5.5.1 e 5.6.3**, que, no contexto das contas, esta relatoria acata os argumentos apresentados, embora com as recomendações propostas;

Considerando que os pontos negativos apontados nos itens e subitens **2.3, 2.4, 3.2, 3.3, 3.5, 4.6, 5.2, 5.3.2, 5.4.2, 5.7.2, 6.1.1, 6.1.5, 6.1.6 e 7.8** não maculam as contas em seu universo;

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

Considerando tudo mais do que dos autos consta;

VOTO, fundamentado no art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, combinado com o art. 1.º, inciso I, e art. 6.º da Lei Estadual nº 12.160/93, em desacordo com a Douta Procuradoria, pela emissão de Parecer Prévio favorável à aprovação das



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ MARCELO FEITOSA

29

6420
d

Contas de Governo do Município de **Fortaleza**, exercício financeiro de **2008**, de responsabilidade da Senhora Luizianne de Oliveira Lins, na qualidade de Prefeita Municipal.

Sejam notificadas a Senhora Prefeita e a Câmara Municipal.

EXPEDIENTES NECESSÁRIOS.

Fortaleza, 16 de outubro de 2014.

João Paulo Relator



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

PROCESSO Nº.: 2008.FOR.PCG.8106/09
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
MUNICÍPIO: FORTALEZA
RESPONSÁVEL: LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS (PREFEITA)
EXERCÍCIO FINANCEIRO: 2008
RELATOR ORIGINÁRIO: CONSELHEIRO MARCELO FEITOSA
DECLARAÇÃO DE VOTO: CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

DECLARAÇÃO DE VOTO

Cuidam os autos de Prestação de Contas de Governo do Município de FORTALEZA, relativas ao exercício de 2008, de responsabilidade da Sra. **LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS** – Prefeita Municipal, cuja Relatoria é do Conselheiro Marcelo Feitosa.

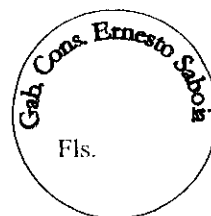
Na fase complementar, o Órgão Técnico deste Tribunal se posicionou pela permanência das falhas alusivas a **“abertura de créditos adicionais especiais sem respaldo legal”**, **“infração ao art. 21 da LRF”**, **“impossibilidade de apuração nos registros contábeis das consignações e repasses do INSS e IPM de forma individualizada”**, **“pagamento de restos a pagar desrespeitando a ordem cronológica”**, dentre outras irregularidades, porém as falhas supramencionadas foram consideradas pelo Ministério Público de Contas, como graves e determinantes para emissão de Parecer Prévio Desfavorável à aprovação das presentes contas, razão pela qual a presente declaração de voto a tais fatos se restringirá.

A Representante do MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS junto a esta Colenda CORTE, Procuradora Leilyanne Brandão Feitosa, emitiu o Parecer Prévio nº 747/2014, opinando pela Desaprovação das Contas do Governo Municipal de Fortaleza, referente ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade da Interessada, submetendo-o ao julgamento político a cargo da Câmara Municipal, recomendando à Administração Municipal a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades e faltas identificadas na presente Prestação de Contas, para evitar reincidências nos anos seguintes e servir de agravantes na emissão dos próximos pareceres prévios relativos às futuras Contas de Governo.

Contrário à sugestão do Ministério Público de Contas, o Conselheiro Relator Originário Marcelo Feitosa, entendeu por acatar os argumentos apresentados pela Responsável, embora propondo recomendações

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG.FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéba – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE
www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

e considerou que os pontos negativos apontados em seu Parecer Prévio, com o qual me acosto, não macularam as contas em seu universo, a ponto de sugerir ao Poder Legislativo a sua desaprovação.

Na sessão ordinária do Pleno desta Corte de Contas nº 32/2014, em 04/09/2014, este Conselheiro solicitou vistas no processo para aprofundamento da matéria, ante a peculiaridade e complexidade do tema e devolveu os autos na sessão ordinária de nº 38/2014, em 16/10/2014, concordando com o Voto do Conselheiro Relator Marcelo Feitosa pela emissão de Parecer Prévio favorável à APROVAÇÃO das Contas.

Mesmo tendo acompanhado o voto do Relator Originário pela emissão de Parecer Prévio FAVORÁVEL À APROVAÇÃO das Contas de Governo de FORTALEZA, do exercício de 2008, este Conselheiro passa a destacar seu posicionamento acerca da matéria.

PRELIMINAR

**AFASTAMENTO DA INCIDÊNCIA DO INSTITUTO DA PRESCRIÇÃO
(LEI ESTADUAL Nº.15.516/2014) NA APRECIÇÃO DAS PRESTAÇÕES DE CONTAS DE
GOVERNO PELO TCM/CE.**

A Lei Estadual nº.15.516/2014, que alterou a Lei Orgânica do TCM/CE, previu, dentre outras matérias, o reconhecimento do instituto da prescrição no âmbito desta Corte de Contas, nos termos do seu art.3º, acrescentando-lhe, entre outros, os Arts. 35-B e 35-C:

Art. 35-B. As competências de julgamento e **apreciação** do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, inclusive as previstas nos arts. 1º, 13, 19 e 55 ao 59 desta Lei, ficam sujeitas à prescrição, conforme o prazo fixado nesta Lei.

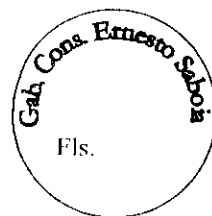
Art. 35-C. Prescreve em 5 (cinco) anos o exercício das competências de julgamento e **apreciação** do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará previstas nesta Lei, como as previstas nos arts. 1º, 13, 19 e 55 ao 59.

(Grifos nossos)

Contudo, embora a Lei Estadual nº.15.516/2014 tenha incluído a competência da apreciação de Contas por este TCM/CE como sujeita ao instituto da prescrição, entendo necessário tecer algumas considerações, em defesa da atribuição constitucional outorgada ao Tribunal de Contas, para demonstrar a inconstitucionalidade especificamente desse aspecto da Lei.

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG.FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéa – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE
www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

Destaco inicialmente que a análise da questão em destaque deve ter como parâmetro as características inerentes ao controle externo, função reservada, de forma expressa, pela Constituição da República ao Poder Legislativo, que será auxiliado nesse mister pelos Tribunais de Contas.

A matéria relacionada à obrigatoriedade, à apreciação e ao julgamento das contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Federal é tratada pela Constituição da República de 1988, notadamente nos arts. 70 e 71, I, e, especialmente para os municípios, no art. 31, §§ 1º e 2º, devendo tais dispositivos serem observados pelas Constituições dos Estados e Leis Orgânicas Municipais, por força do princípio da simetria.

Do exposto, vê-se que compete ao Legislativo, e somente a esse Poder constituído, julgar as contas de governo do chefe do Poder Executivo, depois da necessária e indispensável atuação do Tribunal de Contas, mediante a emissão de parecer prévio sobre as mesmas.

Dessarte, a deliberação das cortes de contas, embora seja conclusiva, não tem conteúdo decisório, pois o parecer prévio constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, cuja função é subsidiar, frise-se, o julgamento das contas pelo Poder Legislativo.

Nesse diapasão, tem-se que no caso de apreciação de Contas de Governo, cuja atuação tem caráter meramente opinativo, está afastada, mesmo que por analogia, a aplicabilidade do prazo prescricional da atuação deste Tribunal de Contas dos Municípios, conforme previsto nos arts. 35-B e 35-C da Lei Estadual nº.15.516/2014.

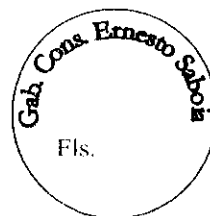
De fato, a Constituição Federal, ao prescrever que se observe procedimento complexo para o julgamento das Prestações de Contas de Governo dos chefes do Poder Executivo, com participação do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo, objetiva que tal decisão, de cunho político-administrativo, não tenha apenas valoração política, mas também fundamentação técnico-jurídica por meio do Parecer Prévio do Tribunal de Contas.

A esse respeito, o Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 261-9, reconheceu a imprescindibilidade do parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas de governo do chefe do Poder Executivo municipal, não podendo um diploma inferior à Carta Federal alterar, de forma significativa, o sistema de controle externo ali estabelecido.

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG.FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéa – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE

www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

Por força da supremacia das normas constitucionais no ordenamento jurídico, não se pode cogitar, em matéria relacionada ao controle externo, que a limitação temporal à atuação do Tribunal de Contas, estabelecida Lei Estadual, possa criar empecilho, mesmo que por via reflexa, ao exercício de competência constitucional do Poder Legislativo, qual seja o julgamento das contas de governo dos chefes do Poder Executivo.

Desse modo é que, considerando a amplitude das atribuições constitucionais para o exercício do controle externo, o TCU tem declarado a inconstitucionalidade de leis e atos normativos quando necessário ao deslinde de casos concretos, interpretando-os para conformá-los à Constituição ou afastando a sua aplicação, no caso em que a incompatibilidade não possa ser superada, com base no conteúdo da Súmula nº. 347 do STF: *"O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público"*.

30.18. [...] cumpre destacar o enunciado da Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF). De acordo com essa súmula, o Tribunal de Contas da União, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público. Essa faculdade, entretanto, somente pode ser exercida pela via concreta, uma vez que o controle em abstrato de constitucionalidade compete ao STF, haja vista o disposto no art. 102, inc.I, alínea a, da Constituição Federal.

30.19. Desse modo, compete ao TCU, no caso concreto, considerar inaplicável dispositivo de lei ou ato normativo que, segundo seu entendimento, esteja em desacordo com a Constituição Federal ou à legislação infraconstitucional, ou seja, ao detectar flagrante inconstitucionalidade ou ilegalidade, o TCU pode considerar como inaplicável a parte do ato normativo que esteja eivado desse defeito jurídico.

30.20. São nesse sentido os Acórdãos 5.354/2009 — 2ª Câmara, 3.807/2007 — 1ª Câmara, 1.732/2009 — Plenário, 710/2008 — 1ª Câmara, 708/2008 — 1ª Câmara e Decisão 663/2002 — Plenário. (TCU. Processo n. 021.410/2007-8. Acórdão n.3.351/2011. Sessão: 24 maio 2011. Grupo: I Classe: II Relator: Min. AROLDO CEDRAZ. Tomada e Prestação de Contas).

Nesse mesmo sentido, o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais junto à Prestação de Contas Municipal Nº. 680.603:

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG.FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéba – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE
www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS — PREFEITURA MUNICIPAL — EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO — PEÇA TÉCNICO-JURÍDICA OPINATIVA — AFASTADA INCIDÊNCIA DA PRESCRIÇÃO — JULGAMENTO PELO LEGISLATIVO — DIMENSÃO METAINDIVIDUAL — DIREITO DA COLETIVIDADE — II. PROPOSTA DE PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO DAS CONTAS ANUAIS PRESTADAS

1. O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas constitui peça técnico-jurídica de natureza opinativa, com o objetivo de subsidiar o julgamento das contas pelo Legislativo.
2. Não se admite a interposição de limitação temporal à atuação do Tribunal de Contas, quando o julgamento das contas de governo, outorgado ao Poder Legislativo, possa, por via reflexa, ser obstaculizado, tendo em vista tratar-se de direito da coletividade.

Diante de todo o acima exposto, afasto a incidência da Lei Estadual nº.15.516/2014 ao presente Processo de Prestação de Contas de Governo de FORTALEZA, exercício de 2008, por considerar inconstitucional, especificamente, as suas referências à sujeição da competência de apreciação deste TCM/CE ao instituto da Prescrição, e, conseqüentemente, entendo que não há qualquer impedimento para que o Tribunal de Contas emita o competente Parecer Prévio sobre as presentes Contas, mesmo considerando o fato de que a matéria tratada nos presentes autos é relativa ao exercício de 2008 (cuja PCG deve ingressar neste TCM/CE até 10/04/2009) enquanto o feito foi submetido à apreciação do Pleno desta Corte somente agora em 2014.

MÉRITO

As falhas serão destacadas, conforme descrição no Parecer nº 747/2014, fls. 6360/6380, emitido pela Ilustre Procuradora Dra. Leilyanne Brandão Feitosa, pela qual a presente declaração de voto a tais fatos se restringirá.

1. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS COM BASE NO DECRETO Nº 12423 DE 11/07/08, NO VALOR DE R\$ 3.530.000,00 SEM AMPARO LEGAL, VISTO QUE ANTECEDEU A AUTORIZAÇÃO DO PODER LEGISLATIVO – LEI Nº 9408 DE 18/07/2008.

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG.FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéa – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE
www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

O Órgão Técnico apontou inicialmente abertura de créditos adicionais especiais (R\$ 3.530.000,00) sem respaldo legal, através do decreto nº 12423, de 11/07/2008, respaldado na Lei Municipal nº 9408, de 18/07/2008, portanto, anterior à autorização legal, bem como registrou a inexistência da lei aos autos.

A Responsável alegou ter ocorrido um erro de digitação na data do decreto (11/07/2008), porém o mesmo só circulou no Diário Oficial do Município e foi efetivado no SIOF (Sistema Orçamentário e Financeiro do Município) no dia **21/07/2008**, conforme comprovante às fls. 4940/4941 dos autos.

Na fase complementar, a Inspeção não acatou a justificativa ofertada, por entender que a publicação do mencionado decreto no Diário Oficial do Município, só confirma os fatos apontados inicialmente.

Este Relator, em consulta ao site da Câmara Municipal de Fortaleza, extraiu os seguintes documentos, ora anexados a esta Declaração de Voto:

- Lei nº 9408, de 18/07/2008;
- Mensagem nº 0018/08, de 23/06/2008, a qual o Poder Executivo submeteu à apreciação da Câmara Municipal de Fortaleza, o Projeto de Lei nº 0091, que autoriza o Poder Executivo a abrir o crédito especial no valor de R\$ 3.530.000,00;
- Projeto de Lei nº 0091, de 25/06/2008;
- Ofício nº 0179/2008, de 03/07/2008, que informa à Prefeita, que o Projeto de Lei nº 0091/08, tramitou regularmente na Câmara Municipal de Fortaleza e ao final foi aprovado pelo pleno do Poder Legislativo.

Considerando os documentos arrolados, resta claro que a Lei nº 9408/2008, embora sancionada em 18/07/2008, foi aprovada pelo Poder Legislativo, Órgão competente para autorizar abertura de créditos desta espécie, em data anterior a 03/07/2008, conforme se depreende do Ofício nº 0179/2008, no qual o Presidente da Câmara Municipal informou que a Lei já havia sido aprovada pelo Poder Legislativo.

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG.FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéa – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE

www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

O Decreto, datado de 11/07/2008, já fazia referência em seu bojo, à Lei nº 9408, de 18/07/2008, levando-me a concluir que na edição do Decreto, a Lei já existia, tendo ocorrido erro nas referidas datas.

Portanto, não há o que se falar em abertura de crédito adicional especial sem autorização prévia.

Em face dos argumentos e documentos acima expostos, considero sanada a falha no tocante a abertura de créditos adicionais especiais sem respaldo legal.

2. AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL NO VALOR DE R\$ 36.855.778,75 NOS 180 DIAS ANTERIORES AO FINAL DO MANDATO EM DESCUMPRIMENTO DO ART. 21, PARÁGRAFO ÚNICO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

É importante ressaltar, que muito embora a Procuradoria tenha registrado no tópico acima o aumento da despesa com pessoal no valor de R\$ 36.855.778,75, esclareço que supramencionado valor refere-se ao pagamento do 13º salário no 2º semestre, sendo que o aumento da despesa com pessoal no 2º semestre, apontado pela DIRFI foi de R\$ 74.218.926,71.

O Órgão Técnico apresentou quadro demonstrativo, fls. 4450/4451, alusivo as despesas com pessoal do Poder Executivo, solicitando esclarecimentos acerca da infração ao art. 21 da LRF, conforme abaixo:

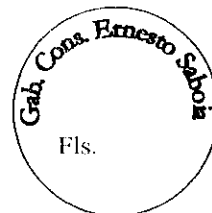
Despesas de Pessoal 1º semestre: R\$ 519.827.982,65
Despesas de Pessoal 2º semestre: R\$ 594.046.909,36
Aumento no 2º semestre: R\$ 74.218.926,71

A Responsável ofertou vasto arrazoadado acerca da matéria, bem como documentos, a fim de respaldá-los, em suma, e levado em consideração pelo Conselheiro Relator Marcelo Feitosa, a Lei nº 9373, de 30/05/2008, com efeitos retroativos a 1º de maio de 2008, que concedeu reajuste anual de 5,9% aos servidores públicos municipais, bem como o valor pago de 13º salário (R\$ 36.855.778,75), e considerou ainda, as situações de admissão de pessoal demonstrada com os documentos anexados pela Responsável, fls. 5453/5601.

O Órgão Técnico considerou as razões de defesa insuficientes para a apuração do acréscimo da folha, e somente acatou a

DECLARAÇÃO DE VOTO - PCG FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéba – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE
www.tcm.ce.gov.br



6426
J

ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

justificativa de impacto do 13º salário, cujo valor depois de deduzido da cifra total da despesa com pessoal no 2º semestre, passou a ser R\$ 557.191.130,61 (quinhentos e cinquenta e sete milhões, cento e noventa e um mil, cento e trinta reais e sessenta e um centavos).

Este Conselheiro, em consonância com a jurisprudência adotada pelo Pleno desta Corte de Contas no tocante ao equilíbrio fiscal, e considerando o reajuste anual aos servidores públicos municipais de 5,9%, concedido através da Lei nº 9373/2008, bem como o pagamento do 13º salário, descaracteriza a falha apontada inicialmente pelo Órgão Técnico, conforme cálculo demonstrado abaixo:

Aumento da despesa com pessoal no 2º semestre:	R\$ 74.218.926,71
(-) 13º salário:	R\$ 36.855.778,75
(-) reajuste concedido 5,9%:	R\$ 35.048.767,65
(=) aumento	R\$ 2.314.380,31

Receita Orçamentária Arrecadada 1º semestre	R\$ 1.352.539.851,91
Receita Orçamentária Arrecadada 2º semestre	R\$ 1.406.047.661,46

O incremento na receita orçamentária arrecadada no 2º semestre (R\$ 53.507.809,55) representou **3,96%**, percentual superior ao aumento da despesa com pessoal no 2º semestre (R\$ 2.314.380,31), que representou **0,45%**, existindo, desta forma, o equilíbrio fiscal.

Diante do exposto, considera este Conselheiro descaracterizada a falha.

3. PREVIDÊNCIA: IMPOSSIBILIDADE DE APURAÇÃO NOS REGISTROS CONTÁBEIS DE QUANTO REPRESENTA O NÃO REPASSE DAS CONSIGNAÇÕES (INSS E IPM) NO EXERCÍCIO DE 2008

O Órgão Técnico, em sua Informação Complementar Aditiva nº 15546/2-13, fls. 6355/6356, registrou a impossibilidade de individualizar o montante consignado alusivo ao INSS e IPM.

E ainda, conforme dados extraídos do Anexo XIII, os repasses e consignações assim se comportaram:

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG.FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéba – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE
www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

<u>Consignações</u>	<u>Repasses</u>	<u>Diferença</u>
290.118.198,07	283.876.068,92	6.242.129,15

Este Relator considerando que a diferença do valor não repassado aos Órgãos Previdenciários, representou 2,15% do total consignado, percentual dentro do limite de aceitabilidade desta Corte de Contas;

Considerando ainda, a impossibilidade arguida pela Inspetoria, não tendo a mesma apontado o "quantum" não repassado aos Órgão Previdenciários de forma individualizada, a fim de apurar a ocorrência ou não do crime de apropriação indébita previdenciária, tipificado no art. 168-A do Código Penal, **entende que dada a referida impossibilidade, não deve existir acusação**, razão pela qual a falha apontada pelo Órgão Técnico não tem o condão de macular as presentes contas, haja vista que a mesma não pode ser atestada tecnicamente por aquele Órgão.

4. PAGAMENTO DE RESTOS A PAGAR DESRESPEITANDO A ORDEM CRONOLÓGICA EM AFRONTA AO ART. 37 DA LEI FEDERAL Nº 4320/64, ART. 17, § 2º DA IN. 03/2000 ACRESCENTADA COM A REDAÇÃO DADA PELA IN 01/2001, ART. 5º DA LEI FEDERAL 8.666/93

A Inspetoria questionou o cumprimento ao art. 37 da Lei nº 4.320/64, no tocante a ordem cronológica do pagamento de restos a pagar do Poder Executivo, haja vista o registro no Balanço Patrimonial de saldos oriundos dos exercícios de 2004, 2005, 2006 e 2007, e quase a totalidade dos pagamentos referiam-se a despesas do exercício de 2007, conforme relação anexada às fls. 4481/4482 e 6275 dos autos.

A Responsável alegou que o art. 37 da Lei nº 4.320/64, refere-se aos restos a pagar com prescrição interrompida, bem como a ordem cronológica dos pagamentos deve ser obedecida com relação as despesas de exercícios anteriores, e não pelos restos a pagar inscritos.

A justificativa ofertada pela Defendente não foi acolhida pela Inspetoria, conforme exposição técnica às fls. 6275/6279 dos autos.

O Parecer do Ministério Público de Contas, considerou a falha de natureza grave, respaldada na legislação abaixo:

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéa – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE
www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

Art. 37 da Lei 4320/64:

"As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica."

Art. 17, § 2º da IN 03/00, acrescentado pela IN 01/01 – TCM:

"Os Poderes Municipais devem atentar para a determinação do art. 5º, da Lei 8666/93, bem como o art. 1º, inciso XII, do Decreto Lei 201/67, no que se refere a ordem cronológica de pagamentos a credores do município, ressalvadas relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada."

Art. 5º da Lei nº 8.666/93:

"Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação e serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada."

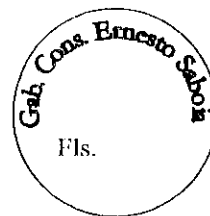
Este Relator acolhe o argumento da Defendente, no tocante a não aplicação do art. 37 da Lei nº 4.320/64, ao pagamento de restos a pagar em deslinde, bem como é de bom alvitre acrescentar que o supramencionado artigo trata de despesas de exercícios anteriores, e **recomenda** "sempre que possível", a obediência a ordem cronológica.

Ademais, o art. 5º da Lei nº 8.666/93, é taxativo para que seja obedecida a ordem cronológica nos pagamentos das despesas, considerando a diferenciação da **fonte de recurso**, sendo que no caso da não observância, exige prévia justificativa da autoridade competente, tudo isso para

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG FORTADEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéa – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE

www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
GABINETE DO CONSELHEIRO ERNESTO SABOIA

que seja evitada a preferência no pagamento de um credor, em preterição a outro.

Como se vê, para aplicação do art. 5º da Lei nº 8.666/93, aos pagamentos dos restos a pagar apontados pelo Órgão Técnico em desrespeito a ordem cronológica, teriam que ser devidamente identificados com a diferenciação da **fonte de recursos, o que efetivamente não ocorreu.**

Diante ao exposto, descaracterizo a falha apontada pela Inspetoria, haja vista a não aplicação da fundamentação legal a ela proposta.

VOTO

Fundamentado no art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, combinado com o art. 1.º, inc. I, e art. 6.º, ambos da Lei Estadual nº 12.160/93, **VOTO** em desacordo com a Procuradoria de Contas, pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL à APROVAÇÃO das Contas de Governo do Município de FORTALEZA, exercício financeiro de 2008**, de responsabilidade da Sra. LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS.

SALA DAS SESSÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS
MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 16 de
Outubro de 2014.



Conselheiro Ernesto Saboia

DECLARAÇÃO DE VOTO – PCG.FORTALEZA

Av. General Afonso Albuquerque Lima, 130 – Cambéa – CEP 60.822-325 – Fortaleza-CE
www.tcm.ce.gov.br



ESTADO DO CEARÁ
Tribunal de Contas dos Municípios
SECRETARIA



6432
6432
4

CERTIDÃO DE APRECIÇÃO

Pleno

Processo nº 8106/09

Pauta de Julgamento nº 38/2014

Presidente da Sessão: Cons. Francisco de Paula Rocha Aguiar

Relator: Cons. Jose Marcelo Feitosa

Procurador(a) de Contas: Leilyanne Brandão Feitosa

Secretário(a): Fernando Antonio Diogo de Siqueira Cruz

CERTIFICO que o Pleno do TCM, ao apreciar o Processo nº 8106/09 na sessão ordinária realizada no dia 16/10/2014, em grau de Inicial emitiu o Parecer Prévio nº 140/2014.

Participaram da votação os senhores Cons. José Marcelo Feitosa, Cons. Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior, Cons. Manoel Beserra Veras, Cons. Helio Parente do Vasconcelos Filho, Cons. Domingos Gomes de Aguiar Filho e Cons. Jose Marcelo Feitosa na qualidade de relator. Ausência justificada na presente sessão do senhor Cons. Pedro Ângelo Sales Figueiredo.

O referido é verdade, Dou fé.

Fortaleza, 21/10/2014.


SECRETÁRIO



ESTADO DO CEARÁ
TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS
SECRETARIA

6433
✓

PROCESSO Nº 8106/09

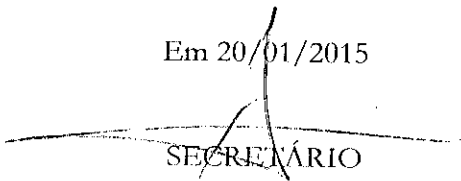
Para expedir ofício(s) nº(s) 22142015, 22172015, 22182015 o(a) Sr(s) Ex-Prefeito, Prefeito e Presidente da Câmara Municipal de Fortaleza.

Providenciado, extração de cópia(s) da(s) Informação nº(s) 6328/10, para anexar ao processo de Prestação de Contas de Gestão da **Câmara Municipal de Fortaleza**, exercício de 2008.

Providenciado extração de cópia do Parecer Prévio nº 140/14, para anexar a Prestação de Contas de Gestão da **Prefeitura Municipal de Fortaleza**, exercício financeiro de 2008.

Em seguida ao Protocolo para aguardar a presença do (a) Presidente da Câmara Municipal ou representante legal.

Em 20/01/2015


SECRETÁRIO

CRISTIANA BEZERRA