



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

Ofício nº 12578/2022/SSP

Fortaleza, 23 de novembro de 2022

À Sua Excelência o(a) Senhor(a)  
Antonio Henrique da Silva  
Presidente da Câmara Municipal de Fortaleza  
Rua Dr. Thompson Bulcão, nº 8300, CEP 60810-460

**Processo nº: 45415/2019-4**  
**Espécie: CONTAS DE GOVERNO**  
**Assunto: Notificação**

Excelentíssimo(a) Senhor(a),

Por meio da presente comunicação, emitida nos autos do processo acima referido, fica Vossa Excelência NOTIFICADO(A) acerca da apreciação exarada por meio do Parecer Prévio nº 272/2022 e do resultado do julgamento de eventual(is) recurso(s) que tenha(m) sido interposto(s) no âmbito desta Corte, disponível(is) para visualização na consulta processual do site do Tribunal ([www.tce.ce.gov.br](http://www.tce.ce.gov.br)).

Destaco que nos termos do § 3º do art. 42 da Constituição Estadual de 1989, introduzido pela Emenda Constitucional nº 47, de 12 de dezembro de 2001 (publicada no DOE-CE em 26/12/2001), fica aberto o prazo de 60 dias para que a Câmara Municipal proceda ao julgamento político das Contas em relevo ou, estando a Câmara em recesso, que o faça durante o primeiro mês do período legislativo imediato seguinte.

Caso o Poder Legislativo municipal julgue pela desaprovação das Contas, o Presidente da Câmara Municipal deverá comunicar a decisão ao Ministério Público Estadual, no prazo de 10 (dez) dias, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso I do § 3º, do referido art. 42.

Destaco que o resultado do julgamento político deve ser comunicado igualmente a esta Corte no prazo de 10 (dez) dias, de forma a viabilizar o cumprimento do inciso II do supracitado dispositivo.

Informo que as próximas comunicações se darão através de publicação de expediente no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal, cabendo ao destinatário das mesmas o dever de manter atualizados os seus endereços, inclusive eletrônicos, através do Portal de Serviços Eletrônicos, para efeito de comunicação e do alerta de que trata o parágrafo único do artigo 20-B da lei supracitada.

Informo, ainda, que eventual peça remetida em atendimento à presente comunicação deve ser encaminhada por meio do Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal, no caso de processos eletrônicos, e pela protocolização presencial ou por via postal, no caso de processos físicos, conforme Resolução Administrativa nº 13/2020.

Atenciosamente,

Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz  
SECRETÁRIO DE SERVIÇOS PROCESSUAIS

Anexo(s): -

Rua Sena Madureira, 1047 - CEP: 60055-080 - Fortaleza/CE  
Telefone: (85) 3488-5900 - Ouvidoria: 0800 079 6666 - [www.tce.ce.gov.br](http://www.tce.ce.gov.br)

**PARECER PRÉVIO Nº 272 /2022**

**PROCESSO:** 45415/2019-4 (TCM n.º 664613)

**ESPÉCIE PROCESSUAL:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

**MUNICÍPIO:** FORTALEZA

**EXERCÍCIO:** 2012

**RESPONSÁVEL:** LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS

**ADVOGADOS:** WILSON DA SILVA VICENTINO OAB/CE n.º 12.844; MANOEL UNDINO GOMES DA F. NETO OAB/CE n.º 20.584; MATHEUS PRACIANO VICENTINO OAB/CE n.º 36.031; ERICA LEANDRO DE ALENCAR OAB/CE n.º 16.773; E JULIANA COSTA SOARES OAB/CE n.º 23.136

**RELATOR:** CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ

**SESSÃO DE JULGAMENTO:** PLENO VIRTUAL DO PERÍODO DE 12 a 16/09/2022

**EMENTA:** CONTAS DE GOVERNO DA PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA. EXERCÍCIO DE 2012. OCORRÊNCIAS VERIFICADAS INCAPAZES DE PREJUDICAR O CONTEXTO GERAL DAS CONTAS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. NOTIFICAÇÕES. DECISÃO POR MAIORIA DE VOTOS.

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, reunido nesta data, em sessão ordinária virtual, dando cumprimento ao disposto no Art. 71, inciso I da Constituição Federal e consoante o referido pelo Art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, apreciou a presente **Prestação de Contas Anual de Governo do Município de FORTALEZA, exercício financeiro de 2012**, de responsabilidade da Senhora **Luizianne de Oliveira Lins**, e, ao examinar e discutir a matéria, por maioria de votos, **acolheu** o Relatório e o Voto do Conselheiro Relator, pela emissão de Parecer Prévio **FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo ora examinadas, considerando-as **REGULARES COM RESSALVAS**, com as **recomendações** constantes do voto do Relator, parte integrante desta deliberação, submetendo-as ao julgamento político a ser realizado pela Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados.

Participaram da votação os Excelentíssimos(as) Conselheiros(as): Alexandre Figueiredo, Soraia Victor, Edilberto Pontes, Rholden Queiroz, Patrícia Saboya e Ernesto Saboia.

Vencido o Conselheiro Alexandre Figueiredo que votou pela emissão de parecer prévio pela irregularidade da presente prestação de contas de governo. Vencida a Conselheira Soraia Victor que votou pela emissão de parecer prévio pela irregularidade da presente prestação de contas de governo e com divergência na fundamentação legal utilizada pelo relator.

Transcreva-se e cumpra-se.

**SALA DAS SESSÕES VIRTUAIS DO PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO CEARÁ, em Fortaleza, 16 de setembro de 2022.**

**Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior**  
Presidente

**Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz**  
Relator

**Fui presente**

**Júlio César Rôla Saraiva**  
PROCURADOR DE CONTAS DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

**PROCESSO N.º 45415/2019-4 (PE TCM n.º 664613)**  
**INTERESSADO:** MUNICÍPIO DE FORTALEZA  
**NATUREZA:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO  
**EXERCÍCIO:** 2012  
**RESPONSÁVEL:** LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS  
**REPRESENTADA POR:**  
WILSON DA SILVA VICENTINO OAB/CE n.º 12.844  
MANOEL UNDINO GOMES DA F. NETO OAB/CE n.º 20.584  
MATHEUS PRACIANO VICENTINO OAB/CE n.º 36.031  
ERICA LEANDRO DE ALENCAR OAB/CE n.º 16.773  
JULIANA COSTA SOARES OAB/CE n.º 23.136  
**RELATOR:** CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ

### RELATÓRIO

Versam os autos sobre a **Prestação de Contas de Governo do Município de FORTALEZA**, relativa ao exercício financeiro de **2012**, de responsabilidade da Senhora **LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS**, então prefeita municipal, encaminhada a esta Corte de Contas, para exame e parecer prévio, conforme art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará.

O órgão instrutivo, por meio da Informação Inicial n.º 14305/2013 (Seq.01), apontou indícios de irregularidades.

A responsável apresentou, tempestivamente, defesas (Seqs. 02, 04, 06, 11, 12, 152/168 e 190/201).

Em reexame, a unidade técnica concluiu a instrução do feito, nos termos da Informação Complementar n.º 17.301/2016 (Seq. 170) Informação Complementar Aditiva n.º 1287/2017 (Seq. 174) e Relatório Complementar n.º 00098/2022 (Seq. 206).

O Ministério Público de Contas opinou pela emissão de parecer prévio propondo a "**IRREGULARIDADE DAS CONTAS**" (Parecer n.º 4744/2017, Seq. 176 e Parecer Aditivo n.º 01374/2022, Seq. 209).

É o relatório.

### VOTO

**Preliminarmente**, é importante salientar que o exame das Contas de Governo, com a emissão de parecer prévio, constitui 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 toda uma gestão.

Ademais, ressalte-se que o exame aqui empreendido não afasta o julgamento feito por esta Corte de Contas quanto aos ordenadores de despesas e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, ficando ressalvadas eventuais responsabilidades, objeto de apreciação específica em outros feitos.

A seguir, discorro sobre os aspectos analisados pelo órgão instrutivo, inclusive acolhidos como parte integrante deste voto, e que servem de base para nortear o juízo de aprovação, ou não, das contas ora apreciadas, dentre os quais merecem destaque:

## 1. ITENS REGULARES

Os relatórios técnicos apontaram **regularidade** quanto aos seguintes itens:

### 1.1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS

A presente prestação de contas foi tempestivamente encaminhada pelo Chefe do Executivo à Câmara Municipal e posteriormente enviada a este Tribunal dentro do prazo pelo senhor Presidente do Legislativo local, em atendimento ao disposto no Art. 42 da Constituição Estadual (Seq. 01).

Em consulta ao endereço eletrônico <http://transparencia.fortaleza.ce.gov.br/index.php/contasPublicas/exibirBalancoGeral>, foi comprovada a disponibilização da Prestação de Contas, restando caracterizado o cumprimento do disposto nos artigos 48 e 49 da LRF (Seqs. 01 e 07).

### 1.2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A **Lei Orçamentária Anual (LOA)** e a **Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO** foram encaminhadas a esta Corte de Contas, nos termos da legislação de regência (Seq. 01).

Observou-se que a LOA **contempla** dotação destinada à **Reserva de Contingência**, estando de acordo com o que disciplina o inciso III do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e o artigo 5º, § 6º, da IN 03/2000 desta Corte de Contas.

### 1.3. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Foi comprovado que os **Créditos Adicionais Suplementares e Especiais** foram abertos em conformidade com a determinação contida no **Art. 167 da Constituição Federal**, e no **Art. 43, § 1.º, inciso III, da Lei n.º 4.320/64** (Seqs. 01, 170 e 206).

### 1.4 DA RECEITA

Confrontando-se a receita orçamentária arrecadada no exercício de 2012 (R\$ 4.665.067.029,35) com a receita orçamentária arrecadada no exercício de 2011 (R\$ 4.040.205.794,65), conclui-se que houve um **aumento nominal na arrecadação da ordem de R\$ 624.861.234,70**, representando um **acréscimo de receita de 15,46% em relação ao ano anterior** (Seq. 01).

A arrecadação da receita tributária alcançou a cifra de R\$ **953.759.169,70**, superando a previsão (R\$ 870.576.142,00) em R\$ 143.803.487,60, o que equivale a 16,52% do valor previsto (Seq. 01)

**A Receita Corrente Líquida do Município**, apurada pela Inspetoria, para o exercício financeiro em análise (R\$ 4.014.305.976,52), **guarda compatibilidade** com o demonstrado no Anexo X do Balanço Geral, RREO/RGF e o SIM (Seqs. 01 e 170).

### 1.5 DOS LIMITES LEGAIS

#### 1.5.1 Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Foi constatado que o Município **CUMPRIU** a exigência constitucional contida no Art. 212 da Constituição Federal, já que, no exercício de 2012, aplicou na **“Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”** a quantia de **R\$ 653.685.926,15**, correspondente ao percentual de **25,33%** do total das receitas provenientes de Impostos e Transferências constitucionais e legais (Seqs. 01, 170 e 206).

#### 1.5.2 Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Em relação às **Ações e Serviços Públicos de Saúde**, apurou-se que o Município despendeu, durante o exercício financeiro, o montante de **R\$ 632.045.467,55**, o que representa **24,49%** das receitas arrecadadas resultantes de impostos, compreendidas as provenientes de transferências, pertinentes ao disposto nos arts. 157 e 159, I, alínea “b”, e § 3º da CF/1988, **CUMPRINDO**, desse modo, o percentual mínimo de 15%, em observância ao inciso III do art. 77 do ADCT (Seqs. 01, 170 e 206).

**PROCESSO N.º 45415/2019-4**

1.5.3 Despesa com Pessoal

No que concerne às **despesas com pessoal** dos Poderes Executivo e Legislativo, constatou-se que o município **cumpriu** o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alíneas "a" e "b", da Lei de Responsabilidade Fiscal (Seq. 01)

Município	R\$ 1.823.387.651,59	42,09%
Poder Executivo	R\$ 1.753.148.630,60	40,47%
Poder Legislativo	R\$ 70.239.020,99	1,62%

**1.6 DO ENDIVIDAMENTO**

1.6.1 Da Operação de Créditos por antecipação da Receita Orçamentária e garantias de avais

Segundo os dados do Balanço Geral, corroborados pelas Informações do SIM, **o Município não contraiu Operações de Crédito por antecipação da Receita Orçamentária**, bem como, de acordo com os dados do RGF do último período, **não concedeu garantias e avais** no exercício (Seq. 01).

1.6.2 Da Dívida Consolidada e Mobiliária

A **dívida consolidada mobiliária ficou dentro do limite** estabelecido pelo art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (Seq. 01).

DÍVIDA PÚBLICA R\$	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA R\$	LIMITE LEGAL (RCL X 1,2)	C/NC/P*
538.504.501,53	4.330.932.429,54	5.197.118.915,45	C

\* LEGENDA: C – CUMPRIU / NC – NÃO CUMPRIU / P – PREJUDICADO PORQUE NÃO DEMONSTROU

1.6.3 Restos a Pagar (Seqs. 01, 170 e 206)

Em relação aos Restos a Pagar, constatou-se que:

a) a Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar (R\$ 93.621.874,05) representa **2,33%** da Receita Corrente líquida (R\$ 4.014.305.976,52);

b) a inscrição de Restos a Pagar no exercício representou **1,99%** da receita Orçamentária e **2,31%** da Receita Corrente Líquida;

c) os Restos a Pagar Processados Inscritos no exercício (R\$ 82.445.974,87) representam **2,05%** da RCL;

d) ao final do exercício de 2012 havia lastro financeiro (R\$ 367.913.351,03) para a cobertura do total da Dívida Flutuante relacionada com os Restos a Pagar.

#### 1.6.4 Da Previdência – INSS

Foi constatado que o Poder Executivo repassou **integralmente, ao Órgão de Previdência (INSS)**, os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária (Seqs. 01, 170 e 206).

#### 1.6.5 Do Instituto de Previdência do Município

Foi constatado que o Poder Executivo repassou **integralmente, ao Instituto de Previdência Municipal**, os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária (Seqs. 01, 170 e 206).

## 2 FALHAS QUE PODEM ENSEJAR RESSALVAS OU DESAPROVAÇÃO

Foram identificadas, ainda, algumas falhas, as quais, em tese, podem levar à consignação de ressalvas ou até mesmo à desaprovação das Contas, quais sejam:

### 2.1 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

#### 2.1.1 Da Programação Financeira e Cronograma Mensal de Desembolso

Inicialmente, a Unidade técnica informou não ter sido comprovada a elaboração da Programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, nos termos do art. 8.º da Lei Complementar n.º 101/2000 – LRF, bem como o descumprimento às disposições do art. 6.º da Instrução Normativa n.º 03/2000, em virtude das referidas peças não terem sido encaminhadas a este Órgão de Controle Externo, até 45 dias após a publicação da LOA (seq. 01).

A fim de satisfazer a lacuna, a Defesa acostou aos autos cópia do Diário Oficial do Município de Fortaleza, publicado no dia 20/01/2012, constando o Decreto nº 12.908, de 17/01/2012, que estabeleceu a Programação Financeira e Cronograma de Execução Mensal de Desembolso para o exercício de 2012, pelo que órgão instrutivo considerou esclarecida a questão em relação à elaboração dos referidos instrumentos.

Todavia, ratificou a pecha quanto à omissão do envio da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolso a este Tribunal

PROCESSO N.º 45415/2019-4

de Contas, tendo em vista que não há registro neste sentido no Sistema de Gerenciamento de Processos (Seq. 170 e 206).

O Ministério Público de Contas não se manifestou de forma específica sobre a mencionada omissão.

Com efeito, **recomendo** maior atenção aos prazos em relação ao encaminhamento dos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro, notadamente a Programação Financeira e o Cronograma Mensal de Desembolso, a fim de que não seja mitigado o exercício do controle externo.

## 2.2 DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

### 2.2.1 Da utilização da fonte de recursos para abertura de créditos adicionais.

Inicialmente, a análise técnica relatou que foram abertos créditos adicionais mediante a utilização da fonte de recurso excesso de arrecadação no valor de R\$ 143.515.412,00.

Todavia, considerando “a não concretização dessa fonte de recursos ao final do ano de 2012, constata-se que houve a utilização de fonte de recursos inexistente, ferindo a legislação orçamentária” (Seq. 01).

Em sua contestação, a Defesa sustentou ser improcedente a afirmação de que o montante de crédito adicional aberto por excesso de arrecadação não se concretizou no final do exercício de 2012:

Isso porque, conforme se pode averiguar no quadro a seguir, os valores previstos na LOA e os efetivamente arrecadados no exercício de 2012 comprovam o excesso de arrecadação nos fontes de recursos em que foram abertos créditos adicionais:

DECRETO	FONTE DE RECURSO	PREVISTO NA LOA	ARRECADADO EM 2012	EXCESSO DE ARRECADÇÃO	CREDITO ADICIONAL ABERTO
12989	212	604.509.000,00	738.362.854,21	133.853.854,21	129.639.608,00
13016	285	75.740.000,00	86.517.269,36	10.777.269,36	9.368.562,00
13020	210	15.676.000,00	16.684.524,44	1.008.524,44	956.170,00
13044	105	12.757.000,00	16.325.408,75	3.568.408,75	3.551.072,00
TOTAL		708.682.000,00	857.890.056,76	149.208.056,76	143.515.412,00

Com o fim de com provar a veracidade das razões ora ofertadas, seguem anexos documentos comprobatórios dos excessos de arrecadação (DOC. 06), razão pelo qual se requer a descaracterização da pecha.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica ratificou a pecha (Seqs. 170 e 206):

C) A respeito da fonte de recursos “excesso de arrecadação”, no valor de (R\$ 143.515.412,00), esta Inspeção tem a informar que os Demonstrativos do Excesso de Arrecadação foram acostados nesta oportunidade às fls. 5831/5856 dos autos, contudo, os demonstrativos não possibilitam a confirmação da fonte de recursos arrecadada até as datas de abertura dos créditos adicionais que ocorreram em 27/08/2012, 07/11/2012, 19/11/2012 e 10/12/2012, mas, por um mapa de receitas referente a 31/12/2012, logo, permanece a pecha nesta fase complementar.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas opinou:

O fato representa grave descumprimento das determinações contidas no art. 43, inciso II, e § 3.º, da Lei n.º 4.320/64, vez que o dinheiro público não pode ser livremente manuseado pelo Administrador, que, para alterar ou adicionar dotações orçamentárias inicialmente previstas, não pode prescindir da devida fonte de recurso, que deve ser faticamente comprovada e legalmente autorizada; razão pela qual entendemos ser a mesma suficiente para a desaprovação das contas.

Entretanto, o exame detalhado de todos os elementos constantes nos autos levou-me a concluir pela relativização da pecha. Explico. Observo que, conquanto reconheça que a Defesa acostou aos autos os “Demonstrativos do Excesso de Arrecadação”, às fls. 5831/5856, a Unidade Técnica manteve a pecha sob o entendimento de que “os demonstrativos não possibilitam a confirmação da fonte de recursos arrecadada até as datas de abertura dos créditos adicionais”.

Todavia, prescrutando os fólios com mais vagar, constatei que integram a prestação de contas os Decretos de abertura de créditos adicionais suplementares: n.º 12989, de 27/07/2012; n.º 13016, de 07/11/2012; n.º 13020, de 19/11/2012; e 13044, de 10/12/2012, e que todos eles estão devidamente acompanhados dos respectivos demonstrativos de excessos de arrecadação apurados em cada oportunidade, considerando-se as fontes de recursos indicadas nos referidos diplomas legais (fls. 618/629).

Percebi ainda que, por ocasião da apresentação da Defesa inicial, os mencionados documentos foram novamente acostados aos autos (fls. 5832/5856), agora adicionados dos correspondentes mapas de receitas arrecadadas no exercício, relacionados às seguintes fontes de recursos definidas na LOA: 105 - Contribuição do Salário Educação; 210 - Transferência de Função Nacional de

Assistência Social (FNAS); 212 - Transferência do Sistema Único de Saúde (SUS); e 285 - Recursos de Programa de Saúde dos Servidores (IPM).

Contudo, verifico que o exame técnico não se desincumbiu de enfrentar as razões aduzidas pela Defesa, atendo-se a declarar impossibilidade de confirmação dos cálculos em função dos mapas apresentados evidenciarem arrecadação até 31/12/2012.

A meu ver, para se afirmar, com elevado grau de certeza, que concretamente foram abertos créditos suplementares sem a existência de excesso de arrecadação suficiente para ampará-los, faz-se imprescindível discorrer sobre a (im)possibilidade legal de se apurar excesso de arrecadação apenas por fonte de recurso, como sustentado pela Defesa, ou refutar motivadamente os cálculos oportunamente demonstrados, o que de fato não ocorreu no curso da instrução.

Seja como for, considerando que as presentes contas referem-se ao longínquo exercício de 2012, cujos precedentes do extinto TCM apontavam para regularidade em situações assemelhadas;<sup>1</sup> que, em termos proporcionais, a aventada insuficiência de fonte de recursos (R\$ 143.515.412,00) representa **2,76%** do total de autorizações legislativas (R\$ 5.209.146.235,00), creio que o melhor deslinde para o presente item seja a aplicação de **precedentes** desta Corte, que, em situações assemelhadas, emitiu apenas recomendação **à atual administração do Município.**<sup>2</sup>

Outrossim, considerando a existência de autorização legislativa suficiente para lastrear os créditos abertos com essa modalidade de fonte recursos, **recomendo** que, ao abrir crédito adicional, a municipalidade informe a fonte, atentando-se para a imprescindível comprovação da existência de recursos para sua cobertura, nos termos do art. 43 da Lei n.º 4.320/64, e em observância aos ditames do art. 167, V, da Constituição Federal.

2.2.2 Inconsistência entre os Decretos e a base de dados do SIM em relação ao montante dos créditos adicionais abertos e respectivas anulações.

Mesmo após os esclarecimentos apresentados pela Defesa, a Unidade Técnica verificou a ocorrência de algumas inconsistências entre as leis e decretos de abertura de créditos adicionais e as informações extraídas do SIM PCG (Seqs. 01, 170 e 206).

1 Parecer Prévio n.º 102/2016 - Processo TCM n.º 10013714 (TCE n.º 20761/2018-1) - Acarape, 2013 (Relator: Cons. Manoel Veras).

2 Vide, dentre outros, os Pareceres Prévios: 0217/2021 (Cons. Rhoden Queiroz); 0010 /2020 (Cons. Rhoden Queiroz); 0224/2019 (Cons. Alexandre Figueiredo); 0103/2019 (Cons. Valdomiro Távora); 0031/2019 (Cons. Substituto Davi Matos); 042/2018 (Cons. Ernesto Saboia).

Considerando o caráter formal da irregularidade, o Ministério Público de contas sugeriu recomendação à Administração Municipal para que “empreenda meios de controle suficientes para evitar incompatibilidades entre os dados constantes nas leis e decretos e os inseridos no Sistema de Informações Municipais – SIM, resguardando pelas suas integralidades”.

Corroborando o Parquet, **recomendo** à Administração Municipal que empreenda meios de controle suficientes a fim de evitar inconsistências entre os decretos de abertura de créditos adicionais e os dados enviados ao Sistema de Informações Municipais – SIM.

### 2.3 DA DÍVIDA ATIVA

Após analisar os esclarecimentos apresentados, a unidade técnica apontou as seguintes irregularidades:

#### 2.3.1 Cancelamento de créditos da Dívida Ativa

Foi destacado, ainda, a ocorrência de cancelamento/prescrição na quantia de R\$ 22.471.186,73, sem a comprovação das motivações e a composição individual dos valores, bem como a apresentação do dispositivo legal que autorizou a renúncia fiscal, fato este que descumpra o disposto no § 1.º do Art. 14 da LRF (Seq. 01)

Sobre a questão em voga a Defesa sustentou:

No tocante às prescrições, vários são os fatores que resultam no cancelamento da dívida, que podem ser decorrentes de desatualizações cadastrais, número de CPF incorreto ou falta deste e contribuinte não localizado, e, principalmente, diante da prescrição intercorrente, que ocorre mesmo quando já existente a Execução Fiscal e quando perfectibilizada a relação processual, resta denotado que o contribuinte não tem patrimônio para adimpli-la no prazo de 5 (cinco) anos.

Com o fito de complementar a informação sobre a legislação citada e melhor esclarecer sobre cancelamentos e prescrição dos créditos da Dívida Ativa, salienta-se que nos autos do Processo n.º 6671/11 (PCG 2010) consta um comunicado do Célula da Dívida Ativa à Coordenadoria Administrativa e Tributária, no qual é informada toda a legislação referente à correção monetária, multas e juros de mora incidentes sobre a dívida ativa cobrada.

Segue anexa, nesta oportunidade, documentação comprobatória relacionada à cancelamento/prescrição/remissão da dívida ativa transcorridos em **2012 (DOC. 09)**.

Ademais, faz-se importante observar que, independentemente de se tratar

**PROCESSO N.º 45415/2019-4**

de cancelamento de restos a pagar processados ou não, este r. Tribunal de Contas já firmou entendimento de que tal matéria não pode ser tratada em sede de Prestação de Contas de Governo, por se tratar de ato de gestão e, conseqüentemente, de responsabilidade do gestor de cada Pasta em que ocorreram tais cancelamentos.

Em sede de reexame, a unidade técnica comentou:

Quanto à natureza dos créditos cancelados, prescritos e remidos, a Defesa não apresentou a Lei nº 9.561/2009, apresentando, porém, às fls. 5891/5894 dos autos a Lei nº 9.859, de 26/12/2011, que instituiu o Programa de Refinanciamento de Fortaleza e de Incentivo à Adimplência de Sujeitos Passivos no Município (PROREFOR).

(...)

Esta Inspeção não vislumbrou qualquer relação com a matéria sob exame, no presente item, ao que relata a Defesa acerca de cancelamentos de restos a pagar se tratar de ato de gestão.

O Ministério Público de Contas não se manifestou de forma específica sobre o assunto.

Perscrutando os autos com mais vagar, a fim de melhor compreender a questão relacionada aos cancelamentos de dívida ativa, frente à possível renúncia de receita prevista no § 1.º do Art. 14 da LRF, constatei a existência de esclarecimentos prestados pela Célula de Gestão da Dívida Ativa da Prefeitura de Fortaleza:

Além desse estudo, verificamos que o exercício de 2012 era o oitavo ano da gestão na qual foram implementadas, nesse período, 5 (cinco) Leis de Refis, tendo duas delas sido prorrogadas através de 9 (nove) Decretos, ficando o ano de 2011 o único em que não houvera Lei ou Decreto com descontos sobre juros e multas a beneficiar os contribuintes devedores, outra ação que buscava, ao conceder descontos, trazer os devedores a saldar suas dívidas para com o Fisco. Pois, a Lei nº 9.859/11 (PROREFOR) fora publicada somente em 26/12/2011 e com vigência até 30/03/2012. Essa informação corrobora com a não ocorrência de uma das variáveis de aumento na arrecadação de débitos em atraso dos contribuintes para com o fisco municipal.

**PROCESSO N.º 45415/2019-4**

Tabela 2: Leis do Refis.

LEI	DECRETO	PERÍODO
8.948/2005	11.890/05	08/08/2005 a 30/11/2005
	11.904/05	Prorrogado até 31/12/2005
	11.955/06	Prorrogado até 10/03/2006
	12.073/06	Prorrogado até 30/08/2006
	12.094/06	Prorrogado até 29/09/2006
9.134/2006	12.148/06	29/12/2006 a 30/03/2007
	12.175/07	Prorrogado até 31/05/2007
	12.211/07	Prorrogado até 15/08/2007
	12.234/07	Prorrogado até 31/10/2007
9.423/2008	-	08/10/2008 a 16/12/2008
9.561/2009	-	28/12/2009 a 30/06/2010
9.859/2011	-	26/12/2011 a 30/03/2012

Especificamente sobre a natureza dos créditos cancelados, prescritos e remidos, o referido órgão esclareceu:

Quanto ao último tópico que seria a comprovação de natureza dos créditos prescritos e remidos, temos a informar que durante todo o percurso do exercício de 2012, existiam algumas alterações cadastrais que redundam em períodos prescritos. Esse é um resultado, por exemplo, de quando um imóvel era cadastrado em nome e CPF de um contribuinte, e na atualização cadastral é alterado para o real proprietário, que só então o Fisco o localizou através de levantamentos, inclusive indo ao local ou, o contribuinte apresentou-se como tal. Esse assunto já é pacífico na jurisprudência legal superior, que o período com mais de 5 anos não é mais alcançado pelo fisco, refazendo-se a CDA, com os dados do atual proprietário, prescrevendo o período com mais de cinco anos do antigo proprietário, remetendo-a à PGM para continuação do processo de execução. Além de que, a cada período, dependendo do valor da dívida, pode-se ou não enviar para cobrança judicial. Terminando o prazo de 5 anos de cobrança administrativa e não obtendo êxito nesta cobrança, é providenciada a devida baixa por prescrição.

Outro fator que redundam em diminuição da dívida ativa por prescrição, é o recebimento de Ofícios da Procuradoria Geral do Município / Procuradoria Fiscal, encaminhando Sentenças dos Senhores Juizes das Varas de Execução Fiscal, com decretação da Prescrição Intercorrente. Anexo alguns Ofícios recebidos durante o exercício de 2012.

Além desses pontos elencados, temos ainda a Autorização Legislativa, através da Lei nº 9.859, de 26 de dezembro de 2011, PROREFOR, a qual em seus Artigos 21, 22 e 23, estabelece regras de remissão. As quais por serem difíceis de pronta implementação devido a sistemas e cadastro, foram sendo executadas paulatinamente. O que ocorreu durante o exercício de 2012.

Quanto ao ponto, a Unidade Técnica, em reexame, não expressou oposição aos esclarecimentos apresentados pela Defesa. Contudo, julgo oportuno recomendar à Administração municipal que, quando da ocorrência de cancelamento de créditos da dívida, seja evidenciada a devida motivação a fim de viabilizar o exercício do controle externo acerca de possível renúncia de receita prevista no § 1.º do Art. 14 da LRF.

### 2.3.2 Inação da Administração Municipal em cobrar e recuperar os créditos da Dívida Ativa.

Inicialmente, apontou-se que, segundo os demonstrativos contábeis constantes no feito, o Município arrecadou a quantia de R\$ 73.030.646,25 relativa à Dívida Ativa, sendo R\$ 68.978.242,21 de natureza Tributária e R\$ 4.052.404,04, Não Tributária.

Verificou-se que foi inscrito, no exercício, o valor de R\$ 287.896.668,31, que, somado ao remanescente do exercício anterior (R\$ 1.127.950.260,18) e subtraindo-se a arrecadação no exercício e Cancelamento/prescrição/remissão (R\$ 22.471.186,73), resultou no saldo final de R\$ 1.320.345.095,51.

Considerando que a arrecadação da Dívida Ativa no exercício representa apenas 6,47% dos créditos inscritos até o exercício anterior e que o saldo desses créditos evidencia aumento, a Unidade técnica entendeu que não houve esforço da Administração Municipal em promover ações administrativas ou judiciais para recuperar esses ativos (Seq. 01).

A Defesa sustentou que os cálculos técnicos levam em consideração o volume de recursos que ingressam nos cofres do município “o que não significa dizer que não houve intensificação da cobrança da dívida ativa ou que não existiram grandes esforços desenvolvido”, uma vez que “o resultado matemático do valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior em termos percentuais nem de longe representa parâmetro seguro para indicar os esforços empreendidos pela Administração Pública”, cujo resultado depende da obtenção da tutela jurisdicional pretendida nas ações de execução fiscal.

Em reforço destacou as ações desenvolvidas com o objetivo de incrementar a arrecadação da espécie:

Assim, esse aumento não pode ser entendido como conduta censurável, notadamente quando se tem um objetivo crescimento na arrecadação realizada, sendo de conhecimento público as várias ações implementadas visando ao aumento da arrecadação, as quais tiveram continuidade ao longo de toda gestão, senão vejamos:

**PROCESSO N.º 45415/2019-4**

- Com punha publicitária do IPTU, que a cada ano conscientizava o contribuinte no recolhimento do imposto;
- Alocação de um setor da Procuradoria Geral do Município (PGM) junto à Secretaria de Finanças (SEFIN), para facilitar as negociações, que o cada ano proporcionava um melhor atendimento na resolução das negociações;
- Fortalecimento da estrutura tecnológica da PGM, visando digitalizar processos e se adequar às novas exigências do Tribunal de Justiça;
- Medidas de Educação Fiscal, através do grupo teatral, mantendo as apresentações em escolas, associações e eventos empresariais;
- Medidas de estímulo, através da manutenção do "Prémio SEFIN", visando aproximar o Fisco e a população, através de trabalhos de monografias e artigos, discutindo uma especificidade dos tributos municipais.

Entretanto, a Unidade Técnica ratificou a pecha sob o argumento de que "não foram comprovadas as medidas administrativas ou judiciais que demonstrassem o esforço empreendido para a arrecadação dos créditos da dívida ativa" (Seqs. 170 e 206).

Sobre a questão, o Ministério Público manifestou-se:

No que se refere à dívida ativa municipal, considerando as falhas descritas pelo órgão técnico, verificou-se que não houve a apresentação de nenhuma prova do alegado, nem foram acostados documentos que modificassem o entendimento firmado inicialmente, ratificando-se a falha.

Quanto ao tema, tal apontamento configura o descumprimento de legislação do Tribunal, assim, este Parquet de Contas sugere que seja recomendado ao ente municipal que observe, nas prestações de contas futuras, todos os normativos que regulamentam o registro de dados e informações nos demonstrativos contábeis e nos documentos fiscais.

Com efeito, **recomendo** a promoção de processo contínuo de resgate, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança.

2.3.3 Ausência de comprovação de inscrição e cobrança da Dívida Ativa Não Tributária.

Inicialmente, a análise técnica relatou que foram devidamente comprovadas as inscrições em dívida ativa das penalidades pecuniárias impostas pelo extinto TCM/CE:

PROCESSO N.º 45415/2019-4

Acordão N°	Processo N°	Valor	Responsável
6172/2011	16437/11	R\$ 638,46	LUIZIANNE DE OLIVEIRA LINS
1284/2011	604/05	R\$ 2.128,20	FRANCISCO ALMEIDA DE LIMA
1125/2010	2091/02	R\$ 20.217,90	JOSE MARIA COUTO BEZERRA

Visando esclarecer a pecha, a Defesa afirmou acostar aos autos mídia digital (CD-ROM) demonstrando a inscrição e cobrança dos créditos indicados, mediante “documentação comprobatória da inscrição na dívida ativa de valores questionados por essa colenda Corte de Contas, haja vista que, por se tratar de um imenso volume de laudas, sua impressão geraria um imenso ônus à Defendente”.

Contudo, a Unidade técnica manteve a omissão: “A documentação ora ofertada pela Defesa em CD-ROM (fl. 5218) contém diversas peças relativas a expedientes da dívida ativa, contudo, não comprovam a inscrição dos valores questionados na Informação Inicial”.

O Ministério Público de Contas não se manifestou de forma específica sobre o assunto.

Uma vez que a órgão instrutivo não declinou as naturezas dos créditos, se débito ou multa, este Relator recorreu ao Portal de Sistemas e Consultas dos municípios, junto ao Sítio do Tribunal de Contas do Estado do Ceará<sup>3</sup>, e ali consultou cada um dos referidos processos, constatando que todos eles, sem exceção, referem-se a imposição de multas, pelo que deixo de considerar as ocorrências em razão da controvérsia existente acerca da legitimidade dos municípios para a execução de multas impostas pelas Cortes de Contas estaduais.

Dessa forma, sigo o atual entendimento desta Corte de Contas no sentido de que a inscrição e cobrança de crédito originário de multa aplicada pelo extinto TCM/CE compete ao Estado do Ceará, através de sua Procuradoria-Geral<sup>4</sup>.

## 2.4 DO DUODÉCIMO

Ao final da instrução processual, subsistiram as **seguintes ocorrências**:

### 2.4.1 Repasse a menor que o limite máximo constitucional

<sup>3</sup> <https://municipios.tce.ce.gov.br/>

<sup>4</sup> Pareceres Prévios: 07048/2018-4 (07048/2018-4); 0123 /2022 (34830/2018-9); 0104 /2022 (32409/2018-3); 0101 /2022 (06859/2018-3); 0048/2022 (12496/2018-1); 0054/2019 (16262/2018-7), 0144/2019 (12770/2018-6), e 0046/2020 (12492/2018-4).

Mesmo após os esclarecimentos prestados pela defesa, a Unidade Técnica manteve a ocorrência de que foram repassados recursos financeiros ao Poder Legislativo Municipal a título de Duodécimo na cifra de R\$ 111.159.991,92, sendo o montante de R\$ 2.612.618,82 abaixo do limite constitucional (R\$ 113.772.610,74).

Observou-se, ainda, que a fixação do Orçamento Municipal (R\$ 113.878.200,00) superou o limite constitucional máximo (Seqs. 01, 170, 174 e 206).

Para o Ministério Público de Contas “o fato não se caracteriza como crime de responsabilidade, uma vez que a fixação atualizada extrapolou o limite constitucional. Por conseguinte, quanto a este tópico não vislumbramos irregularidade tendo em vista que o repasse respeitou o limite de 4,5%, merecendo simples recomendação”.

Para melhor compreensão, o quadro abaixo sintetiza a ocorrência:

BASE DE CÁLCULO (receitas efetivamente arrecadadas em 2014)	R\$ 2.528.280.238,69
<b>TETO CONSTITUCIONAL</b> (4,5% da base de cálculo)	R\$ 113.772.610,74
PISO CONSTITUCIONAL (Orçamento atualizado da Câmara)	R\$ 113.878.200,00
<b>VALOR EFETIVAMENTE REPASSADO</b>	R\$ 111.159.991,92
Valor Repassado a menor em relação ao Limite Constitucional	<b>R\$ 2.612.618,82</b>

Infere-se do quadro acima que o valor efetivamente repassado ao Poder Legislativo está aquém do limite constitucional de repasse máximo, e que este está abaixo da previsão orçamentária.

Pois bem, esta situação inverte a lógica constitucional, uma vez que o piso está acima do teto.

O artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, prevê o **percentual máximo (teto)** de repasse ao Legislativo Municipal:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderá ultrapassar** os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

**IV - 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;** (Grifei)

Por sua vez, o § 2º, inciso III, do mesmo artigo, prevê o percentual mínimo (piso) de repasse ao poder legislativo:

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

[...]

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária. (Grifei)

Depreende-se dos dispositivos constitucionais supratranscritos, a obrigatoriedade de observância às regras limitadoras, sob pena de crime de responsabilidade.

Contudo, é importante observar que a proibição reside em dois fatos, a saber:

a) efetuar repasse ao Poder Legislativo em valor superior aos limites definidos no caput do artigo 29-A (teto); ou

b) efetuar repasse ao Poder Legislativo em valor menor ao que foi fixado na Lei Orçamentária Anual (piso).

Portanto, a teor do caput do art. 29-A da Constituição Federal e seu § 2º, **não pode o gestor repassar nem mais nem menos**, sob pena de configurar a prática de crime de responsabilidade.

Assim, em consonância com o Parquet, **não vislumbro irregularidade** nos repasses ao Poder Legislativo, uma vez que **não houve superação do limite máximo constitucional (TETO) e**, por outro lado, **a dotação orçamentária superou o limite constitucional, de forma que não pôde ser cumprida.**

Releva Destacar que este é o entendimento pacificado nesta Conto de Contas por meio de sucessivas deliberações<sup>5</sup>.

De outra parte, entendo oportuno **recomendar** a compatibilização anual do total das dotações orçamentárias do Poder Legislativo com o limite máximo

<sup>5</sup> Vide, dentre outras, as seguintes deliberações: PARECER PRÉVIO 0091/2022 (Processo nº 06862/2018-3, PCG Icapuí, 2017); PARECER PRÉVIO 0236/2021 (Processo nº 08962/2018-6, PCG Maranguape, 2016); PARECER PRÉVIO 0173/2021 (Processo nº 06864/2018-7, PCG Novo Oriente, 2017); PARECER PRÉVIO Nº 0149/2021 (Processo nº 12902/2018-8 - PCG Porteiras, 2015); PARECER PRÉVIO Nº 0089/2021 (Processo nº 05408/2020-5 - PCG Chaval, 2010); PARECER PRÉVIO Nº 0054/2021 (Processo nº 20797/2018-0 - PCG Viçosa do Ceará, 2015); PARECER PRÉVIO Nº 0048 /2021 (Processo nº 12616/2018-7 - PCG Coreaú, 2015); PARECER PRÉVIO Nº 0020 /2021 (Processo nº 12855/2018-3 - PCG Caririáçu, 2015); PARECER PRÉVIO Nº 0182/2020 (Processo nº 12548/2018-5 - PCG Tauá, 2014); PARECER PRÉVIO Nº 0158 /2020 (Processo nº 12517/2018-5 - PCG Pereiro, 2014); PARECER PRÉVIO Nº 0145 /2020 (Processo nº 12582/2018-8 - PCG Milagres, 2016); PARECER PRÉVIO Nº 0142 /2020 (Processo nº 12486/2018-9 - PCG Jaguaribe, 2014); PARECER PRÉVIO Nº 0121/2020 (Processo nº 12904/2018-1 - PCG Hidrolândia, 2015); PARECER PRÉVIO Nº 0065/2020 (Processo nº 12721/2018-4 - PCG Pacujá, 2015).

de repasse à Câmara de Vereadores, atentando-se para o que preceitua o artigo 29-A da Constituição Federal.

#### 2.4.2 Ocorrência de repasses mensais do Duodécimo fora do prazo

Mesmo após analisar os fundamentos da Defesa, a unidade técnica ratificou que “os repasses mensais do Duodécimo ocorreram de forma parcelada” e que nos casos adiante indicados referidas datas ultrapassaram o prazo estabelecido no art. 29-A, § 2º inciso II, da Constituição Federal (Seqs. 01, 170, 174 e 206):

MÊS DE REFERÊNCIA	DATA DE REPASSE
JANEIRO	31/01/2012
FEVEREIRO	29/02/2012
MARÇO	23/03/2012
ABRIL	25/04/2012
JUNHO	25/05/2012
JULHO	27/06/2012
SETEMBRO	26/07/2012
NOVEMBRO	24/09/2012
DEZEMBRO	22/11/2012

Sobre o tema, o Ministério Público de Contas manifestou-se: “Considerando se tratar de pequeno lapso de tempo e o repasse ter ocorrido dentro dos meses de competência, sugerimos que se faça as recomendações de praxe”.

Corroborando o *Parquet*, reputo que a ocorrência de dois pequenos atrasos não causaram prejuízos ao Poder Legislativo posto que realizados dentro do próprio mês de competência.

Outrossim, **recomendo** observância ao prazo estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal em relação aos repasses das cotas duodecimais ao Legislativo Municipal.

#### 2.5 DO AUMENTO DAS DESPESAS COM PESSOAL NO ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO

Inicialmente, apontou-se que as Despesas com Pessoal do Poder Executivo do 2º semestre (R\$ 932.665.410,41) ultrapassaram as do 1º semestre (R\$ 821.104.336,13) em R\$ 111.561.074,28, configurando, assim, a ocorrência do ato vedado pelo art. 21, parágrafo único, da LRF<sup>6</sup> (Seq. 01):

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I – as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no

<sup>6</sup> Com a redação vigente a alteração promovida pela Lei Complementar nº 173, de 25/05/2020.

**PROCESSO N.º 45415/2019-4**

inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II – o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

**Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.**

Em sua contestação, a Defesa sustentou:

Entretanto, Excelência, vale frisar que o cálculo do aumento das despesas com pessoal não pode cingir-se à maneira simplória com o vem sendo

realizado, haja vista que **a finalidade da norma em alusão não consiste na**

**proibição de realização de despesas, mas sim na expedição de ato administrativo, no período de 180 dias que antecede o final do mandato, que acarrete o aumento de despesas, de tal modo que prejudique o equilíbrio financeiro das contas públicas.**

Para o defendente, “o aumento de gastos em testilha não representa qualquer afronta aos valores albergados na Lei de Responsabilidade Fiscal, não se enquadrando na previsão contida no parágrafo único do art. 21 do Lei Complementar nº 101/2000”.

Em reforço advogou;

*Em verdade, não houve a criação de despesas novas, nem mesmo com qualquer conotação eleitoral e politqueira, encontrando-se as Contas claramente regulares, posto que os gastos realizados referiram-se a obrigações legais e rotineiras do Município como, por exemplo, o pagamento do 13º salário, o abono dos professores (rateio do FUNDEB), os quais se encontram totalmente inseridos nos gastos do 2º semestre etc.*

Por fim, a Defesa colacionou diversos precedentes do extinto TCM/CE e de Tribunais de contas alhures firmando entendimento no sentido de que o crescimento proporcional da receita pode justificar o aumento de despesa no segundo semestre.

Em sede de reexame, a Unidade Técnica acolheu parcialmente as razões da Defesa, para excluir apenas o valor de R\$ 79.821.286,76 concernente à folha de pagamento do 13º salário, considerando que “a Defesa não apresentou nenhum documento que comprovasse o montante dos valores que Ela considerava como montante que haveriam de ser excluídos na análise apresentada anteriormente, a fim de que esta Diretoria pudesse exercer juízo de valor sobre tal feito”.

Dessa forma, o órgão instrutivo refez os cálculos iniciais e concluiu que as despesas com pessoal do segundo semestre (R\$ 852.844.123,65) superaram as do 1º semestre (R\$ 773.720.714,56) em R\$ 79.123.409,09, o que correspondeu a um aumento proporcional de 10,23%

Noutro passo, a Unidade Técnica manteve a pecha, ao constatar que “em termos percentuais, o aumento na receita arrecadada, do 2º semestre em relação 1º semestre (7,62%), foi inferior ao aumento de 10,23% das despesas com pessoal neste mesmo período” (Seqs. 170 e 206):

Tabela 2 – Cálculo do aumento da Receita Arrecadada X Despesas com Pessoal - 1º e 2º semestres

DESCRIÇÃO	PERÍODOS		Aumento (R\$)	Variação (%)
	1º Semestre	2º Semestre		
<b>RECEITA ARRECADADA</b>	2.246.955.521,55	2.418.111.507,80	171.155.986,25	7,62%
<b>DESPESA COM PESSOAL</b>	773.720.714,56	852.844.123,65	79.123.409,09	10,23%

Fonte: SIM

Em sua derradeira manifestação, o *Parquet* ratificou parecer anterior opinando: “A irregularidade é suficiente para recomendar a desaprovação das contas”.

Perscrutando os autos, verifico que apesar do acréscimo proporcional no segundo semestre ser 10,23% em relação ao primeiro semestre, a unidade técnica não apontou qualquer ato nulo específico que possa ter incorrido em aumento ilegal.

Sendo assim, releva destacar que na sessão virtual do Pleno realizada no período de 09/11/2020 à 13/11/2020, quando da apreciação do Processo de Prestação de Contas de Governo do Município de Quixeramobim, exercício de 2008, Processo nº 08825/2020-3, da Relatoria do Conselheiro Alexandre Figueiredo, proferi voto divergente vencedor que culminou no Parecer Prévio nº 0147/2020, do qual fui o Relator Designado, nos seguintes termos: **“Percebe-se, da interpretação do art. 21, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, que se faz necessária a indicação do ato nulo, para que, constatado o nexo de causalidade, possa-se responsabilizar o gestor máximo do Município com o parecer desaprovador”**.

Neste mesmo sentido foi a decisão constante do Parecer Prévio nº 0181/2020, prolatada nos autos do Processo nº 11297/2018-1, referente à Prestação de contas de Governo do Município de Icó, exercício de 2016, tendo, neste particular, o Pleno deste Tribunal aderido ao voto condutor do Relator originário, Conselheiro Ernesto Saboia.

Destarte, considerando que o aumento proporcional das despesas do segundo semestre, em relação ao primeiro, foi de 10,23% (parcialmente mitigado pelo aumento de 7,62% da receita arrecada), e, ainda, que a análise técnica não declinou a existência de um ato específico do qual haja decorrido aumento ilegal de despesa com pessoal, **deixo de considerar a irregularidade apontada pelo Órgão Técnico no tocante ao descumprimento ao disposto no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

Outrossim, **recomendo** à atual administração municipal que, no derradeiro ano do mandato, **evite a prática de atos que possam levar ao aumento das despesas com pessoal nos últimos 180 dias**, em infringência ao disposto no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## 2.6 DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITOS

Mesmo após os esclarecimentos prestados pela Defesa, a unidade técnica certificou a ausência, nos autos, da Lei n.º 7.852/97, que teria respaldado a contratação de operações de créditos junto à Caixa Econômica Federal (Seqs. 01, 170 e 206).

O Ministério Público de Contas se manifestou no sentido de recomendar à Administração Pública que junto à prestação de contas sejam enviados todos os documentos necessários para análise.

Corroborando o Parquet, **recomendo** que se **componha** a prestação de contas anual com toda a documentação exigida pelos normativos relativos à Prestação de Contas de Governo, inclusive os contratos relativos às operações e as respectivas leis autorizadoras.

## 2.7 DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

### 2.7.1 Inconsistências nas demonstrações contábeis

Mesmo após os esclarecimentos prestados pela defesa, persistiram algumas inconsistências entre os demonstrativos que compõem a presente Prestação de Contas, os Relatórios Instituídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e os dados do SIM (Seqs.01, 170, e 206).

O Ministério Público de Contas propôs “a aplicação de reprimenda, no sentido de que haja a devida correspondência e exatidão das referidas informações registradas”.

Desse modo, **recomendo** que se implementem meios eficientes de controle, a fim de evitar inconsistências entre os demonstrativos contábeis e demais fontes de consulta para que, harmonicamente, reflitam, de forma fidedigna, os resultados alcançados pelos registros das operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que o responsável não logrou êxito, através de suas justificativas, para a exclusão da totalidade das falhas discorridas acima, entendo que alguns apontamentos devem ser mantidos e ensejam recomendações, de forma que não voltem a se repetir em futuros exercícios.

Noutro passo, reputo que as contas em análise devem ser **aprovadas com ressalvas**, especialmente **em razão do cumprimento de todos os limites estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e na LRF**.

### PARECER PRÉVIO

Em conformidade com o exposto acima, considerando as falhas observadas ao longo da instrução, as quais não prejudicaram o contexto geral das contas, este Relator emite **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de **FORTALEZA, exercício financeiro de 2012**, de responsabilidade da Sra. **LUZIANNE DE OLIVEIRA LINS**, considerando-as **REGULARES COM RESSALVAS**, submetendo-as ao julgamento da Câmara de Vereadores, com **recomendações**, à atual gestão da referida municipalidade, para que envide esforços no sentido de:

1) **Atentar** para os prazos legais de encaminhamento dos instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro, notadamente da Programação Financeira e do Cronograma Mensal de Desembolso, a fim de que não seja mitigado o exercício do controle externo;

2) quando da abertura de crédito adicional, **informar** a fonte, atentando para a imprescindível existência de recursos para sua cobertura, nos termos do art. 43 da Lei n.º 4.320/64, e em observância aos ditames do art. 167, V, da Constituição Federal;

3) **empreender** os meios de controle necessários, a fim de evitar inconsistências entre os decretos de abertura de créditos adicionais e os dados enviados ao Sistema de Informações Municipais – SIM;

4) quando da ocorrência de cancelamento de créditos da dívida, **evidenciar** a devida motivação, a fim de viabilizar o exercício do controle externo quanto à possível renúncia de receita prevista no § 1.º do Art. 14 da LRF;

5) **promover** processo contínuo de cobrança, extrajudicial e judicial, dos créditos municipais provenientes de tributos, com a inscrição em dívida ativa e utilização dos meios alternativos e coercitivos de cobrança;

6) **compatibilizar** anualmente o total das dotações orçamentárias do Poder Legislativo com o limite máximo de repasse à Câmara de Vereadores, atentando-se para o que preceitua o artigo 29-A da Constituição Federal;

7) **observar** o prazo estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal em relação aos repasses das cotas duodecimais ao Legislativo Municipal;

8) **evitar** aumento das despesas com pessoal no último ano do mandato, em infringência ao disposto no art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

9) **compor** a prestação de contas anual com toda a documentação exigida pelos normativos relativos à Prestação de Contas de Governo, inclusive os contratos relativos às operações e às respectivas leis autorizadoras;

10) **implementar** meios eficientes de controle, a fim de evitar inconsistências entre os demonstrativos contábeis e demais fontes de consulta para que, harmonicamente, reflitam, de forma fidedigna, os resultados alcançados pelos registros das operações orçamentárias, financeiras e patrimoniais.

Por fim, **cientificar** o responsável acerca do Parecer Prévio emitido.

Fortaleza, 12 de setembro de 2022.

Conselheiro *Rholden Botelho de Queiroz*  
**RELATOR**



## **CERTIDÃO DE JULGAMENTO**

### **PLENO - VIRTUAL ORDINARIA 12/09/2022**

NÚMERO DE PAUTA: 3350  
PROCESSO Nº 45415/2019-4  
PRESIDENTE DA SESSÃO: José Valdomiro Távora de Castro Júnior  
RELATOR(A): Rholden Botelho de Queiroz  
PROCURADOR(A): Júlio César Rôla Saraiva  
SECRETÁRIO(A): Marcelo Gondim Picanço

O Tribunal, em sessão virtual, por maioria dos votos, emitiu parecer prévio pela regularidade com ressalva da presente prestação de contas de governo de responsabilidade de Luizianne de Oliveira Lins, com encaminhamento à respectiva Câmara Municipal para julgamento, e com recomendação à entidade. Expedientes necessários, nos termos do Parecer Prévio. Vencido o Conselheiro Alexandre Figueiredo que votou pela emissão de parecer prévio pela irregularidade da presente prestação de contas de governo. Vencida a Conselheira Soraia Victor que votou pela emissão de parecer prévio pela irregularidade da presente prestação de contas de governo, e com divergência na fundamentação legal utilizada pelo relator.

Participaram da votação:

Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa, Soraia Thomaz Dias Victor, Edilberto Carlos Pontes Lima, Rholden Botelho de Queiroz, Patrícia Lúcia Mendes Saboya, Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

**Fortaleza, 20/09/2022.**

***Marcelo Gondim Picanço***