



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

Ofício nº 9187/2023/SSP

Fortaleza, 11 de setembro de 2023

A Sua Excelência o(a) Senhor(a)  
Gardel Ferreira Rolim  
Presidente da Câmara Municipal de Fortaleza  
Rua Dr. Thompson Bulcão - 830 - Luciano Cavalcante - 60.810-460 - Fortaleza - CE

**Processo nº:** 06858/2018-1

**Espécie do processo:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

**Assunto:** Notificação

Excelentíssimo(a) Senhor(a),

Por meio desta comunicação, o destinatário fica **NOTIFICADO** da apreciação do processo pelo **Parecer**

**Prévio nº 215/2023**, conforme detalhado na decisão.

Fica aberto o prazo de 60 (sessenta) dias corridos para a realização do julgamento político das Contas ou, estando a Câmara Municipal em recesso, no primeiro mês do período legislativo imediato seguinte. O resultado deve ser comunicado a este Tribunal no prazo de **10 (dez) dias corridos** após o julgamento.

Verifique o quadro com informações importantes ao final deste documento.

Atenciosamente,

Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz  
**SECRETÁRIO DE SERVIÇOS PROCESSUAIS**

**INFORMAÇÕES IMPORTANTES:**

1. A Notificação é a forma pela qual o TCE/CE leva ao conhecimento do destinatário a ocorrência de situações diversas como: ciência de julgamentos, recomendações ou determinações a serem cumpridas, multas e/ou débitos a serem pagos ou simplesmente ciência de despacho da relatoria ou de unidade auxiliar;
2. Para acessar os documentos do processo utilize a ferramenta Contexto no endereço eletrônico do Tribunal utilizando o QR Code abaixo. Processos sigilosos, como Denúncia, por exemplo, não podem ser visualizados antes do seu julgamento;
3. A contagem do primeiro prazo acima se inicia no primeiro dia útil após o recebimento desta comunicação.
4. As informações e/ou documentos solicitados devem ser enviados por meio do Peticionamento Eletrônico do Portal de Serviços Eletrônicos deste Tribunal.

**UTILIZE A CÂMERA DO SEU CELULAR E ACESSSE OS QR CODES ABAIXO PARA INSTRUÇÕES DE COMO:**

Consultar o processo

Enviar sua petição/peça





---

PARECER PRÉVIO Nº 215/2023

**PROCESSO N° 06858/2018-1**

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

**ENTE FEDERATIVO:** FORTALEZA

**EXERCÍCIO:** 2017

**INTERESSADO(S):** ROBERTO CLAUDIO RODRIGUES BEZERRA

**ADVOGADO(S):** VALBERTO ALVES ABREU

**RELATOR:** EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

**SESSÃO DE JULGAMENTO:** PLENO VIRTUAL DE 26/06/2023 A 30/06/2023

**EMENTA:** CONTAS DE GOVERNO. DESCUMPRIMENTO DO ART. 48 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DIVERGÊNCIAS. DA CONCESSÃO DA REMISSÃO DOS CRÉDITOS INSCRITOS EM DÍVIDA ATIVA

1 Não houve a divulgação integral da prestação de contas de governo do município de Fortaleza (CE), em meio eletrônico, relativa ao exercício de 2017, no sítio eletrônico [www.sefin.fortaleza.ce.gov.br](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br);

2 Divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no Sistema de Informações Municipais – SIM;

3 Não comprovou a natureza dos créditos remidos a título de dívida ativa;

Emissão de Parecer Prévio pela Aprovação. Regularidade com ressalvas. Recomendações

**Vistos**, relatados e discutidos estes autos de **Prestação de Contas de Governo** do município de Fortaleza, exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do senhor(a) **Roberto Claudio Rodrigues Bezerra** e com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, art. 78, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso III, combinado com art. 42-A da Lei nº 12.509/1995 (LOTCE), ou art. 1º, inciso I, e art. 6º da Lei nº 12.160/1993 (LOTCM) combinado com o art. 116 da Resolução nº 08/1998 TCM/CE (RITCM);

**RESOLVE O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ**, por **maioria** de votos, emitir parecer prévio pela sua **APROVAÇÃO**, considerando-a Regular com Ressalva, submetendo-a ao julgamento da Câmara Municipal e dando-se ciência aos interessados.

**RECOMENDAR** que:

a) disponibilize integralmente as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios no portal da transparência, em respeito ao princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando com isso causar prejuízo ao controle social das contas;

- b) emprenda 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;
- c) apresente junto às prestações de contas futuras os documentos comprobatórios quanto à remissão dos créditos inscritos a título de dívida ativa, assim como os atos administrativos a eles inerentes;
- d) apresente junto às solicitações de esclarecimentos em fases complementares os documentos que comprovem tais explicações;
- e) envie todos os documentos comprobatórios, especialmente as certidões de inscrição de dívida ativa, quando da solicitação de comprovação de inscrições de tais créditos;
- f) apresente junto às prestações de contas de governo todos os documentos arrolados no art. 5º da Instrução Normativa TCM/CE nº 02/2013;
- g) repasse integralmente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária;
- h) repasse integralmente ao órgão de previdência municipal os valores consignados a título de contribuição previdenciária.

Tudo nos termos do Relatório e Voto, partes integrantes da presente decisão.

Participaram da votação: Soraia Thomaz Dias Victor, Edilberto Carlos Pontes Lima, Rholden Botelho de Queiroz, Patrícia Lúcia Mendes Saboya, Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior.

**Vencida a Conselheira Soraia Victor que votou pela emissão de parecer prévio pela irregularidade da presente prestação de contas de governo indicando a sua desaprovação para respectiva Câmara Municipal para Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, nos termos da justificativa do voto divergente.**

Sejam notificados o(a) Prefeito(a) e a Câmara Municipal.

Sala das sessões, Fortaleza, em 30 de junho de 2023.

(assinado digitalmente)  
Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior  
**PRESIDENTE**

(assinado digitalmente)  
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima  
**RELATOR**



Fui presente:

*(assinado digitalmente)*

Procuradora Leilyanne Brandao Feitosa

**PROCURADOR(A) DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL JUNTO AO TCE**

**PROCESSO N° 06858/2018-1**

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

**MUNICÍPIO:** FORTALEZA

**EXERCÍCIO:** 2017

**INTERESSADO:** ROBERTO CLÁUDIO RODRIGUES BEZERRA

**RELATOR:** CONSELHEIRO EDILBERTO CARLOS PONTES LIMA

### **RELATÓRIO**

Cuidam os presentes autos de prestação de contas de governo do município de Fortaleza (CE), referente ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, Prefeito Municipal de Fortaleza à época.

O Processo n° 06858/2018-1 foi distribuído, primariamente, à relatoria do Auditor Manassés Pedrosa Cavalcante, do extinto Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará (TCM/CE), que remeteu os autos, por despacho (Seq. 19), à Diretoria de Fiscalização.

Em seguida, considerando que a Emenda Constitucional n.º 92/2017, publicada no D.O.E. de 21/08/2017, extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, transferindo suas competências e acervo processual a este Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), e considerando o sorteio eletrônico realizado na sessão plenária de 29/08/2017, os processos relativos ao município de Fortaleza, no exercício 2017, passaram à Relatoria do Conselheiro Valdomiro Távora.

Em sequência, considerando que o Exmo. Conselheiro Valdomiro Távora assumiu a Presidência desta Corte, o presente processo foi redistribuído a esta Relatoria, com fundamento no art. 84, § 2º, do Regimento Interno desta Corte.

Ato contínuo, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, no Certificado de nº 00664/2018, requestou que se procedesse à notificação do Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra para que apresentasse as suas razões de defesa, em obediência aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição da República.

Acolhida a sugestão da Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE, o responsável foi devidamente notificado na edição de 11/08/2020 do DOE/TCE-CE, tendo prestado esclarecimentos em 18/09/2020 – tempestivamente, conforme a Certidão de Acompanhamento de Prazo nº 05793/2020.

Em seguida, a Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE emitiu o Relatório de Instrução nº 00017/2021, opinando pela emissão de parecer prévio pelo TCE/CE à Câmara Municipal pela aprovação com ressalvas da prestação de contas do governo do município de Fortaleza (CE), de responsabilidade do Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, relativa ao exercício financeiro de 2017.

Posteriormente, a 6ª Procuradoria de Contas/MPC/TCE-CE (seq. 478 - SAP) solicitou o retorno dos autos à Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do TCE/CE para fins de esclarecimentos/complementação da manifestação técnica, nos seguintes termos:

a) Constata-se que houve a abertura de créditos adicionais utilizando a fonte de recursos excesso de arrecadação (R\$ 12.110.421,00), não tendo os técnicos informado se foi apresentado o cálculo do excesso de arrecadação, nos termos do preconizado na Lei 4.320/64, in verbis:

art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. §3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

Diante do exposto, solicitamos que os técnicos informem se houve o envio do documento que comprove o excesso de arrecadação no momento da abertura do crédito. Desta forma, faz-se necessário que os técnicos identifiquem os decretos que abriram os créditos adicionais com referida fonte, o momento em que houve a abertura de referidos créditos e se havia um “saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada”.

b) No que tange ao item das operações de crédito, os técnicos constataram que o Município contraiu a título de operação de crédito o montante de R\$ 98.204.621,34; contudo, não informaram se referido valor encontra-se autorizado por lei, motivo pelo qual faz-se necessário que se manifestem conclusivamente quanto à regularidade da matéria.

Em atenção à solicitação complementar de análise, a Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo do TCE/CE se pronunciou da seguinte forma:

Diante do exposto, a Diretoria de Contas de Governo, no uso de suas atribuições regulamentares, conclui que:

a) O Sr. Prefeito apresentou, para todos os decretos de abertura de créditos adicionais, que utilizaram como fonte de abertura o excesso de arrecadação, o cálculo do provável excesso de arrecadação, os amparandos legalmente, conforme exigências do art. 43, § 3º, da Lei 4.320/64;

b) As operações de crédito foram baseadas nas Leis e Contratos citados na tabela nº 02 desse relatório complementar.

Remetidos os autos ao Ministério Público de Contas/TCE-CE, para análise e pronunciamento, nos termos do art. 87-B, inciso II, da LOTCE/CE, a 6<sup>a</sup> Procuradoria de Contas/MPjuntoTCE/CE emitiu o Parecer nº 2442/2022, nos termos sequentes:

Ex positis, esta representante do MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, junto a esta Colenda CORTE, emite o presente parecer pela emissão de Parecer Prévio pela DESAPROVAÇÃO das presentes Contas de Governo, na forma do art. 1º, inciso III, e 6.º, ambos Lei Estadual n.º 12.160/93, por serem irregulares.

**É o relatório.**

## VOTO

Ao Tribunal de Contas compete *apreciar* – e não julgar – as contas prestadas anualmente pelo Prefeito, mediante a emissão de Parecer Prévio pela sua aprovação, com ressalva(s) ou não, ou desaprovação, podendo, ainda e se acaso for necessário, fazer recomendações. De caráter exclusivamente técnico, o Parecer Prévio respaldará o julgamento político das contas de governo pelos vereadores da Câmara Municipal correspondente. É o que estabelece o art. 78, inciso I, da Constituição do Estado do Ceará<sup>1</sup>.

No caso, foram analisadas as contas de governo do município de Fortaleza (CE), relativas ao período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2017, prestadas em 27 de janeiro de 2018 pelo Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra.

O Tribunal de Contas avaliou o desempenho do Prefeito Municipal nas funções de planejamento, de gestão orçamentária, financeira e patrimonial, de execução do orçamento municipal, de conformação das finanças municipais às determinações da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal, munindo a Câmara Municipal de Fortaleza uma visão macro do governo no período analisado.

Digno de nota que a emissão de parecer prévio nos presentes autos não torna prescindível o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da Administração direta e indireta, que serão objeto de tomada ou prestação de contas de gestão, por força do art. 78, inciso II, da Constituição do Estado do Ceará, bem como do art. 1º, inciso I, da Lei Estadual nº 12.509/1995.

Passo, de ora em diante, a examinar as questões levantadas pelo órgão técnico, que acolho como parte integrante do Voto e que basearão a minha razão de decidir sobre a regularidade ou não das Contas ora apreciadas.

---

<sup>1</sup> Art. 78 da CE: “Compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará: I – apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado no prazo de doze meses, a contar do seu recebimento.”

## 1 DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

*Do envio da prestação de contas de governo*

A prestação de contas de governo do município de Fortaleza, referente ao exercício de 2017, foi encaminhada, em **meio eletrônico**, à respectiva Câmara Municipal em 27 de janeiro de 2018, **dentro do prazo estipulado no art. 6º da Instrução Normativa TCM nº 02/2013<sup>2</sup>**.

*Do envio da prestação de contas de governo ao Tribunal de Contas*

A presente prestação de contas de governo foi remetida pela Presidência da Câmara Municipal ao TCE/CE em 07/04/2018 – **dentro, pois, do prazo estabelecido no art. 42, §4º da Constituição do Estado do Ceará<sup>3</sup>**, bem como do art. 6º, *caput* e §2º da IN nº 02/2013 TCM/CE<sup>4</sup>.

*Dos instrumentos de transparência da gestão fiscal*

Apontou-se que foi feita apenas a divulgação de parte, em meio eletrônico, da prestação de contas de governo do município de Fortaleza (CE), relativa ao exercício de 2017, no sítio eletrônico [www.sefin.fortaleza.ce.gov.br](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br), **descumprindo, assim, o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>5</sup>**.

Em resposta, o interessado, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminhou os seguintes argumentos:

- a) Não procede a afirmação de que somente parte da PCG foi disponibilizada, haja vista que todos os anexos enviados na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2017, foram devidamente inseridos no site da Secretaria Municipal das Finanças ([www.sefin.fortaleza.ce.gov.br](http://www.sefin.fortaleza.ce.gov.br)), bem como no Portal de Transparência do

<sup>2</sup> Art. 6º da IN TCM nº 02/2013. “As contas de governo do município, relativas ao ano anterior, deverão ser prestadas pelo prefeito à câmara municipal até 31 de janeiro do ano subseqüente, que providenciará o envio ao Tribunal de Contas dos Municípios até o dia 10 de abril de cada ano.”

<sup>3</sup> Art. 42. [...] §4º da CE/CE. “As contas anuais do Município, Poderes Executivo e Legislativo, serão apresentadas à Câmara Municipal até o dia 31 de janeiro do ano subsequente, ficando, durante 60 (sessenta) dias, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhe a legitimidade, nos termos da lei e, decorrido este prazo, as contas serão, até o dia 10 de abril de cada ano, enviadas pela Presidência da Câmara Municipal ao Tribunal de Contas do Estado para que este emita o competente parecer.”

<sup>4</sup> Art. 6º [...] §2º da IN nº 02/2013 TCM/CE. “Após a autuação do processo em meio eletrônico pelo prefeito municipal, para análise pelo Legislativo, o posterior envio, pelo presidente da câmara ao Tribunal, deverá se realizar também em meio eletrônico, utilizando-se obrigatoriamente do cadastramento já realizado pelo prefeito municipal, cabendo ao presidente da câmara a confirmação do envio da prestação de contas através de acesso aos autos do processo em meio eletrônico.”

<sup>5</sup> Art. 48 da LRF: “São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.”

Município de Fortaleza ([www.transparencia.fortaleza.ce.gov.br](http://www.transparencia.fortaleza.ce.gov.br)), conforme documentos encaminhados em anexo, inexistindo, portanto, a pendência quanto à ocorrência levantada

Em reanálise, a Diretoria de Governo iterou a irregularidade, sob a alegação de não terem sido disponibilizados todos os instrumentos de transparência da gestão fiscal conforme dispõe o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A 6ª Procuradoria de Contas/MPjuntoTCE/CE manifestou-se explanando que “*o ato desrespeita o princípio da publicidade consagrado na Constituição Federal e, de forma específica e relevante, na Lei de Responsabilidade Fiscal, causando claro prejuízo ao controle social das contas públicas, fato que deve ser severamente censurado*”.

**À vista disso e dos julgados do Pleno do TCE/CE, que não consideram o descumprimento do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal como irregularidade bastante para desaprovar as contas de governo** – a exemplo do Processo nº 12830/2018-9 (Parecer Prévio nº 00011/2021) e do Processo nº 14591/2019-1 (Parecer Prévio nº 00266/2021), ambos de minha relatoria, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que disponibilize integralmente as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios no portal da transparência, em respeito ao princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando com isso causar prejuízo ao controle social das contas.

## **2 DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

### *Lei de Diretrizes Orçamentárias*

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – **LDO de 10593/17, de 3 de julho de 2017**, cuja execução refere-se ao exercício de 2018, **foi devidamente encaminhada** ao TCE/CE **dentro do prazo prescrito no art. 4º da IN TCM-CE nº 03/2000** (com redação dada pela IN nº 01/2007)<sup>6</sup>.

### *Lei Orçamentária Anual*

A **Lei Orçamentária Anual – LOA de nº 10660/17, de 27 de dezembro de 2017**, cuja execução refere-se ao exercício de 2018, foi protocolada em 29/12/2017 – **em cumprimento ao**

---

<sup>6</sup> Art. 4º “A Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, será encaminhada ao TCM, em formato eletrônico, identificado como “LDO”, até trinta dias após a sanção do Poder Executivo, para análise conjunta com o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.”

**prazo do art. 42, §5º da Constituição do Estado do Ceará<sup>7</sup> e do art. 5º, §1º da IN nº 03/2000 TCM/CE** (com redação dada pela IN nº 01/2001 TCM/CE)<sup>8</sup>.

*Programação financeira e cronograma mensal de desembolso*

**A programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso**, segundo a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE, foram encaminhados a este Tribunal **dentro do prazo estipulado no art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>9</sup>**.

### **3 DOS CRÉDITOS ADICIONAIS**

*Dos créditos adicionais e da prévia autorização legislativa<sup>10</sup>*

No decorrer do exercício de 2017, a Prefeitura de Fortaleza (CE) **abriu o montante de R\$ 1.767.377.791,00 em créditos adicionais**, utilizando-se de recursos resultantes de anulação de dotações, de superávit financeiro e de excesso de arrecadação.

*Dos créditos adicionais suplementares<sup>11</sup>*

Considerando que a lei orçamentária anual do município **autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares** até o limite de 25% da despesa fixada – i.e., de R\$ 1.896.850.056,00 e que foram abertos **R\$ 1.767.377.791,00**, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE reputou **atendidos o art. 167, inciso V, da CF/88<sup>12</sup>, bem como o art. 43, §1º, inciso III da Lei Federal nº 4.320/1964<sup>13</sup>**.

---

<sup>7</sup> Art. 42 [...] §5º “O projeto de lei orçamentária anual será encaminhado pelo Poder Executivo, até o dia 1º de outubro de cada ano, à Câmara Municipal, que apreciará a matéria no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, e a Lei Orçamentária deverá ser encaminhada pelo Prefeito ao Tribunal de Contas do Estado até o dia 30 de dezembro.”

<sup>8</sup> Art. 5º [...] §1º “A Lei Orçamentária Anual - LOA será encaminhada ao TCM, em formato eletrônico, identificado como “LOA”, para o acompanhamento da execução orçamentária, até 30 de dezembro do ano em que for sancionada (art. 42, §5º, Constituição Estadual de 1989), acompanhada dos seguintes arquivos do Sistema de Informações Municipais-SIM, conforme previsto no respectivo Manual: [...]”

<sup>9</sup> Art. 8º da LRF. “Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.”

<sup>10</sup> A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais pressupõe, além da indicação dos recursos correspondentes, prévia autorização legal, ex vi do art. 167, inciso V da Constituição da República.

<sup>11</sup> Os créditos adicionais suplementares visam o reforço da dotação orçamentária existente na LOA e são abertos via Decreto do Poder Executivo até o limite estabelecido na própria LOA ou em lei especial.

<sup>12</sup> Art. 167. São vedados: [...] V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

<sup>13</sup> Art. 43 da Lei nº 4.320/64. [...] § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realiza-las.

### **Dos créditos adicionais especiais<sup>14</sup>**

Os créditos adicionais especiais foram autorizados por meio das Leis de n.º 10560/2017 e de n.º 0234/2017, acostadas ao presente processo.

*Divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no SIM*

A Diretoria de Contas de Governo/Secex/TCE-CE certificou **divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no Sistema de Informações Municipais – SIM**.

Além disso, apontou-se que “*Não foi possível verificar o total das autorizações a ser evidenciado no Balancete Consolidado de Dezembro, visto que o documento encaminhado não contemplou a consolidação dos movimentos orçamentário, de liquidação e financeiro, impedindo seu confronto com o Total das autorizações apurado pela Unidade Técnica através das Leis e Decretos e do SIM*”.

O interessado, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminhou os seguintes argumentos:

- a) A Nobre Gerência de Contas ao analisar as alterações orçamentárias no exercício de 2017 apontou divergência no montante de R\$ 51.744.240,00 (cinquenta e um milhões, setecentos e quarenta e quatro mil e duzentos e quarenta reais) nos créditos adicionais suplementares, quando comparado aos valores apurados com base nos Decretos encaminhados na Prestação de Contas de Governo e nos valores enviados através do SIM. Contudo, cumpre registrar que a diferença apresentada pelo órgão técnico corresponde a créditos adicionais abertos pelo Poder Legislativo Municipal. Dessa forma, para sanar a presente inconsistência, encaminhamos a informação relativa a créditos abertos pelo Poder Legislativo, no valor correspondente à R\$ 51.744.240,00 (cinquenta e um milhões, setecentos e quarenta e quatro mil e duzentos e quarenta reais), conforme pode ser observado nos Atos da Mesa Diretora da Câmara Municipal, publicados no Diário Oficial do Município, constantes em anexo.
- b) O órgão técnico dessa Corte de Contas, ao analisar as alterações orçamentárias no exercício de 2017, constatou valor divergente no montante de R\$ 51.744.240,00 (cinquenta e um milhões, setecentos e quarenta e quatro mil e duzentos e quarenta reais), no total de anulações, se comparado aos valores apurados com base nos Decretos encaminhados na Prestação de Contas e nos valores enviados através do SIM. Conforme justificativa apresentada na Ocorrência 2, informa-se que a

---

14 Já os créditos adicionais especiais, por se tratar de créditos voltados a despesas com programas ou categorias de programas não contemplados na lei orçamentária, são abertos por Decreto do Poder Executivo até o limite estabelecido em leis especiais.

diferença encontrada pela equipe técnica corresponde, em verdade, às anulações promovidas pelo Poder Legislativo. Isso posto, para sanar a presente inconsistência, encaminhamos as anulações do Poder Legislativo no valor de R\$ 51.744.240,00 (cinquenta e um milhões, setecentos e quarenta e quatro mil e duzentos e quarenta reais) que serviram para a abertura de créditos adicionais suplementares, conforme pode ser observado nos Atos da Mesa Diretora da Câmara Municipal publicados no Diário Oficial do Município, constantes em anexo. c) Aduz a equipe técnica do Egrégio Tribunal de Contas que o Balancete Consolidado de dezembro não foi encaminhado, fato que impediu o confronto do total das autorizações a ser evidenciado no Balancete por meio das leis e decretos, e do SIM. Para suprir esta inconsistência, segue em documento anexo o Balancete de Verificação Consolidado do mês de dezembro de 2017, a fim de subsidiar a análise da Gerência de Contas do TCE/CE, restando, pois, sanada a impropriedade apontada.

A Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo, em fase complementar, após analisar os argumentos bem como os documentos da Defesa, afastou as divergências expostas na informação primeira.

Quanto ao tópico relacionado ao confronto do *total das autorizações*, a Diretoria de Contas de Governo manteve o apontamento visto que, na fase complementar, a Defesa *encaminhou novamente o balancete consolidado de receitas, deixando de encaminhar os movimentos orçamentário, de liquidação e financeiro, impedindo seu confronto com o Total das autorizações apurado pela Unidade Técnica através das Leis e Decretos e do SIM*.

O *Parquet de Contas* não se manifestou especificamente sobre o item em apreço.

Assiste razão à Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE. À vista disso, recomendo à Prefeitura Municipal de Fortaleza 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.

### ***Cálculo do excesso de arrecadação***

A 6<sup>a</sup> Procuradoria de Contas/MPjuntoTCE/CE solicitou que a Diretoria de Governo se pronunciasse quanto ao envio do cálculo do excesso de arrecadação pela Prefeitura, visto constatar a abertura de créditos adicionais utilizando a fonte de recursos excesso de arrecadação (R\$ 12.110.421,00).

Dessa forma, por meio do Relatório Complementar de nº 83/2022, a Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo concluiu que, “*para todos os decretos de abertura de*

*créditos adicionais, que utilizaram como fonte de abertura o excesso de arrecadação, foi apresentado o cálculo do provável excesso de arrecadação, amparando legalmente tais decretos, conforme exigências do art. 43, § 3º da Lei 4.320/64”.*

#### 4 DA DÍVIDA ATIVA<sup>15</sup>

##### *Saldo dos créditos da dívida ativa<sup>16</sup>*

A dívida ativa do município apresentava um saldo de R\$ 1.596.833.267,20, proveniente de exercícios anteriores, tendo sido **arrecadados R\$ 52.817.355,58 em 2017**, após cobrança, remissão e prescrições no exercício, que, somado às inscrições de 2017, totaliza um **saldo de R\$ 1.945.508.783,72 ao final do exercício.**

ESPECIFICAÇÃO	Valor
<b>Saldo do exercício anterior – 2016</b>	<b>R\$ 1.596.833.267,20</b>
(+) Inscrições no exercício	R\$ 482.504.795,77
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Tributária (Notas explicativas/SIM/BALANÇO)	R\$ 52.817.355,58
(-) Cobrança no exercício – Dívida Ativa Não Tributária (Notas explicativas/SIM/BALANÇO)	R\$ 0,00
(-) Prescrição no exercício (Notas explicativas)	R\$ 29.023.897,75
(-) Remissão no exercício (Notas explicativas )	R\$ 51.988.025,92
<b>(=) Saldo final do exercício – 2017</b>	<b>R\$ 1.945.508.783,72</b>
<b>% do valor cobrado sobre o saldo do exercício anterior</b>	<b>3,31%</b>

Fonte: Certificado nº 664/2018, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

Concluiu-se, dessa forma, pelo percentual arrecadado dos créditos a título de Dívida Ativa, que não houve a intensificação da cobrança de tais créditos, por parte da Administração Municipal.

Sobre este tópico, a Defesa fez uma vasta explanação argumentando, em suma, que houve vários fatores que ocorreram em 2017, dentre as quais cabe destacar: *a crise econômica, a baixa atividade do setor de serviços; o lançamento do PRFOR e a necessidade de migração de um inventário de créditos ainda não transferidos da SEFIN para a PGM de uma só vez para poderem,*

15 Dívida ativa são os créditos do ente público municipal que, por não terem sido pagos espontaneamente pelos seus devedores nas datas aprazadas, são escriturados em conta assim intitulada. Tais créditos podem se originar de obrigações tributárias (tais como impostos, taxas e as multas a eles relacionadas) ou não (como as multas administrativas, eleitorais e penais).

16 Quando o gestor deixa de arrecadar a dívida ativa, ou o faz de forma inefficiente, deixa-se de arrecadar verba que poderia ser utilizada para oferecer bens e serviços à população e, a longo prazo, a inércia do gestor pode, dada a prescritibilidade de tais créditos, resultar na perda em definitivo daquela quantia, causando prejuízos ao erário.

*justamente, fazerem parte do Programa de Recuperação Fiscal; e a transparência que se deu aos números “renunciados” dos acessórios da dívida.*

A Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo acatou, em fase complementar, os argumentos da Defesa visto que “*após a consideração dos valores arrecadados como multa e juros de mora (R\$ 8.929.752,80), o montante da arrecadação em dívida ativa passou a ser R\$ 61.747.108,38 (sessenta e um milhões, setecentos e quarenta e sete mil cento e oito reais e trinta e oito centavos), correspondendo a 3,86% do saldo do exercício anterior*”

#### ***Divergências nos saldos a título de dívida ativa***

Apontou-se, no relatório inicial, divergências no saldo final da Dívida Ativa calculado pela unidade técnica, bem como com os montantes apresentados na declaração de dívida ativa com os valores apresentados nas Notas Explicativas, conforme abaixo exposto:

- a) A arrecadação da Dívida Ativa alcançou o montante de R\$ 52.817.355,58 (cinquenta e dois milhões, oitocentos e dezessete mil trezentos e cinquenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), conforme dados do SIM e dos Anexo II e X do Balanço Geral, todavia, frisou-se que referido valor divergiu do apresentado na Declaração de Dívida Ativa presente nos autos, que registrou o montante de R\$ 61.747.108,38 (sessenta e um milhões, setecentos e quarenta e sete mil cento e oito reais e trinta e oito centavos).
- e) O saldo final da Dívida Ativa calculado por essa Unidade Técnica, na monta de R\$ 1.945.508.783,72 (um bilhão, novecentos e quarenta e cinco milhões, quinhentos e oito mil setecentos e oitenta e três reais e setenta e dois centavos), divergiu do valor apresentado nas Notas Explicativas as Demonstrações Contábeis, que foi de R\$ 3.642.591.576,86 (três bilhões, seiscentos e quarenta e dois milhões, quinhentos e noventa e um mil quinhentos e setenta e seis reais e oitenta e seis centavos).
- f) Os valores presentes na Notas Explicativas divergiram dos valores apresentados na Declaração de Dívida Ativa, ambos assentados nos autos, conforme quadro exposto na inicial.

Em resposta, a Defesa, por meio dos documentos acostados aos autos, encaminhou os seguintes argumentos:

- a) Segundo a Defesa, a divergência em questão corresponde ao valor da arrecadação da rubrica 1913000000 – Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos, que não foi levado em consideração no cálculo efetuado pelo Tribunal. Vale salientar que este valor está devidamente informado nos Anexos 2 e 10 da Lei n. 4.320/64, conforme arquivos em anexo.  
(...)

e) Após análise dos valores acima, verifica-se divergência em duas rubricas. Quanto à primeira rubrica (Atualização da Dívida Ativa), percebe-se que o valor calculado pela Gerência de Contas não levou em consideração o valor da atualização do saldo da Dívida Ativa de R\$ 1.706.012.545,94 (um bilhão, setecentos e seis milhões, doze mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e noventa e quatro centavos). Cabe destacar, por oportuno, que este valor foi devidamente apresentado na Declaração da Dívida Ativa apresentada no inciso XIV do art. 5º da IN 02/2013, alterada pela IN n. 02/2015, do antigo TCM/CE.

Já no tocante ao valor da cobrança no exercício da Dívida Ativa Tributária, verifica-se uma diferença de R\$ 8.929.752,80 (oito milhões, novecentos e vinte e nove mil, setecentos e cinquenta e dois reais e oitenta centavos) que corresponde ao valor da arrecadação da rubrica 1913000000 – Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos, que não foi levado em consideração no cálculo efetuado pelo Tribunal. Vale salientar que este valor está devidamente informado nos Anexos 2 e 10 da Lei n. 4.320/64, conforme arquivos em anexo.

Informa-se, ainda, que as Declarações da Dívida Ativa do Instituto de Previdência do Município - IPM, da Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania – AMC e da Secretaria Municipal das Finanças (consolidando informações da CGEDAT/SEFIN e PRODAT/PGM em decorrência da Lei Complementar n. 171, de 27 de novembro de 2014) foram devidamente encaminhadas na Prestação de Contas de Governo e reenviadas em anexo à esta defesa, de modo a sanar a pecha apontada.

(...)

f) Quanto ao Saldo do Exercício Anterior, informa-se que o nobre órgão técnico considerou em seus cálculos apenas a Declaração da Dívida Ativa Consolidada da Secretaria Municipal das Finanças (SEFIN) e da Procuradoria Geral do Município (PGM), desconsiderando assim as Declarações da Autarquia Municipal de Trânsito e Cidadania, no valor de R\$ 1.967.759,02 (um milhão, novecentos e sessenta e sete mil, setecentos e cinquenta e nove reais e dois centavos) e do Instituto de Previdência do Município (IPM) no montante de R\$ 1.131.468,86 (um milhão, cento e trinta e um mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e oitenta e seis centavos). Vale registrar que as três Declarações foram devidamente encaminhadas na Prestação de Contas de Gestão e estão anexadas à esta justificativa na Ocorrência 8.

Após analisar os argumentos e documentos enviados pela Defesa, a Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo afastou as divergências evidenciadas na fase primeira.

#### ***Da concessão da remissão dos créditos inscritos em Dívida Ativa, na monta de R\$ 51.988.025,92***

Apontou-se a necessidade da prefeitura de Fortaleza em comprovar legalmente a concessão da remissão dos créditos inscritos em Dívida Ativa, na monta de R\$ 51.988.025,92.

Neste ponto a Defesa argumentou, em suma, que os créditos acessórios de Dívida Ativa foram remidos com fundamento na Lei Municipal de nº 10.607, de 6 de setembro de 2017, em razão do pagamento de débitos à vista ou parcelados”, alegou, ainda, que “não houve descumprimento do

*art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nem nos era exigido medidas compensatórias, porque nosso Programa de Recuperação Fiscal ajudou na elevação da arrecadação do ano de 2017 em relação a 2016, ao conceder descontos acessórios a todos os contribuintes em débito com o Poder Público, indiscriminadamente”.*

A Diretoria de Governo não acatou os argumentos da Defesa, em que pese a comprovação da remissão dos créditos inscritos, visto não terem sido demonstrados que os créditos remidos incidiram somente sobre a parte acessória e não sobre o principal da dívida tributária ou não tributaria.

O Ministério Público de Contas junto ao TCE/CE, sobre o apontamento em questão, sugeriu que fosse recomendado à Prefeitura Municipal de Fortaleza que “*no ato de concessão de remissão de valores inscritos em sua dívida ativa, de natureza tributária, não deixe de observar os dispositivos do art. 14 da LRF e outros normativos legais cabíveis a essa questão, devendo, em caso de ocorrência, apresentar junto as Prestações de Contas futuras os documentos comprobatórios da natureza dos créditos cancelados e prescritos, bem como os respectivos atos administrativos inerentes*”.

**Diante da similaridade com a questão dos créditos prescritos e considerando os julgados do Pleno do TCE/CE, entendo que deixar de comprovar a natureza dos créditos remito não enseja, de per si, a emissão de parecer prévio pela desaprovação das contas de governo, mas a emissão de ressalvas e a recomendação ao atual gestor** – Processo nº 11265/2018-0 (Parecer Prévio nº 00027/2019-Pleno/TCE), de relatoria do Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior; no Processo nº 11232/2018-6 (Parecer Prévio nº 00015/2019-Pleno/TCE), de relatoria do Conselheiro Rholden Botelho de Queiroz; no Processo nº 34768/2018-8 (Parecer Prévio nº 00211/2021-Pleno/TCE) e no Processo nº 12481/2018-0 (Parecer Prévio nº 00248/2021-Pleno/TCE), ambos de minha relatoria, **recomendo** à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que apresente junto às prestações de contas futuras os documentos comprobatórios quanto à remissão dos créditos inscritos a título de dívida ativa, assim como os atos administrativos a eles inerentes.

#### ***Ausência dos valores inscritos a título de dívida ativa nas notas explicativas***

Apontou na informação inicial que o montante inscrito em dívida ativa não foi evidenciado nas notas explicativas, descumprindo parcialmente a alínea “a” do inciso IV do § 5º do art.5º da IN n.º 02/2013, alterada pela IN n.º 02/2015 do então TCM/CE.

A Defesa informou o envio na fase complementar das notas explicativas, contendo os montantes inscritos a título de dívida ativa.

Tendo em vista apresentação das Notas Explicativas, com os valores inscritos no exercício, considerou-se cumprido a IN de n.º 02/2013, alterada pela IN de n.º 02/2015 do então TCM/CE.

#### ***Solicitação de esclarecimentos sobre o valor registrado como atualização de dívida ativa***

Solicitou-se explicações, de forma pormenorizada, a respeito do valor registrado como Atualização da Dívida Ativa, na monta de R\$ 1.706.012.545,94 (um bilhão, setecentos e seis milhões, doze mil quinhentos e quarenta e cinco reais e noventa e quatro centavos), presente na Declaração de Dívida Ativa.

Em suas justificativas, a Defesa assim esclareceu:

g) Conforme mencionado na ocorrência 06, a Dívida Ativa começou a ser migrada em 2015 da Secretaria Municipal das Finanças para a Procuradoria Geral do Município.

Esse processo vem sendo realizado com os cuidados necessários, uma vez que havia dois sistemas de informática na SEFIN operando em paralelo, o SIMAT (em uma linguagem bastante antiga de programação), com créditos até 2014, e o moderno GRPFOR, que contempla créditos mais recentes, de 2015 para cá.

Como o estoque da Dívida Ativa é bastante antigo (a maior parte dos créditos pertencia ao SIMAT), a tarefa de migração de dados da SEFIN para a PGM não foi tão simples, pois teve de passar por checagem com arquivos, que só funcionam na antiga base de dados da Secretaria Municipal das Finanças, e não tem como ser migrados via API (Application Programming Interface), que é a forma moderna de migração e leitura de bancos de dados diferentes.

Isso fez com que o processo fosse lento, pois dependeu de operações quase manuais. Porém, em 2017 houve um grande esforço de migração de um estoque do SIMAT para a PGM, e na oportunidade, os valores de Dívida Ativa que estavam no antigo sistema foram devidamente atualizados a valor presente, em cumprimento ao previsto no art. 100 do Código Tributário Municipal conforme transcrição.

A Diretoria de Governo, em fase complementar, não acatou as explicações da Defesa, visto que não restou demonstrado, de maneira pormenorizada, como se deu a atualização da dívida ativa acima informada.

A 6ª Procuradoria de Contas/MPjuntoTCE/CE não se manifestou sobre a presente questão.

Ante as justificativas da Defesa não estarem acompanhadas de documentos comprobatórios, entendo necessário recomendar à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que apresente junto às solicitações de esclarecimentos em fases complementares os documentos que comprovem tais explicações.

#### **4.1 DA DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA ORIUNDA DE DÉBITOS E MULTAS APLICADAS PELO TCM/CE**

Na informação preliminar, constatou-se que o Gestor não promoveu a inscrição em Dívida Ativa, bem como não comprovou, através de documentos hábeis, as medidas adotadas objetivando a cobrança dos créditos descritos naquela oportunidade, seja para a quitação administrativa do débito ou cobrança judicial, na forma da Lei n.º 6.830/80 – Lei de Execução Fiscal.

Sobre o apontamento, a Defesa argumentou da seguinte forma:

A respeito das providências relativas à cobrança dos débitos de ex-gestores do Município de Fortaleza, cabe indicar por meio do extrato da Dívida Ativa que os débitos estão em cobrança judicial, por não ter havido pagamento espontâneo na fase administrativa.

- 1) Quanto à ex-gestora MARIA DE FÁTIMA MESQUITA SILVA, todos os débitos pendentes de pagamento estão ajuizados conforme extrato;
- 2) Quanto ao ex-gestor ROBERTO MÁRCIO DUTRA GOMES, de igual modo, seus débitos estão ajuizados, além de protesto ativo quanto à dívida de maior valor, desde 2018;
- 3) Quanto ao ex-gestor ALEXANDRE JOSÉ MONT'ALVERNE SILVA, a dívida está inscrita e em cobrança administrativa, porque não atinge o valor do piso de ajuizamento de R\$ 5 mil reais, conforme estabelece o art. 203 da Lei Complementar nº 159/2013 (Código Tributário do Município de Fortaleza).

A Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo, após a reanálise dos documentos ora acostados aos autos, ratificou a ocorrência em destaque, visto que não foram enviadas as certidões de inscrição em Dívida Ativa e nem os processos judiciais/ administrativos de cobrança das respectivas dívidas.

O *Parquet de Contas*, sobre a irregularidade acima descrita, pronunciou-se recomendando a desaprovação das contas, visto que “*não houve a comprovação da inscrição e cobrança da dívida ativa não tributária de valores imputados a Maria de Fátima Mesquita da Silva, Roberto Márcio Dutra Gomes e Alexandre José Mont'Alverne Silva, especialmente quanto aos montantes de R\$*

15.162,87, R\$ 10.748.447,79 e R\$ 3.253,86, respectivamente, referentes à imputação de débito imposta pelo extinto TCM/CE”.

Ante o exposto, ressalto que a Diretoria de Governo ratificou a irregularidade, em virtude de a Defesa não ter encaminhado as certidões de inscrição da dívida ativa dos credores *Maria de Fátima Mesquita da Silva, Roberto Márcio Dutra Gomes e Alexandre José Mont'Alverne Silva* e saliento, ainda, que a questão demanda desaprovação nas contas.

Contudo, embora a Defesa não tenha enviado as certidões ora reclamadas pela Diretoria de Governo, atenua-se o fato de o Gestor ter comprovado, por meio do “*Extrato de Débito da Dívida Ativa*” (SAP 429-431), que os débitos foram inscritos e que, inclusive, alguns estão em processo de cobrança judicial, conforme destacado em referido documento e constatado no sítio eletrônico do município [https://portal.pgm.fortaleza.ce.gov.br/consultar/debitos/em\\_aberto](https://portal.pgm.fortaleza.ce.gov.br/consultar/debitos/em_aberto).

Dessa forma, frente as comprovações das inscrições em dívida ativa dos débitos evidenciados na fase primeira, embora não tenham sido feitas por meio de certidões, considero que no caso específico cabe apenas uma recomendação à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE), no sentido de enviar todos os documentos comprobatórios, especialmente as certidões de inscrição de dívida ativa, quando da solicitação de comprovação de inscrições de tais créditos.

## 5 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)

A receita corrente líquida do município de Fortaleza, no exercício de 2017, atingiu o montante de **R\$ 5.618.803.666,25**.

## 6 DOS LIMITES LEGAIS

A Constituição de 1988 impôs aos municípios que aplicassem percentuais mínimos da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências e excluídos os valores repassados constitucionalmente aos Municípios, nas áreas de educação e saúde.

### 6.1 DAS DESPESAS COM A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal<sup>17</sup>, os municípios devem aplicar **ao menos 25%** da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O município de Fortaleza aplicou no exercício de 2017 a importância de **R\$ 1.015.309.352,78**, que corresponde a **26,78%** do total das receitas provenientes de impostos e de transferências, **cumprindo o percentual de gasto mínimo previsto no ordenamento jurídico para a educação.**

Ademais, ratificou-se na fase complementar o não envio do Balancete Consolidado de Dezembro, contendo o Balancete financeiro com os dados das contas bancárias individualizados, conforme solicitado por esta Corte de Contas.

Sobre esta demanda, necessário **recomendar** à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que apresente junto às prestações de contas de governo todos os documentos arrolados no art. 5º da Instrução Normativa TCM/CE nº 02/2013.

## 6.2 DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Os municípios devem aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde **no mínimo 15%** da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências – é a inteligência do art. 77, inciso III do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT (incluído pela Emenda Constitucional nº 20/2000)<sup>18</sup>.

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE verificou a aplicação de **R\$ 927.985.771,86**, correspondente a **25,95%** das receitas arrecadadas dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, b e §3º da Constituição; logo, **atendido o limite de gasto mínimo com ações e serviços públicos de saúde.**

## 6.3 DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO

---

17 Art. 212 da CF/88. “A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.”

18 Art. 77 do ADCT. “Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes: [...] III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.”

De acordo com o art. 20, inciso III, da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>19</sup>, a despesa total com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo não pode exceder 54% e 6%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida.

Os Poderes Executivo e Legislativo despenderam 47,04% da RCL e 2,06% da RCL, respectivamente, em despesa com pessoal, **cumprindo o Prefeito à época o limite legal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal** no exercício sob exame.

***Divergência entre os valores da despesa total com pessoal do Poder Executivo registrados no RGF e no SIM***

A Diretoria de Contas de Governo/Secev/TCE-CE constatou ainda uma divergência na ordem de R\$ 766.723,76 (setecentos e sessenta e seis mil e setecentos e vinte e três reais e setenta e seis centavos) entre os valores da despesa total com pessoal do Poder Executivo registrados no Relatório de Gestão Fiscal - RGF e no Sistema de Informações Municipais - SIM.

O ex-Prefeito Municipal de Fortaleza (CE), em suas razões de defesa, alegou que:

Convém alertar que a diferença no valor de R\$ 766.723,76 (setecentos e sessenta e seis mil, setecentos e vinte e três reais, e setenta e seis centavos) corresponde às despesas empenhadas nos elementos 319005 – Outros Benefícios Previdenciários, que não foram levadas em consideração pela Gerência de Contas. Contudo, entendemos que a despesa faz parte do gasto com pessoal, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, válido a partir do exercício financeiro de 2015, 6ª edição do Tesouro Nacional retirado do site da Fazenda:

[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/PU\\_MDF\\_6%C2%A0\\_A\\_Edicao\\_versao\\_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112- dc8557caadf831](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/471139/PU_MDF_6%C2%A0_A_Edicao_versao_19maio2016.pdf/963a392e-7623-44c7-9112- dc8557caadf831):

Com base no exposto, a Diretoria de Governo ressaltou “que assiste razão a Defesa e que o montante correto das despesas com pessoal no SIM, considerando as do elemento de despesas 31.90.05.00, seria de R\$ 2.643.555.559,91 (dois bilhões, seiscentos e quarenta e três milhões,

---

19 Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: [...] III - na esfera municipal: a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver; b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

*quinhentos e cinquenta e cinco mil quinhentos e cinquenta e nove reais e noventa e um centavos), coincidindo, portanto, com o valor apresentado no RGF (R\$ 2.643.555.559,91)".*

#### 6.4 DO DUODÉCIMO

Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias destinadas ao Poder Legislativo Municipal lhes são entregues em duodécimos. É a inteligência do art. 168 da Constituição Federal<sup>20</sup>.

A fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Fortaleza (CE) e o valor a ela efetivamente repassado pela Prefeitura Municipal foram **conformes o art. 29-A, inciso I, da Constituição Federal<sup>21</sup>**.

Receita tributária e das transferências aos municípios – Exercício de 2016:	R\$ 3.610.707.366,75
<b>Valor limite para a fixação do total da despesa da Câmara Municipal de Fortaleza (CE) no exercício de 2017 (4,5% da Receita; art. 29-A, I, da CF/88):</b>	R\$ 162.481.831,50
<b>Fixação atualizada do total da despesa da Câmara Municipal de Fortaleza (CE) em 2017:</b>	R\$ 162.771.133,00
<b>Repasse efetuado à Câmara Municipal de Fortaleza (CE) a título de duodécimo no exercício:</b>	R\$ 162.470.367,84

*Repasse, a título de duodécimo, à Câmara Municipal de Fortaleza*

A Diretoria de Contas de Governo apontou que foram repassados recursos financeiros ao Poder Legislativo Municipal a título de Duodécimo na cifra de R\$ 162.470.367,84 (cento e sessenta e dois milhões, quatrocentos e setenta mil trezentos e sessenta e sete reais e oitenta e quatro centavos), segundo registro no SIM, e que este valor não pode ser comparado com o Balanço Financeiro, haja vista que esse demonstrativo não apresentou, de forma individualizada, tais saldos.

O Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra apresentou a seguinte justificativa acerca desse apontamento:

20 Art. 168 da CF/88. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

21 Art. 29-A da CF/88: "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: I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes."

a) Cabe esclarecer que o valor repassado pelo Poder Executivo a título de Duodécimo, em 2017, pode ser facilmente identificado no Balanço Financeiro da Câmara Municipal de Fortaleza. Afirmamos que tal informação foi devidamente inserida nas peças do Balanço e encaminhado na Prestação de Contas de Gestão. Dessa forma, segue em anexo o Balanço Financeiro da Câmara Municipal de Fortaleza identificando o valor repassado.

A Diretoria de Contas de Governo da Secretaria de Controle Externo, após a análise do Balanço Financeiro da Câmara Municipal, ora enviado, constatou que o valor recebido a título de duodécimo foi de R\$ 162.470.367,84 (cento e sessenta e dois milhões, quatrocentos e setenta mil trezentos e sessenta e sete reais e oitenta e quatro centavos), coincidindo, portanto, com o valor registrado no SIM.

A Diretoria de Governo observou, ainda, que a fixação do Orçamento Municipal superou o limite máximo permitido para despesas com o Legislativo. Dessa forma, solicitou, na fase primeira, que fosse comprovada a ação desenvolvida pelo Sr. Prefeito Municipal com vistas a dar ciência, mediante Decreto, ao Chefe do Legislativo acerca do valor a ser repassado, permitido pela Constituição.

Em relação ao decreto solicitado, **o Recorrente informou o envio da cópia do Decreto Orçamentário de nº 13.961**, a Diretoria de Governo, em fase complementar, considerou atendida a solicitação.

No caso em tela, a despesa total do Poder Legislativo Municipal de Fortaleza (CE) foi limitada ao montante de R\$ 162.481.831,50 (Cento e sessenta milhões e quatrocentos e oitenta e um mil e oitocentos e trinta e um reais e cinquenta centavos), que corresponde a 4,5% da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159.

Sucede que o orçamento municipal para o total da despesa da Câmara Municipal de Fortaleza foi fixado no montante de R\$ 162.771.133,00 (Cento e sessenta milhões e setecentos e setenta e um mil e cento e trinta e três reais) – em desatendimento, pois, à determinação do art. 29-A, inciso I, da CF/88, suso mencionada, ocasião em que a Diretoria de Governo requestou a comprovação de ação desenvolvida pelo(s) Prefeito(s) com vistas a dar ciência, mediante Decreto, ao chefe do Poder Legislativo acerca do valor a ser repassado permitido pela Constituição.

Encaminhado o **Decreto nº 13.961**, cientificando a Câmara Municipal de Fortaleza do necessário ajuste no repasse duodecimal, a Diretoria de Governo considerou **saneada a falha** –

**entendimento ao qual me filio.** É assim que vem decidindo este Tribunal de Contas; basta ver o Processo nº 06885/2017-4 (Parecer Prévio nº 00154/2021), o Processo nº 06950/2017-0 (Parecer Prévio nº 00112/2021) e o Processo nº 06996/2017-2 (Parecer Prévio nº 00113/2021), todos de minha relatoria.

*Data dos repasses mensais*

Finalmente, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE verificou que os **repasses mensais do duodécimo ocorreram dentro do prazo** estabelecido no §2º inciso II do art. 29-A da CF/88<sup>22</sup> - *a saber: até o dia 20 de cada mês.*

## 7 ENDIVIDAMENTO

### 7.1 DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO E DAS GARANTIAS E AVAIS

*Operações de crédito*

Ao analisar os dados do Balanço Geral, corroborados pelos constantes do SIM, a Diretoria do TCE/CE verificou que o Município de Fortaleza (CE) **contraiu** operações de crédito no exercício de 2017 no montante R\$ 98.204.621,34 (noventa e oito milhões, duzentos e quatro mil seiscentos e vinte e um reais e trinta e quatro centavos).

Ademais, a 6ª Procuradoria de Contas/MPjuntoTCE/CE solicitou que fosse analisado se o montante obtido, a título de operações de créditos, foi autorizado por lei.

A Diretoria de Governo, por meio do Relatório Complementar de nº 83/2022, atestou a regularidade da matéria, visto que o montante adquirido de operações de crédito foi baseado nas Leis e Contratos citados na tabela nº 02 de referido relatório.

*Operações de crédito por antecipação de receita*

O município de Fortaleza (CE) **não contraiu**, no exercício de 2017, operações de crédito por antecipação de receita.

*Garantias e avais*

Além do mais, **não foram concedidos** garantias ou avais.

---

22 Art. 29. [...] § 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: [...] II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês.

## 7.2 DA DÍVIDA CONSOLIDADA E MOBILIÁRIA

De acordo com o art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal<sup>23</sup>, a dívida consolidada<sup>24</sup> dos municípios não pode exceder a 1,2 vezes a RCL.

A Diretoria do TCE/CE verificou estar a dívida consolidada municipal **dentro do limite** estabelecido pelo Senado Federal, consoante os valores a seguir:

RCL	LIMITE DO ART. 3 <sup>a</sup> , II, DA RESOLUÇÃO SF 40/2001	DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	
R\$ 1.170.550.699,75	R\$ 5.618.803.666,25	R\$ 6.742.564.399,50	Cumpriu

Fonte: Certificado nº 664/2018 da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

## 7.3 DA PREVIDÊNCIA

### DO INSS

Verificou-se que o Poder Executivo não repassou integralmente ao INSS os valores consignados a título de Contribuição Previdenciária, restando pendente de repasse a quantia de R\$ 3.554.723,79 (três milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil setecentos e vinte e três reais e setenta e nove centavos).

O ex-Prefeito Municipal de Fortaleza (CE), em suas razões de defesa, alegou que:

(...)

Quanto às importâncias consignadas e repassados, oportunamente observar que o valor consignado informado no SIM foi de R\$ 86.847.883,16 (oitenta e seis milhões, oitocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e oitenta e três reais e dezesseis centavos). Porém, o valor repassado somou o montante de R\$ 85.568.239,23 (oitenta e cinco milhões, quinhentos e sessenta e oito mil, duzentos e trinta e nove reais e vinte e três centavos) e não o valor de R\$ 83.293.159,37 (oitenta e três milhões, duzentos e noventa e três mil, cento e cinquenta e nove reais e trinta e sete centavos), informado pela equipe Técnica do Tribunal, conforme pode ser

23 Art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal. “A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: [...] II - no caso dos Municípios: a 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2.”

24 Dívida pública consolidada é, nos termos do art. 1º, §1º, III da Resolução nº 40/2001, do Senado Federal, o montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento.

verificado através dos APIs, retirados do site do Tribunal de Contas do Estado do Ceará:

(...)

Não obstante tais considerações, cabe destacar que o valor da despesa informada no Balancete da Despesa Extra orçamentária deveria ter sido de R\$ 85.568.399,39 (oitenta e cinco milhões, quinhentos e sessenta e oito mil, trezentos e noventa e nove reais e trinta e nove centavos), uma vez que as anulações dos documentos extraorçamentários totalizou o valor de R\$ 66.917,45 (sessenta e seis mil, novecentos e dezessete reais e quarenta e cinco centavos), conforme dado enviado na Tabela de Estornos de Despesas Extraorçamentárias, e não o valor de R\$ 67.077,61 (sessenta e sete mil, setenta e sete reais e sessenta e um centavos), informado no Balancete da despesa extra orçamentaria.

É válido salientar que o valor informado a maior na anulação de R\$ 160,16 (cento e sessenta reais e dezesseis centavos) é insignificante se comparado ao valor da despesa extraorçamentária paga de INSS. Dessa forma, a informação não tem materialidade ou substância, pois a informação se torna material se sua omissão ou distorção puder influenciar as decisões econômicas dos usuários, o que claramente não é o caso.

Abaixo, seguem os valores encaminhados no Anexo XVII de consignação de INSS para o Poder Executivo:

SALDO ANTERIOR: 4.035.118,59

INSCRIÇÃO: 90.842.456,60

BAIXA: 89.548.698,34

SALDO FINAL: 5.328.876,85

Verifica-se uma diferença nas inscrições e baixas entre o Anexo XVII e o SIM. Tal diferença ocorreu porque o Anexo 17 está parametrizado no Sistema utilizado pela Prefeitura - Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza – GRPFOR-FC – para buscar todos os débitos e créditos lançados na conta 2.1.8.8.1.01.01.02.00.00 – INSS. Ou seja, todos os débitos nessa conta irão ser demonstrados no Anexo XVII na baixa, e todos os créditos aparecerão na inscrição.

Deste modo, se uma receita de R\$ 100,00 (cem reais) for estornada, a conta de INSS será debitada, como se despesa fosse. Já no envio do SIM não eram informadas as movimentações ocorridas apenas entre contas contábeis, como reclassificações contábeis, por exemplo. Também não eram encaminhados no SIM os estornos de despesas que ocorriam no mesmo mês da consignação, sendo encaminhados apenas os valores líquidos.

Dessa forma, se somarmos os lançamentos manuais, estornos de receita e despesa, e o valor inicial aos valores encaminhados no SIM, teremos:

(...)

Encaminhamos, em anexo, o Razão da Contabilidade da Conta 2.1.8.8.1.01.01.02.00.00 – INSS do Poder Executivo comprovando os valores dispostos no Anexo XVII.

Percebe-se que o valor que ficou para o saldo do exercício seguinte totalizou o valor de R\$ 5.328.876,85 (cinco milhões, trezentos e vinte e oito mil, oitocentos e

setenta e seis reais e oitenta e cinco centavos). Informa-se, portanto, que os repasses dos valores consignados são realizados até o dia 20 do mês subsequente à consignação. Assim, os valores consignados em dezembro de 2017 podem permanecer para pagamentos até o mês de janeiro do exercício de 2018.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza está cumprindo com a sua obrigação de gerenciar os recursos sob sua responsabilidade, no tocante aos repasses previdenciários e atendendo aos prazos estipulados para o pagamento de INSS. Dessa forma, segue em anexo Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP Instituto de Previdência que comprova a regularidade do Município quanto aos repasses das Contribuições Previdenciárias.

Informa-se que segue também em anexo o Balancete Consolidado da Prefeitura Municipal de Fortaleza de 2017 ratificando os valores informados no Anexo XVII, para os Poderes Executivo e Legislativo.

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, após analisar os argumentos e os documentos enviados na fase complementar, retificou a informação inicial, ressaltando, que na verdade, o Poder Executivo deixou de repassar ao INSS o montante de R\$ 1.279.483,77 (um milhão, duzentos e setenta e nove mil quatrocentos e oitenta e três reais e setenta e sete centavos).

Contudo, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, considerando a Certidão Negativa de Débito e em acatamento à modulação firmada pelo Pleno deste Tribunal de Contas, por meio do Parecer Prévio de nº 35/2019, sanou a irregularidade.

A 6ª Procuradoria de Contas/MPjuntoTCE/CE, considerando a decisão do Pleno deste TCE, que modulou o entendimento quanto à documentação supra até o exercício de 2018, opinou por simples censura.

Além disso, ressaltou também a decisão do Pleno deste TCE, “*que modulou o entendimento quanto à documentação supra até o exercício de 2018, opinamos por simples censura*”.

Ante exposto, ressalto que deixar de repassar integralmente ao INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária é, consoante jurisprudência sedimentada no Pleno deste TCE/CE, irregularidade grave e bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo, exceto se houver Certidão Positiva com Efeitos de Negativa de Débitos relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União – ocasião em que o Pleno deste Tribunal, por força do art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019)26, c/c o art. 23 da LINDB27, deixa de considerar, ao menos até o exame das contas de governo alusivas ao exercício de 2019, a irregularidade em questão bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo do

respectivo município. No particular, merece registro o entendimento jurisprudencial, sendo oportuno reportar-se aos seguintes julgados:

**PARECER PRÉVIO N° 003/2019-PLENO PROCESSO N° 6981/12 RELATOR:  
CONSELHEIRO RHOLDEN QUEIROZ**

Portanto, com fundamento nos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e nas disposições da Lei nº 13.655/2018, acolho as razões aduzidas pela defesa por ocasião da sustentação oral e em Requerimento de Modulação dos Efeitos (fls. 1199/1211), considerando que, até o exercício de 2017, a jurisprudência dominante no extinto TCM/CE era no sentido de que, isoladamente, a falta de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas, embora merecesse advertência, não tinha força para ensejar a rejeição das contas, desde que o Município houvesse negociado o débito. Dessa forma, con quanto comungue com o novel entendimento firmado pelo Pleno do TCE/CE, a partir da extinção da Corte de Contas municipais, o qual impõe negativação das contas de governo ante a falta de recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas, reputo ser imprescindível o estabelecimento de uma modulação temporal dos efeitos dessa mudança de entendimento a fim de propiciar um regime de transição que evite o atingimento de fatos anteriores e, neste mister, orientar o proceder futuro do gestor público, em atenção aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Destarte, proponho uma modulação temporal no sentido de que o entendimento pacificado pelo extinto TCM/CE seja mantido até a emissão de Parecer Prévio sobre as contas dos governos municipais do exercício de 2018, de forma que o novo entendimento adotado pelo TCE/CE somente venha a ter efetiva aplicação, a partir da emissão do parecer prévio sobre as contas de governo municipais relativas ao exercício de 2019. Com efeito, afasto a irregularidade em comento para fins de negativação das presentes contas.

Esse foi também o entendimento do Pleno do TCE/CE no Processo nº 07022/2018-8 (Parecer Prévio nº 00080/2021), Processo nº 06885/2018-4 (Parecer Prévio nº 00154/2021), ambos de minha relatoria; Processo nº 12493/2018-6 (Parecer Prévio nº 35/2019), de relatoria da Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor; Processo nº 10228/2018-0 (Parecer Prévio nº 00170/2020), de relatoria do Conselheiro Luís Alexandre Albuquerque Figueiredo de Paula Pessoa e Processo nº 32639/2018- 9 (Parecer Prévio nº 00139/2021), de relatoria da Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya.

Assim sendo, considerando a **Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa relativos aos Tributos Federais e à Dívida Ativa da União constante dos autos (SAP 473)**, deixo de considerar o ato do Sr. Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, ex-Prefeito Municipal de Fortaleza (CE), que não repassou integralmente ao INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária como determinante para a desaprovação das presentes contas de governo, e recomendo à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que repasse integralmente ao

Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária, sob pena de ensejar a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas a partir da apreciação das contas de governo do exercício de 2019.

#### *DO ÓRGÃO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL*

Os repasses do Poder Executivo ao órgão de previdência municipal dos valores consignados a título de contribuição previdenciária não foram, segundo a Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE, feitos de forma integral, restando pendente o montante de **R\$ 13.432.888,70** (treze milhões e quatrocentos e trinta e dois mil e oitocentos e oitenta e oito reais e setenta centavos).

A Diretoria de Governo verificou, ainda, que o Município já possuía, para com o referido Instituto de Previdência, dívidas alusivas a exercícios anteriores que, conforme demonstrativo da Dívida Flutuante presente nos autos, totalizavam a cifra de R\$ 2.872.260,59 (dois milhões, oitocentos e setenta e dois mil duzentos e sessenta reais e cinquenta e nove centavos), sendo acrescidas no exercício em análise.

O ex-Prefeito Municipal de Fortaleza (CE) esclareceu que a indigitada diferença se refere, em suma:

(...)

Abaixo, seguem os valores encaminhados no Anexo 17 de consignação de IPM para o Poder Executivo:

SALDO ANTERIOR: 2.872.260,59

INSCRIÇÃO : 251.827.460,85

BAIXA: 241.227.997,29

SALDO FINAL: 13.471.724,15

Verifica-se uma diferença nas inscrições e baixas entre o Anexo 17 e o SIM. Tal diferença ocorreu porque o Anexo 17 está parametrizado no Sistema utilizado pela Prefeitura - Gestão de Recursos e Planejamento de Fortaleza – GRPFOR-FC – para buscar todos os débitos e créditos lançados na conta 2.1.8.8.1.01.01.00.00 - RPPS -RETENÇÕES SOBRE VENCIMENTOS E VANTAGENS. Ou seja, todos os débitos nessa conta irão ser demonstrados no Anexo XVII na baixa, e todos os créditos aparecerão na inscrição.

Desse modo, se uma receita de R\$ 100,00 (cem reais) for estornada, a conta de Consignação de IPM será debitada, como se despesa fosse. Já no envio do SIM não eram informadas as movimentações ocorridas, apenas entre contas contábeis, como reclassificações contábeis, por exemplo. Também não eram encaminhados no SIM os estornos de despesas que ocorriam no mesmo mês da consignação, sendo

encaminhados apenas os valores líquidos. Dessa forma, se somarmos os lançamentos manuais, estornos de receita e despesa, e o valor inicial aos valores encaminhados no SIM, teremos:

(...)

Encaminhamos, em anexo, o Razão da Contabilidade da Conta 2.1.8.8.1.01.01.00.00 - RPPS - RETENÇÕES SOBRE VENCIMENTOS E VANTAGENS do Poder Executivo comprovando os valores dispostos no Anexo 17.

Percebe-se que o valor que ficou para o saldo do exercício seguinte totalizou o valor de R\$ 13.471.724,15 (treze milhões, quatrocentos e setenta e um mil, setecentos e vinte e quatro reais e quinze centavos). Informa-se, portanto, que os repasses dos valores consignados são realizados até o 5º (quinto) dia útil do mês subsequente à consignação. Assim, os valores consignados em dezembro de 2017 podem permanecer para pagamentos até o mês de janeiro do exercício de 2018.

A Prefeitura Municipal de Fortaleza está cumprindo com a sua obrigação de gerenciar os recursos sob sua responsabilidade, no tocante aos repasses previdenciários e atendendo aos prazos estipulados para o pagamento do IPM. Dessa forma, segue em anexo Declaração do Instituto de Previdência que comprova a regularidade do Município quanto aos repasses das Contribuições Previdenciárias do Regime Próprio.

De igual modo, segue em anexo, o Balancete Consolidado da Prefeitura Municipal de Fortaleza, referente ao exercício de 2017 ratificando os valores informados no Anexo XVII para os Poderes Executivo e Legislativo

A Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, após analisar os argumentos e os documentos enviados na fase complementar, retificou a informação inicial, ressaltando, que na verdade, o Poder Executivo deixou de repassar ao órgão de previdência municipal o montante de **R\$ 10.609.596,44** (dez milhões e seiscentos e nove mil e quinhentos e noventa e seis reais e quarenta e quatro centavos).

Contudo, a Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE, considerando a Declaração do Instituto de Previdência, na qual informou sobre a regularidade do Município quanto aos repasses das Contribuições Previdenciárias do Regime Próprio, e o Certificado de Regularidade Previdenciária emitido pela Subsecretaria de Regimes Próprios, sanou a irregularidade.

O Ministério Público de Contas/TCE-CE, “*Considerando que foi apresentado o Certificado de Regularidade Previdenciária, e tendo em vista decisão do Pleno deste TCE, que modulou o entendimento quanto à documentação supra até o exercício de 2018, opinamos por simples censura*”.

**O ex-Prefeito de Fortaleza (CE) não conseguiu comprovar a regularidade dos repasses ao órgão de previdência municipal. Deixar de repassar integralmente ao órgão de previdência municipal os valores consignados a título de contribuição previdenciária é, consoante jurisprudência sedimentada no Pleno deste TCE/CE, irregularidade grave e bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo, exceto se houver Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP – ocasião em que o Pleno deste Tribunal, por força do art. 28-D da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), c/c o art. 23 da LINDB32, deixa de considerar, ao menos até o exame das contas de governo alusivas ao exercício de 2019, a irregularidade em questão bastante para ensejar a desaprovação das contas de governo do respectivo município.** Assim foi decidido na prestação de contas de governo do município de Pacoti, referente ao exercício de 2013, no Processo nº 12508/2018-4 (Parecer Prévio nº 00055/2019), de relatoria da Conselheira Patrícia Saboya.

**Esse foi também o entendimento do Pleno do TCE/CE** no Processo nº 12851/2018-6 (Parecer Prévio nº 00264/2021) e Processo nº 07016/2018-2 (Parecer Prévio nº 00247/2021), ambos de minha relatoria; Processo nº 12494/2018-8 (Parecer Prévio nº 00148/2020), de relatoria da Conselheira Soraia Thomaz Dias Victor; Processo nº 11257/2018-0 (Parecer Prévio nº 00069/2019), de relatoria do Conselheiro José Valdomiro Távora de Castro Júnior; e Processo nº 32639/2018-9 (Parecer Prévio nº 00139/2021), de relatoria da Conselheira Patrícia Lúcia Mendes Saboya.

Dessa forma, em consonância com os precedentes do Pleno deste Tribunal de Contas, **deixo de considerar o ato do ex-Prefeito Municipal de Fortaleza (CE) que não repassou integralmente ao órgão de previdência municipal os valores consignados a título de contribuição previdenciária como determinante para a desaprovação das presentes contas de governo, e recomendo** à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE) que repasse integralmente ao órgão de previdência municipal os valores consignados a título de contribuição previdenciária, sob pena de ensejar a emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas a partir da apreciação das contas de governo do exercício de 2019.

#### **7.4 RESTOS A PAGAR<sup>25</sup>**

25 O ideal é que a Administração Pública empenhe, liquide e pague a despesa assumida no exercício financeiro até o dia 31 de dezembro de cada ano. Para os casos em que isso não foi possível, a legislação criou a conta “restos a pagar”. Assim, restos a pagar são as despesas empenhadas que, até a data de 31 de dezembro, não foram pagas. Dividem-se em processados e não processados. Processadas são as despesas que foram inscritas em restos a pagar, liquidadas e não pagas, ao passo que as despesas não processadas, apesar de inscritas em restos a pagar, não foram sequer liquidadas.

Ao final do exercício de 2017, a **dívida flutuante relacionada aos restos a pagar representou 4,42% da RCL**, tendo o **saldo de restos a pagar oscilando** no decurso dos três últimos exercícios financeiros (conforme demonstra o quadro a seguir):

2015	2016	2017
R\$ 605.913.012,89	R\$ 158.365.663,19	R\$ 248.600.544,15

Fonte: Certificado nº 664/2018, da Diretoria de Contas de Governo/TCE-CE

Nada obstante isso, ao excluir do saldo de restos a pagar de 2016 para 2017 (R\$ 90.234.881,00) o montante de restos a pagar processados inscritos no exercício (R\$ 61.738.094,40) e a disponibilidade financeira líquida existente em 31/12/2017 (R\$ 584.229.274,35), constatou-se a **suficiência de recursos para a cobertura das despesas empenhadas, liquidadas e não pagas**.

Na informação preliminar, a Diretoria de Contas de Governo /TCE-CE entendeu irregular o cancelamento de restos a pagar processado no montante de R\$ 36.687,78 (trinta e seis mil seiscentos e oitenta e sete reais e setenta e oito centavos), visto que “*tais despesas foram inscritas como processadas, isto é, liquidadas. Portanto, os serviços, materiais ou bens já foram devidamente entregues à Administração, gerando uma dívida a curto prazo para o município*”.

Além disso, ressaltou-se que não foi localizado nos autos a Relação de Restos a Pagar Processados Inscritos no exercício em questão, descumprindo, portanto, parcialmente o inciso XII do art.5º da IN n.º 02/2013, alterada pela IN n.º 02/2015, do então TCM/CE.

Em relação ao cancelamento dos Restos a Pagar o Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra apresentou a seguinte justificativa:

a) Esclarecemos que os cancelamentos de Restos a Pagar Processados informados acima, se deram por ato dos Gestores dos Órgãos e Entidades que compõem a Administração Pública Municipal, mediante justificativas e documentos por eles apresentados que foram devidamente encaminhados na Prestação de Contas de Governo, conforme disposto no inciso XII do art. 5º da IN 02/2013 – TCM.

Ainda em relação ao procedimento de cancelamento de restos a pagar processados, informamos que os ordenadores de despesas das respectivas unidades orçamentárias, responsáveis pela gestão de suas pastas, são também os responsáveis pelo cancelamento dos restos a pagar através de ofícios, conforme documentos comprobatórios enviados na PCG e reapresentados em anexo.

Salienta-se, ainda, que o valor cancelado de Restos a Pagar Processados de R\$ 36.687,78 (trinta e seis mil, seiscentos e oitenta e sete reais e setenta e oito centavos) corresponde a aproximadamente a 0,13% (treze centésimos de por cento) do saldo de Restos a Pagar no exercício de 2017, no valor de R\$ 29.086.991,30.

Dada a insignificância da diferença apontada, podemos afirmar que esta conduta não tem materialidade, uma vez que é incapaz de lesar o bem jurídico tutelado.

Reiteramos que uma informação só pode ser considerada material, se sua omissão ou distorção tiver o condão de influenciar as decisões econômicas dos usuários, o que definitivamente não é o caso em debate.

Além de entendermos que as justificativas e documentos apresentados pelos Gestores dos Órgãos e Entidades motivam referidos cancelamentos, vale frisar que o Parecer Prévio n. 47/2016 referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Fortaleza de 2014, afastou a responsabilidade atribuída ao Chefe do Poder Executivo Municipal pelos cancelamentos.

Sobre o outro tópico, o Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra argumentou da seguinte forma:

b) Argui a Equipe Técnica do Tribunal de Contas que não foi encaminhada a relação de Restos a Pagar Processados, inscritos em 2017, no montante de R\$ 61.738.094,40 (sessenta e um milhões, setecentos e trinta e oito mil e noventa e quatro reais e quarenta centavos). No entanto, informa-se que a relação foi devidamente inserida na Prestação de Contas de Governo, conforme pode ser verificado no documento em anexo. Esclarecemos ainda, que a relação devida foi encaminhada em 2 (duas) partes em virtude do tamanho do arquivo. Sem embargo de já termos encaminhado em momento oportuno, segue novamente a relação em anexo.

O Ministério Público de Contas/TCE-CE não se manifestou especificamente sobre os apontamentos expostos na informação primeira.

A Diretoria de Contas de Governo /TCE-CE afastou a responsabilidade do Sr. Prefeito por esta questão, haja vista que o cancelamento de restos a pagar tem sido considerado por esta Corte de Contas ato de gestão<sup>26</sup>.

Ademais, sobre o outro tópico, a Diretoria de Governo contatou o envio da relação de Restos a Pagar Processados, no montante de R\$ 61.738.094,40 (sessenta e um milhões, setecentos e trinta e oito mil e noventa e quatro reais e quarenta centavos), coincidindo, portanto, com os dados dos Anexos XII e XIII do Balanço Geral.

## 8 DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações contábeis evidenciam a posição financeira, orçamentária e patrimonial das entidades do setor público, em análise dos fatos e dos atos contábeis de uma determinada gestão.

---

26 A exemplo: Processo de nº 11.249/2018-1; Processo de nº 12641/2018- 6 e Processo de nº 11363/2018-0.

Uma série de normativos conduzem à correta confecção de balanços do setor público. As regras basilares estão incorporadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como na Lei Federal nº 4.320/1964, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP/STN) e, ainda, na Instrução Normativa TCM nº 02/2015.

#### DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO<sup>27</sup>

O Balanço Orçamentário evidenciou um **déficit orçamentário** dado o montante da despesa realizada ter sido maior ao da receita arrecadada.

#### DO BALANÇO FINANCEIRO<sup>28</sup>

O Balanço Financeiro demonstrou uma **disponibilidade financeira bruta** do Poder Executivo em 31/12/2017 no valor de **R\$ 584.229.274,35**.

#### DO BALANÇO PATRIMONIAL<sup>29</sup>

A Diretoria de Contas de Governo do TCE/CE realizou a análise do Balanço Patrimonial do exercício de 2017, utilizando os quocientes econômicos e financeiros, dentre os resultados destaco:

- Que o município de Fortaleza possui capacidade financeira de honrar imediatamente seus compromissos de curto prazo utilizando apenas suas disponibilidades financeiras;
- Que o município de Fortaleza possui capacidade de pagar suas dívidas de curto prazo com os recursos circulantes;
- Que o município de Fortaleza não possui capacidade de pagar suas dívidas de curto e longo prazo com os recursos totais do ativo,
- Que o município de Fortaleza demonstrou dependência de recursos externos quando comparado ao seu patrimônio líquido.

---

27 Art. 102 da Lei nº 4.320/64. “O Balanço Orçamentário demonstrará as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.”

28 Art. 103 da Lei nº 4.320/64. “O Balanço Financeiro demonstrará a receita e a despesa orçamentárias bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extra-orçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte.”

29 Segundo o MCASP/STN, é demonstração contábil que “evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).” SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 8ª ed. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484) Acesso em: 25 jun. 2020.

## DA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (DVP)<sup>30</sup>

A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciou que o município de Fortaleza apresentou um **déficit** na ordem de R\$ 2.064.710.155,62.

## DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA (DFC)<sup>31</sup>

Foram analisadas as saídas e entradas de dinheiro no caixa durante o período de 2017 e o resultado desse fluxo, o que permitiu analisar a capacidade de gerar caixa e o uso de recursos próprios e recursos de terceiros nas atividades desenvolvidas. Ao final, o Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) permite a apreciação das fontes de geração de entrada de caixa, os itens de consumo de caixa e o saldo do caixa. A finalidade do equivalente de caixa é atender de forma rápida a compromissos de caixa de curto prazo.

A DFC evidenciou a **geração líquida de caixa e equivalente de caixa** no exercício financeiro de 2017 foi na ordem de **R\$ 18.517.130,83**.

## CONCLUSÃO

Considerando que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE/CE), por força do art. 78, inciso I, da Constituição Estadual, c/c art. 1º, inciso III, da Lei Estadual nº 12.509/1995 (com redação dada pela Lei Estadual nº 16.819/2019), apreciar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais, mediante a emissão de parecer prévio, que irá subsidiar o julgamento das contas de governo na respectiva Câmara Municipal, nos termos do art. 42, §2º da Constituição do Estado do Ceará;

Considerando que foram identificadas **falhas que ensejam a emissão de ressalvas:**

### **(DA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO):**

- Descumprimento do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

---

30 Art. 104 da Lei nº 4.320/64. “A Demonstração das Variações Patrimoniais evidenciará as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e indicará o resultado patrimonial do exercício.”

31 De acordo com o MCASP/STN, a DFC “apresenta as entradas e saídas de caixa e as classifica em fluxos operacional, de investimento e de financiamento.” SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.** 8ª ed. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:31484](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484) Acesso em: 25 jun. 2020.

**(DOS CRÉDITOS ADICIONAIS):**

- Divergências entre os valores apurados a partir das leis e dos Decretos de abertura de créditos adicionais e os registrados no SIM.

**(DA DÍVIDA ATIVA):**

- Da concessão da remissão dos créditos inscritos em Dívida Ativa;
- Solicitação de esclarecimentos sobre o valor registrado como atualização de dívida ativa.

**(DA DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA ORIUNDA DE DÉBITOS E MULTAS APLICADAS PELO TCM/CE)**

- O Gestor não promoveu a inscrição em Dívida Ativa, bem como não comprovou, através de documentos hábeis, as medidas adotadas objetivando a cobrança de tais créditos.

**(DAS DESPESAS COM A MANUTENÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE)**

- Ausência do Balancete Consolidado de Dezembro, contendo o Balancete financeiro com os dados das contas bancárias individualizados.

Considerando tudo mais que dos autos consta;

**VOTO**, em consonância com o órgão de instrução e em desacordo com o parecer ministerial, nos termos seguintes:

a) emitir parecer prévio à Câmara Municipal de Fortaleza (CE) pela **aprovação com ressalvas das contas de governo** do município, relativas ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, considerando-as **regulares**;

b) **recomendar** à Prefeitura Municipal de Fortaleza (CE):

b.1) que disponibilize integralmente as prestações de contas e os respectivos pareceres prévios no portal da transparência, em respeito ao princípio da publicidade, consagrado na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, evitando com isso causar prejuízo ao controle social das contas;

b.2) que emprenda 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;

b.3) que apresente junto às prestações de contas futuras os documentos comprobatórios quanto à remissão dos créditos inscritos a título de dívida ativa, assim como os atos administrativos a eles inerentes;

b.4) que apresente junto às solicitações de esclarecimentos em fases complementares os documentos que comprovem tais explicações;

b.5) que envie todos os documentos comprobatórios, especialmente as certidões de inscrição de dívida ativa, quando da solicitação de comprovação de inscrições de tais créditos;

b.6) que apresente junto às prestações de contas de governo todos os documentos arrolados no art. 5º da Instrução Normativa TCM/CE nº 02/2013;

b.7) que repasse integralmente ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS os valores consignados a título de contribuição previdenciária;

b.8) que repasse integralmente ao órgão de previdência municipal os valores consignados a título de contribuição previdenciária.

c) remeter os autos da presente prestação de contas à Câmara Municipal de Fortaleza para o respectivo julgamento.

Sejam notificados o Sr. Roberto Cláudio Rodrigues Bezerra, o Prefeito Municipal de Fortaleza e a Câmara Municipal de Fortaleza (CE), na pessoa do(a) seu(ua) Presidente, encaminhando-lhes cópia deste Relatório-Voto e do Parecer Prévio para as providências que julgarem cabíveis.

Expedientes necessários.

Fortaleza, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2023.

*(assinado digitalmente)*  
Conselheiro Edilberto Carlos Pontes Lima  
RELATOR