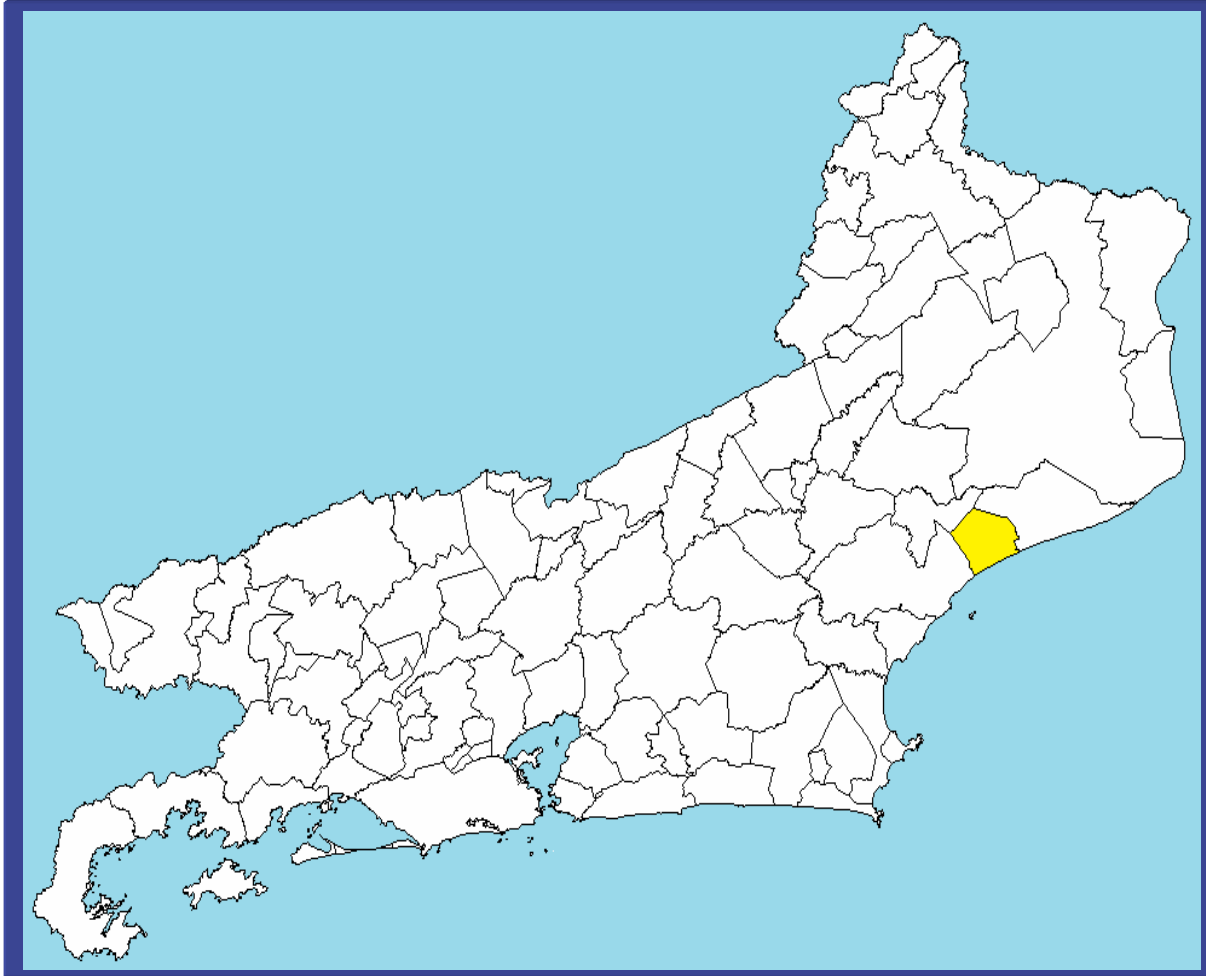
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Prefeita

Christiane Miranda de Andrade Cordeiro

Prestação de Contas de Governo do Município de Carapebus

Exercício 2017



Conselheiro Substituto

Christiano Lacerda Ghuerren

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO-SUBSTITUTO
CHRISTIANO LACERDA GHUERREN

VOTO GA-3

PROCESSO	:	**TCE-RJ Nº 216.792-4/18**
ORIGEM	:	**PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAPEBUS**
ASSUNTO	:	**PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017**
RESPONSÁVEL	:	**Christiane Miranda de Andrade Cordeiro**

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO, EM FACE DE IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES APONTADAS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA E ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. COMUNICAÇÃO A PREFEITA PARA QUE SEJA ALERTADA. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, AO MINISTÉRIO DA SAÚDE E À SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL PARA CIÊNCIA E PROVIDÊNCIAS QUE ENTENDEREM CABÍVEIS. DETERMINAÇÃO À COORDENADORIA DE AUDITORIA DE CONTAS E À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Governo do Município de Carapebus, relativa ao exercício de 2017, sob a responsabilidade da Prefeita, Sra. Christiane Miranda de Andrade Cordeiro, encaminhada a este Tribunal de Contas para Emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no artigo 125, inciso I, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, intempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, foi formalizado Ofício Regularizador – Processo TCE-RJ nº 218.643-1/18 – em apenso, apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 14.06.2018.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal, de forma intempestiva, os documentos solicitados, constituindo o Doc. TCE-RJ nº 018.445-1/18 que, após análise consubstanciada em Relatório o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas do Governo do Município de Carapebus, relativas ao exercício de 2017, em face das seis Irregularidades a seguir transcritas, com Comunicações e Expedição de Ofícios ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, ao Ministério da Saúde e à Secretaria do Tesouro Nacional para ciência e providências que entenderem cabíveis e Determinações.

IRREGULARIDADE N.º1

– A abertura de créditos adicionais ultrapassou o limite estabelecido na lei autorizativa nº 681/17, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

IRREGULARIDADE N.º 2

–- Foi constatado que, do total de créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação, R$ 1.995.908,49 (Decreto nº 2204) foram abertos sem a respectiva fonte de recurso, contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

IRREGULARIDADE N.º 3

– O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 3º quadrimestre de 2015, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2017 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea "b", inciso III, artigo 20 da citada Lei.

IRREGULARIDADE N.º4

– Utilização de 94,65% dos recursos recebidos do Fundeb em 2017, restando a empenhar 5,35%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

IRREGULARIDADE N.º 5

– O superavit financeiro do exercício de 2017 apurado na presente prestação de contas (R$329.986,38) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundeb (R$ 63.614,03), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R$266.372,35, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

IRREGULARIDADE N.º 06

Foi constatado o pagamento de despesas com pessoal (R$10.816.432,82) à conta de recursos das parcelas de royalties da produção, não excetuadas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n° 12.858/13, resultando em despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador-Geral, Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, manifesta-se, no mérito, no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo, porém, acrescenta mais uma Irregularidade nos termos a seguir transcritos:

IRREGULARIDADE N.º 7

Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, em especial as a seguir destacadas, contrariando o caráter contributivo e solidário do RPPS e RGPS, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e recebimento de recursos da compensação financeira entre RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98 e do art. 22 incisos II e III da Portaria interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00:

*a) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime **Próprio** de Previdência Social – **RPPS** (inadimplência de R$323.033,91);*

*b) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime **Geral** Previdência Social – **RGPS** (inadimplência de R$3.403.413,65);*

O *Parquet* de Contas ainda acrescenta mais uma Impropriedade com a correspondente Determinação; adiciona três subitens e exclui outros três subitens da Comunicação à Prefeita e, ainda, acrescenta duas Determinações à SGE.

Conforme previsto no § 1º do art. 45 do Regimento Interno deste Tribunal, introduzido pela Deliberação TCE-RJ nº 294, de 27.09.2018, o presente processo foi objeto de Decisão Monocrática no dia 08 de novembro de 2018, para apresentação de manifestação escrita por parte do jurisdicionado.

Para formalização da Decisão Monocrática este Tribunal expediu o Ofício PRS/SSE/CSO nº 39706/2018, de 09.11.2018, endereçado à Sra. Christiane Miranda de Andrade Cordeiro, e, ainda, publicou Edital de Convocação no DOERJ de 30/11/2018, iniciando o prazo de 10 (dez) dias para manifestação escrita e apresentação de documentos em face das irregularidades e impropriedades apontadas na Prestação de Contas sob sua responsabilidade.

Decorrido o prazo para concessão de vista do processo, a Prefeita Municipal não compareceu aos autos e não apresentou suas Razões de Defesa ou documentos em face das irregularidades e impropriedades apontadas pela Instrução e pelo Ministério Publico Especial. Em 13.12.2018, a Coordenadoria de Prazos e Diligências – CPR – encaminhou os autos ao meu gabinete para prosseguimento da instrução.

Em 26.12.2018, de forma intempestiva, o jurisdicionado encaminhou, através do eTCERJ, razões de defesa e esclarecimentos, registrados sob o Documento TCE n° 39.757-3/18.

É o Relatório.

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Inicialmente, registro que atuo nestes autos em virtude de convocação promovida pela Presidência desta Egrégia Corte de Contas, em Sessão Plenária de 17.04.2018.

Conforme relatado acima, em 26.12.2018, a Chefe do Poder Executivo Municipal, protocolizou razões de defesa complementares, por meio do Documento TCE-RJ nº 39.757-3/18, juntadas aos autos em 27.12.2018.

Ocorre que, no meu entendimento, as normas regimentais atuais desta Corte, relativas a processos de emissão de Parecer Prévio em Prestação de Contas de Governo, somente admitem, nos termos do art. 45 do Regimento Interno desta Corte, acrescentado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, de 27.09.2018, a apresentação de defesa pelo responsável no prazo improrrogável de 10 (dez) dias. Tal restrição foi comunicada ao jurisdicionado, através da decisão monocrática de 08.11.2018, abaixo transcrita (grifos):

> ***I** – Pela **COMUNICAÇÃO** à Sra. Christiane Miranda de Andrade Cordeiro, Prefeita responsável pela Prestação de Contas de Governo do Município de Carapebus, relativa ao exercício de 2017, dando-lhe ciência de que poderá obter vista deste processo na Coordenadoria Geral de Prazos e Diligências deste Tribunal e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, contados a partir da ciência desta decisão, se assim entender necessário, apresentar manifestação escrita, alertando-a de que não será admitida a apresentação de qualquer manifestação ou defesa complementar após o esgotamento do prazo fixado;*

No Documento TCE n° 39.757-3/18, o arquivo digital “PROCESSO TCE 216 792-4 201822122018 ASSINADO 22122018010508” contém as razões de defesa da Sra. Christiane Miranda de Andrade Cordeiro. No segundo parágrafo, a Sra. Prefeita menciona:

> Antes da tratativa do mérito da questão necessário salientar que a notificação processual se deu por via sistema SICODI desse Tribunal de Contas, com declaração de recebimento em 12/12/2018.

Contudo, cabe destacar os normativos que regulamentam a comunicação deste Tribunal com seus jurisdicionados, em especial, as Deliberações n° 234/2006 e n° 261/2014, que tratam respectivamente do Sistema de Comunicação Digital – SICODI e do eTCERJ.

A Deliberação n° 234, de 12 de junho de 2006, que instituiu o Sistema de Comunicação Digital - SICODI, e disciplina as comunicações entre o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e os responsáveis por órgãos jurisdicionados, através de técnicas de assinatura digital e certificação de conteúdo de mensagens eletrônicas, com alterações efetuadas pela Deliberação n° 241 de 19 de junho de 2017, dispõe, em seu art. 3°, e nos respectivos parágrafos, sobre as citações, notificações e comunicações e seus prazos (grifos):

> *Art. 3º As citações, notificações e comunicações poderão ser realizadas por meio de mensagens eletrônicas enviadas para o responsável, uma vez assinadas digitalmente.*
>
> *§ 1º Havendo prazo para prática de ato, a contagem terá início no dia útil imediatamente posterior ao da confirmação de abertura da mensagem eletrônica enviada para o responsável e encerrar-se-á à 24ª (vigésima quarta) hora do último dia de prazo certificado nos autos, conforme data e hora constantes do registro no SICODI, sendo considerada como oficial a hora do Estado do Rio de Janeiro.*
>
> *§ 2º Havendo número de telefone móvel com caixa de mensagem cadastrado pelo responsável no SICODI, com a finalidade de receber informações sobre a existência de mensagem eletrônica, o TCE-RJ enviará comunicação padrão ao número indicado, na mesma oportunidade em que for enviada mensagem eletrônica.*
>
> *§ 3º O TCE-RJ deverá providenciar publicação do termo de quaisquer dos atos previstos no caput deste artigo - no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - sempre que, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da remessa da mensagem eletrônica, não houver a confirmação de sua abertura.*
>
> *§ 4º No caso do parágrafo anterior, a contagem do prazo para a prática de ato terá início no dia útil imediatamente posterior ao da publicação.*
>
> *§ 5º É de inteira responsabilidade do remetente o teor e a integridade dos documentos enviados, assim como a observância dos prazos.*
>
> *§ 6º A tempestividade do documento será aferida pela data e hora de recebimento pelo SICODI, observando-se, rigorosamente, o limite de horário estabelecido no parágrafo primeiro.*
>
> *§ 7º Na hipótese do TCE-RJ não cientificar o responsável na forma prevista no caput deste artigo, através do SICODI, o regular chamamento ao processo se dará nos moldes constantes da Deliberação nº 204/96.*

Conforme previsto no §3° do art 3° da Deliberação n° 234, foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 30.11.2018, o Edital de Comunicação, de tal forma que, de acordo com o §4° da mesma norma, a contagem do prazo improrrogável de 10 dias iniciou em 03.12.2018, com término em 12.12.2018.

A Deliberação n° 261, de 2 de dezembro de 2014, que dispõe sobre normas

gerais acerca da implantação e do funcionamento do processo em meio eletrônico no TCE-RJ, como o da presente Prestação de Contas, reitera o procedimento de comunicação acima em seu art. 25:

> *Art. 25. As comunicações, notificações e citações efetivadas no âmbito dos processos eletrônicos serão realizadas, preferencialmente, por meio de mensagens eletrônicas enviadas aos usuários cadastrados no e-TCERJ, ressalvada a hipótese prevista no artigo 26 da presente Deliberação.*
>
> *§ 1º Havendo prazo para prática de ato, a contagem terá início no dia útil imediatamente posterior ao da confirmação de abertura da mensagem eletrônica enviada.*
>
> *§ 2º Havendo número de telefone móvel com caixa de mensagem cadastrado pelo responsável no e-TCERJ, com a finalidade de receber informações sobre a existência de mensagem eletrônica, o Tribunal enviará comunicação padrão ao número indicado, na mesma oportunidade em que for enviada mensagem eletrônica.*
>
> *§ 3º O Tribunal deverá providenciar publicação do termo de quaisquer dos atos previstos no caput deste artigo - no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro - sempre que, no prazo de 5 (cinco) dias a contar da remessa da mensagem eletrônica, não houver a confirmação de sua abertura.*
>
> *§ 4º No caso do parágrafo anterior, a contagem do prazo para a prática de ato terá início no primeiro dia útil imediatamente posterior ao da publicação.*

Destaco ainda a desídia da responsável, que reiteradamente descumpriu os prazos estabelecidos por este Tribunal para os processos de Prestação de Contas, tendo enviado o presente processo fora do prazo, assim como respondeu à notificação do Ofício Regularizador (processo TCE-RJ n.º 218.643-1/18, em apenso) também fora do prazo, conforme Certificado de Revelia n° 569/2018:

Certificado de Revelia n.º 569/2018

art.18, § 3º, do Regimento Interno, aprovado pela Deliberação n.º 167 de 10/12/92
e arts.14 e 15 da Deliberação n.º 204 de 13/06/96

Certifico que o **Srª. Christiane Miranda de Andrade Cordeiro** passa a ser considerado **revel** nos autos do processo **TCE-RJ nº 218.643-1/18** por não ter atendido a seu chamamento através da citação/notificação, materializada nas tentativas abaixo, nos termos do § 3º do artigo 17, da Lei Complementar 63, de 1º de agosto de 1990:

Ofício PRS/SSE/CSO/NP 18.650/2018 de 10/04/18, enviado em **14.6.2018** através do Sistema de Comunicação Digital (SICODI), cujo termo foi publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro **em 29.6.2018**, conforme fl. 35, considerando que não houve confirmação de sua abertura no prazo de 05 (cinco) dias, de acordo com o § 3º, do art. 3º, da Deliberação TCE-RJ nº. 234, de 12 de junho de 2006, alterada pela Deliberação TCE-RJ nº 241, de 19 de junho de 2007.

Igualmente desídia, alguns documentos encaminhados nesta Prestação de Contas estão ilegíveis, como constato pela Instrução, em seu relatório, à folha 21. O mesmo ocorreu na documentação encaminhada intempestivamente, registrada sob o Documento TCE n° 39.757-3/2018, cujos arquivos com a documentação comprobatória das razões de defesa possuem a maioria de suas páginas ilegíveis, a saber:

Documento TCE n° 39.757-3/18 Nome do arquivo encaminhado	Páginas que não se encontram legíveis
RECIBO DE ENTREGA E DOCUMENTO DIVERSOS22122018 ASSINADO 22122018010509 Total de páginas no arquivo: 47 páginas	5 a 22 – 18 páginas 26 a 36 – 11 páginas Total ilegível = 29 páginas
RECIBO DE ENTREGA E DOCUMENTO DIVERSOS22122018 ASSINADO 22122018011814 Total de páginas no arquivo: 36 páginas	7 a 20 – 14 páginas 25 a 35 – 11 páginas Total ilegível = 25 páginas

Assim, constatei a preclusão temporal das razões de defesa apresentadas através do Documento TCE nº 39.757-3/2018, em 26.12.2018, com base no art. 45, §6°. Considerando também o atraso contumaz da responsável ao longo do presente processo de Prestação de Contas, assim como a desídia ao encaminhar documentação ilegível, decidi pelo não conhecimento das razões de defesa apresentadas através do Documento TCE nº 39.757-3/2018, motivo pelo qual procedi minha análise e elaborei relatório com os documentos juntados anteriormente aos autos.

Em sequência, antes de adentrar, propriamente, no mérito das Contas de Governo sob exame, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 que, especificamente, no art. 56, estabelece que as Contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão Parecer Prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Entendeu a Suprema Corte que a Carta Magna estabeleceu uma indisfarçável distinção entre ***apreciar as Contas*** (de Governo do Chefe do Poder

Executivo, insista-se na observância obrigatória para todas as esferas da Federação) ***mediante parecer prévio***, de um lado, e, de outro lado, ***julgar as contas***.

Isto tem como consectário que o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Constituição Federal distribui competência ao Tribunal de Contas:

> **1 – não** para ***julgar as contas*** de Governo do Chefe do Poder Executivo, mas, tão-somente, para, quanto a elas, emitir ***parecer prévio***, eis que quem as julga é o Poder Legislativo por competência ***exclusiva*** *ex vi* do inciso IX do art. 49 da mesma Constituição Federal. É como consta do art. 71, I da Constituição Federal de 1988;
>
> **2 –** já quanto às Contas de Gestão (Prestação de Contas de Ordenador de Despesas) dos administradores e demais responsáveis do Poder Executivo, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário e também Ministério Público, a competência do Tribunal de Contas, aí sim, é de *julgar as contas*. É como consta do art. 71, II da Constituição Federal.

Assim, a Suprema Corte, naquela ADI 2238, julgada, repito, em 09.08.2007 – na ação que dera entrada no STF em 01.08.2000 –, decidiu que o Tribunal de Contas não julga Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, mas julga as Contas, entretanto, de todos os Ordenadores de Despesas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário bem como do Ministério Público.

Não é demais registrar que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é dotada de *"**eficácia contra todos**",* como dispõe o § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868 de 10.11.99 (que disciplina o rito das ADIs), o que equivale dizer, cumpre ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro respeitar o citado julgado do Supremo na referida ADI 2238.

Em conclusão, enquanto o Parecer Prévio das **Contas de Governo** é elaborado em um plano global, à luz da adequação financeira ao Orçamento, analisando-se os Programas de Governo de forma qualitativa e o cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, sua aprovação não significa a regularidade integral de toda e qualquer despesa

realizada pelo ente federativo em análise. Por sua vez, os julgamentos dos atos administrativos apresentados nas aferições de **Contas de Gestão** abrangem, pormenorizadamente, ato a ato, as Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas, em momentos e processos distintos do presente.

Dessa forma, serão aqui analisadas as Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo Municipal, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal, exercício de 2017.

I.1 – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Em obediência ao princípio federativo e ao princípio da simetria insculpido no art. 75 da CF, a Constituição Estadual estabelece que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – favorável ou contrário – à aprovação, por parte da Câmara Municipal, das Contas de Governo prestadas pelo respectivo Chefe do Poder Executivo dos Municípios e estabelecendo, ainda, a competência ao Tribunal de Contas para **julgar** as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidos pelo poder público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

Na competência constitucional atribuída ao Tribunal de Contas do Estado para **julgar** as Contas dos administradores, estão as Contas de Ordenadores de Despesas (atos dos quais resultem emissão de empenhos, autorização de pagamentos, suprimentos de fundos, comprometimentos ou dispêndios de recursos do setor público) dos Poderes Legislativo, Executivo – Estadual e Municipal – e do Poder Judiciário Estadual e, ainda, do Ministério Público Estadual.

Assim, a competência do TCE/RJ é exercida por força do disposto no art. 75 da Constituição Federal e com o estabelecido nos arts. 79 e 123 e nos arts. 124, 125, 127 §§1°, 2°, arts 132, 133, 309 § 3° e art. 348 da Constituição do Estado do

Rio de Janeiro; da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1.8.1990 (Lei Orgânica do TCE/RJ).

I.2 – O dever de Prestar Contas

Em sentido amplo, é a obrigação imposta a uma pessoa ou a uma entidade sujeita à fiscalização, de demonstrar que geriu ou fiscalizou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com as condições em que esses recursos lhe foram entregues.

Na Administração Pública, é a obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos e demonstrativos que expressem a situação financeira e patrimonial, bem como o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

I.2.1 – Prestação de Contas de Governo

São as Contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal.

Conforme prevê o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – favorável ou contrário – à aprovação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, verificando o cumprimento dos dispositivos Constitucionais (Educação, Saúde, entre outros) e restrições previstas na Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar Federal nº 101/2000, Leis Orçamentárias etc. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas, de cunho eminentemente técnico, somente poderá ser rejeitado pela Casa Legislativa municipal mediante voto de dois terços dos seus membros.

O Parecer Prévio do Tribunal Contas reveste-se de características de um parecer técnico, e prevalecerá se não apreciado pela Casa Legislativa no prazo fixado na legislação vigente. Portanto, se a Casa Legislativa não decidiu, pode-se

admitir que não tinha maioria de parlamentares para rejeitar o que, presumivelmente, pela Constituição, deve ser mantido, no caso prevalece o Parecer do Tribunal de Contas, ressaltando que, quando a Casa Legislativa, deixando de votar, mantém o parecer do Tribunal de Contas, está agindo dentro do escopo e da linha estabelecida na Constituição.

Ressalte-se, ainda, que a aprovação político/administrativa das Contas do Chefe do Poder Executivo pelos membros da Casa Legislativa não tem como escopo extinguir a punibilidade do responsável, ou seja, o ato ilegal não pode ser transmudado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo. Em razão disso, quando este Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constata o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, o procedimento adotado por esta Corte de Contas tem sido comunicar, imediatamente, o Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Parlamentares.

Tal procedimento está consagrado no Código de Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689, de 03.10.1940 – que, no artigo 40, assim dispõe:

> ***"Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia."***

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas de Governo não exime os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis pela guarda e movimentação de bens e valores, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas em processos de Prestação ou Tomada de Contas, sendo, nestes casos, julgados pelo próprio Tribunal de Contas.

Para que este Tribunal possa cumprir sua competência constitucional, a apreciação das Contas de Governo torna-se, especialmente, qualificada quando elaborada de acordo com as normas e parâmetros incorporados ao sistema orçamentário nacional e com os mandamentos e diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Neste sentido, deve-se considerar o entendimento mais consolidado de que é necessário, tanto quanto possível, aliar adequadas previsões orçamentárias de Receitas e Despesas, inclusive em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a uma execução orçamentária responsável e que pretenda alcançar, em última instância, o equilíbrio das Contas Públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de Finanças Públicas e orçamentação voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tornou mais abrangente a função fiscalizadora, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre Receitas e Despesas, respeito ao limite e condições, renúncia de Receitas, controle da Dívida Pública, gastos com Pessoal, Seguridade Social, Serviços de Terceiros e Restos a Pagar.

Cabe ressaltar, nos termos do artigo 58 da LRF, a previsão de que ***"a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de crédito nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para implemento das receitas tributárias e de contribuições."***

I.2.2 – Transgressões às Leis e à Constituição

As transgressões aos dispositivos das leis acarretam punições, segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade das autoridades da União e dos Estados e regula o respectivo processo de julgamento; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores; a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que dispõe sobre os crimes fiscais relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Do mesmo modo, os artigos 34 e 35 da Constituição Federal tratam de intervenção nos Estados e Municípios.

I.2.2.1 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

É a Lei Complementar Federal nº 101, de 04.05.2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, compreendendo os Poderes Legislativo, neste incluídos os Tribunais de Contas, Executivo e Judiciário e as respectivas Administrações Diretas e Indiretas, Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes, bem como o Ministério Público.

I.2.2.2 – Sanções Fiscais – LRF

As sanções fiscais são dirigidas ao ente público que descumpre preceitos da LRF e consiste na suspensão das transferências voluntárias (exceto às destinadas às Ações de Saúde, Educação e Assistência Social), contratação de Operações de Crédito e obtenção de garantias.

I.2.2.3 – Sanções Penais – LRF

As sanções penais para o responsável variam de acordo com o tipo de transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo acarretar: perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de oito anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular; cassação do mandato; detenção de três meses a três anos; reclusão de um a quatro anos; multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento de sua responsabilidade pessoal.

I.2.3 – Escrituração

I.2.3.1 – Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública, com a aplicação de normas de escrituração contábil (Código de Contabilidade Pública de 1922; Lei Federal nº 4.320, de 1964, Decreto-Lei nº 200, de 1967 e o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro - Lei nº 287/79) registra a previsão, realização

das Receitas, a fixação das Despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Controla as operações de créditos, exerce a fiscalização interna, acompanhando, passo a passo, a execução orçamentária, a fim de que ela se processe em conformidade com as normas gerais do direito financeiro. Compara a previsão e a execução orçamentárias, ressaltando as diferenças. Mostra a situação financeira do Tesouro. Aponta, em seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômico-financeiros. Revela as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária. Evidencia as obrigações, os direitos e os bens da entidade.

I.2.3.2 – Consolidação das Contas Públicas

É o processo de agregar os saldos das contas e/ou dos grupos de contas de mesma natureza, eliminando eventuais saldos em duplicidade, provenientes, principalmente, das operações intragovernamentais.

A transparência, a clareza e o fácil entendimento da escrituração das contas públicas são estabelecidos como regra importante pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo das demais normas de Contabilidade Pública contidas no Título IX, artigos 83 a 106 da Lei Federal n.º 4.320, de 17.03.1964.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prestação de Contas de Governo não mais se restringe, apenas, ao registro do que foi arrecadado e do que foi gasto. É necessário demonstrar o desempenho da arrecadação em relação às providências levadas a efeito para realização de todos os créditos devidos à Fazenda Pública.

A Lei Complementar Federal n.º 101/00, no inciso III do art. 50, dispõe sobre a escrituração e consolidação das Contas, o seguinte:

> ***"As demonstrações contábeis compreenderão isolada e conjuntamente as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente."***

Portanto, a análise das contas de governo abrange toda a administração direta e indireta municipal, não sendo alcançadas as empresas estatais não dependentes para efeito de consolidação das contas e apuração dos limites legais, por força do disposto no artigo 50, inciso III da LRF.

I.3 – Competência face a Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece normas de finanças públicas e orçamentação pautadas na ação planejada, transparência e equilíbrio. Em consequência, além da verificação da observância dos requisitos constitucionais e legais, a função fiscalizadora desta Corte na análise das Contas de Governo abrange a avaliação do atendimento aos pressupostos de uma gestão fiscal responsável e do equilíbrio das contas públicas, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, à observância de limites e condições, à renúncia de receitas, ao controle da dívida e dos gastos com pessoal, seguridade social, serviços de terceiros e restos a pagar.

O exame da atuação governamental, entretanto, não se esgota no exame da documentação enviada, recebendo subsídios dos diversos produtos da atuação deste Tribunal. É um trabalho realizado ao longo do exercício sob exame, seja por intermédio da análise de processos, tais como os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja por meio das Auditorias Governamentais e, ainda, de consultas ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

I.4 – Elementos constitutivos da Prestação de Contas de Governo

Para o cumprimento do dever de prestar contas, o Chefe do Executivo deve demonstrar a atuação governamental e seus resultados referentes ao exercício financeiro, evidenciando a realização do orçamento, dos Planos e Programas de Governo; o cumprimento dos dispositivos constitucionais e legais de gastos com Saúde, Educação, Pessoal e endividamento, dentre outros. São contas globais, que objetivam demonstrar o retrato da situação das finanças do ente.

É importante destacar que, na forma da legislação em vigor, integram as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo diversos elementos, destacando-se o relatório do Órgão Central de Contabilidade; o relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, de que trata o art. 36, §2º da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1º de agosto de 1990; balanços e demais relatórios gerenciais exigidos pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964; e demonstrativos exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Prestação de Contas de Governo submete-se a Parecer Técnico Prévio não vinculante dos Tribunais de Contas, e a julgamento definitivo, político e posterior, do Parlamento (art. 71, I c/c 49, IX, da Constituição Federal), que poderá ou não seguir as recomendações técnicas das Cortes de Contas.

II – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

II.1 – Políticas públicas

Conjunto de orientações com objetivo de dar forma ao programa de ação governamental e que condicionam a sua execução. Compreendem as intenções e diretrizes garantidas por lei que possibilitam a promoção e a garantia dos direitos do cidadão. Promovidas, geralmente, pelo Poder Público, com o objetivo de trabalhar determinado aspecto social, é importante que se diferencie os termos "público" (que atende a toda a população) e "governamental" (promovidos pelos diversos órgãos do governo). Numa sociedade verdadeiramente democrática, cidadãos participam ativamente da definição e, principalmente, do acompanhamento da implantação das políticas públicas.

II.2 – Planejamento

É a fase da administração que consiste, basicamente, em determinar os objetivos a serem alcançados, com as ações a serem realizadas, compatibilizando-as com os meios disponíveis para sua execução.

A Constituição de 1988 consagrou o planejamento como preceito basilar da Administração Pública, por várias vezes referido no texto constitucional, destacando-se o mandamento do art. 174 no sentido de ser *"**o planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado**."*

II.3 – Planejamento e gestão das ações de governo

As áreas que devem merecer especial atenção nas ações de governo são as de **planejamento** e **gestão**, pois seus desequilíbrios podem ameaçar a própria viabilidade da Gestão, com o comprometimento crescente de Receitas para o financiamento das Despesas de Custeio e a consequente redução das disponibilidades visando os investimentos para atender às demandas da população.

Requerem, por exemplo, a certeza de que haverá recursos a serem investidos em Educação, Saúde, Saneamento Básico e tantas outras atividades que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos.

Portanto, para implementar as políticas que atendam às necessidades da população, são necessários administradores públicos competentes, com capacidade para promover mudanças, maximizar e gerenciar bem o uso de informações e de recursos humanos e financeiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece um conjunto de disposições no campo das Finanças Públicas que deve merecer especial atenção dos gestores públicos. Por um lado, a LRF, ao criar um elo entre o orçamento, a programação financeira e o fluxo de caixa, além do acompanhamento, avaliação e ajuste da execução do que foi planejado e orçado, torna-se um estímulo para que se busque aprimorar a gestão dos Recursos Públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais; por outro lado, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades, não apenas para os entes da Federação, como também para as autoridades locais, além de gerar má administração, com sérios prejuízos à população.

O sucesso das administrações e o equilíbrio futuro das finanças dos entes estarão diretamente vinculados à forma como venham a ser encaminhadas essas questões, sob pena de desacreditar os administradores públicos e a lei.

Os critérios de rigor e de verdade que o Administrador Público deve impor às Contas permitirão o cumprimento, com responsabilidade, dos compromissos assumidos para que, ao final da gestão, possa apresentar-se a todos os cidadãos com a consciência do dever cumprido, já que a avaliação a ser feita pela população será pelo resultado da ação do governo, do que foi feito e do que faltou realizar.

Uma das medidas que devem ser tomadas e que pode mesmo ser considerada indispensável é a realização de um diagnóstico da realidade e uma avaliação das necessidades.

II.4 – Instrumentos de planejamento das ações de governo

A introdução do Orçamento-Programa, através da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964, foi um marco na Administração Pública Nacional, obrigando os governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) a se prepararem para uma nova etapa de gerência na aplicação dos recursos públicos. A partir de então é necessário estabelecer, através de Funções, Programas e Subprogramas, os objetivos que se queriam alcançar com cada gasto constante do Orçamento.

O Orçamento, na prática, deve operar como uma ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e de finanças, tornando possível a operacionalização dos planos, uma vez que os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha um balizamento através das disponibilidades financeiras.

Desse modo, o orçamento transforma-se num instrumento para o equacionamento do futuro em termos realísticos. A integração do planejamento com o orçamento é a ferramenta para corrigir distorções e remover empecilhos para a modernização dos métodos e processos administrativos brasileiros.

Em reconhecimento a toda a importância deste processo, os constituintes de 1988, consolidaram na nova Carta Magna, como pilares da Administração Financeira do Setor Público, o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

Entretanto, o que deve ser enfatizado no processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA não são os textos, as classificações ou as demonstrações que os integram, mas as intenções do governo e os meios para executá-las, assegurando que o planejado e o orçado se concretizem e que o orçamento deixe de ser encarado como mera peça formal de ficção e passe a ser instrumento real de planejamento e controle, orientando efetivamente as ações do governo.

Conforme comentado anteriormente, é indispensável a realização de um diagnóstico da realidade e uma avaliação das necessidades. Feito o diagnóstico, poderão as necessidades levantadas serem incluídas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo em vista que o processo de planejamento orçamentário, hoje, não se restringe, somente, ao orçamento do exercício – Lei do Orçamento Anual (LOA) -, mas abrange, também, o PPA, e a LDO. Os três instrumentos devem, necessariamente, manter-se compatíveis nos seus conteúdos.

II.4.1 – Plano Plurianual – PPA

O § 1º do art. 165 da Constituição Federal define os parâmetros básicos que deverão nortear a elaboração do Plano Plurianual de cada ente da Federação.

Através do PPA, procura-se ordenar as ações de governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, sendo três para quem elaborou e um para o seu sucessor.

Institui, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as Despesas de Capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O inciso I do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias define que o Plano Plurianual terá vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente e será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato, o que define seu período em quatro exercícios, tratando-se, portanto, de um instrumento de planejamento de médio prazo, abrangendo um período de quatro anos.

Portanto, o projeto de lei do Plano Plurianual deverá ser encaminhado pelos respectivos Governos Executivos de cada esfera governamental ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato ou conforme estabelecer cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, devendo ser restituído o projeto aprovado até o encerramento da última Sessão Legislativa do mesmo ano.

Os orçamentos anuais deverão ser compatibilizados com o Plano Plurianual. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

II.4.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Lei que compreende as metas e prioridades dos governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), incluindo as Despesas de Capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Conterá, ainda, os anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais.

Atendendo às Normas Constitucionais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disporá, ainda, sobre o equilíbrio entre Receitas e Despesas, devendo prever critérios e formas de limitação para assunção de compromissos, legislar sobre o controle de custos e a avaliação de resultados dos gastos previstos no orçamento e determinar condições e exigências para a realização de transferências a entidades públicas e privadas.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de apresentação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para cada exercício financeiro, de um Anexo de Metas Fiscais –, onde serão estabelecidos em valores correntes e constantes as Receitas e Despesas, os Resultados Nominais e Primário e o montante da Dívida Pública para os três próximos exercícios financeiros –, a LDO, tornou-se no grande instrumento de gerenciamento e da consequente aferição de resultados.

O prazo para a remessa do projeto de lei ao Legislativo é até o dia 15 de abril do ano imediatamente anterior a que se referir ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

Ao apreciar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Comissão de Orçamento e Finanças ou equivalente, em especial, e os legisladores, em

particular, deverão estar atentos, em face do disposto no art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), sem prejuízo de um exame acurado e minucioso, que o Projeto de Lei de tal magnitude sempre requer, à exigência que a LDO seja acompanhada dos Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais, os quais traduzem uma demonstração de como será alcançado e mantido o equilíbrio das finanças públicas e preservado o Patrimônio Público.

O Poder Legislativo deverá devolver o projeto aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. A vigência da LDO é de 1/1 a 31/12 do exercício a que se referir, igual a do orçamento.

II.4.3 – Lei do Orçamento Anual – LOA

Lei de iniciativa do Poder Executivo que estima a Receita e fixa a Despesa da Administração Pública. É elaborada em um exercício para, depois de aprovada pelo Poder Legislativo, vigorar no exercício seguinte. É elaborado segundo as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que integram a proposta Orçamentária.

O Orçamento Anual é o instrumento operacional da Administração Financeira de todos os entes da Administração Pública Brasileira.

Tendo como elementos balizadores o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual consolida todas as ações do Governo, monetarizando as Atividades e os Projetos, cada gasto segundo a Natureza da Despesa e atribuindo responsabilidade a todos os gestores de recursos públicos, não só pela Despesa em si, mas, também pelo objetivo a ser atingido no exercício financeiro.

Orçamento Anual compreende, pelos valores brutos, a previsão de todas as Receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a fixação de todas as Despesas que os governos (Federal, Estadual, Distrital e

Municipal) estão autorizados a executar. A elaboração do Orçamento Público é obrigatória e tem periodicidade anual.

Segundo a Lei Federal nº 4.320, de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o Orçamento Anual conterá os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, bem como a discriminação da Receita, de acordo com suas respectivas fontes, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, e Despesa, compreendendo todas as próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles, se devam realizar de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o Programa de Trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Pode conter autorização para Abertura de Crédito Adicional Suplementar. Deve ser ressaltado que a Lei de Responsabilidade Fiscal proibiu a realização de empréstimos por Antecipação de Receitas (ARO) no último ano do mandato.

O Orçamento Público deve evidenciar a origem dos recursos – se são provenientes da atividade normal ao ente público ou se ele está se endividando ou vendendo bens para conseguir recursos – e também a forma de aplicação desses recursos, apontando o montante aplicado na manutenção dos Serviços Públicos e o destinado à formação do Patrimônio Público.

Na elaboração do orçamento, deve-se considerar os Princípios da Unidade e da Universalidade. O primeiro princípio determina que a Lei do Orçamento compreenderá todos os Poderes, seus Fundos, órgãos e entidades da Administração Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, significando um único orçamento. Já o segundo princípio determina que a Lei do Orçamento Público compreenderá todas a Receitas, inclusive as de Operações de Crédito e todas as Despesas relativas à Administração Direta e Indireta, que deverão constar pelos totais, vedadas quaisquer deduções.

Dessa forma, as Receitas e Despesas são classificadas em duas categorias econômicas: Correntes e de Capital. A classificação das Receitas e das Despesas

em corrente e de Capital confere a transparência dos ingressos e dos dispêndios por categoria econômica, indicando se o ente público está capitalizando – utilizando Receitas Correntes para custear Despesas de Capital – ou descapitalizando – utilizando Receitas de Capital para custear Despesas Correntes.

Integram, obrigatoriamente, a Lei de Orçamento os seguintes quadros explicativos: I – Sumário geral da receita e despesa por Função do Governo; II – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa, segundo as Categorias Econômicas; III – Quadro discriminativo da Receita por Fontes e respectiva legislação; IV – Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. Devem acompanhar a lei, conforme o art. 2º, § 2º: I – Quadros demonstrativos da Receita e planos de aplicação dos Fundos Especiais; II – Quadros Demonstrativos da Despesa; III – Quadro Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

O exame do PPA – Plano Plurianual, da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA – Lei Orçamentária Anual ocorre nos respectivos processos de envio obrigatório ao Tribunal de Contas.

II.5 – Receita Pública

É o recolhimento de bens aos Cofres Públicos. Ingresso, entrada ou receita pública são, na verdade, expressões sinônimas, na terminologia de finanças públicas.

II.5.1 – Estimativa da Receita

A estimativa da Receita é realizada visando determinar antecipadamente o volume de recursos a ser arrecadado num dado exercício financeiro, possibilitando uma programação orçamentária equilibrada. É essencial o acompanhamento da legislação específica de cada Receita onde são determinados os elementos indispensáveis à formulação de modelos de projeção, como a base de cálculo, as alíquotas, os prazos de arrecadação e os fatores econômicos.

A Receita é estimada mediante a arrecadação de Tributos, Rendas e outras receitas, classificadas nas categorias econômicas em Receitas Correntes e Receitas de Capital, na forma da legislação em vigor.

II.5.1.1 – Receitas Correntes

São as receitas tributárias de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender às despesas classificáveis em despesas correntes. São as que aumentam a disponibilidade, afetando positivamente o Patrimônio Líquido.

II.5.1.2 – Receitas de Capital

São as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; e dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender às despesas classificáveis em Despesas de Capital. Aumentam a disponibilidade, não afetando o Patrimônio Líquido. As receitas de capital são: Operações de Crédito; Alienação de Bens; Amortização de Empréstimos; Transferências de Capital; Outras Receitas de Capital.

II.6 – Despesa Pública

No sentido amplo, é todo desembolso efetuado pela Administração Pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais – atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do Setor Público. Em sua acepção financeira, é o gasto (aplicação de recursos pecuniários, ou seja, dinheiro) para a implementação das ações governamentais.

II.6.1 – Despesas Fixadas

São aquelas que constam do orçamento e são obrigatórias pela Constituição ou lei, não podendo sofrer alterações, a não ser por lei posterior, nem deixar de serem efetivadas.

II.6.1.1 – Despesas Correntes

São despesas administrativas e operacionais da Administração Pública necessárias à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos em geral, seja através da Administração Pública Direta, seja da Administração Pública Indireta. São aquelas que não têm um caráter econômico reprodutivo e são necessárias à execução dos serviços públicos e à vida do ente, sendo assim, verdadeiras despesas operacionais. São as realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Desdobra-se em Despesas de Custeio e Transferências Correntes (Despesa). De acordo com a codificação constante em anexo à Lei nº 4.320, de 1964, as despesas correntes devem ser classificadas, iniciando-se com o dígito “3”. Ex.: 3.1.0.0 = Despesa de Custeio. Por sua natureza, as Despesas Correntes afetam negativamente o Patrimônio Líquido.

II.6.1.2 – Despesas de Capital

São despesas que resultam no acréscimo do patrimônio do Órgão ou Entidade que a realiza, aumentando, dessa forma, sua riqueza patrimonial. Despesas que diminuem a disponibilidade, sem afetar o patrimônio líquido, exceto quanto às transferências de capital. São as realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. As Despesas de Capital determinam uma modificação do patrimônio público através do seu

crescimento, sendo, pois, economicamente produtivas. Dividem-se: I – Investimentos; II – Inversões financeiras; III – Transferências de Capital, observadas suas respectivas subdivisões. De acordo com a codificação constante em anexo à Lei nº 4.320, de 1964, as despesas de capital devem ser classificadas iniciando-se com o dígito "4". Ex.: 4.1.0.0 = Investimentos. As Despesas de Capital não afetam o Patrimônio Líquido.

II.7 – Publicidade e Transparência Fiscal

Esses princípios asseguram que todos os atos dos Poderes devem ser praticados publicamente, com a participação de todos os interessados. É este mais um vetor da Administração Pública, e diz respeito à obrigação de levar ao conhecimento de todos os seus atos, contratos ou instrumentos jurídicos como um todo. Isso dá transparência e confere a possibilidade de qualquer pessoa questionar e controlar toda a atividade administrativa que deve representar o interesse público.

III – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

III.1 – Aspectos Formais

III.1.1 – Composição da Administração Municipal

Segundo os dados existentes no Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos deste Tribunal - SCAP, a Administração Municipal de Carapebus é constituída das seguintes entidades:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
✓ Prefeitura Municipal
✓ Câmara Municipal
✓ Fundo Municipal de Saúde
✓ Fundo Municipal de Assistência Social
✓ Fundo Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
✓ Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
✓ Fundo Municipal Ambiental
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
Instituto de Previdência Carapebus/PREV

III.1.2 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal

III.1.2.1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Previsto no art. 165, § 3º da Constituição Federal, é um relatório que o Poder Executivo deve publicar e demonstrar no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, com um demonstrativo orçamentário, contendo aspectos de previsão e execução de receitas e despesas, abrangendo todas as entidades pertencentes ao ente. Será acompanhado da apuração da receita corrente líquida, das receitas e despesas previdenciárias, dos resultados nominal e primário, das despesas com juros e dos pagamentos de Restos a Pagar. O descumprimento dos prazos impedirá, até que a situação seja regularizada, que os estados federados e os municípios recebam transferências voluntárias (da União aos estados e municípios e dos estados, aos seus municípios), que não seja de mandamento constitucional. Implica, ainda, a proibição de operação de crédito,

exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliaria.

III.1.2.2 – Relatório de Gestão Fiscal

É um relatório de elaboração obrigatória por parte dos entes da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município) de periodicidade quadrimestral, emitido pelos titulares dos Poderes, contendo o comparativo com os limites das despesas totais com pessoal e das dívidas consolidadas e mobiliária em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), da concessão de garantias, e das operações de crédito, inclusive por antecipação da receita. Como a verificação da RCL deve ser feita para um período de 12 meses, o Relatório de Gestão Fiscal é quadrimestral na divulgação, mas anual na apuração. O Poder Executivo e o Poder Legislativo emitirão seus Relatórios de Gestão Fiscal separadamente, observando, nos dois casos, os limites individuais por poder para os gastos com pessoal: 54% da RCL para o Executivo e 6% da RCL para o Legislativo (no caso dos municípios). O não cumprimento dos limites de pessoal e de endividamento significará punição para o ente da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município), conforme previsto na Lei Complementar (LC) nº 101/2000. Para cada caso de descumprimento de limites existem prazos para adequação e o retorno aos limites, conforme definidos no art. 23 da LC nº 101/2000. O relatório deverá ser publicado até um mês após o encerramento de cada quadrimestre pelo chefe do Poder Executivo e pelos representantes do Poder Legislativo (presidente, membros da Mesa Diretora). Para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes é facultada a periodicidade semestral.

Conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município encaminhou a este Tribunal todos os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal do exercício de 2017 e que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas do Governo.

Deve ser ressaltado que presente Prestação de Contas foi encaminhada em **15.05.2018**, portanto, de forma **intempestiva,** descumprindo assim **o** prazo fixado no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018, uma vez que a Lei Orgânica do Município não dispõe de forma diversa. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

III.1.3 – Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)

III.1.3.1 – Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2014/2017, foi instituído pela Lei Municipal nº 582/13, de 29 de novembro de 2013, e definiu as prioridades estratégicas de Governo.

III.1.3.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Quanto às Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2017, foram estabelecidas através da Lei Municipal nº 653/16, de 18 de outubro de 2016.

III.1.3.2.1 – Metas Anuais do Município

III.1.3.2.1.1 – Metas Fiscais

Integrante como anexo do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), serve para avaliação do cumprimento das Metas Fiscais dos três exercícios anteriores e para demonstrar o que está planejado para exercício vigente e para os dois seguintes em termos financeiros, envolvendo Receitas, Despesas, resultados Nominal e Primário e montante da Dívida Pública, inclusive com memória e metodologia de cálculo, além da demonstração da evolução do Patrimônio Líquido dos três últimos exercícios, da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência, da estimativa e compensação da renúncia de Receita e da margem de expansão das Despesas obrigatórias de caráter continuado.

Como a LDO é elaborada anualmente, a cada ano as metas deverão ser revistas, de forma a acompanhar o desempenho da economia. Como resultado primário e resultado nominal são produtos entre Receitas e Despesas, o ente da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município) deverá atentar para as projeções dos principais itens de Receita (tributárias, principalmente) e dos principais itens de Despesa (pessoal, custeio e investimentos).

As projeções levarão em conta os resultados realizados no exercício anterior sobre os quais incidirão parâmetros de inflação e variação real (esforço tributário, variação do PIB etc). Parâmetros de inflação e esforço (variação do PIB) sobre determinada Receita corresponderão a uma meta esperada a valores correntes. Retirando-se da projeção a inflação chega-se à projeção a preços constantes.

Compete ao Tribunal de Contas fiscalizar, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, o cumprimento das metas anuais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias: Receita Arrecadada, Despesa Realizada, Resultados Primário e Nominal e Dívida Líquida do Governo.

- **Resultado Primário**

É o resultado da subtração da Receita total, deduzidas as Receitas de Aplicações Financeiras, Operações de Créditos, Amortização de Empréstimos e Alienação de Ativos, pela Despesa total, excluídos os gastos com Juros e Encargos da Dívida, Amortização da Dívida, Concessão e Empréstimos e Aquisição de Título de Capital Integralizado.

Seu objetivo é avaliar como as Contas Públicas estão sendo organizadas, do ponto de vista do montante das disponibilidades financeiras antes da repercussão dos encargos financeiros, decorrentes dos compromissos assumidos pelo Governo.

Este resultado é considerado um dos melhores indicadores da "saúde financeira" dos entes públicos. A análise do Resultado Primário demonstra o quanto o ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) depende de recursos de terceiros para a cobertura das suas Despesas. É um indicador, portanto, de "auto-suficiência". O Resultado Primário pode apontar *deficit* ou *superavit*.

- **Resultado Nominal**

É o resultado que expressa o valor da variação da Dívida Fiscal Líquida de um determinado setor público em um período de tempo. Corresponde à variação nominal dos saldos da Dívida Interna Líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra. Obtém-se, em suma, pela diferença entre todas as Receitas Arrecadadas e todas as Despesas Empenhadas, inclusive aquelas relacionadas com a Dívida do Setor Público. Esse

resultado indica em quanto a dívida aumentou ou reduziu no exercício ou num período determinado de tempo. Representa a necessidade ou não de financiamento do Setor Público, ou seja, o incremento ou a redução da dívida fiscal líquida de um ente.

- **Dívida Pública**

É o conjunto dos débitos da Administração Pública para com terceiros, decorrente de empréstimos que podem ser de curto ou longo prazo, com o objetivo de atender às necessidades dos Serviços Públicos, em virtude de *deficits* orçamentários ou para a viabilização de investimentos ou programas sociais.

A Dívida Pública classifica-se, segundo a Lei Federal nº 4.320/64, em Consolidada ou Fundada (interna ou externa), se superior a 12 meses, e Flutuante, se inferior a 12 meses.

III.1.3.3 – Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária, para o exercício de 2017, foi aprovada pela Lei Municipal n.º 659 de 28 de dezembro de 2016, e estimou a Receita no valor de **R$ 73.123.688,94**, fixando a Despesa em igual valor.

IV – CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS

IV.1 – Demonstrações Contábeis

De acordo com a Deliberação TCE-RJ n.º 285/18, as Prestações de Contas de Governo dos Municípios devem ser apresentadas de forma consolidada, abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos Poderes do Município, assim como dos Fundos.

Registre-se que a elaboração destas demonstrações, de acordo com os procedimentos técnicos, deve ser realizada pelo Contador da Prefeitura Municipal visto que ele é o responsável pela elaboração das demonstrações contábeis, e ainda, possui todos os registros necessários para efetuar os ajustes decorrentes da consolidação.

A Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, no inciso III do artigo 50, dispõe sobre a escrituração e consolidação das contas, a saber:

As demonstrações contábeis compreenderão isolada e conjuntamente as transações e operações de cada órgão, Fundo ou entidade da Administração Direta, Autárquica e Fundacional, inclusive empresa estatal dependente. (grifamos).

Conforme definido no artigo 2º, inciso III da LRF, empresa estatal dependente é a empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária.

O Município não possui empresas estatais dependentes.

Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo Município abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, conforme disposto na

Deliberação TCE-RJ n.º 285/18, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais foram devidamente confrontados com as cópias das demonstrações contábeis enviadas.

Por fim, deve ser salientado que a análise individual das contas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, respectivamente, será efetuada, de acordo com o critério de seletividade, nos processos de Prestação de Contas Anual de Gestão, enfatizando que a manifestação desta Corte acerca do parecer prévio não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

IV.1.1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

No exame dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária referentes aos 2º, 4º e 6º bimestres de 2017, foi constatada a consolidação adequada dos dados das Unidades Gestoras do Município.

IV.1.2 – Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

No exame dos Relatórios de Gestão Fiscal de todos os períodos de 2017, foi constatada a consolidação dos dados das Unidades Gestoras do Município, também de forma adequada.

V – ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

V.1 – Orçamento do Município

O Orçamento do Município de Carapebus, para o exercício de 2017, aprovado pela Lei do Orçamento Anual nº 659, de 28.12.2016, estimou a Receita e fixou a Despesa em **R$ 73.123.688,94**, contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus Fundos, Órgãos e Entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

V.2 – Créditos Adicionais

São as autorizações para Despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento Público.

Os Créditos Adicionais, dependendo da sua finalidade, classificam-se em: Suplementares, Especiais e Extraordinários. Os Suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os Especiais visam a criar uma dotação para atender a uma necessidade não prevista no orçamento. Os Créditos Extraordinários somente serão admitidos para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os Créditos Suplementares e Especiais **dependem de lei autorizativa prévia** que, no caso do Crédito Suplementar, pode ser a própria Lei do Orçamento. Os Créditos Extraordinários são abertos por Decreto do Executivo, sem compensação, que deles dará ciência imediata ao Legislativo. Os Créditos Adicionais terão vigência no exercício financeiro que forem autorizados, salvo se o ato de autorização, quanto aos Especiais e Extraordinários, for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

V.2.1 – Abertura de Créditos Adicionais tendo como origem recursos de Superavit Financeiro do Exercício Anterior

O Superavit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, definido no § 2º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, deve ser entendido como a diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos (especiais e extraordinários) e as operações de crédito a eles vinculadas e não-arrecadadas no exercício. Corresponde a **dinheiro em caixa**, disponível, proveniente de receita realizada, maior que a despesa, em exercícios anteriores. Portanto, são os recursos financeiros disponíveis que sobraram do exercício anterior e que estão demonstrados em seu Balanço Patrimonial.

O superavit financeiro não é receita do exercício, pois se refere a exercícios anteriores, mas constitui disponibilidade para utilização de crédito adicional no exercício de referência.

Quando há superavit financeiro de exercícios anteriores, tem-se um recurso disponível para atender às despesas não fixadas ou não totalmente contempladas pela Lei Orçamentária.

A Abertura de Créditos Adicionais no exercício, tendo como origem recursos do Superavit Financeiro em valor superior ao apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, **evidencia a utilização de recursos financeiros inexistentes**, sendo seguro afirmar que o procedimento adotado não se pautou de acordo com o que preceituam os Princípios da Legalidade e da Moralidade, na conformidade do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, pois, longe de atender ao bem comum, valeu-se o Gestor de artifícios ilegais para utilização de recursos financeiros inexistentes, criando, para isso, orçamento sem submeter esse aumento ao Poder Legislativo, gerando, consequentemente, um deficit financeiro.

O Administrador não pode deixar de atender a finalidade legal pretendida pela lei. Não tem ele a disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda. Estes são inapropriáveis. O ato administrativo cujo escopo estiver divorciado do interesse público sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade.

A conduta inconstitucional e ilegal do Gestor gera prejuízos para o Município, na medida em que gasta dinheiro que o Erário Municipal não possui e cria uma dívida, com efeito de uma "bola de neve" para os orçamentos subsequentes, dívida esta que deverá ser paga, irremediavelmente, em prejuízo das necessidades e das prioridades da população.

V.2.2 – Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

O artigo 43, caput, da Lei Federal nº 4.320/64, estabelece que "***A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa***".

O § 3º do art. 43 da mesma lei dispõe sobre os créditos ***provenientes de excesso de arrecadação,*** entendido como ***o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se ainda, a tendência do exercício***. Os decretos de abertura de créditos devem ser acompanhados de demonstrativos comprovando, estatisticamente, a existência de excesso de arrecadação até determinado período do ano e a projeção indicando a tendência até o final do exercício.

Ressalte-se que, verificado deficit de arrecadação, deve o Gestor adotar medidas eficazes para que os gastos realizados permaneçam limitados à receita efetivamente arrecadada, sendo o seu descumprimento caracterizado como infração ao que dispõe o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O deficit de arrecadação pode (e deve) ser evitado pelo Gestor e sua equipe e não ao contrário, deliberar pela contínua prática da abertura de créditos adicionais suplementares, para possibilitar a realização de maiores gastos, embora cientes da indisponibilidade de recursos e da inexistência de excesso de arrecadação. Os que assim deliberarem, trilham o caminho do desrespeito à lei, da irresponsabilidade na Gestão Fiscal e da improbidade administrativa.

V.3 – Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2017 do Município de Carapebus, o Poder Executivo foi autorizado a abrir Créditos Suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de **50%** do total do Orçamento.

A Lei Orçamentária do Município prevê, no §1° do art. 2°, exceções ao limite de 50% para abertura de Créditos Suplementares:

> *§ 1º – Não oneram o limite estabelecido no caput deste artigo, as suplementações:*
>
> *a) Que não alterem o valor da dotação atribuída a cada programa de trabalho;*
>
> *b) Destinadas a suprir insuficiências nas dotações de pessoal, autorizada a redistribuição prevista no art. 66, parágrafo único, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;*
>
> *c) Destinadas a suplementação de recursos entre dotações das funções Educação, Assistência Social e Saúde;*
>
> *d) Oriundas de Excesso de Arrecadação e Superávit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior.*

As exceções podem caracterizar a possibilidade de abertura de créditos ilimitados, uma vez que o gestor poderá alterar o orçamento, indiscriminadamente, abrindo Créditos Suplementares que não oneram o limite estabelecido, o que é vedado pelo art. 167, VII da Constituição Federal.

Assim, foram fixados os seguintes limites para abertura de créditos:

Em R$

DESCRIÇÃO	VALOR
Total da Despesa Fixada	**73.123.688,94**
Limite para abertura de Créditos Suplementares: **50%**	36.561.844,47

Fonte: arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 15/05/2018.

V.4 – Alterações Orçamentárias

São as alterações realizadas no Orçamento Anual através de Créditos Adicionais abertos pelo Poder Executivo, com autorização do Poder Legislativo correspondente, para atender despesas não previstas no orçamento.

V.4.1 – Decretos de Abertura de Créditos Adicionais

V.4.1.1 – Autorizados pela Lei Orçamentária Anual – LOA

Tendo como referência a Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA, apresentada pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou quadro com as alterações orçamentárias no exercício, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de **R$28.135.322,79**, encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, conforme, resumidamente, se demonstra:

Em R$

SUPLEMENTAÇÕES			
ALTERAÇÕES	**FONTE DE RECURSOS**	Anulação	25.960.088,66
		Superavit	2.175.234,13
(A) Total das Alterações			**28.135.322,79**
(B) Créditos não considerados (Exceções previstas na LOA)			**0,00**
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			**28.135.322,79**
(D) Limite autorizado na LOA			36.561.844,47
(E) Valor total dos créditos abertos acima do Limite da LOA = (D – C)			- - - - - - - -

Fonte: arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 15/05/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA – Quadro A.1" anexado em 18/07/2018.

V.4.1.2 – Abertura de Créditos Adicionais autorizados por leis específicas

No que concerne aos Créditos Adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, tendo como referência a Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais apresentada pela Administração Municipal, elaborou-se quadro demonstrativo reproduzido a seguir, concluindo que a abertura de Créditos Adicionais ultrapassou o limite do valor estabelecido na Lei Municipal Autorizativa nº 681/17, NÃO observando o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal. O total de créditos abertos acima do autorizada pela referida lei foi de R$3.007.660,07, o que representa 4,1% do Orçamento do município. Assim, diante do exposto, considero tal fato uma Irregularidade, e assim será considerada na conclusão deste Relatório.

Lei n.º	Valor (R$)	Decreto n.º	Fonte de recurso					Tipo de crédito (1)
			Superavit	Excesso de arrecadação		Anulação	Operações de crédito	
				Convênios	Outros			
662/17	350.000,00	2093	341.250,00			8.750,00		E
663/17	120.000,00	2098	10.094,99			109.905,01		S
664/17	101.017,93	2099	101.017,93					S
681/17		2145			2.298.500,00			S
681/17		2150			1.203.373,02			S
681/17		2152			426.300,00			S
681/17		2158			366.000,00			S
681/17		2167			260.500,00			S
681/17	**7.323.211,55**	2169			3.868.800,00			S
681/17		2176			122.200,00			S
681/17		2187			741.314,06			S
681/17		2188			167.863,23			S
681/17		2212			744.176,69			S
681/17		2213			131.844,62			S
subtotal	**7.323.211,55**				**10.330.871,62**			--
688/17	397.192,80	2194			397.192,80			S
691/17	1.995.908,49	2204			1.995.908,49			E
Total	**10.287.330,77**	**Total**	**425.362,92**	**--**	**12.723.972,91**	**118.655,01**	**--**	**--**

Fonte: arquivo digital "08. Relação dos Créditos Adicionais com base em Leis Específicas – Quadro A.2" anexado em 18/07/18

(1) Tipo de crédito: E – Especial; S – Suplementar.

V.4.2 – Análise das Fontes de Recursos

V.4.2.1 – Exame das Fontes de Recursos para abertura de Créditos Adicionais realizado pela Instrução

Após exposição de seu entendimento, o Corpo Instrutivo elaborou o quadro demonstrativo reproduzido a seguir, com o propósito de evidenciar o Resultado Orçamentário apresentado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de deficit financeiro:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	**Valor - R$**
I - Superavit do Exercício Anterior	0,00
II - Receitas Arrecadadas	81.178.022,77
III - Total das Receitas Disponíveis (I+II)	**81.178.022,77**
IV - Despesas Empenhadas	83.952.769,42
V - Aporte Financeiro (extraorçamentáro) ao Instituto de Previdência	0,00
VI - Total das Despesas Realizadas (IV+V)	**83.952,769,42**
VII - Resultado Alcançado (III-VI)	**-2.774.746,65**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ nº. 209.011-5/17; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis

Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 e Balanço financeiro do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018).

Nota: superavit do exercício anterior, excluídos os resultados do RPPS e Legislativo.

Em conclusão, o Corpo Instrutivo manifestou-se da seguinte forma:

> *"Ao final do exercício o município registrou um resultado negativo, já considerados todos os recursos disponíveis e todas as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais. Desse modo, é necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso, descumprindo, assim, as normas legais pertinentes."*

Dessa forma, são demonstradas, a seguir, as alterações orçamentárias efetuadas pelo Município, tendo como base as Fontes de Recursos indicadas nos respectivos decretos de abertura de créditos adicionais.

V.4.3.1 – Abertura de Créditos Adicionais por SUPERAVIT FINANCEIRO

A análise quanto à comprovação da existência de superavit financeiro é realizada com base no Balanço Patrimonial do exercício anterior, de cada entidade que compõe a Administração Municipal em cujo crédito foi aberto, bem como verificando-se as respectivas fontes de recursos.

Para tanto é necessário que haja demonstrativos contábeis, como o Balanço Patrimonial e balancetes, registrando o total do Ativo e do Passivo de cada entidade e de cada fonte informada, comprovando o Superavit Financeiro utilizado para a abertura dos Créditos Adicionais, em conformidade com o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

Deve-se ressaltar que a contabilização mais adequada de todos os fatos contábeis na Administração Pública permitirá a identificação das Fontes de Recursos utilizadas, garantindo, assim, o melhor acompanhamento e controle, caracterizando um instrumento essencial de transparência.

Objetivando verificar o cumprimento dos dispositivos legais, o quadro a seguir espelha, de forma resumida, os decretos de abertura de Créditos Adicionais, no valor total de R$ 2.627.5697,05, cuja Fonte de Recurso indicada para abertura foi o *superavit financeiro* do exercício anterior, discriminados na relação de créditos adicionais com a Fonte Superávit Financeiro (quadro A4):

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc)	SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo digital
2073	6.637,16	Ordinário	31.680,68	14-15/05/2018
2083	1.087.909,97	PAB	1.087.909,97	
2083	355.388,94	VIGSAU	355.388,94	
2093	341.250,00	Convênios	427.472,24	
2098	10.094,99	OUTSUS	10.094,99	
2099	60.001,77	PAHI	60.001,77	
2099	41.016,16	ESPREG	41.016,16	
2100	429.008,29	PSB	429.008,29	
2118	27.302,90	PNAE	27.302,90	
2118	3.225,86	PNAF	3.225,86	
2118	10.068,05	PEJA	10.068,05	
2177	255.692,96	TFAF	255.692,96	
TOTAL	**2.627.597,05**		**2.738.862,82**	**--**

Fonte: arquivo digital "14. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Superávit Financeiro' – QUADRO A.4 anexado em 15/05/2018" e Arquivo digital "6 – Lei dos Orçamentos Anuais anexado em 18/07/2018".

Conforme demonstrado no quadro anterior, e em face do que dispõe o parágrafo único do art. 8º da LRF, constatou-se a apuração de superávit financeiro suficiente nas respectivas fontes de recursos, ficando comprovada, portanto, **a existência de recursos disponíveis** para abertura dos Créditos Adicionais, conforme disposto no art. 43, §1º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64, sendo **observado**, portanto, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

V.4.2.1 – Abertura de Créditos Adicionais por EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

V.4.2.1.1 – Fonte Convênios

Os créditos adicionais abertos pela Fonte Convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da Fonte no ato da abertura do crédito.

Verificou-se que não foram abertos créditos por excesso de arrecadação na Fonte Convênios, conforme consta no arquivo digital "16. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Convênio' – Quadro A.6", anexado em 15.05.2018.

V.4.2.1.2 – Fonte Excesso - Outros

Na verificação dos critérios legais para abertura de créditos adicionais tendo como indicação de fonte de recursos o superávit financeiro, há que se considerar o disposto no art. 8º, parágrafo único da LRF, quanto à determinação de que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação.

Dessa forma, qualquer excesso de arrecadação, desde que não seja verificado na Fonte Ordinária de Recursos, somente poderá ser direcionado, na eventual abertura de crédito adicional, ao objeto de sua vinculação.

Conforme evidenciado no quadro a seguir, verificou-se que foram abertos créditos adicionais no montante de R$ 12.723.972,91, sendo indicado como Fonte de Recursos o Excesso de Arrecadação:

DECRETO Nº	VALOR R$	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc)
2145	2.298.500,00	Royalties
2150	1.203.373,02	Ordinários
2152	426.300,00	Royalties
2158	366.000,00	Royalties
2167	260.500,00	Royalties
2169	3.868.800,00	Royalties
2176	122.200,00	Royalties
2187	741.314,06	Royalties
2188	167.863,23	FEP
2194	397.192,80	MAC/SUS
2204	1.995.908,49	RPPS
2212	744.176,69	PAB/SUS
2213	131.844,62	VIGSAU/SUS
TOTAL	**12.723.972,91**	--

Fonte: arquivo digital ”15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte “Excesso de Arrecadação”– Quadro A.5” anexado em 18/07/2018.

Observou-se que na abertura de Créditos por Excesso de Arrecadação através dos Decretos n.ºs 2145, 2150, 2152, 2158, 2167, 2169, 2176, 2187, 2188, 2212 e 2213 foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, conforme consta do Anexo I da Lei Municipal n.º 681/17 (arquivo digital “06 Lei dos Orçamentos Anuais”, anexado em 18.07.18), entretanto, os dados constantes do referido anexo não se encontram legíveis.

É importante destacar que dentre os referidos Créditos Adicionais abertos, os Decretos relacionados no quadro a seguir apresentam Fonte de Recurso Vinculada, **cujo excesso de fato ocorreu**, portanto, de acordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal:

DECRETO Nº	VALOR – R$	FONTE UTILIZADA	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R$)
2212	744.176,69	PAB/SUS	814.720,40
2213	131.844,62	VIGSAU/SUS	136.784,02
TOTAL	**876.021,31**	**--**	**951.504,42**

Fonte: arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação"– Quadro A.5" anexado em 18/07/18 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/18).

Verificou-se, ainda, que foram abertos Créditos Adicionais com base na Fonte "Ordinário", "ROYALTIES" e "FEP", mediante os Decretos nºs 2145, 2150, 2152, 2158, 2167, 2169, 2176, 2187 e 2188, totalizando **R$ 9.454.850,31.**

Dessa forma, apresenta-se a seguir, a apuração do excesso de arrecadação do exercício na Fonte Tesouro, a qual engloba todos os recursos acima referenciados:

Receitas diversas	Previsão inicial (LOA)	Arrecadação	Resultado
Tributária	2.074.539,53	2.236.416,28	161.876,75
Patrimonial (excluídas as relativas a recursos vinculados)	850.186,60	502.529,67	(347.656,93)
Serviços	7.137,06	21.324,87	14.187,81
FPM	11.077.656,30	11.616.866,04	539.209,74
ITR	2.691,90	9.079,43	6.387,53
Royalties	20.922.709,34	26.529.148,96	5.606.439,62
ICMS desoneração	103.678,96	110.365,16	6.686,20
Outras transferências da União	54.079,71	0,00	(54.079,71)
ICMS	29.674.238,31	31.315.909,12	1.641.670,86
IPVA	795.415,43	744.005,54	(54.409,89)
IPI exportação	606.795,49	673.787,52	66.992,03
CIDE	51.433,48	56.130,57	4.697,09
Transferência cota parte compensação financeira	940.121,46	1.463.137,38	523.015,92
Multas e juros de mora	224.017,19	273.573,01	49.555,82
Receita da dívida ativa	88.696,74	343.492,78	254.796,04
Outras receitas correntes (incluir nesta rubrica receitas de indenizações, restituições, outras, se houver)	14.004,36	0,00	(14.004,36)
Receitas diversas	281.038,54	1.882.391,05	1.601.352,51
Total das receitas	**67.768.440,40**	**77.778.157,38**	**0,00**
Dedução para o FUNDEB	8.459.575,65	8.701.531,95	(241.956,30)
Dedução/Outras receitas	0,00	0,00	0,00
Excesso apurado na Fonte Tesouro	**59.308.864,75**	**69.076.625,43**	**9.767.760,68**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/18).

Conforme demonstrado no quadro anterior, constatou-se que **houve** excesso de arrecadação apurado na Fonte Tesouro, **suportando**, desta forma, a abertura dos créditos em comento, de acordo, portanto, com o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

No que se refere ao Decreto n.º 2194, não foi encaminhada a documentação do cálculo de apuração da tendência de excesso. Entretanto, constatou-se que também **houve** excesso de arrecadação apurado na Fonte, **suportando**, desta forma, a abertura do crédito em comento, portanto, de acordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme a seguir demonstrado:

DECRETO Nº	VALOR – R$	FONTE UTILIZADA	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R$)
2194	397.192,80	MAC/SUS	399.508,55

Fonte: arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação"– Quadro A.5" anexado em 18/07/18 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/18).

Finalmente, devido à inconsistência do cálculo de apuração da tendência de excesso de arrecadação constante da Lei Municipal n.º 691/17 (arquivo digital "06 Lei dos Orçamentos Anuais", anexado em 18.07.18) que autorizou a abertura de crédito adicional mediante o Decreto n.º 2204, no total de **R$ 1.995.908,49**, na Fonte Vinculada RPPS, apurou-se:

DECRETO Nº	VALOR – R$	FONTE UTILIZADA	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R$)
2204	1.995.908,49	RPPS	129.075,88

Fonte: arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação"– Quadro A.5" anexado em 18/07/18 e Anexo 10 - RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis Órgão de Previdência" anexado em 15/05/18).

Diante do evidenciado, conclui-se que os Créditos Adicionais abertos por Excesso de Arrecadação, no montante de **R$ 1.995.908,49** (Decreto n.º 2204), foram abertos sem a respectiva Fonte de Recurso, **contrariando** o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal constituindo, portanto, uma **Irregularidade**, e assim será considerada na conclusão deste Relatório.

O Decreto nº 2204, de 22 de novembro, abriu créditos devido à implantação do RPPS municipal a partir de outubro de 2017. Ocorre que a própria gestão que estimou os recursos a serem arrecadados com as contribuições previdenciárias, foi a responsável por deixar de repassar os recursos ao respectivo fundo.

Destaco tal fato como duplamente grave, visto que, restando pouco mais de um mês para o encerramento do exercício, havia visibilidade suficiente sobre a situação financeira do município para avaliar que não seria possível repassar os recursos ao fundo, e, portanto, evitar que os créditos adicionais fossem abertos.

V.4.3 – Demonstrativo das alterações no Orçamento

Durante o exercício, ocorreram alterações orçamentárias em razão da abertura de Créditos Adicionais, resultando em um Orçamento Final de **R$ 88.475.258,90,** representando um acréscimo de **20,99%** em relação ao Orçamento Inicial, conforme evidenciado a seguir:

Em R$

DESCRIÇÃO		VALOR
(A) **ORÇAMENTO INICIAL**		**73.123.688,94**
(B) **Alterações:**		**41.430.313,63**
Créditos Suplementares	39.084.405,14	
Créditos Especiais	2.345.908,49	
(C) **Anulações de Dotações**		**26.078.743,67**
ORÇAMENTO FINAL APURADO (A+B-C)		**88.475.258,90**
Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64		88.500,728,10
DIVERGÊNCIA ENTRE O ORÇAMENTO APURADO E OS REGISTROS CONTÁBEIS		**-25.469,20**
Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2017		88.475.728,10
DIVERGÊNCIA ENTRE O ORÇAMENTO APURADO E O RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		**-469,20**

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, processo TCE-RJ n.º 207.410-3/18.-

Conforme demonstrado, o valor do orçamento final apurado não guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado, e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VI – ANÁLISE DOS RESULTADOS

Gestão Orçamentária

A análise deste item será efetuada com base no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 – e no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 -, uma vez que os dados orçamentários encontram-se ali consolidados.

- **Receita Orçamentária**

São todas as Receitas arrecadadas, excetuados os Depósitos de Terceiros e as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária.

VI.1 – Receita

VI.1.1 – Previsão e Arrecadação

A Receita arrecadada no exercício foi de **R$ 81.307.098,65**, portanto, acima da previsão que era de **R$ 73.123.688,94**, gerando, em consequência, uma variação positiva de **R$ 8.183.409,71**, que representa um acréscimo de **11,19%** em relação ao total da arrecadação prevista.

O quadro a seguir demonstra o comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2017 em comparação com a previsão inicial:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017				
Natureza	Previsão R$	Arrecadação R$	Variação	
			R$	Percentual
Receitas Correntes	72.031.688,94	81.228.266,69	9.196.577,75	12,77%
Receitas de Capital	1.092.000,00	0,00	-1.092.000,00	-100,00%
Receita Intraorçamentária	0,00	78.831,96	78.831,96	-
Total	**73.123.688,94**	**81.307.098,65**	**8.183.409,71**	**11,19%**

Fonte: Previsão inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 15/05/2018 e 18/07/2018, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados") anexado em 15/05/2018.

Nota: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

A Receita Arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis não apresenta divergência do consignado no Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

O Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017 registra uma receita arrecadada consoante com a evidenciada nos demonstrativos contábeis.

VI.1.1.1 – Receita por habitante

Com vistas à apuração da capacidade de arrecadação *per capita*, é demonstrado, a seguir, a receita corrente efetivamente arrecadada por número de habitantes, já excluída a receita do RPPS:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES 2017		
Receita corrente (A)	**N.º de habitantes (B)**	**Receita por habitante (C) = (A/B)**
R$ 81.099.190,81	**15.568**	**R$ 5.209,35**

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e IBGE *apud* Decisão Normativa n.º 162/2017 – TCU (Arquivo digital "Decisão Normativa 162 – 2017, anexado em 16/08/2018).

Na comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2016 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o Município ficou acima da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a Capital), ocupando a **12ª** posição, como segue:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2016				
Município Valor R$	**Média dos 91 municípios R$**	**Valor da maior arrecadação R$**	**Valor da menor arrecadação R$**	**Posição em relação aos 91 municípios**
4.608,81	2.400,27	7.744,20	889,39	**12ª**

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17 e banco de dados da SSR

No que refere à receita tributária diretamente arrecadada pelo Município, IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, dívida ativa, multa e juros, com base nas receitas arrecadadas em 2016 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o Município ficou abaixo da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), ocupando a **66ª** posição, conforme demonstrado a seguir:

RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2016				
Município Valor R$	Média dos 91 municípios R$	Valor da maior arrecadação R$	Valor da menor arrecadação R$	Posição em relação aos 91 municípios
222,26	594,38	3.348,41	86,37	**66ª**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17 e banco de dados da SSR.

VI.1.1.2 – Análise da arrecadação

O comportamento das Receitas Tributárias arrecadadas pelo Município em decorrência do seu poder de tributar (arrecadação de tributos – impostos, taxas e contribuição de melhoria – e respectivos adicionais), representou **2,75%** em relação à Receita total, percentual inferior ao apurado no exercício anterior.

Além das receitas arrecadadas em decorrência do seu poder de tributar, o Município recebeu transferências no montante de R$ 75.259.816,98. As Receitas de Transferências constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, respondendo, no caso em análise, por **92,56%** da Receita total do exercício de 2017, percentual inferior ao apurado em 2016 que foi de **93,52%**.

O comportamento das Receitas Orçamentárias apresentou, no período 2016/2017, a seguinte evolução:

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
Descrição	Valor arrecadado em 2017 R$	Evolução das Receitas em relação à Receita Total	
		2017	2016
Receitas Tributárias	2.236.416,28	**2,75%**	3,68%
Receitas de Transferências	75.259.816,98	**92,56%**	93,52%
Outras Receitas	3.810.865,39	**4,69%**	2,80%
(-) Deduções da Receitas - outras	0,00	**0,00%**	0,00%
Receita Total	**81.307.098,65**	**100,00%**	**100,00%**
(-) Receitas Intraorçamentárias	78.831,96	- - - - - - -	- - - - - - -
Receita Efetivamente Arrecadada	**81.228.266,69**	**- - - - - - -**	**- - - - - - -**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17.

VI.1.1.3 – Dívida Ativa

É a inscrição que se faz em conta de devedores de importâncias relativas a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados, mas não cobrados ou não recebidos no exercício de origem. Constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição.

VI.1.1.3.1 – Receita da Dívida Ativa

As contas de dívida ativa tributária e não tributária são destinadas ao registro das inscrições, atualizações e baixas dos créditos devidos à fazenda pública pelos contribuintes, acrescidos dos adicionais e multas, não cobrados ou não recolhidos ao erário.

A inscrição, cobrança e cancelamento da Dívida Ativa Municipal, nos exercícios de 2016 e 2017, apresentou a evolução evidenciada a seguir.

Verificou-se um aumento do saldo da Dívida Ativa na ordem de **124,14%** em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

DÍVIDA ATIVA		
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR - 2016 (A)	SALDO ATUAL - 2017 (B)	VARIAÇÃO % C= B/A
R$ 19.016.799,72	R$ 42.624.601,35	**124,14%**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17 e Balanço Patrimonial Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

O valor cobrado no exercício de 2017 representou, somente, **2,40%** do saldo existente em 2016, como segue:

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR - 2016 (A)	VALOR ARRECADADO EM 2017 (B)	EM % C= B/A
R$ 19.016.799,72	R$ 456.310,80	**2,40%**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018)

Nota: No valor arrecadado, foi incluído o montante referente às multas e juros.

Foi encaminhada informação das providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas foram

detalhadas no documento constante do arquivo digital “55. Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação”, anexado em 15.05.2018.

VI.1.2 – Renúncia de Receitas

São benefícios que correspondem ao tratamento diferenciado dado aos contribuintes, que importe em redução de valores de tributos. A renúncia de Receita compreende: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

VI.1.3 – Concessão de benefícios que importem em renúncia de receitas

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual importem em renúncia de Receita, além de atender aos pressupostos de interesse público justificadores, deverá: 1) estimar o impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; 2) atender, obrigatoriamente, ao disposto na LDO; 3) comprovar que a renúncia de Receita foi considerada na estimativa da Receita da Lei Orçamentária Anual e demonstrar que a medida não afetará as metas de resultados fiscais previstos no Anexo de Metas Fiscais. Alternativamente à demonstração relativa às metas de resultados fiscais, poderá adotar medidas de compensação, exclusivamente, na área tributária.

VI.1.4 – Receitas de competência do Município

As receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo Município em comparação ao total da Receita Corrente, excluídas as do Regime Próprio de Previdência Social, representaram **4,31%** do total, como demonstrado a seguir:

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Arrecadação
1112.01.00 - ITR diretamente arrecadado	0,00
1112.02.00 – IPTU	294.274,96
1112.04.00 – IRRF	763.948,47
1112.08.00 – ITBI	27.521,98
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	1.062.929,47
1120.00.00 - Taxas	87.741,40
1130.00.00 - Contribuição Melhoria	0,00
1230.00.00 - Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	658.478,13
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
1911.00.00 - Multa e juros de mora dos tributos	146.049,73
1913.00.00 - Multa e juros de mora da dívida ativa dos tributos	112.818,02
1931.00.00 - Dívida ativa de tributos	343.492,78
(A) Subtotal	**3.497.254,94**
(B) Deduções da Receita	0,00
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	**3.497.254,94**
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	81.099.190,81
(E) Percentual alcançado (C/D)	**4,31%**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

VI.1.4.1 – Auditorias de Diagnósticos da Gestão Tributária

Objetivando diagnosticar a gestão de todos os impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (Cosip), a Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) executou, nos exercícios de 2014 a 2016, Auditorias Governamentais nos 91 municípios jurisdicionados.

Nos tópicos seguintes, são elencados os resultados das auditorias e a estratégia de controle e monitoramento adotada pela Coordenadoria de Controle da Receita (CCR).

VI.1.4.1.1 – Auditorias de Gestão do ISS, do IPTU e do ITBI

No caso das auditorias de gestão dos impostos de competência municipal, a estratégia de controle adotada tem como premissa fundamental de efetividade o reconhecimento da necessidade de estruturação de ações, capitaneada pelo(a) Chefe do Poder Executivo – como Superintendente maior da arrecadação tributária do Município -, que culminou em determinação plenária para elaboração de Planos de Ação para elisão das irregularidades ou para aproveitamento de oportunidades de melhoria / ganhos de eficiência.

No quadro a seguir, estão listadas as irregularidades e das ineficiências identificadas na gestão do ISS, do IPTU e do ITBI do Município:

Gestão do ISS processo TCE-RJ 218.969-5/14	**Gestão do IPTU e do ITBI** processo TCE-RJ 218.999-2/15
Fiscalização de tributos exercida por agente incompetente. Verificou-se a existência de agentes públicos que executam fiscalização do ISS, que não foram admitidos por concurso público para carreira específica ou cargo específico de fiscalização tributária	O município não comprovou que a PGV vigente foi elaborada por profissionais habilitados para a atividade técnica de avaliar imóveis, utilizando-se das boas práticas reconhecidas e aceitas para o exercício dessa função (NBRs 14653-1 e 14653-2 da ABNT)
Desvio de função dos fiscais de tributos. Constatou-se que o único fiscal de tributos investidos no cargo, encontrava-se exercendo funções diversas das de atividade fiscalizatória	Verificou-se na legislação municipal a ausência de previsão da progressividade fiscal graduada das alíquotas de IPTU em função do valor dos imóveis.
Ausência de implantação de módulo específico para a fiscalização do ISS no Sistema informatizado de controle da arrecadação/gestão do ISS, necessário para registrar e emitir todos os documentos, informações e resultados de ações fiscais realizadas, de modo a possibilitar o acompanhamento do gestor sobre os atos de fiscalização	Legislação referente ao IPTU não disponível no site do município
Inexistência de viatura exclusiva para a realização de atividades do setor de fiscalização do ISS	Legislação referente ao ITBI não disponível no site do município
Município não registra a execução das despesas com modernização e aparelhamento da administração tributária na subfunção específica 129 – Administração de Receitas, estabelecida pela Portaria MPOG 42/99	Existência de obrigação acessória que institui o pagamento do ITBI antecipado ao fato gerador
Inexistência de publicação das medidas de combate à evasão e sonegação de tributos a serem apresentadas junto com o desdobramento das receitas em metas bimestrais	Cadastro imobiliário não fidedigno. Constatou-se que o número total de unidades imobiliárias autônomas constantes do cadastro imobiliário do município era menor que o número de domicílios particulares permanentes urbanos, levantado pelo IBGE quando da realização do Censo Demográfico de 2010, sem que o ente tenha realizado um recadastramento geral desde então
Inexistência de planejamento da fiscalização do ISS. Constatou-se que, no município, o planejamento das fiscalizações não está formalizado em um instrumento, como uma programação das fiscalizações ou um plano de fiscalizações	Constatou-se a ausência de fatores de correção definidos na norma municipal para a apuração da base de cálculo do IPTU. Em análise do sistema do cadastro imobiliário, não há registros de todos os fatores, gerando valores incorretos de lançamentos do imposto
Inexistência de instrumento legal de autorização para a realização de ação fiscal em diligência externa, não garantindo a vinculação da atividade fiscalizatória, possibilitando a ocorrência de ações arbitrárias dos agentes fiscais	Inexistência, nos últimos 3 (três) anos, de arbitramentos de base de cálculo de ITBI em valor superior ao valor venal utilizado como base de cálculo do IPTU (VVI), indicando a não implementação de regular avaliação, para fins de tributação, dos imóveis objeto de transmissão no município - principal procedimento de fiscalização do imposto, imponível à administração em virtude do dever de maximizar a efetiva arrecadação dos tributos de sua competência
Inexistência do Termo de Início de Ação Fiscal. Constatou-se que o fiscal de tributos não lavra documento que formalize o início da ação fiscal, necessário para fixar prazo máximo para conclusão das ações fiscais e para excluir a espontaneidade do sujeito passivo em relação a	Ocorrência de dispensa de pagamento de IPTU para imóvel locado a pessoa jurídica imune, sem lei isentiva, resultando em reconhecimento de imunidade irregular

Gestão do ISS processo TCE-RJ 218.969-5/14	**Gestão do IPTU e do ITBI** processo TCE-RJ 218.999-2/15
atos anteriores, para fins de aplicação de multa fiscal pelo não recolhimento voluntário do imposto devido	
Inexistência de fiscalização de ISS no município. Constatou-se que não é realizado nenhum tipo de procedimento fiscalizatório nos contribuintes de ISS, como por exemplo: - monitoramento da arrecadação do ISS, com a finalidade de detectar oportunamente qualquer flutuação significativa na arrecadação, para fins de direcionar a realização de fiscalizações; - procedimentos capazes de aferir regularmente a movimentação econômica das instituições bancárias para fins de constituição do ISS. - ações fiscais em diligência externa em contribuintes de construção civil, tomadores de serviços, para averiguação da retenção do ISS, e instituições financeiras; - procedimento de conciliação entre o faturamento declarado no site da Receita Federal, por intermédio do Portal do Simples Nacional, e o total de documentos fiscais emitidos e declarados à Prefeitura	Município não utilizava a conta “Créditos Tributários a Receber" para registrar o valor do IPTU lançado para o exercício, de acordo com Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP. Tal conta sequer constava do Ativo
Exigência irregular da quitação do imposto apurado para a concessão do “habite-se”	Ausência de controle e transparência de atos críticos da gestão – isenções de IPTU concedidas pelo município
Inexistência de imposição de obrigação acessória aos seus contribuintes, no sentido de informarem periodicamente os serviços que foram tomados e os respectivos recolhimentos de ISS retido	Ausência de controle e transparência de atos críticos da gestão – constituição do crédito tributário de IPTU
Inexistência de previsão legal que atribua responsabilidades na retenção do imposto pelos contribuintes domiciliados no município, na condição de tomadores de serviços de empresas de outros municípios, que não comprovem de fato a existência de estabelecimento prestador, a fim de coibir a evasão fiscal causada por contribuintes que se instalam de forma fictícia em outros municípios	
Inexistência de lançamento de ISS dos cartórios domiciliados no município, com base na movimentação econômica, necessário para homologar o imposto dentro do prazo decadencial	
Inexistência de procedimentos fiscalizatórios com dados dos contribuintes de ISS junto às operadoras de cartões de crédito e débito	
Lançamento de ISS na atividade de construção civil, utilizando percentual excessivo de dedução da base de cálculo dos serviços, relativo aos materiais empregados na obra, sem a necessidade de comprovação das notas fiscais. Constatou-se que o percentual adotado, na prática, pela fiscalização excedia à média, nos últimos 12 meses, do limite máximo para o valor do CUB (61,78%). Cabe ressaltar que o parágrafo único do artigo 78 do CTM somente autoriza referida dedução, sem comprovação das notas fiscais, até o limite de 40%	
Ocorrência de retenção indevida do ISS pelo município, pela aplicação de alíquota divergente da prevista na legislação	
Divergência entre os valores de arrecadação de ISS retido quando do pagamento de serviços tomados pelo município e os registrados na	

Gestão do ISS processo TCE-RJ 218.969-5/14	**Gestão do IPTU e do ITBI** processo TCE-RJ 218.999-2/15
contabilidade e no sistema informatizado que controla a arrecadação do município. Não foram comprovados os registros contábeis do ISS retido nos processos de pagamentos analisados	

Quando da realização das primeiras Auditorias de Monitoramento, identificou-se que nos Planos de Ação encaminhados não se faziam presentes todos os requisitos essenciais de forma a serem considerados como um atendimento mínimo à determinação plenária (detalhamento das ações; atribuição de responsabilidades pelo controle da implementação de cada ação; assinatura dos responsáveis e prazos definidos para cada ação).

Dessa forma, os principais produtos dos monitoramentos realizados em 2017 foram os "Planos de Ação Modelo", elaborados pela CCR para o Município, de acordo com as irregularidades e oportunidade de melhoria / ganhos de eficiência identificadas em 2014 e 2015, para melhorias na gestão do ISS, do IPTU e do ITBI (com ações detalhadas e a serem implementadas até o final do atual mandato), tendo sugerido nos relatórios, seu encaminhamento ao atual Prefeito Municipal, para que este manifeste adesão ao mesmo ou, se melhor entender, elabore Plano de própria lavra, com o mesmo grau de detalhamento.

Tais Auditorias de Monitoramento estão relatadas nos processos TCE-RJ 226.417-6/17 (gestão do ISS) e TCE-RJ 226.300-7/17 (gestão do IPTU e do ITBI), onde constam os mencionados "Planos de Ação Modelo".

Importante ressaltar que tal estratégia apresenta, como *leading case*, o processo TCE-RJ 227.007-4/17, em que o Plenário desta Corte autorizou, em Sessão de 07.12.2017, que a Presidência Interina deste Tribunal participasse de tratativas e eventual celebração de Termo de Ajuste de Conduta – TAC - que o GAESF/MPRJ venha a celebrar com o Município de São Gonçalo ou outro Município jurisdicionado visando aprimorar a estrutura administrativa fazendária, o devido planejamento financeiro-orçamentário, bem como melhorar a eficiência arrecadatória, bastando, para tanto, que a interveniência técnica desta Corte se dê caso a caso, mediante solicitação das partes (MPRJ e/ou município). No TAC firmado entre os representantes do Município de São Gonçalo e o MPRJ, a

Interveniência Técnica desta Casa se materializou com os “Planos de Ação Modelo” para melhorias na gestão do ISS e na gestão do IPTU e do ITBI.

Nesse diapasão, a estratégia de controle da gestão dos impostos de competência municipal adotada pela CCR pode ser assim representada:

Irregularidades e oportunidades de melhoria identificadas em 2014 e 2015

↓

“Plano de Ação Modelo” a ser encaminhado em 2018

↓

Monitoramento do cumprimento das ações planificadas a partir de 2019

↓

Resultados dos monitoramentos integrando relatório técnico de análise das Contas de Governo Municipais

Em face do exposto, faz-se oportuno alertar ao atual Prefeito Municipal que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planificadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.

VI.1.4.1.2 – Auditorias de Gestão da COSIP

Inicialmente, a Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) executou auditoria, na modalidade levantamento, para identificar os municípios que haviam instituído a COSIP; e, naqueles que tivessem instituído, a existência de fonte específica para registrar os recursos oriundos da arrecadação da COSIP. Em 46 municípios, ambos os pontos de controle restaram satisfeitos.

VI.1.4.1.3 – Auditorias de Gestão dos Créditos Tributários Inadimplidos

Importa registrar que a Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) executará, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Governamental para 2018, inspeções em 50 municípios, com o objetivo de “Identificar distorções e deficiências de controle na gestão dos créditos tributários inadimplidos que possam

comprometer a fidedignidade do registro dos fatos envolvendo tais créditos nas respectivas contas do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais do município".

Adicionalmente, a CCR prevê a inserção, no Plano Anual de Auditoria Governamental para 2019, de Inspeções com o mesmo objetivo, a serem executadas nos demais 41 municípios jurisdicionados até o final do mês de maio, com a finalidade de que os resultados de tais auditorias integrem o relatório técnico de análise das Contas de Governo municipais referentes ao exercício de 2018.

Registre-se, por fim, que a estratégia de controle da gestão dos créditos tributários inadimplidos replicará a demonstrada no subitem VI.1.4.1.1, referente ao controle da gestão dos impostos de competência municipal.

VI.2 – Despesas

- **Despesa Realizada**

É o comprometimento ou efetiva utilização de dotações consignadas no Orçamento Público; equivale às Despesas Empenhadas, independentemente de terem sido liquidadas ou pagas.

VI.2.1 – Execução Orçamentária da Despesa

É a utilização dos créditos consignados no Orçamento e nos Créditos Adicionais, visando à realização dos projetos e/ou atividades atribuídos às unidades orçamentárias.

VI.2.2 – Análise do comportamento das Despesas

As Despesas realizadas no exercício de 2017 representaram **94,91%** dos Créditos autorizados, resultando uma economia orçamentária de R$ 4.507.179,88, conforme resumido a seguir:

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA					
Natureza	**Inicial - R$ (A)**	**Atualizada - R$ (B)**	**Empenhada - R$ (C)**	**Percentual empenhado (C/B)**	**Economia orçamentária (B-C)**
Total das despesas	73.123.688,94	88.500.728,10	83.993.548,22	**94,91%**	**4.507.179,88**

Fonte: Dotação inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 15/05/2018 e 18/07/2018, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Balanço Orçamentário - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018 e 18/07/2018.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias

Acrescento que a chamada ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA é uma conta de resultado entre o que foi autorizado pelo Legislativo e o que foi executado, e NÃO uma FONTE de Recursos para abertura de Créditos.

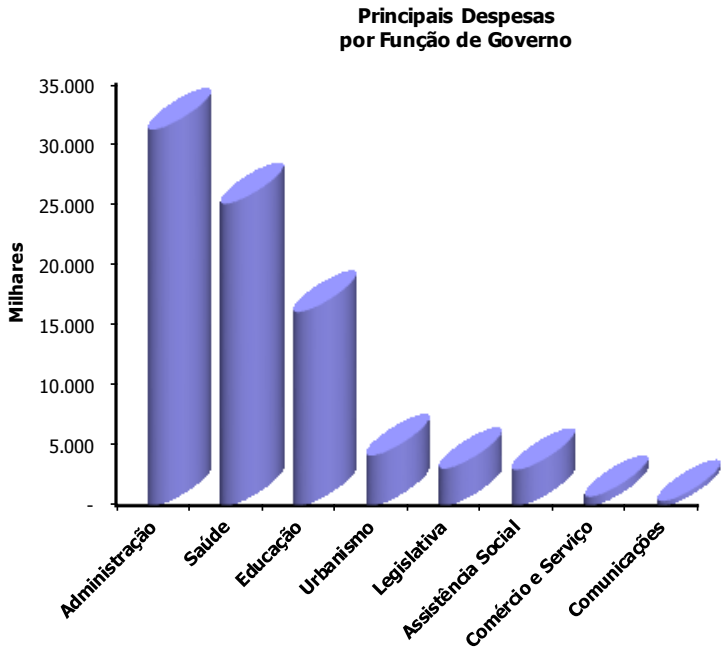
O valor da Despesa Empenhada consignada no Balanço Orçamentário não apresenta divergência do evidenciado no Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

Verificou-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2017, registra uma despesa empenhada consoante com a evidenciada nos demonstrativos contábeis.

São apresentados, a seguir, quadro e gráfico com Execução da Despesa nas maiores Funções de Governo no exercício de 2017, onde se verifica que o maior gasto foi realizado na Função **04 – Administração**.

DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO			
Código	**Função**	**Despesa empenhada R$**	**% em relação ao total**
04	Administração	31.227.097,03	37,18%
10	Saúde	25.070.267,99	29,85%
12	Educação	16.077.587,55	19,14%
15	Urbanismo	4.147.798,51	4,94%
01	Legislativa	3.054.893,10	3,64%
08	Assistência Social	2.978.313,92	3,55%
23	Comércio e Serviço	727.115,77	0,87%
24	Comunicações	362.969,55	0,43%
18	Gestão Ambiental	241.901,20	0,29%
09	Previdência Social	40.778,80	0,05%
27	Desporto e Lazer	27.893,00	0,03%
13	Cultura	21.996,00	0,03%
06	Segurança Pública	14.935,80	0,02%
	TOTAL	83.993.548,22	100,00%

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 18/07/2018.

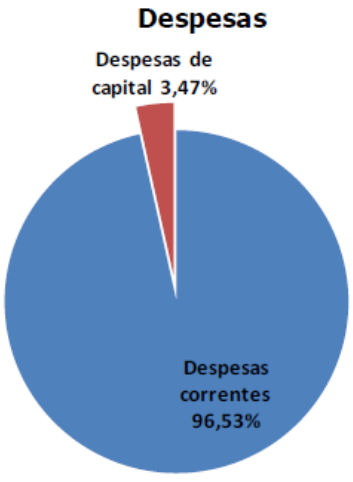


VI.2.3. – Das Despesas Correntes e de Capital

As Despesas Correntes representaram **96,53%** das despesas totais executadas no exercício de 2017, e as Despesas de Capital **3,47%,** conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS EXECUTADAS			
Descrição	**Valor - R$**	**% Em Relação ao Total**	
		2017	**2016**
Despesas Correntes	81.076.918,31	**96,53%**	92,25%
Despesas de Capital	2.916.629,91	**3,47%**	7,75%
Despesa Total	**83.993.548,22**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 209.011-5/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).



Do total das Despesas Correntes, **68,31%** correspondem a despesas com Pessoal e Encargos e **31,69%** às demais despesas, conforme se demonstra:

DESPESAS CORRENTES			
Descrição	**Valor - R$**	**% Em Relação ao Total**	
		2017	**2016**
Pessoal e Encargos	55.387.510,66	**68,31%**	60,16%
Juros e Encargos da Dívida	0,00	**0,00%**	0,00%
Outras Despesas Correntes	25.689.407,65	**31,69%**	39,84%
Total das Despesas Correntes	**81.076.918,31**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 209.011-5/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 18/07/2018).

No que se refere às Despesas de Capital, **55,59%** foram destinadas a Investimentos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS DE CAPITAL			
Descrição	**Valor - R$**	**% Em Relação ao Total**	
		2017	**2016**
Investimentos	1.621.210,77	**55,59%**	**91,80%**
Inversões Financeiras	0,00	**0,00%**	**0,00%**
Amortização de Dívida	1.295.419,14	**44,41%**	**8,20%**
Total das Despesas de Capital	**2.916.629,91**	**100,00%**	**100,00%**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 209.011-5/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018 e 18/07/2018).

Dessa forma, os investimentos realizados pelo Município no exercício de 2017 representaram 1,93% das despesas totais realizadas, sendo inferior ao apurado no exercício anterior, conforme evidenciado a seguir:

DESPESA DE INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL			
Descrição	**Valor R$**	**Resultado 2017**	**Resultado 2016**
Investimentos	1.621.210,77	**1,93%**	**7,12%**
Despesa total realizada	83.993.548,22		

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 209.011-5/17 e Balanço Orçamentário, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018 e 18/07/2018).

VI.3 – RESTOS A PAGAR

De acordo com definição contida no Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (7ª edição), Restos a Pagar correspondem às despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anteriores, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro correspondente ao ano de sua inscrição, distinguindo-se as processadas (despesas já liquidadas) das não processadas (despesas a liquidar ou em liquidação).

VI.3.1 – Saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados de Exercícios Anteriores

Demonstra-se, a seguir, o saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados referentes a exercícios anteriores, conforme quadros anexos ao balanço orçamentário:

R$

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2016				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	11.143.398,91	6.156.744,25	-	2.151.284,37	1.800,00	15.147.058,79
Restos a Pagar Não Processados	10.071.774,36	6.963.476,54	2.542.218,40	2.542.218,40	272.846,37	14.220.186,13
Total	**21.215.173,27**	**13.120.220,79**	**2.542.218,40**	**4.693.502,77**	**274.646,37**	**29.367.244,92**

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 18/07/2018).

Nota1: Não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal.

Pelo demonstrado no quadro anterior, observa-se que o Município possui um saldo de Restos a Pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R$29.367.244,92, sendo R$ 15.147.058,79 de Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados e R$ 14.220.186,13de Restos a Pagar Não Processados.

No quadro anterior, verifica-se que houve cancelamento de Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados no valor de R$ 1.800,00, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

No entanto, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (arquivo digital "19 - Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 18.07.2018), observa-se que os cancelamentos referem-se a um contrato de um exercício financeiro no valor de R$ 18.000,00 a serem pagos em 12 (doze) parcelas de R$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais), assim verificou-se a necessidade de efetuar o cancelamento de Restos a Pagar no valor de R$1.800,00, justificando dessa forma os referidos cancelamentos.

VI.3.2 – Inscrição de Restos a Pagar não Processados

Como regra geral, o processamento das fases da despesa deve ser totalmente concluído no exercício financeiro em que a despesa foi empenhada, entretanto, extraordinariamente, despesas orçamentárias que se encontrarem empenhadas, mas que ainda não tenham sido liquidadas e pagas, poderão ser inscritas em Restos a Pagar Não Processados, observada a suficiente disponibilidade de caixa para a sua cobertura (art. 55, inciso III da Lei de Responsabilidade Fiscal).

A restrição estabelecida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF se limita aos dois últimos quadrimestres do mandato, no entanto a LRF pressupõe uma gestão fiscal responsável pautada em ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, impondo ajustes que devem ser observados durante todo o mandato.

Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios, evitando o acúmulo de passivos financeiros.

No quadro a seguir, será demonstrada, de forma global, a inscrição em Restos a Pagar Não Processados e as disponibilidades de caixa:

		Obrigações Financeiras						
	Disponibilidade de Caixa Bruto	Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores	Demais Obrigações Financeiras	Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade
		De Exercícios Anteriores	Do Exercício					
Consolidado (A)	7.787.848,45	15.147.058,79	3.127.502,08	14.220.186,13	5.358.843,25	-30.065.741,80	8.535.352,95	8.535.352,95
Câmara Municipal (B)	0,00	0,00	0,00	2.202,20	7.217,76	-9.419,96	40.300,47	40.300,47
RPPS (C)	109.347,38	0,00	12.746,42	0,00	0,00	96.600,96	8.303,88	0,00
Valor Considerado (D) = (A–B–C)	**7.678.501,07**	**15.147.058,79**	**3.114.755,66**	**14.217.983,93**	**5.351.625,49**	**-30.152.922,80**	**8.486.748,60**	**8.486.748,60**

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018 e 18/07/2018); da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis – Câmara Municipal" anexado em 15/05/2018); e do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência Social " anexado em 15/05/2018.

Conforme quadro anterior, o Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R$8.486.748,60 em Restos a Pagar Não Processados, sem a devida

disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VI.4 – METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, onde são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (artigo 4º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00).

VI.4.1 – Avaliação das Metas Anuais do Município

É apresentado a seguir quadro contendo as metas em valores correntes previstas e as execuções, no exercício financeiro de 2017, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Em R$

DESCRIÇÃO	ANEXO DE METAS (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	ATENDIDO OU NÃO ATENDIDO
Receitas	90.253.972,69	81.307.098,60	
Despesas	90.253.972,69	83.993.548,30	
Resultado Primário	360.642,47	-1.893.560,30	**Não atendido**
Resultado Nominal	-104.625,27	-103.816,70	**Não atendido**
Dívida Consolidada Líquida	45.834.488,39	94.327.097,90	**Não atendido**

Fonte: Anexo de Metas da LDO (arquivo digital "05. Lei das Diretrizes Orçamentárias" anexado em 15/05/2018), processo TCE-RJ n.º 207.410-3/18 - RREO 6º bimestre/2017 e processo TCE-RJ n.º 207.413-5/18 - RGF 3º Quadrimestre/2017 .

O **não** cumprimento das metas de Resultados Primário, Nominal e de Divida Consolidada Líquida será considerado na conclusão deste Relatório.

Em cumprimento ao disposto no §4º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00, o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais conforme consta das atas consignadas no arquivo digital "18 – Atas de Audiências das Metas Fiscais", anexado em 15.05.2018.

Entretanto, a data da realização da Audiência Pública referente ao 2º quadrimestre, apresenta equivocadamente a ocorrência da audiência no mês de maio de 2017. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VI.5 – Resultado Orçamentário

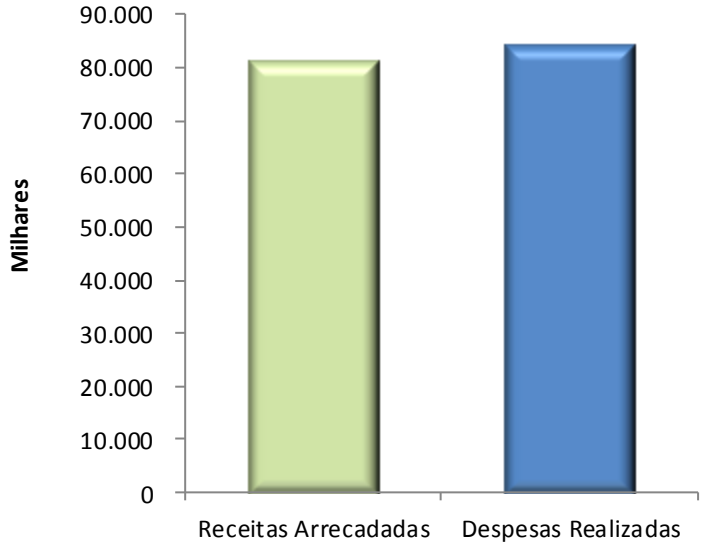
O Resultado Orçamentário representa a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no exercício, podendo, dessa forma, ocorrer um superavit ou um deficit orçamentário.

Da análise do resultado Orçamentário, verificou-se que a Administração Municipal apresentou **deficit** de **R$ 2.686.449,57** e, excluindo os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, este resultado reflete um **deficit** de **R$ 2.774.746,65,** conforme apresentado no quadro a seguir:

Em R$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Receitas Arrecadadas	81.307.098,65	129.075,88	81.178.022,77
Despesas Realizadas	83.993.548,22	40.778,80	83.952.769,42
DEFICIT ORÇAMENTÁRIO	**-2.686.449,57**	**88.297,08**	**-2.774.746,65**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018).



VI.6 – Gestão Financeira

É um conjunto de ações e procedimentos administrativos envolvendo o planejamento, análise e controle das atividades financeiras, visando maximizar os resultados econômico-financeiros decorrentes das atividades operacionais. É a gestão de recursos financeiros no seu sentido mais amplo; constitui, cada vez mais, um elemento crítico e imprescindível do gerenciamento dos gastos, tanto públicos quanto privados. Tem papel importante no processo de tomada de decisões, contribuindo significativamente para muitas das decisões que determinam a viabilidade econômico-financeira das instituições ou programas.

Diz-se, também, da atividade de gerência dos Recursos Públicos que se orienta pelos resultados relativos ao movimento de entradas e saídas de recursos e estuda os meios para obtenção dos recursos necessários às aplicações, assim como para realização dos créditos e satisfação dos débitos em tempo oportuno, de modo a estabelecer o equilíbrio Orçamentário e Financeiro.

VI.6.1 – Ativo Financeiro

Categoria de Ativo empregada nos Balanços Patrimoniais das entidades do Setor Público regidas pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, que compreende os créditos e valores realizáveis, independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários. É composto pelos grupos de contas: I) Disponível – dinheiro em caixa, saldos bancários etc.; II) Vinculado – valores numerários depositados em contas bancárias cuja movimentação obedece a disposições legais, regulamentares e contratuais; III) Realizável – créditos financeiros da Administração Pública junto às diversas pessoas físicas e jurídicas.

VI.6.2 – Passivo Financeiro

Categoria de Passivo contida nos Balanços Patrimoniais das entidades do Setor Público, regidas pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, que compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independa de autorização orçamentária. Os grupos representativos do Passivo Financeiro são: Restos a Pagar, Serviços da Dívida a Pagar, Depósitos e Débitos em Tesouraria.

VI.6.3 – Deficit Financeiro

Resultado apurado ao final do exercício financeiro que aponta saldo negativo no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas pagas, indicando que as receitas arrecadadas foram menores do que as despesas realizadas. Difere do deficit orçamentário, pois significa que o Poder Público realizou mais pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas. É também conhecido por “Deficit de Caixa”.

VI.6.4 – Superavit Financeiro

Resultado apurado ao final do exercício financeiro que aponta saldo positivo no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas pagas, indicando que as receitas arrecadadas foram maiores do que as despesas realizadas. Difere do superavit orçamentário, pois significa que o Poder Público realizou menos pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas. São recursos provenientes da diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro apurados no Balanço Patrimonial, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos a eles vinculados.

VI.6.5 – Resultado Financeiro

Resultado que evidencia todas as entradas e saídas de numerário num determinado período, mesmo que tais entradas ou saídas não representem receitas efetivas ou despesas efetivas. Quando os ingressos recebidos forem maiores que os desembolsos efetuados, teremos um superavit financeiro; quando os ingressos forem menores que os desembolsos, teremos um deficit financeiro.

Foi observado que o Município apresentou o Balanço Patrimonial na forma disposta no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, aprovado pela Portaria STN n.º 700/14.

O Balanço Patrimonial, em sua nova estrutura, segrega os Ativos e Passivos em Circulante e Não Circulante. Os Ativos são classificados como Circulantes quando estiverem disponíveis para realização imediata e/ou tiverem a expectativa de realização até doze meses após a data das demonstrações contábeis, sendo os demais Ativos classificados como Não Circulantes.

Os Passivos são classificados como Circulantes quando corresponderem a valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis e os demais Passivos são classificados como Não Circulantes.

No entanto, no sentido de viabilizar a verificação do resultado financeiro (*superavit*/*deficit*) alcançado pelo Município, de acordo com o § 2º do artigo 43 da Lei Federal n.º 4.320/64, e consequentemente o equilíbrio das contas públicas, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão responsável pela normatização, estabeleceu que o controle do saldo financeiro e permanente não será mais efetuado em contas contábeis, mas sim por meio de atributos indicadores do superávit financeiro - Atributos Financeiro (F) e Permanente (P) utilizados pelo sistema informatizado, que permitirá separar o saldo financeiro e permanente do Ativo e Passivo.

Tais atributos têm reflexo nos anexos ao Balanço Patrimonial, quais sejam, quadro dos Ativos e Passivos financeiros e permanentes, e demonstrativo do superavit/deficit financeiro apurado, o qual evidencia a informação por destinação de recursos.

Dessa forma, serão utilizados os valores evidenciados no quadro destinados ao registro do Ativo e Passivo financeiros, cuja diferença indica um deficit financeiro de R$ 38.739.740,88, não considerado o valor relativo ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, conforme demonstrado a seguir:

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO (A)	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (B)	CÂMARA MUNICIPAL (C)	VALOR CONSIDERADO D = A-B-C
Ativo Financeiro	7.787.848,55	109.347,38	100.069,58	7.578.431,59
Passivo Financeiro	46.388.943,20	21.050,30	49.720,43	46.318.172,47
DEFICIT FINANCEIRO	**-38.601.094,65**	**88.297,08**	**50.349,15**	**-38.739.740,88**

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 18/07/2018), Balanço Patrimonial do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018), e Balanço Patrimonial da Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis – Câmara Municipal" anexado em 15/05/2018).

Nota1: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R$ 7.787.848,55) e confirmado no Balanço Financeiro.

Nota2: no Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados valores das consignações registradas no Anexo 17 (R$ 5.358.843,25), dos restos a pagar de anos anteriores do Balanço Orçamentário(R$ 29.367.244,92) e restos a pagar inscritos no exercício conforme Balanço Financeiro (R$ 11.662.855,03) .

Nota3: no último ano do mandato serão considerados na apuração do *superavit/deficit* financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012 e 2016.

Conforme evidenciado no quadro anterior, conclui-se que NÃO foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

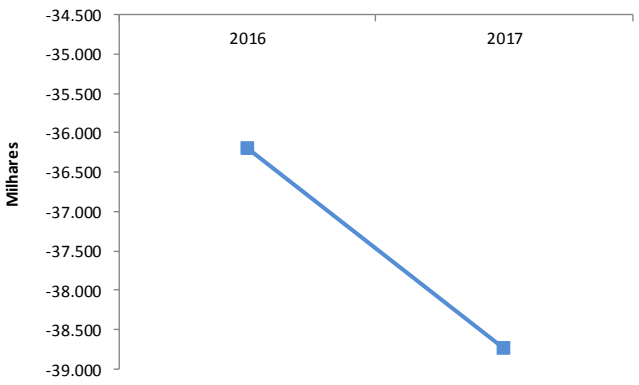
Deve ser destacado, também, que o exercício de 2017 é o primeiro ano desta gestão e que, ao iniciar o mandato, o gestor herdou um deficit financeiro de **R$ 36.202.343,23**. De acordo com o quadro abaixo, que demonstra o comportamento do resultado financeiro no último ano da gestão anterior, observa-se ter a atual gestão elevado o resultado financeiro herdado, alcançando, em 2017, um **deficit de R$ 38.739.740,88**.

Em R$

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FINANCEIROS	
GESTÃO ANTERIOR	GESTÃO ATUAL
2016	2017
-36.202.343,23	**-38.739.740,88**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 – processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17 e quadro anterior.

O gráfico a seguir reflete a evolução do resultado financeiro do Município, no qual se evidencia um aumento do deficit Financeiro na ordem de 7,00% em relação ao do exercício anterior.



Desta forma, ficou evidenciada que não foram adotadas ações planejadas para o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

VI.6.6 – Esforço financeiro da gestão

O equilíbrio das contas públicas previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que se materializa na figura do planejamento, ou seja, ao herdar eventuais deficit, caberá ao gestor planejar – **com urgência** – a recondução das contas ao equilíbrio

e, sobretudo, cuidar para que não haja transferência desta situação negativa ao mandato sucedâneo. Também o acompanhamento da execução orçamentária e financeira deverá ser permanente, de forma a propiciar a adoção de medidas preventivas e saneadoras quando da ocorrência de desvios capazes de gerar desequilíbrio financeiro.

No entanto, a análise dos resultados financeiros dos municípios é empreendida mediante os demonstrativos contábeis próprios e enseja, caso se apresentem deficit no curso do mandato, alertas ao gestor para que se enquadre, até o término de seu mandato, em face da possibilidade – caso não haja o enquadramento – de pronunciamento, por parte desta Corte de Contas, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das suas Contas de Governo, por descumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Assim, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal de forma a não prejudicar os futuros gestores e de pronunciamento, por parte deste Tribunal, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das suas Contas de Governo.

Ao final deste Relatório apresentarei proposta de alerta ao atual gestor.

VI.7 – Gestão Patrimonial

VI.7.1 – Variações Patrimoniais

É o resultado das operações que evidenciam as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e cujo saldo indicará o resultado patrimonial do exercício. Segundo a Lei Federal nº 4.320/64, subdividem-se em Ativas e Passivas. As Variações Ativas representam resultado positivo ou lucro; as Variações Passivas representam resultado negativo ou prejuízo.

VI.7.2 – Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício de 2017 registrou os seguintes saldos:

ATIVO			PASSIVO		
Especificação	**Exercício atual**	**Exercício anterior**	**Especificação**	**Exercício atual**	**Exercício anterior**
Ativo circulante	**13.009.838,10**	**9.118.181,65**	**Passivo circulante**	**23.349.644,25**	**26.111.793,94**
Ativo não circulante	**106.626.848,48**	**110.258.047,44**	**Passivo não circulante**	**151.802.518,78**	**41.921.988,76**
Ativo Realizável a Longo Prazo	43.248.248,31	19.640.446,68			
Investimentos	-1.757.329,63		**Patrimônio líquido**		
Imobilizado	65.164.975,44	90.617.600,76	**Total do PL**	**-55.515.476,45**	**51.342.446,59**
Intangível	-29.045,64	0,00			
Total geral	**119.636.686,58**	**119.376.229,09**	**Total geral**	**119.636.686,58**	**119.376.229,29**
Ativo financeiro	7.787.848,55	7.256.047,63	**Passivo financeiro**	46.083.368,89	42.499.506,54
Ativo permanente	111.848.838,13	112.120.181,66	**Passivo permanente**	151.802.518,78	41.921.988,76
Saldo patrimonial				**-78.249.200,99**	**34.954.733,99**

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 18/07/2018)

Nota: verificou-se que o valor registrado no balanço patrimonial referente ao passivo financeiro, apontado no quadro anterior, apresenta-se divergente daquele apresentado no item Resultado do *Superavit/Deficit* Financeiro deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

Verificou-se a seguinte inconsistência em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial:

a) Registro indevido da subconta "*Créditos Tributários a Receber*" em Créditos a curto prazo no Ativo Circulante, no valor de R$ 114.700,93 com saldo contrário a natureza da conta.

Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VI.7.3 – Resultado do exercício

O resultado patrimonial do exercício de 2017 pode ser assim demonstrado:

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
Variações Patrimoniais Aumentativas	117.195.676,77
Variações Patrimoniais Diminutivas	202.607.955,07
RESULTADO PATRIMONIAL – DEFICIT	**-85.412.278,30**

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 18/07/2018).

VI.7.4 – Situação Patrimonial Líquida

A seguir demonstra-se a situação patrimonial líquida apurada no exercício de 2017:

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
Patrimônio Líquido – 2016 (saldo do Balanço Patrimonial)	51.342.446,59
Resultado Patrimonial **2017** – Deficit	-85.412.278,30
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-8.801.661,97
Passivo a Descoberto – 2017	**-42.871.493,68**
PASSIVO A DESCOBERTO REGISTRADO NO BALANÇO PATRIMONIAL DE 2017	-55.515.476,45
DIFERENÇA	**12.643.982,77**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 – processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 18/07/2018).

A diferença apurada, no valor de R$ 12.643.982,77, será considerada na conclusão deste Relatório.

VI.8 – Situação Previdenciária

A Lei 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos dos entes da Federação, tem como principal objetivo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário.

VI.8.1 – Resultado previdenciário - RPPS

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64, constata-se um resultado orçamentário superavitário da ordem de R$ 88.297,08, conforme exposição a seguir:

Descrição	Valor (R$)
Receitas previdenciárias	129.075,88
Despesas previdenciárias	40.778,80
Superávit	**88.297,08**

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018).

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

VI.8.2 – Contribuição ao RPPS

O artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/98 determina que os Regimes Próprios de Previdência Social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de Contabilidade e Atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

- Realização de avaliação atuarial inicial em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;
- Financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes.

O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2017, referente à Administração Direta (exceto Câmara Municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao **Regime Próprio de Previdência Social - RPPS** enviado pelo jurisdicionado.

R$

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	567.071,01	572.371,01	-5.300,00
Patronal	985.975,68	662.941,77	323.033,91
Total	**1.553.046,69**	**1.235.312,78**	**317.733,91**

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 15/05/18 e 18/07/2018.

Nota1: o Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Carapebus foi instituído por meio da Lei Municipal nº 687/17 e operacionalizado em outubro de 2017.

Nota2: Com relação ao Fundo Municipal de Saúde, foi considerado os valores da tabela constante do Arquivo digital "60 – Demonstrativos das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) anexado em 15/05/2018.

Conforme evidenciado no quadro anterior, constata-se que não houve o repasse integral da contribuição do servidor, contrariando o disposto no inciso II, do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do Regime Próprio de Previdência, sendo tal fato considerado pela Instrução como Impropriedade nº 9.

O Parquet de Contas discorda do proposto pelo Corpo Instrutivo e inclui como Irregularidade os recolhimentos parciais das contribuições previdenciárias do servidor e patronal ao Regime Próprio de Previdência Social, excluindo a Impropriedade nº 9 proposta pela Instrução. Essa irregularidade será abordada no item VI.8.5 deste voto.

VI.8.3 – Contribuição ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS

O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2017, referentes aos servidores vinculados ao **Regime Geral de Previdência Social** cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado.

R$

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	2.126.216,65	2.126.216,65	0,00
Patronal	8.836.169,07	5.432.755,42	3.403.413,65
Total	**10.962.385,72**	**7.558.972,07**	**3.403.413,65**

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 15/05/2018 e 18/07/2018.

Nota1: Com relação ao Fundo Municipal de Saúde, foi considerado os valores da tabela constante do Arquivo digital "59 – Demonstrativos das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23) anexado em 15/05/2018 .

Conforme evidenciado no quadro anterior, constata-se que o Município não vem efetuando, regularmente, o repasse para o Regime Geral de Previdência Social da contribuição patronal, sendo tal fato considerado pela Instrução como Impropriedade nº 10.

O Parquet de Contas discorda do proposto pelo Corpo Instrutivo e inclui como Irregularidade o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias patronal ao Regime Geral de Previdência Social, excluindo a Impropriedade nº 10 proposta pela Instrução. Essa irregularidade será abordada no item VI.8.5 deste voto.

VI.8.4 – Certificado de Regularidade Previdenciária

O Decreto Federal nº 3.788/01 instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária e estabeleceu que o seu fornecimento é de responsabilidade do Ministério da Previdência Social. A emissão do mencionado certificado foi disciplinada pela Portaria MPS nº 204/08 e tem por objetivo atestar o cumprimento, pelos entes federativos, dos critérios e exigências estabelecidos na legislação, assim como dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específicas do MPS.

O acompanhamento e supervisão dos RPPS são realizados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS, por meio das informações enviadas pelos entes para o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV e por auditoria direta e indireta, nos termos da Portaria MPS nº 204/08.

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (arquivo digital anexado em 24.08.2018), obtido mediante pesquisa realizada no "site" http://www.previdencia.gov.br, o Município de Carapebus encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 10.10.2017, com validade que se estenderá até 08.04.2018.

VI.8.5 – Previdência - Parecer do Relator

Como exposto acima, em relação à situação previdenciária do município de Carapebus, o Ministério Público Especial apontou como Irregularidades o não repasse integral para o RPPS e para o RGPS das contribuições patronais.

Inicialmente, entendo oportuno destacar que na Prestação de Contas de Governo do Município de São Fidélis, relativas ao exercício de 2017, constituída no Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, o Relator fundamentou seu Voto, resumidamente, da seguinte forma:

> *Com relação à matéria, tenho entendimento que, por se tratar de primeiro ano de mandato, e ainda, por não ter sido alvo de determinação em contas pretéritas, a*

> *falta de repasse ao órgão previdenciário não deve constituir, neste momento, irregularidade a ensejar a emissão de parecer prévio contrário às contas.*

Dessa forma, acolhendo a fundamentação e nos termos do Voto do Relator, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu da seguinte forma:

> *Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes do Poder Executivo Municipal e a todos os titulares dos Institutos de Previdência dos respectivos Regimes Próprios, dando-lhes ciência de que, a partir das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão ou instituto de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados com ele, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais.*

Assim, apesar de já expedidos ofícios a todos os municípios jurisdicionados dando-lhes ciência da decisão acima reproduzida, na conclusão deste Relatório incluirei em meu Voto item de alerta ao Prefeito Municipal de que a partir da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e/ou ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados com eles, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo.

Da mesma forma, em consonância com o posicionamento manifestado pelo Egrégio Plenário desta Corte ao apreciar a Prestação de Contas de Governo do Município de Cantagalo, relativas ao exercício de 2017, constituídas no Processo TCE-RJ nº 210.530-2/18, na conclusão deste Relatório incluirei em meu Voto a Comunicação ao Prefeito Municipal para adoção de providências junto ao Regime Próprio de Previdência Social para que, anualmente, elabore cálculos atuariais da Previdência Municipal, conforme dispõe a Lei Federal nº 9.717/98, alertando-o de que, a partir da Prestação de Contas de Governo relativas ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020, a ausência de avaliação atuarial e/ou a inexistência de estratégia para a manutenção da situação previdenciária ou da correção de deficit poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo.

Diante do exposto, na conclusão deste Relatório de Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2017, ainda tratarei como Impropriedades, com

as correspondentes Determinações, o não repasse ao RPPS e ao RGPS das contribuições patronais, posicionando-me na forma sugerida pela Instrução.

VI.8.6 – Auditorias Realizadas nos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional – CTO realizou auditorias em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do Rio de Janeiro sob a jurisdição deste Tribunal.

Os Achados da Auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ nº 225.720-4/17 e reunidos num documento intitulado "Ficha de Apuração de Inconsistência" para cada RPPS, contendo informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

O Instituto de Previdência dos Servidores do Município de **CARAPEBUS** foi instituído por meio da Lei Municipal nº 687/17 e operacionalizado em outubro de 2017.

VII – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

VII.1 – Receita Corrente Líquida – (RCL)

É o somatório das Receitas Tributárias, de Contribuições, Patrimoniais, Industriais, Agropecuárias, de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para o regime geral de previdência, para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de Previdência e Assistência Social e as Receitas provenientes de Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência.

VII.1.1 – Apuração da RCL

Serão computados na Receita Corrente Líquida – RCL os valores pagos e recebidos em decorrência da compensação financeira do ICMS nas exportações (Lei Kandir) e o resultado líquido do FUNDEB. A Receita Corrente Liquida será apurada somando-se as Receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.

A RCL é o parâmetro de verificação dos principais limites que deverão ser observados e cumpridos pelos Municípios. Despesas com Pessoal, Dívida, Serviço da Dívida, Serviços de Terceiros, além das Operações de Crédito e as Garantias Concedidas, estarão limitados a um determinado percentual da RCL.

Certamente que os Municípios deverão observar com atenção a mensuração deste parâmetro, de forma a demonstrarem com exatidão e transparência a real situação das Finanças Municipais.

Do ponto de vista contábil, a RCL para os Municípios corresponde simplesmente à Receita Corrente total, deduzidos os valores recebidos a título de Contribuição Previdenciária (para o caso dos regimes próprios), as Compensações Financeiras da Lei nº 9.796, de 1999 (Lei Hauly), além do Resultado Líquido do FUNDEB: o retorno menos as transferências para o Fundo. Deve-se observar que para o cálculo correto da RCL, apenas o resultado líquido do FUNDEB deve ser considerado, evitando-se desta forma a dupla contagem.

Ressalte-se que, de acordo com a Lei Federal nº 4.320, de 1964, os itens de Receita devem ser contabilizados pelo valor bruto. Neste caso, o FPM, por exemplo, deve ser lançado pelo valor total, não devendo ser subtraída a transferência para o FUNDEB.

De acordo com os demonstrativos contábeis encaminhados, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2017 é de **R$81.178.022,77,** conforme demonstrado a seguir:

Especificação	Total (últimos 12 meses) R$
(A) Receitas Correntes	**89.929.798,64**
Receita Tributária	2.236.416,28
Receita de Contribuições	708.722,05
Receita Patrimonial	502.529,67
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	21.324,87
Transferências Correntes	83.961.348,93
Outras Receitas Correntes	2.499.456,84
(B) Deduções	**8.751.775,87**
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	50.243,92
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	8.701.531,95
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	**81.178.022,77**
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	81.178.392,20
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	-369,43

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

VII.1.1.1 – Evolução da RCL

No quadro a seguir, transcrevem-se os valores da Receita Corrente Líquida, extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal, referentes aos períodos de apuração dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal:

Em R$

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA				
Descrição	**3º QUADR./2016**	**1º QUADR./2017**	**2º QUADR./2017**	**3º QUADR./2017**
Valor R$	70.482.570,10	74.010.330,40	78.140.352,50	81.178.392,20
Variação em relação ao quadrimestre anterior	–	5,01%	5,58%	3,89%
Variação % da Receita em relação ao exercício de 2016	**15,18%**			

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17, e processos TCE-RJ n.ºs 212.736-0/17, 223.833-3/17, e 207.413-5/18 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

Conforme evidenciado, verifica-se que houve um aumento de 15,18% da Receita Corrente Liquida – RCL arrecadada no final do exercício de 2017 em relação à Receita alcançada no exercício anterior.

VII.2 – Dívida Pública

É o conjunto dos débitos da Administração Pública para com terceiros, decorrentes de empréstimos que podem ser de curto ou longo prazo, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de deficit orçamentários ou para a viabilização de investimentos ou programas sociais. É o volume do dinheiro que um ente da Federação deve, mais os juros, ou serviço da dívida. É diferente, portanto, de deficit público. Todo ente da Federação tem dívida pública, mas nem todos têm deficit público. A dívida pública pode ser proveniente de outras Fontes, tais como: depósitos (fianças, cauções, cofre de órgãos etc.), e resíduos passivos (Restos a Pagar). A dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa), se superior a 12 meses, e flutuante, se inferior a 12 meses.

VII.2.1 – Limites da Dívida Pública Consolidada ou Fundada

VII.2.1.1 – Dívida Consolidada ou Fundada

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, emissão de títulos públicos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de investimentos ou programas

sociais, cuja contratação exige autorização legislativa específica, salvo no caso de empréstimos a fundo perdido, para amortização em prazo superior a 12 meses. Integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Quando contraída junto a agências financiadoras ou bancos do próprio país, é denominada Dívida Interna; quando assumida fora do país, é chamada Dívida Externa.

Os limites de endividamento para os Municípios estão estabelecidos na Resolução n.º 40/01 do Senado Federal, onde se determina que a Dívida Consolidada Líquida Municipal não poderá exceder, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano da publicação da Resolução (21.12.2001), a 1,2 (um inteiro e dois décimos) da Receita Corrente Líquida.

Considera-se Dívida Consolidada Líquida do Município a Dívida Pública Consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Para efeito fiscal, a Dívida Consolidada definida no inciso I do art. 29 da Lei Complementar n.º 101/00 compreende aquela definida no artigo 98 da Lei Federal n.º 4.320/64 (Dívida Fundada), acrescida da Dívida Flutuante definida no art. 92 da mesma Lei.

Dessa forma, o quadro a seguir resume a situação do Município com relação à Dívida, sendo este a transcrição dos dados contidos nos Demonstrativos da Dívida Consolidada referentes ao 3º quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2017, os quais devem ser elaborados pelo Poder Executivo e abranger o Poder Legislativo:

Especificação	2016	2017		
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	51.522.513,00	64.032.914,90	63.649.290,10	94.327.097,90
Valor da dívida consolidada líquida	51.522.513,00	64.032.914,90	63.649.290,10	94.327.097,90
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	**73,10%**	**86,52%**	**81,46%**	**116,20%**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - processo TCE-RJ n° 209.011-5/17 e processo TCE-RJ n.° 207.413-5/18, RGF – 3º quadrimestre de 2017.

Conforme verificado no quadro acima, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2017, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – foi respeitado pelo Município.

VII.2.2 – Limite para Operações de Crédito

VII.2.2.1 – Operações de Crédito

Na Administração Pública, são recursos decorrentes de compromissos assumidos com credores situados no país (operações internas) ou no exterior (operações externas), envolvendo toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil, a concessão de qualquer garantia, a emissão de debêntures ou a assunção de obrigações, com as características definidas em Resolução do Senado, por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas, com o objetivo de financiar seus empreendimentos.

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 foi constatado que o Município não contraiu Operações de Crédito no exercício.

VII.2.2.1.1 – Operações de Crédito em relação às Despesas de Capital (REGRA DE OURO)

O art. 167, inciso III, da Constituição Federal e, ainda, o estabelecido no § 3º do artigo 32 da LRF, vedam operações de crédito que ultrapassem as Despesas de Capital, ressalvadas as autorizadas mediante Créditos Suplementares ou Especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. É a chamada “Regra de Ouro” das Finanças Públicas, reiterada no art. 12, §2º da Lei de Responsabilidade Fiscal, prevendo que não sejam realizadas Operações de Crédito para pagamento de Despesas Correntes.

Conforme evidenciado anteriormente, o Município não contraiu Operações de Crédito no exercício.

VII.2.3 – Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

VII.2.3.1 – Operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Empréstimo de curtíssimo prazo contraído junto a instituições financeiras públicas ou privadas, com juros de mercado, visando antecipar o ingresso de Receita Orçamentária para atender à determinada Despesa dentro do mesmo exercício, a qual será liquidada quando efetivada a entrada de numerário.

Conhecida também pela sigla ARO, o saldo devedor destas operações de crédito não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 8% (oito por cento) da Receita Líquida Real. As AROs somente poderão ser contratadas a partir do dia 10 de janeiro e liquidada até o dia 10 de dezembro de cada exercício, não podendo ser realizada nova operação enquanto não for inteiramente resgatada a operação anterior.

A LRF proibiu a realização de Operações de Credito por Antecipação de Receitas Orçamentárias no último ano de mandato do presidente, governador ou prefeito municipal. A ARO é regulamentada por Resolução do Senado Federal para todas as esferas de governo.

Em consulta ao Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017 foi constatado, também, que o Município **não contraiu** Operações de Crédito por Antecipação de Receita no exercício.

VII.2.4 – Limite para Concessão de Garantia

VII.2.4.1 – Concessão de garantia

É o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumido por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores – Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2017, verifica-se que o Município **não concedeu** garantia em operações de crédito.

VII.3 – Despesas com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101, de 2000) define despesa total com Pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os agentes políticos, os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

VII.3.1 – Limite da Despesa com Pessoal

A despesa total com Pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os seguintes percentuais calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL): I) União: 50% da sua RCL, sendo, 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União. II) Estados: 60% da sua RCL, sendo, 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; 2% para o Ministério Público do Estado. III) Municípios: 60% da sua RCL, sendo, 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver, 54% para o Executivo.

VII.3.2 – Apuração da Despesa Total

Para a apuração da despesa total com Pessoal, deve-se somar o valor apurado para o mês de referência com os dos 11 meses anteriores, adotando-se o regime de competência. Para fins de apuração dos limites percentuais de despesas global e específica de cada Poder, a indenização não é considerada como despesa de Pessoal.

Também não o serão os incentivos pagos em caso de programas de demissão voluntária. No caso dos aposentados, serão considerados, para fins de apuração dos limites percentuais de despesas de Pessoal, somente aqueles pagos diretamente pelos cofres públicos, pois os benefícios pagos à conta de um fundo previdenciário próprio estão excluídos dos limites.

Cabe ressaltar que, conforme Portaria Interministerial n.º 163/01 e suas posteriores alterações, também compõem a base de cálculo de despesas com pessoal, os contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos que, nesse caso, são contabilizados como "outras despesas de pessoal" – artigo 18 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 - decorrentes de contrato de terceirização.

VII.3.2.1 – Atingimento de 95% do Limite

Quando a despesa total com Pessoal exceder a 95% do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000), o Poder ou órgão que provocou o excesso não poderá conceder vantagem, nem aumento salarial, salvo em decorrência de sentença judicial; criar cargo, emprego ou função; alterar estrutura de carreira que implique aumento; preencher cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada para repor servidores das áreas de educação, saúde e segurança que se aposentaram ou faleceram; e contratar hora extra, salvo quando for o caso de sessão legislativa extraordinária e as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos a cada Poder ou órgão será realizada ao final de cada quadrimestre.

VII.3.2.2 – Nulidade de aumento de Despesas com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000) dispõe que é nulo o aumento de despesa com pessoal que não respeite as normas para geração de despesas e para as despesas obrigatórias de caráter continuado.

Também será nulo o aumento de gastos com pessoal que procedam à vinculação ou equiparação de vencimentos para fins de remuneração do pessoal do serviço público, à ausência de autorização prévia na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA).

VII.3.2.3 – Aumento no último ano de mandato

Mesmo que autorizado em Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), proibiu a prática de ato de que resulte aumento da despesa com Pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Note-se que se trata do período como mandato do titular do Poder ou órgão, não se confundindo, portanto, com o período legislativo. Caso o aumento seja efetivado, será considerado nulo de pleno direito. O titular do Poder que incorrer na violação da regra proibitiva comete ilícito previsto no Código Penal, com redação dada pela Lei Federal nº 10.028, de 2000.

Já o art. 73, inciso VII da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador, proíbe aos agentes públicos, servidores ou não, na circunscrição do pleito, no prazo de 180 dias antes das eleições e até a posse dos eleitos, proceder à revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

VII.3.3 – Análise das Despesas com Pessoal

Conforme evidenciado anteriormente, o inciso III, b, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, estabelece como limite para despesas com pessoal do Poder Executivo Municipal o percentual 54% do valor da Receita Corrente Liquida – RCL, ressaltando, que no caso de descumprimento do limite legal, o Município deve eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, conforme previsto no artigo 23 da referida Lei Complementar Federal.

Considerando que a apuração dos Gastos de Pessoal se faz nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais, motivo de alerta por parte deste Tribunal, na forma do §1º do art. 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, a seguir é demonstrado o percentual aplicado com Pessoal do Poder Executivo Municipal, sendo considerada a transcrição dos

dados cuja trajetória se deu nos exercícios de 2016 e 2017, registrados nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Anexo I do RGF, ressaltando que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas:

Percentual aplicado com Pessoal

DESCRIÇÃO	2016			2017		
	1º QUADRI-MESTRE	2º QUADRI-MESTRE	3º QUADRI-MESTRE	1º QUADRI-MESTRE	2º QUADRI-MESTRE	3º QUADRI-MESTRE
PODER EXECUTIVO	62,80%	67,77%	61,11%	60,25%	59,11%	64,76%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17, e processos TCE-RJ n.os 212.736-0/17, 223.833-3/17 e 207.413-5/18 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

Conforme se constata, o Poder Executivo **descumpriu o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida em despesa com pessoal** nos exercícios de 2016 e 2017. O descumprimento do limite teve início a partir do 3º quadrimestre de 2015, conforme apontado na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 209.011-5/17).

De acordo com o artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o Poder Executivo ficou, em princípio, obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.

Entretanto, o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato este ocorrido nos exercícios de 2015 e 2016, conforme resultado divulgado pelo IBGE.

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros e o restante até o 1º quadrimestre de 2017, o que não ocorreu.

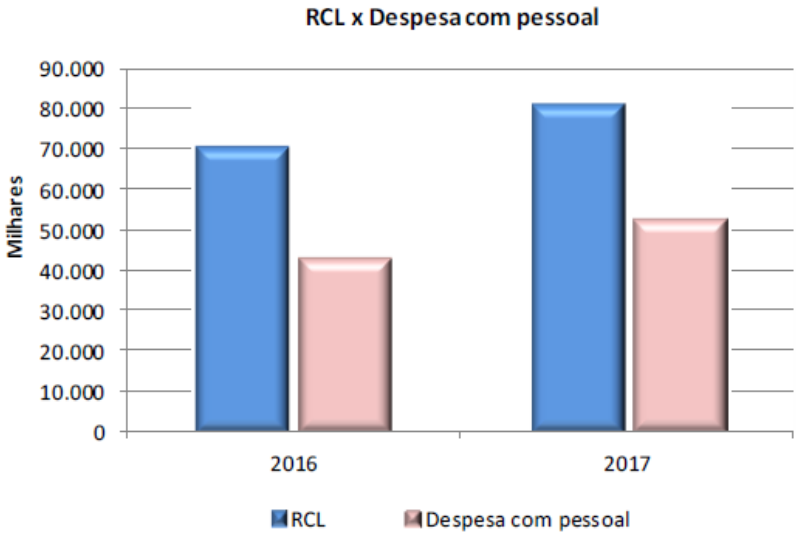
Verificou-se, ainda, a evolução das despesas com pessoal no período ora analisado, cujo resultado indicou um crescimento de **22,04%** em relação às despesas do exercício anterior, como demonstrado:

Em R$

DESPESAS COM PESSOAL				
Descrição	**3º QUADR./2016**	**1º QUADR./2017**	**2º QUADR./2017**	**3º QUADR./2017**
Valor R$	43.074.948,60	44.591.653,70	46.190.279,40	52.569.504,90
Variação em relação ao quadrimestre anterior	–	3,52%	3,59%	13,81%
Variação % das Despesas em relação ao exercício de 2016	**22,04%**			

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º209.011-5/17 e processos TCE-RJ n.os 212.736-0/17, 223.833-3/17 e 207.413-5/18, RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

A seguir demonstra-se o comportamento da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Liquida – RCL, nos exercícios de 2016 e 2017.



Considerando que o limite de Gastos com Pessoal é apurado em razão da Receita Corrente Liquida – RCL arrecadada no período, efetuou-se a comparação entre o crescimento das despesas com pessoal e o desempenho da RCL, conforme segue:

DESEMPENHO RCL x DP		
Descrição	**RCL**	**DESPESA PESSOAL**
Variação % do exercício de 2016 em relação a 2015	-9,14%	-9,17%
Variação % do exercício de 2017 em relação a 2016	15,18%	22,04%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17 e quadros anteriores.

Conforme se observa, as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual superior ao verificado na Receita Corrente Liquida – RCL.

Destaco ainda que:

- O Poder executivo sequer logrou em reduzir em pelo menos um terço o percentual excedente nos dois primeiros quadrimestres de sua gestão, mesmo ocorrendo o crescimento de 10,86% da RCL neste período;

- O percentual da despesa de pessoal em relação à RCL encerrou o exercício de 2017 acima do percentual apurado no exercício anterior, indicando um agravamento da situação ao longo da atual gestão;

- A RCL no exercício cresceu 15,18%, encerrando 2017 em R$81.178.392,20: se não houvesse aumento nominal da despesa de pessoal ao longo de 2017, mantido os valores de 2016, o percentual apurado seria de 53,06%, dentro do limite estabelecido na LRF;

Diante de todo o exposto, considero o percentual das despesas de pessoal do Poder Executivo em relação à RCL, apurado em **64,76%**, uma **Irregularidade**, e assim será considerada na conclusão deste Relatório.

Como mencionado anteriormente, o Município já ultrapassou o limite máximo legal de 54% da RCL. Tais fatos indicam a necessidade urgente de adoção por parte do Gestor de medidas administrativas visando à imediata redução das despesas com pessoal, uma vez que o quadro atual revela a tendência de crescimento percentual dessas despesas em relação à RCL.

VII.3.3.1 – Despesas com Pessoal nos últimos 180 dias do mandato

Embora não seja objeto de análise nas Contas de Governo deste exercício de 2017, entendo oportuno destacar que o parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF, dispõe que são nulos de pleno direito quaisquer atos que resultem no aumento de despesas, expedidos nos últimos 180 dias de mandato do Chefe de Poder.

VII.4 – Educação

Dentre os direitos constitucionais assegurados a todos está a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

VII.4.1 – Gastos obrigatórios pelo ente público

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, o art. 212 da Constituição Federal determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entende-se que a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal é relativa aos recursos captados pelo Poder Público a título de impostos e transferências constitucionais de impostos, conforme será detalhado adiante. Dessa forma, as transferências de impostos percebidas da União pelos Estados, e da União e dos Estados pelos Municípios, integram a base de cálculo para apuração do percentual gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Não estão compreendidas no limite acima as despesas com os programas de cultura e esportes, bem como os gastos financiados com transferências voluntárias com destinação específica em educação (da União aos Estados e Municípios e do Estado aos Municípios).

A parcela da arrecadação de impostos transferida por mandamento constitucional pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo, como receita do Governo que realiza a transferência da parcela, excetuada a contribuição compulsória para o FUNDEB.

A Constituição Federal, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município caso não seja aplicado o percentual mínimo em educação.

VII.4.2 – Apuração das Receitas de Impostos e Transferências legais

Para a apuração dos percentuais aplicados na Educação do Município em análise, estão sendo utilizados os valores das Receitas de Impostos e Transferências Legais, consignados nos Demonstrativos Contábeis Consolidados (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 15.05.2018).

O quadro a seguir demonstra os valores das Receitas de Impostos e Transferências de Impostos recebidas pelo Município no exercício de 2017 e que, de acordo com o previsto no artigo 212 da Constituição Federal, serão utilizadas na base de cálculo do limite das despesas realizadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

Em R$

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	**Receita arrecadada**
I - Diretamente arrecadados	**2.627.782,34**
IPTU	294.274,96
ITBI	27.521,98
ISS	1.062.929,47
IRRF	763.948,47
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	139.959,82
Dívida ativa dos impostos	253.611,45
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	85.536,19
II - Receita de transferência da União	**11.736.310,63**
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	11.616.866,04
ITR	9.079,43
ICMS desoneração - LC 87/96	110.365,16
III - Receita de transferência do Estado	**32.733.702,23**
IPVA	744.005,54
ICMS + ICMS ecológico	31.315.909,17
IPI - Exportação	673.787,52
IV - Outras receitas correntes do município (transferências)	**0,00**
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	**0,00**
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	**0,00**
V - Dedução das contas de receitas	**0,00**
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o FUNDEB)	**0,00**
VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III+IV-V)	**47.097.795,20**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

VII.4.3 – Apuração dos Gastos com a Educação

A lei que regulamentou o FUNDEF (Lei Federal nº 9.494, de 25.12.1996) estabelecia que os recursos deveriam ser aplicados na "manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do seu magistério". A expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino" nos remetia à Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei Federal nº 9394/96), arts. 70 e 71. Na regulamentação do FUNDEB – M.P. nº 339/96, publicada no DOU em 29.12.2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007 –, entretanto, está expressa, com clareza, nos artigos 21 e 23, respectivamente, que os recursos deverão ser aplicados na forma do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 sendo proibidos os gastos citados no art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96.

O inciso IV do artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 estabelece que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação aos alunos. Entretanto, as despesas com alimentação destinadas ao educando custeadas pelo Município com recursos próprios, até agora, são consideradas por este Tribunal para fins de apuração do limite com Educação.

São considerados, ainda, por este Tribunal, os montantes das despesas de Educação contabilizadas em funções atípicas e os valores registrados na Função 12 referentes às Subfunções atípicas que ocorrerem na Educação.

Contudo, tais despesas somente serão acolhidas como despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula.

Serão expurgados os empenhos registrados na Função 12, Subfunções 361, 365, 366, 367 e 368 e em Subfunções atípicas vinculadas ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do Relatório Analítico Educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS, indiquem que seu objeto não é relativo à

Educação, de acordo com a Lei Federal n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com Educação não se refiram ao exercício financeiro da presente Prestação de Contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores.

Quanto às despesas que podem e as que não podem ser consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9394, de 20.12.1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB –, define:

> ***Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:*** (grifei)
>
> > ***I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;*** (grifei)
> >
> > ***II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;***
> >
> > ***III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;***
> >
> > ***IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;***
> >
> > ***V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;***
> >
> > ***VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;***
> >
> > ***VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;***
> >
> > ***VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.***
>
> ***Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:*** (grifei)
>
> > ***I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;***
> >
> > ***II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;***
> >
> > ***III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;***
> >
> > ***IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social***;(grifei)
> >
> > ***V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;***

> ***VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.*** (grifei)

Merece destacar que as despesas consideradas na apuração do limite previsto no artigo 212 da Constituição Federal compreendem, somente, os gastos realizados pelo Município em análise, referentes aos sistemas de ensino Fundamental e Educação Infantil, na forma do art. 211, § 2º da Constituição Federal.

É importante enfatizar que, com a evolução dos procedimentos de controle, este Tribunal criou mecanismos adicionais nos quais o jurisdicionado informa os cancelamentos de empenhos ou parte deles, até a data do encaminhamento dos documentos da Prestação de Contas a esta Corte, e, mediante o informado, são excluídos da base de cálculo dos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

VII.4.3.1 – Da Verificação do Enquadramento das Despesas nos Artigos 70 e 71 da Lei N.º 9.394/96

Inicialmente, recorreu-se ao Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS a fim de verificar a existência de despesas que não se enquadram nos art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96.

Foi observado que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS não diverge do valor registrado pela Contabilidade na Função 12, conforme demonstrado:

DESCRIÇÃO	VALOR –R$
SIGFIS/BO	16.077.587,55
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	16.077.587,55
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 16/08/2018).

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado **96,09%** do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos

próprios e com o FUNDEB, registradas no banco de dados, fornecido pelo próprio município por meio do SIGFIS. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 16.08.2018).

Na análise, não foram identificadas nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujos objetos não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da Educação.

É importante, neste momento, ressaltar, que as despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos, até prova em contrário.

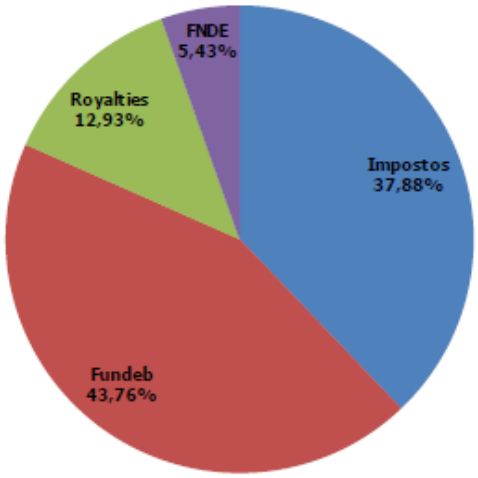
VII.4.3.2 – Despesas realizadas por Fonte de Recursos

A seguir, é apresentado demonstrativo apontando o total das despesas realizadas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino distribuídas por Fontes de recursos, indicando, dessa forma, o total gasto pelo Município na Educação:

DEMONSTRATIVO DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – FUNÇÃO 12

SUBFUNÇÃO	FONTE DE RECURSOS					TOTAL R$
	IMPOSTOS R$	FUNDEB R$	ROYALTIES R$	FNDE R$	DEMAIS FONTES R$	
361 - Ensino Fundamental	5.646.710,66	7.035.088,26	1.449.764,75	872.357,70	0,00	15.003.921,37
362 - Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
363 - Ensino Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
364 - Ensino Superior	0,00	0,00	568.842,17	0,00	0,00	568.842,17
365 - Educação Infantil	444.123,82	0,00	60.700,19	0,00	0,00	504.824,01
TOTAL	6.090.834,48	7.035.088,26	2.079.307,11	872.357,70	0,00	16.077.587,55
Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores	0,00	0,00				0,00
EXCLUSÃO SIGFIS	0,00	0,00				0,00
TOTAL AJUSTADO	6.090.834,48	7.035.088,26	2.079.307,11	872.357,70	0,00	16.077.587,55
Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas	**37,88%**	**43,76%**	**12,93%**	**5,43%**	**0,00%**	**100,00%**

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexados em 15/05/2018 e 18/07/2018), Quadro C.1 (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 15/05/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 – Declaração da inexistência de Cancelamento de Restos a Pagar" anexado em 15/05/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 16/08/2018).



Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2017, o valor gasto por aluno totalizou R$ 6.898,91, conforme demonstrado:

GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS		
Nº de alunos (A)	**Valor - R$ (B)**	**Despesa por aluno - R$ (C) = (B/A)**
2.248	15.508.745,38	6.898,91

Fonte: arquivo digital "Número de alunos - INEP", anexado em 16/08/2018.

Nota: foram deduzidos os gastos com ensino superior no valor de R$568.842,17, tendo em vista não compor a base do número de alunos matriculados.

Em relação aos demais municípios e com base na despesa com educação realizada em 2016 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou acima da média de gastos dos 91 municípios fluminenses (exceto a Capital):

DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS EM 2016				
Valor gasto pelo município R$	**Média de gastos dos 91 Municípios R$**	**Posição em relação aos gastos dos 91 municípios**	**Maior gasto efetuado em educação R$**	**Menor gasto efetuado em educação R$**
8.195,30	**6.772,89**	15ª	**13.393,08**	**3.584,91**

Fonte: Ministério da Educação e Cultura e banco de dados da SSR.

VII.4.3.3 – Apuração da aplicação mínima de 25%

No quadro a seguir, é demonstrado o total dos gastos com a Educação Básica, de responsabilidade do Município, ou seja, as despesas com o Ensino Infantil e Fundamental, efetuadas com recursos de impostos e transferências de impostos para efeito do cálculo dos limites legais.

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
MODALIDADES DE ENSINO	**SUBFUNÇÃO**	**VALOR - R$**
Ensino Fundamental	361 - Ensino Fundamental **(A)**	5.646.710,66
Educação Infantil	365 - Ensino Infantil **(B)**	444.123,82
Educação Jovens e Adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação Jovens e Adultos **(C)**	0,00
Educação Especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação Especial **(D)**	0,00
Demais subfunções atítpicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração **(E)**	0,00
	306 - Alimentação **(F)**	0,00
	Demais subfunções **(G)**	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	**(H)**	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		6.090.834,48
(J) Valor repassado ao FUNDEB		8.701.531,95
(K) Total das despesas registradas como Gasto em Educação (I + J)		14.792.366,43
(L) Dedução do SIGFIS/BO		0,00
(M) Cancelamento de Restos a Pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)		**14.792.366,43**
(O) Receita resultante de impostos		47.097.795,20
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		**31,41%**

Fonte: Quadro C.1 Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 15/05/2018), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 – Declaração da inexistência de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 15/05/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 16/08/2018).

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se:

- O valor aplicado pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a **31,41%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal NÃO prevê limite mínimo para gastos em Educação.

VII.4.3.4 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

A Educação básica tem seu resultado monitorado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que, além de informar o desempenho médio da Educação nacional, permite a todo ente federado avaliar o desempenho de sua rede escolar.

O IDEB foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir em um só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB - para as unidades da federação e para o país, e a PROVA BRASIL – para os municípios.

No que concerne ao desempenho em face do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, relativo ao exercício de 2017, sua última divulgação o município obteve os seguintes resultados:

RESULTADOS DO IDEB – 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5	5,1	98,04%	43º	4	4,6	86,96%	33º

Fonte: Ministério da Educação e Cultura e banco de dados da SSR.

Observa-se que o município não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5ano e 8ªsérie/9ºano. Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

Ao final deste Relatório, tal fato será objeto de **Recomendação**.

VII.4.4 – Alteração da metodologia de cálculos dos Gastos com a Educação

VII.4.4.1 – Inativos – exclusão a partir de 2018

No que diz respeito ao pagamento de Inativos, esta Corte de Contas, consoante incontáveis decisões Plenárias proferidas ao longo dos anos, na verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tem considerado em seu cômputo, as despesas com pagamento de proventos aos inativos da Educação,

quando estas estão, especificamente, sendo custeadas com recursos do Tesouro Municipal, em face de não serem todos os Municípios possuidores de Regime Próprio de Previdência.

Agora, com o passar dos anos, verifica-se que a quase totalidade dos Municípios já possui Regime Próprio de Previdência ou são vinculados à Previdência Nacional, o que me leva a considerar que o procedimento até então adotado por esta Corte de Contas pode ser abandonado, excluindo-se o pagamento de Inativos na verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos em Educação.

É importante acrescentar que a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, no que concerne aos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não considera as despesas com Inativos e Pensionistas no cômputo do limite constitucional.

Assim, em face das atuais regras para a verificação do cumprimento do limite mínimo para gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que vêm sendo aplicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, este Tribunal entendeu necessária a alteração da metodologia atualmente utilizada por esta Corte de Contas no exame das respectivas despesas, de modo a adequar as análises a estes conceitos.

Neste sentido, o Plenário desta Corte promoveu, nas Contas de Governo de 2015, a Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de cálculo dos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que deixará, a partir do exercício de 2018, de considerar no cálculo do limite mínimo constitucional as despesas com inativos. O prazo decidido teve como finalidade permitir aos Municípios adequarem-se à nova metodologia de cálculo, de forma a não prejudicar os orçamentos já aprovados.

VII.4.4.2 – Despesas com Uniforme Escolar

No que diz respeito a uniforme escolar, este Tribunal tem aceito a possibilidade de que tais despesas sejam consideradas na Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino para efeito de apuração do limite mínimo de gastos com educação estabelecido no art. 212 da Constituição da Federal.

Entretanto, ao apreciar a consulta formulada a este Tribunal constituída no Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, o Egrégio Plenário desta Corte mudou o entendimento e manifestou-se pela impossibilidade da utilização das despesas com uniforme escolar no cômputo dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, assim como pela inviabilidade de tais despesas serem efetuadas com recursos advindos do FUNDEB.

Tendo em vista tratar-se de mudança de entendimento desta Corte, conforme expresso naqueles autos, tal posicionamento deverá ser considerado, apenas, a partir das Prestações de Contas de Governos do Estado e dos Municípios jurisdicionados referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas a este Tribunal em 2021. Assim, na conclusão deste Relatório incluirei em meu Voto alerta ao Prefeito Municipal quanto a esta mudança de entendimento.

VII.4.4.3 – Alteração de metodologia de apuração a partir de 2019 – Despesas consideradas como gastos em Educação

A metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, e operacionalizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, sistema eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), consideram, no que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos de impostos e transferências de impostos na educação, as despesas liquidadas e os restos a pagar não-processados com disponibilidade de caixa relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB.

Entretanto, esta Corte de Contas vem realizando a análise do cumprimento do limite mínimo para gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, considerando na base de cálculo o total das despesas empenhadas no exercício, custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos, acrescidas do valor referente à contribuição para a formação do FUNDEB.

Em relação à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, verifica-se que a

STN/SIOPE realiza a apuração do acréscimo ou decréscimo nas transferências dos recursos do Fundo (perda/ganho), o qual representa a diferença entre a parcela das transferências para o FUNDEB e o valor efetivamente recebido do referido Fundo, e, caso o ente tenha recebido recursos acima do que contribuiu para sua formação, este montante não é considerado para fins de limite. Ao contrário, caso o ente tenha recebido menos recursos do que contribuiu, o montante referente à "perda" é considerado como gastos em educação para fins de limite.

Deve ser destacado, ainda, que a metodologia de cálculo para apuração do limite mínimo constitucional de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 141/12, utiliza as despesas liquidadas e as despesas não liquidadas até o limite da disponibilidade de caixa relativas a impostos e transferências de impostos.

Assim, em face das atuais regras para a análise dos limites mínimos constitucionais para os gastos na área de saúde e da metodologia que já vem sendo aplicada pela STN/SIOPE quanto à apuração dos gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, entende-se, da mesma forma que a Instrução, ser necessária a alteração da metodologia atualmente aplicada por esta Corte de Contas no exame dos gastos com educação, de modo a buscar a adequação das análises aos novos conceitos, bem como garantir ao jurisdicionado a igualdade de apuração dos limites mínimos constitucionais, aplicando a mesma metodologia para os gastos em educação e saúde.

Neste sentido, o Egrégio Plenário desta Corte, quando do exame das Contas de Governo dos Municípios, referentes ao exercício de 2016, decidiu pela alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, relativa à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019, que será encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativas a impostos e transferências de impostos, acrescidas do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Dessa forma, por se tratar de importante mudança na metodologia de apuração do limite de Gastos com Educação, a ser implementada no exercício de 2020 (referente às contas da competência de 2019), entendo pertinente reiterar a comunicação daquela decisão ao Chefe do Executivo.

VII.4.4.4 – Alteração de metodologia de apuração a partir de 2020 – Despesas consideradas como gastos em Educação

Quando do exame da consulta sobre a metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, art. 212 da CRFB e arts. 69 a 71 da Lei Federal nº 9.394/96 – LDB, constituída no processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu da seguinte forma:

> ***A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão "despesas realizadas" constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.***

Dessa forma, também por se tratar de importante mudança na metodologia de apuração do limite de Gastos com Educação, a ser implementada no exercício de 2021 (referentes às contas da competência de 2020), entendo pertinente incluir comunicação daquela decisão ao Chefe do Executivo.

VII.5 – FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)

VII.5.1 – Conceito

A Emenda Constitucional n.º 53/06, aprovada em 06 de dezembro de 2006, criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação.

Esta elevação e nova distribuição ocorrerão devido às mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem, e ao seu alcance.

Com as modificações que o FUNDEB oferece, o novo Fundo atenderá não só o Ensino Fundamental, como também a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos. O FUNDEF, que vigorou até o fim de 2006, permitia investimentos apenas no Ensino Fundamental nas modalidades regular e especial, ao passo que o FUNDEB vai proporcionar a garantia da Educação Básica a todos os brasileiros, da creche ao final do Ensino Médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância.

A regulamentação do FUNDEB deu-se através de Medida Provisória (M.P. n.º 339/2006), publicada no DOU em 29/12/06, a qual foi convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que especifica as receitas que comporão o FUNDEB. O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios de 20% das seguintes Receitas:

IMPOSTO	Artigo da C.F.
ITCMD – Imposto de Transmissão sobre *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direito (Estadual)	Art. 155, I
ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (Estado)	Art. 155, II
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (Estadual) Competência residual (participação estadual)	Art. 155, III Art. 157, II
ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial (participação municipal)	Art. 158, II
IPVA (participação municipal)	Art. 158, III
ICMS (participação municipal)	Art. 158, IV
FPE (Estado)	Art. 159, I, “a”
FPM (Município)	Art. 159, I, “b”
IPIexp (participação estadual)	Art. 159, II
IPIexp (participação municipal)	Art. 159, II c/c LC nº 61/89, art. 5º
ICMS Desoneração de Exportações (LC 87/96	

Assim, para os Municípios, as Receitas que compõem a base de cálculo do FUNDEB, de acordo com a E.C. n. 53/06 e com o inciso I, §1º do art. 31 da Lei Fedral n.º 11.494/07, que sofreram a dedução do percentual de 20%, e consideradas na base de cálculo dos 25% em Educação, são as seguintes:

Receitas resultantes de impostos e transferências legais	Legislação
Cota-Parte do FPM	Art. 159, I, alínea "b"
Cota-Parte do ICMS	Art. 155, II
ICMS-Desoneração	LC 87/96
Cota-Parte do IPI-Exportação	Art. 159, II c/c LC 61/89
Cota-Parte ITR	Art. 158, II
Cota-Parte IPVA	Art. 155, III

Os recursos do FUNDEB serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se, exclusivamente, as matrículas presenciais efetivas e devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal sendo que, **o mínimo de 60%** desses recursos, deve ser destinado, anualmente, à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

Destaque-se que após a destinação dos recursos para o FUNDEB, o mesmo distribui os recursos de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública, atualizados com os dados do último censo escolar. Para os Municípios é considerado o número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental e para o Estado o número de alunos matriculados no ensino fundamental e médio.

Devido a um coeficiente chamado "fator de ponderação" que varia de acordo com a etapa e a modalidade do ensino, o governo do Estado envia mais recursos para o Fundo do que recebe como retorno do FUNDEB. Esta diferença é denominada de PERDA DO FUNDEB. No entanto, não se pode afirmar que o Estado perde, tendo em vista estes recursos são distribuídos entre os Municípios do próprio Estado e não entre outros Estados da Federação.

Quanto à parcela destinada à valorização do profissional do magistério, compreendida aquela que será utilizada para pagamento de salários e outras vantagens, pairavam dúvidas sobre quais seriam os profissionais do magistério abrangidos, sobre a possibilidade de estender as vantagens a profissionais alheios ao quadro de efetivos e, finalmente, sobre a utilização desta Fonte para fazer face às folhas de pagamento de professores aposentados.

A Lei regulamentadora do FUNDEB – Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007, trata dessas questões em seu art. 22:

> *"Art. 22. Pelo menos* ***sessenta por cento*** *dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da* ***remuneração dos profissionais do magistério da educação básica*** *em efetivo exercício na rede pública.*
>
> *Parágrafo único: Para os devidos fins do disposto no caput, considera-se:*
>
> *I –* ***remuneração****: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;*
>
> *II –* ***profissionais do magistério da educação****: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; e*
>
> *III –* ***efetivo exercício:*** *atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente."* (Grifei)).

Com essa medida, o legislador:

- admite a inclusão de profissionais contratados temporariamente, associada à sua regular vinculação contratual, ou seja, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e desde que atuem exclusivamente na docência da educação básica pública (na atuação prioritária do ente federado, conforme art. 211 da Constituição);
- define remuneração como sendo o total de pagamentos efetuados aos profissionais, incluindo-se os encargos sociais;
- expressa a proibição da utilização desta verba para pagamento de inativos, mesmo quando em atividade, tenham atuado na educação básica.

Para efeito da utilização dos 60% do FUNDEB, a remuneração é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos, ou seja, o salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc) ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

A obrigação de Estados e Municípios destinarem o mínimo de 60% do FUNDEB, para fins de pagamento da remuneração do magistério, emana da Constituição Federal, portanto fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer o limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas, para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo contraditório ou que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do FUNDEB. Trata-se de critérios legais, técnica e operacionalmente amigáveis.

É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de, **no mínimo**, 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

VII.5.2 – Registro contábil

O FUNDEB é um Fundo de natureza contábil criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 06 de dezembro de 2006, quando o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias teve sua redação alterada.

A contabilidade deve registrar as receitas que sofrem retenção, pelo valor correspondente a 100% e não pelo valor líquido que entra nos cofres. A forma sugerida para contabilização das receitas não é fundamental apenas para apuração do resultado entre a retenção compulsória ao FUNDEB e o que retornou com a distribuição desses recursos e sim para apuração do cálculo do limite das despesas do Legislativo; dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; dos gastos máximos em despesas com pessoal; dos gastos mínimos em Saúde.

VII.5.3 – Responsável pela movimentação ou execução dos recursos do FUNDEB

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste, para atuar como ordenador de despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei Federal nº 9.394/96.

VII.5.4 – Utilização dos recursos do FUNDEB

Os recursos do FUNDEB devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que forem creditados, admitindo-se que eventual saldo (não comprometido) possa ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante crédito adicional, **desde que não ultrapasse 5%** do valor recebido durante o exercício, incluído aí o valor relativo à complementação da União (art. 21, § 2.º da Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007).

Sabe-se que existe a possibilidade do ingresso de parte dos recursos do FUNDEB no final do mês de dezembro o que, para o Gestor desatento, impossibilita o empenhamento desses recursos, ainda dentro do exercício. Nesse sentido, a Lei Federal nº 11.494/07, ao prever, em seu artigo 21, o ingresso de recursos do FUNDEB ao final do exercício, considerou a possibilidade, excepcionalmente, do empenhamento de **até 5%** destes recursos no 1º trimestre do exercício seguinte.

Portanto, **esta exceção à regra deu-se, exatamente, para atender aos recursos que ingressaram no final do mês de dezembro**.

Portanto, não procede a possível alegação ou interpretação de que o ingresso dos recursos do FUNDEB deu-se, apenas, no final de dezembro e que, tal fato, impossibilitou o empenhamento para atingir o percentual mínimo obrigatório. São situações distintas, ou seja, os recursos que ingressarem no final de dezembro estão contidos nos **5%** máximos admitidos para o exercício seguinte, enquanto que os recursos que ingressarem **antes** do final de dezembro, estão contidos no limite **mínimo** obrigatório de **95%**.

Quanto aos valores inerentes às Aplicações Financeiras, o parágrafo único do art. 20 da Lei Federal nº 11.494/07, estabelece claramente que ***"os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo"***, critérios e condições estas que estão justamente inseridos na Lei Federal nº 11.494/07, como é o caso do artigo 21.

Tendo em vista a obrigatoriedade de utilizar os recursos do Fundo dentro do exercício em que forem creditados, levando-se ainda em consideração que os recursos são distribuídos com base em estatísticas que apontam o valor mínimo necessário por aluno para que o objetivo do Fundo seja alcançado dentro do exercício financeiro, não é recomendável o comprometimento do orçamento do ano seguinte com despesas realizadas no exercício anterior, sem recursos disponíveis.

Cabe, ainda, alertar a Administração Municipal para o que dispõe o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320, de 1964:

> ***"Art. 35 – Pertencem ao exercício financeiro:***
> ***I – as receitas nele arrecadadas;***
> ***II – as despesas nele legalmente empenhadas."***

Como se pode depreender dessa norma, a regra legal no setor público brasileiro, é a do Regime de Competência para as despesas (pois em relação a estas o que importa é a época do fato gerador ou empenho) e do Regime de Caixa para as receitas (pois em relação a estas o fator importante é a arrecadação ou entrada no caixa).

Dessa forma, as despesas empenhadas e não pagas no exercício serão pagas no seguinte como se tivessem sua execução completamente realizada no ano anterior (ano de referência), enquanto que as Receitas são apropriadas pela efetiva entrada no caixa, ou seja, no ano seguinte.

VII.5.5 – Acompanhamento e controle social do FUNDEB

Para exercer o controle sobre os recursos dos Fundos, além da fiscalização exercida pelos Controles Internos e Tribunais de Contas, a Lei Federal n.º 11.494/97 estabeleceu a criação de Conselhos instituídos para esse fim.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social é um colegiado, cuja função principal é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc, de forma a assegurar a realização periódica das reuniões de trabalho, garantindo assim, condições, para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções. É importante destacar que ao trabalho dos Conselhos soma-se o trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública, razão pela qual seu parecer é peça essencial ao exame das presentes contas, influenciando na sua conclusão.

VII.5.6 – Determinação Plenária na Prestação de Contas de 2016

Em consulta ao processo TCE-RJ nº 209.011-5/17, que tratou da Prestação de Contas do Governo deste Município, referente ao exercício de 2016, contata-se que, em Sessão de 12.12.2017, o egrégio Plenário desta Corte decidiu pelas seguintes Determinações:

> *- quanto à obrigação de promover o **ressarcimento** à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de **R$75.722,18**, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:*

*- valor (residual) de **R$7.905,80**, resultante de determinação efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ nº 250.838-6/16) não efetivada integralmente no exercício de 2016;*

*- valor **R$67.816,38**, referente à diferença entre o superávit financeiro do exercício de 2016 apurado na presente Prestação de Contas e o registrado no balancete encaminhado pelo município ajustado neste relatório.*

Em análise efetuada nas contas do FUNDEB, relativas ao presente exercício, verificou-se que não foram efetuados os ressarcimentos financeiros determinados pelo Plenário desta Corte. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VII.5.7 – Recursos recebidos do FUNDEB – 2017

No exercício de 2017, o Município registrou como receitas transferidas pelo FUNDEB o montante de R$ 7.432.891,02, correspondente aos recursos repassados, acrescidos do valor das aplicações financeiras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB - 2017	
Natureza	**Valor - R$**
Transferências Multigovernamentais	7.391.313,08
Aplicação Financeira	41.577,94
Complementação Financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	**7.432.891,02**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018)

No exame dos registros contábeis encaminhados pelo Município, verificou-se que o montante demonstrado guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme documento de Transferências de Repasses anexado.

VII.5.8 – Apuração do resultado entre a Contribuição ao FUNDEB e o que foi recebido pelo Município com distribuição dos recursos

Conforme anteriormente demonstrado, o Município recebeu como transferências do FUNDEB o valor total de R$ 7.391.313,08. Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município para formação do FUNDEB,

ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de Transferências de Impostos, verifica-se que o Município teve uma PERDA de recursos na ordem de R$ 1.310.218,87, como demonstrado a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	**R$**
Valor das Transferências recebidas do FUNDEB	7.391.313,08
Valor da Contribuição efetuada pelo Município ao FUNDEB	8.701.531,95
RESULTADO (Perda de Recursos)	**-1.310.218,87**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

VII.5.9 – Utilização dos recursos do FUNDEB

VII.5.9.1 – Pagamento dos profissionais do magistério

Conforme abordado anteriormente, o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494, de 2007, determina que, do total dos recursos recebidos do FUNDEB, acrescido do resultado das aplicações financeiras, os Municípios devem aplicar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, no caso, dos profissionais que atuam no ensino fundamental e infantil.

O quadro a seguir demonstra o percentual aplicado pelo Município, no exercício de 2017, no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério:

Em R$

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	5.887.884,45
(B) Despesas não consideradas	0,00
(C) Dedução de Restos a Pagar de exercícios anteriores cancelados em 2017 - magistério	0,00
(D) TOTAL APURADO REF. AO PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (A – B – C)	**5.887.884,45**
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	7.391.313,08
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	41.577,94
(G) Complementação de recursos da União	0,00
(H) TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB (E + F + G)	**7.432.891,02**
(I) PERCENTUAL DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO DO ENSINO BÁSICO (MÍNIMO 60,00% - ART. 22 DA LEI 11.494/07) (D / H) x 100	**79,21%**

Fonte: Quadro D.1 ou demonstrativo contábil (arquivo digital " 30 - Demonstrativo das Despesas na Educação com a Fonte "Fundeb" - QUADRO D.1 (Modelo 12)" anexado em 15/05/2018) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o Município CUMPRIU o limite mínimo de **60%** estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo aplicado **79,21%** dos recursos recebidos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

VII.5.9.2 – Aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB

A seguir procede-se à avaliação do cumprimento do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, no que concerne à aplicação do superavit financeiro porventura existente no exercício anterior, bem como da exigência de aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício de 2017, ressaltando que a apuração inclui o resultado das aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB.

VII.5.9.2.1 – Resultado financeiro do exercício anterior

Conforme já mencionado anteriormente, a Lei Federal nº 11.494/07 permite a aplicação de **até** 5% (cinco por cento) dos recursos do FUNDEB no 1º trimestre do exercício seguinte, por meio da Abertura de Créditos Adicionais.

Portanto, a Fonte de Recurso a ser utilizada para a abertura do Crédito Adicional deve ser o Superavit Financeiro verificado ao final do exercício anterior, uma vez que, sem o recurso financeiro, não se pode efetuar a abertura do Crédito.

Como forma de verificar o atendimento ao estabelecido no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, buscou-se informações presentes na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 209.011-5/17) sendo constatado que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2016, conforme balancete apresentado naquele processo, um DEFICIT FINANCEIRO de R$ 67.816,38, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

A existência de DEFICIT FINANCEIRO no exercício anterior indica que o Município empenhou despesas em exercícios anteriores em montante superior aos recursos recebidos.

Dessa forma, não há ajuste a ser realizado na movimentação do FUNDEB no exercício de 2017, uma vez que não ocorreu superavit financeiro no exercício de 2016.

VII.5.9.2.2 – Cálculo da aplicação mínima de 95%

No quadro, a seguir, é demonstrado o valor total das despesas empenhadas no exercício de 2017 com recursos FUNDEB, em face do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB EM 2017		
DESCRIÇÃO		**VALOR (R$)**
(A) RECURSOS RECEBIDOS A TÍTULO DE FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2017		**7.391.313,08**
(B) Receitas de Aplicações Financeiras dos recursos do FUNDEB de 2017		41.577,94
(C) TOTAL DAS RECEITAS DO FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2017(A+B)		**7.432.891,02**
(D) Total das Despesas Empenhas com recursos do FUNDEB em 2017	7.035.088,26	
(E) Superavit Financeiro do FUNDEB no exercício de 2016	0,00	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
(G) Deficit Financeiro do FUNDEB no exercício de 2017	0,00	
(H) Cancelamentos de Restos a Pagar de exercícios anteriores realizados em 2017	0,00	
(I) Exclusão do SIGFIS/BO	0,00	
(J) TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS COMO GASTOS DO FUNDEB EM 2017		**7.035.088,26**
(K) Percentual atingido (mínimo de 95% (J/C)		**94,65%**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 15/05/2018), Documento da inexistência de Cancelamentos de RP (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 15/05/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 16/08/2018) e prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17.

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o Município utilizou **94,65%** dos recursos do FUNDEB no exercício de 2017, restando **5,35%** para que seja empenhado no primeiro trimestre de 2018. Logo, DESCUMPRIU o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, estabelecendo que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

Verifica-se nos extratos encaminhados (arquivo digital "35. Extratos Bancários do FUNDEB", anexado em 15.05.2018) que o município recebeu, nos dias 26.12.2017 e 28.12.2017, depósitos na conta FUNDEB que totalizaram

R$121.619,26. Estes valores foram confirmados em consulta ao Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação no site do Banco do Brasil, reproduzido abaixo.

26.12.2017	ORIGEM IPVA	R$ 1.651,06 C
	ORIGEM ITCMD	R$ 9.789,86 C
	ORIGEM ICMS EST	R$ 27.279,68 C
	TOTAL:	R$ 38.720,60 C
28.12.2017	ORIGEM ITR	R$ 24,17 C
	ORIGEM IPVA	R$ 1.336,49 C
	ORIGEM ITCMD	R$ 12.722,79 C
	ORIGEM IPI-EXP	R$ 2.376,70 C
	ORIGEM ICMS EST	R$ 41.320,80 C
	ORIGEM FPE	R$ 8.173,79 C
	ORIGEM FPM	R$ 15.261,28 C
	ORIGEM LEI87/96	R$ 1.682,64 C
	TOTAL:	R$ 82.898,66 C

Assim, o valor total recebido na conta do FUNDEB na última semana do ano alcançou R$ 121.619,26, o que representa 1,64% (um vírgula sessenta quatro por cento) do total dos recursos do FUNDEB recebidos no ano, dificultando a aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos no exercício.

Também relevante é o fato de que as agências bancárias não abriram para atendimento ao público no dia 29.12.2017, retornando às atividades normais somente no dia 02.01.2018, conforme documentação juntada aos autos da Prestação de Contas de Governo do Município de Mendes, relativa ao exercício de 2017 (Processo TCE-RJ nº 212.989-1/18).

Em que pese a Lei Federal nº 11.494/07, em seu artigo 21, considerar a possibilidade, excepcionalmente, de empenhar até 5% dos recursos do FUNDEB no 1º trimestre do exercício seguinte, em função do ingresso de recursos ao final do exercício, no caso concreto, o recebimento dos de R$ 82.898,66 no dia 28.12.2017, e sendo este o último dia de expediente bancário do ano, implica uma dificuldade ao gestor para o cumprimento do disposto no art. 21 da Lei 11.494/07.

Assim, alinho-me ao entendimento do Excelentíssimo Conselheiro-Substituto Marcelo Verdini Maia, relator da Prestação de Contas de Governo do Município de Mendes, relativa ao exercício de 2017, que relevou a aplicação de 94,77% (noventa

e quatro vírgula setenta e sete por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB, em virtude do ingresso de recursos no montante de R$ 82.804,42 (oitenta e dois mil, oitocentos e quatro reais e quarenta e dois centavos) ter sido efetivado no dia 28.12.2017. Em sua justificativa, o relator mencionou o prescrito pelo art. 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, que impõe ao intérprete considerações acerca dos obstáculos e dificuldades reais do gestor.

Mesmo entendimento teve o Excelentíssimo Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento ao relatar a Prestação de Contas de Governo do Município de Maricá, Processo TCE nº 213.909-8/18:

> *Tendo em vista que, acaso fossem desconsiderados os depósitos realizados nos dias 26/12/2017 e 28/12/2017 – bastante próximos ao término do exercício financeiro, dificultando sobremaneira a efetivação do empenhamento da despesa a tempo de cumprir o mínimo legal de 95% (noventa e cinco por cento) –, o Município teria aplicado 96,50% (noventa e seis vírgula cinquenta por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, não reputo razoável consignar Irregularidade nas contas tão somente em decorrência da aplicação de 94,92% (noventa e quatro vírgula noventa e dois por cento) desses recursos, de forma que me posiciono em desacordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial, consignando tal fato, excepcionalmente, como item de Ressalva e Determinação na conclusão deste Voto.*

Assim, a seguir, apresento a apuração do cálculo da aplicação mínima legal dos recursos recebidos do FUNDEB pelo Município de Carapebus, desconsiderando os valores depositados nos dias 26.12.2017 e 28.12.2017:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB EM 2017		
DESCRIÇÃO		**VALOR (R$)**
(A) RECURSOS RECEBIDOS A TÍTULO DE FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2017		**7.391.313,08**
(B) Receitas de Aplicações Financeiras dos recursos do FUNDEB de 2017		41.577,94
(C) Exclusão da receita recebida nos dias 26/12/2017 e 28/12/2017		121.619,26
(D) TOTAL DAS RECEITAS DO FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2017(A+B-C)		**7.432.891,02**
(D) Total das Despesas Empenhas com recursos do FUNDEB em 2017	7.035.088,26	
(E) Superavit Financeiro do FUNDEB no exercício de 2016	0,00	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
(G) Deficit Financeiro do FUNDEB no exercício de 2017	0,00	
(H) Cancelamentos de Restos a Pagar de exercícios anteriores realizados em 2017	0,00	
(I) Exclusão do SIGFIS/BO	0,00	
(J) TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS COMO GASTOS DO FUNDEB EM 2017		**7.035.088,26**
(K) Percentual atingido (mínimo de 95% (J/C)		**96,22%**

No quadro acima, desconsiderados os valores recebidos nos dias 26.12.2017 e 28.12.2017, o Município teria aplicado 96,22% (noventa e seis vírgula vinte e dois por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB.

Diante do exposto e examinado, posiciono-me em desacordo com o Corpo Instrutivo e o Paquet de Contas, tratando o fato ora evidenciado, excepcionalmente, como item de Ressalva e Determinação na conclusão deste Relatório.

VII.5.9.2.3 – Resultado Financeiro para o exercício de 2018

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31.12.2017, pode não representar, necessariamente, a diferença entre Receitas recebidas e Despesas empenhadas, considerando que outras movimentações eventualmente realizadas, podem impactá-lo, ao final do exercício, tais como ***ressarcimento financeiro*** creditado na Conta do FUNDEB, ***cancelamentos de passivos***, etc., efetuou-se a análise do resultado financeiro, para o exercício de 2018, da seguinte forma:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO DE 2018	
DESCRIÇÃO	**VALOR - R$**
Deficit Financeiro em 31/12/2016	**-67.816,38**
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2017	7.391.313,08
(+) Receita de Aplicação Financeira do FUNDEB de 2017	41.577,94
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2017	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017 **(1)**	0,00
(+) Cancelamento de Passivo Financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017	0,00
= Total de Recursos Financeiro em 2017	**7.365.074,64**
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2017	7.035.088,26
=Superavit Financeiro em 31/12/2017	**329.986,38**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 209.011-5/17 , Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018), Quadro C.1 ou Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 15/05/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 18/07/2018) e cancelamentos de passivos – (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 15/05/2018).

O valor do superavit financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior, no valor de R$ 329.986,38, diverge do registrado pelo Município no *Balancete*, no montante de R$ 63.614,03 (arquivo digital "33 - Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 (Modelo 13)", anexado em 18.07.2018), apontando uma diferença de R$ 266.372,35.

A divergência apurada revela a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação, uma vez que o *superavit* financeiro apurado na presente análise, encontra-se superior ao registrado pelo Município. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07, constituindo assim, uma Irregularidade, e assim será considerada na conclusão deste Relatório.

A diferença, no valor de R$ 266.372,35, deve ser ressarcida, com Recursos Ordinários, à conta do FUNDEB e será objeto de **Comunicação** ao final deste relatório.

Cabe, ainda, acrescentar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2018 será o valor registrado pela Contabilidade da Prefeitura.

No Documento TCE n° 39.757-3/18, encaminhado intempestivamente e não conhecido em função do disposto no §1° do art. 45 do Regimento Interno desta Corte, com redação dada pela Deliberação n° 294 de 27 de setembro de 2018, a responsável alega que o valor empenhado com as Fontes de Recurso do FUNDEB seria maior, alterando assim o resultado financeiro da conta ao final do exercício. Como já mencionado neste relatório, mesmo que ultrapassada a decisão pelo não conhecimento das razões de defesa, a documentação encaminhada está completamente ilegível, não sendo de forma alguma possível averiguar as alegações do jurisdicionado.

Foi encaminhado, conforme previsto no artigo 24 da Lei Federal nº 11.494/97, o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (arquivo digital anexado em 15.05.2018) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo que concluiu pela APROVAÇÃO das Contas de 2017.

Oportunamente, observou-se que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como REGULAR junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao *site* daquele órgão (arquivo digital anexado em 16.08.2018).

VII.6 – Saúde

> ***"São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção, a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição"***. Art. 6º/C.F.

A Saúde, como direito social insculpido no artigo 6º da Constituição Federal, depende de ações efetivas e positivas do Governo, promovidas e incentivadas com a colaboração de todos, visando à sua plena realização.

Os níveis de Saúde da população expressam a organização social e econômica de um país. Objetivando tal propósito, o artigo 196 da Constituição Federal determina:

> "***A Saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação".***

Nesse sentido, a Emenda Constitucional n º 29, de 13 de setembro de 2000, estabeleceu percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

A vinculação constitucional da receita orçamentária dos entes públicos, para gastos obrigatórios em Ações e Serviços Públicos de Saúde, trouxe importante inovação e representa um grande avanço no que se refere às garantias materiais do direito do cidadão à saúde, a exemplo do que já ocorre com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino, que tem recursos assegurados desde a Constituição Federal de 1934.

Entretanto, o texto da Emenda Constitucional nº 29, de 13.01.2000, não forneceu a abrangência do conceito sobre o que são Ações e Serviços Públicos de Saúde, definindo que caberia à Lei Complementar a sua regulamentação, estabelecendo normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com

essas Ações nas esferas Federal, Estadual e Municipal para o cumprimento do dispositivo constitucional. Assim, enquanto não regulamentada por Lei Complementar, a referida Emenda Constitucional exigiu, nesses doze anos, por parte dos Gestores, Conselhos de Saúde, do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, a sua conjugação com outros dispositivos legais, buscando maiores detalhes conceituais e operacionais, objetivando a sua perfeita aplicabilidade e eficácia.

VII.6.1 – Lei Complementar Federal nº 141/2012

Em 13 de janeiro de 2012, em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, foi editada a Lei Complementar Federal nº 141, regulamentando e estabelecendo conceito e normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, para o cumprimento do dispositivo constitucional.

A regulamentação do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, materializada pela Lei Complementar Federal 141, de 13.01.2012, estabeleceu os seguintes aspectos relacionados à gestão dos recursos da Saúde:

> **I –** o valor mínimo e normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, em Ações e Serviços Públicos de Saúde;
>
> **II –** percentuais mínimos do produto da arrecadação de impostos a serem aplicados anualmente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde;
>
> **III –** critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios, visando à progressiva redução das disparidades regionais;
>
> **IV –** normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

VII.6.2 – Gastos obrigatórios pelo ente público – Estados e Municípios

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13.9.2000, a Lei Complementar Federal nº 141/12 estabelece que os Estados apliquem, **pelo menos**, 12% (doze por cento) das suas Receitas de Impostos e Transferências da cota-parte de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, e os Municípios, **pelo menos**, 15% (quinze por cento).

É oportuno destacar, ainda, que a Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, em seu artigo 11, assim dispõe:

> ***Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.***

VII.6.3 – Receitas que compõem a base de cálculo dos recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde

Estado: O produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que trata o art. 157, a alínea "a" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Municípios: O produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

O artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, definiu que a base de cálculo deve ser acrescida de qualquer "***compensação financeira***" proveniente de impostos e transferências constitucionais, bem como da Divida Ativa e dos juros e multas decorrentes de impostos atrasados.

Dessa forma, conceituados estudiosos entendem que a base de cálculo para aplicação em Saúde passa a abranger, também, os recursos compensatórios da Lei Kandir (Lei Federal nº 87, de 1996) bem como o percentual de 1% (um por cento)

do Fundo de Participação dos Municípios - FPM recebido, adicionalmente, em dezembro de cada exercício (art. 159, I, “d” da CF) e, ainda, auxílios semelhantes aos obtidos em 2009, pelos Municípios em face da queda na arrecadação do FPM (MP nº 462, de 2009).

VII.6.4 - Ações e Serviços Públicos de Saúde

Inúmeras são as Ações e Serviços Públicos de Saúde que envolvem gastos com serviços assistenciais e atividades preventivas, cabendo às Secretarias ou Departamentos de Saúde, em consonância com os respectivos Conselhos de Saúde, definir, ainda na elaboração da proposta orçamentária, as prioridades de acordo com as necessidades regional ou local.

A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências publicas, durante o processo e discussão do plano de saúde.

Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, são consideradas como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

> I - sejam destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
>
> II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e
>
> III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicas, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

VII.6.4.1 - Despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Tal qual faz a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional – LDB (artigos 70 e71), em consulta à Lei Complementar Federal nº 141/2012, verifica-se, nos artigos 3º e 4º, as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde. O art. 3º identifica, um a um, os gastos **que podem** ser considerados em Saúde:

> ***Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:***
>
> ***I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;***
>
> ***II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;***
>
> ***III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);***
>
> ***IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;***
>
> ***V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;***
>
> ***VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;***
>
> ***VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;***
>
> ***VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;***
>
> ***IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;***
>
> ***X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;***
>
> ***XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e***
>
> ***XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.***

Conforme observado, grande parte das despesas com Saneamento Básico não podem ser inseridas em gastos em Saúde, sendo consideradas, apenas, as que tenham a ver: **a**) com atuação em domicílios e pequenas comunidades, com devida aprovação do Conselho local de Saúde; **b**) com atuação em comunidades quilombolas e, **c**) o controle de vetores de doenças. Os incisos V e VII do artigo 4º tratado a seguir afasta, de forma cristalina, as despesas habituais de saneamento e meio ambiente.

O art. 4º identifica, também, um a um, todos os gastos que **não podem** ser considerados em Saúde:

> ***Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:***
>
> ***I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;***
>
> ***II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;***
>
> ***III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;***
>
> ***IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;***
>
> ***V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;***
>
> ***VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;***
>
> ***VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;***
>
> ***VIII - ações de assistência social;***
>
> ***IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e***
>
> ***X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.***

Deve ser observado que é vital a caracterização do gasto típico de Saúde, tendo em vista que vários Entes federados vinham incluindo despesas com restaurantes populares, programas sociais como bolsa-família, todas as ações de saneamento básico, merenda escolar, planos de saúde para servidores públicos, despesas com inativos, entre tantas outras que, estrito senso, não se coadunam

com políticas públicas de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, conforme previsto no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

Dessa forma, se embutidos nos demonstrativos contábeis das Prestações de Contas de Governo dos entes jurisdicionados, devem ser glosados da verificação da aplicação mínima em Saúde, os seguintes gastos:

- Pagamento de Inativos e Pensionistas referentes a pessoal egresso da Saúde, tendo em vista que esses pagamentos não representam a efetiva Ação e Serviços Públicos de Saúde, na Função "Saúde" e sim da Função "Previdência";
- Pagamento de servidores, mesmo que médicos, dentistas e enfermeiros, que, no momento, atuam em outras atividades que não aquelas voltadas à política de saúde à toda população;
- Planos de saúde destinados a servidores públicos, os chamados planos fechados, visto que contrariam a universalidade dita no art. 196 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012;
- Merenda escolar e outros programas **locais** de alimentação;
- Saneamento Básico e Preservação do Meio Ambiente;
- Limpeza urbana e coleta de lixo;
- Ações de Assistência Social - programa de distribuição de alimentos à população carente;
- Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar a rede de saúde - pavimentação e iluminação em frente a hospitais e postos de saúde, etc.;
- Ações bancadas por dinheiros não oriundos de impostos, ou seja, os recursos adicionais da Saúde Pública - Piso de Atenção Básica, Remuneração de Serviços Produzidos; Multa da Vigilância Sanitária; Rendimentos de aplicações financeiras; Operações de Crédito.

VII.6.4.2 - Admissibilidade de Pagamento: Serviços da Dívida e Previdência

Nas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, podem ser computados os pagamentos de Serviços da Dívida desde que os recursos sejam destinados, obrigatoriamente, à Saúde e os pagamentos sejam efetuados com receitas a ela vinculadas.

Para verificação do percentual obrigatório de gastos em Saúde, serão considerados, apenas, as amortizações e juros pagos dentro do exercício e comparadas com as receitas de impostos daquele mesmo exercício. Não será considerada a Despesa custeada com receita proveniente de Operações de Crédito, que se computada, será considerada em duplicidade no cálculo.

Assim, os Órgãos de Controle devem ter especial atenção na verificação dos recursos aplicados, identificando as despesas que foram pagas com recursos transferidos ao Fundo, tendo origem em impostos e aquelas decorrentes de Dívidas Contratadas.

Da mesma forma, podem ser consideradas nas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, as contribuições previdenciárias realizadas pelo Estado e Municípios incidentes sobre valores pagos no exercício aos profissionais em efetivo exercício em ação de saúde. Não se incluem parcelamentos de dívidas de exercícios anteriores.

VII.6.5 - Base de cálculo da aplicação de recursos aplicados em Saúde

Para o cálculo da aplicação de recursos mínimos em Saúde, deve ser considerado o procedimento previsto no artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, a saber:

> ***Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:***
>
> ***I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e***

> ***II - as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.***
>
> ***§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.***
>
> ***§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.***
>
> ***§ 3º Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, serão consideradas para fins de apuração dos percentuais mínimos fixados nesta Lei Complementar as despesas incorridas no período referentes à amortização e aos respectivos encargos financeiros decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 1º de janeiro de 2000, visando ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde.***
>
> ***§ 4º Não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais definidos nesta Lei Complementar as ações e serviços públicos de saúde referidos no art. 3º:***
>
> ***I - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, referentes a despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita, nos casos previstos nos arts. 6º e 7º;***

Os Órgãos de Controle devem fiscalizar a legalidade das despesas inscritas em Restos a Pagar de modo a impedir a ocorrência de empenhos, apenas, para demonstrar o cumprimento do percentual mínimo constitucional. Identificada a prática desse procedimento ilegal, estarão o(s) responsável(is), – Gestor, Controle Interno, Contabilidade, etc. –, passíveis de penalidades, inclusive ao impedimento do exercício da Função Pública.

Deve ser acrescentado, quanto ao previsto nos §§ 1º e 2º do art. 24, anteriormente reproduzido, que a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar de um exercício, quando utilizada em outro que não aquele a que se refere (competência), não será considerada na apuração dos gastos mínimos em Saúde do exercício seguinte.

É oportuno destacar o artigo 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012:

> *Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos*

previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao ***Tribunal de Contas*** *e ao* ***Ministério Público*** *competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:*

I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;

II - à responsabilização nas esferas competentes.

VII.6.6 – Exclusão dos gastos realizados com recursos recebidos de outras Fontes de Recursos

Para verificação do cumprimento do percentual mínimo constitucional, é necessária a **exclusão** de alguns gastos registrados na Função Saúde que, embora se destinem à Ações e Serviços Públicos de Saúde, não tem origem na receita de impostos do Ente beneficiário das transferências e, sim, nas receitas de impostos do Ente que efetuou as transferências, ingressando nos cofres Estaduais e/ou Municipais como fontes específicas para atendimento de:

- **Custeio da Assistência Hospitalar e Ambulatorial**
- **Custeio das Ações de Vigilância Sanitária; e**
- **Custeio das Ações de Epidemiologia e de Controle de Doenças**.

São elas, entre outras:

VII.6.6.1 - Transferência Regular e Automática Fundo a Fundo

Consiste na transferência de valores diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Estaduais e Municipais, independente de convênio ou instrumento congênere, segundo condições estabelecidas nas Normas Operacionais Básicas do SUS.

VII.6.6.2 - Remuneração Transitória por Serviços Produzidos

Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária

Consiste no pagamento direto às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde pela prestação de serviços relacionados às ações de competência exclusiva da Secretaria de Vigilância Sanitária/Ministério da Saúde, contra apresentação de demonstrativo de atividades realizadas pelas Secretarias Estaduais de Saúde ao Ministério da Saúde.

Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária

Consiste no pagamento direto às Secretarias Estaduais e Municipais, para execução de ações de média e alta complexidade de competência estadual e municipal contra a apresentação de demonstrativo de atividades realizadas ao Ministério da Saúde.

VII.6.6.3 - Remuneração por Serviços Produzidos

Consiste no pagamento direto aos prestadores estatais ou privados, contratados ou conveniados, contra a apresentação de faturas, referentes a serviços realizados, conforme programação e mediante prévia autorização do gestor do SUS, segundo valores fixados em tabelas editadas pelo órgão competente do Ministério da Saúde.

VII.6.6.4 - Transferência por Convênio

Consiste na transferência de recursos do órgão específico do Ministério da Saúde (FNS/MS), por intermédio do Fundo Nacional de Saúde, mediante programação e critérios discutidos e aprovados para:

– estímulo às atividades de epidemiologia e controle de doenças;

– custeio de operações especiais em epidemiologia e controle de doenças;

– financiamento de projetos de cooperação técnico-científica na área de epidemiologia e controle de doenças.

Enfim, devem ser excluídos do cálculo do percentual de gastos mínimos obrigatórios em Saúde todas as aplicações realizadas com recursos cuja origem não seja a de impostos próprios arrecadados e transferidos por mandamento constitucional. Aqueles que ingressarem com destinação específica para a Saúde não são igualmente computados, pois foram considerados no Ente que transferiu os recursos (da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos respectivos Municípios), pois, também ele está obrigado a aplicar recursos em Saúde, com origem nos seus impostos. Portanto, se computados nos gastos do Ente que recebeu os recursos, ocorrerá uma duplicidade de cálculo.

VII.6.7 – Recursos do FUNDEB

A Lei Complementar nº 141, de 2012, não deixa qualquer dúvida de que a parcela de 20% (vinte por cento) retida de impostos para formação do FUNDEB

compõe, sim, a base de cálculo dos gastos com Saúde, conforme de depreende do artigo 29 reproduzido a seguir:

> ***"Art. 29. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei Complementar quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde."*** Grifei.

Assim, a Contabilidade deve registrar as receitas que sofrem retenção, pelo valor correspondente a 100% e não pelo valor líquido, correspondente a 80%, que entra nos cofres públicos. A forma sugerida para contabilização das receitas não é fundamental apenas para apuração do resultado entre a retenção compulsória ao FUNDEB e o que retornou com a distribuição desses recursos e para apuração dos gastos com saúde, mas, também, para apuração do cálculo do limite das despesas do Legislativo; dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e dos gastos máximos em despesas com pessoal.

VII.6.8 – Não aplicação dos percentuais mínimos em Saúde

Os Estados e Municípios, sob as condições prescritas no art. 26 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, estão sujeitos à restrição nas transferências constitucionais de impostos e ao bloqueio de transferências voluntárias previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, caso não sejam aplicados os percentuais mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

A Constituição Federal, em seu art. 34, inciso VII, prevê a intervenção da União no Estado e, da mesma forma, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município, caso não seja aplicado o percentual mínimo em Saúde.

Tem-se, ainda, o art. 1º, I, "g", da Lei Complementar 64, de 1990, com a alteração da Lei da Ficha Limpa (L.C. nº 135, de 04.06.2010), para o caso de possível Parecer Técnico, emitido pelo Tribunal de Contas, Contrário à Aprovação das Contas que, confirmado pelo Legislativo, sujeita o Chefe do Poder Executivo à inelegibilidade. Neste caso, independentemente do julgamento político por parte do Legislativo – que pode acompanhar ou não, o parecer técnico emitido – o procedimento adotado por este Tribunal de Contas tem sido o de dar conhecimento

ao Ministério Público Estadual da(s) irregularidade(s), para adoção de providências penais cabíveis.

Deve ser observado que, além das penalidades e sanções legais cabíveis, na hipótese de descumprimento do gasto mínimo com Ações e Serviços Públicos de Saúde em um determinado exercício, está o Gestor obrigado a proceder a complementação do faltante no exercício seguinte, sem prejuízo da aplicação do mínimo correspondente ao exercício.

VII.6.9 - Fundo Especial de Saúde

Determina o § 3º do artigo 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.2000, que os recursos dos Estados e dos Municípios destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde e os recursos transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde – Fundo Especial.

Portanto, não somente os recursos recebidos como repasses do SUS serão aplicados por meio de um Fundo Especial, mas, também, aqueles com origem na receita de impostos próprios arrecadados e os impostos transferidos por mandamento constitucional.

A Lei Federal nº 4.320/64, em seus artigos 71 a 74, trata, especificamente, de procedimentos quanto aos Fundos Especiais.

VII.6.9.1 - Orçamento - Plano de Aplicação dos recursos do Fundo

Através de dotação própria consignada no orçamento geral do órgão ou entidade ou através de créditos adicionais, os Fundos Especiais deverão ter planos de aplicação das receitas a eles vinculadas, como forma de dar conhecimento do que se pretende realizar e dos objetivos a serem alcançados, bem como possibilitar as atividades de acompanhamento, controle e avaliação da execução.

O orçamento do Fundo de Saúde, após discussão prévia, inclusive com participação popular em Audiência Pública, para definir a alocação de recursos,

deverá ser deliberado pelo Conselho de Saúde, que é o responsável pela definição das políticas de Ações e Serviços Públicos de Saúde.

VII.6.9.2 - Movimentação Financeira dos Fundos

O repasse de recursos financeiros ao Fundo de Saúde é efetuado mediante simples transferência financeira de tesouraria, da conta central para a conta vinculada do Fundo, dispensando a emissão de empenho, que apenas será necessário quando o Fundo efetivamente realizar despesas.

VII.6.9.3 - Conta Corrente Bancária

Para transparência no cumprimento da Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, é necessário que o Fundo proceda à abertura de conta corrente em agência bancária, independente das já utilizadas para movimentação dos recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, a fim de recepcionar a receita própria com origem em percentual calculado sobre os impostos – arrecadados e transferidos - referidos na Lei Complementar Federal.

VII.6.9.4 - Transferência de recursos do Fundo para o exercício seguinte

No que diz respeito à transferência para o exercício seguinte de saldos evidenciados em Balanço Patrimonial dos Fundos, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, regulamentada pela Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, determinou que os Estados e Municípios aplicarão, **anualmente**, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, recursos mínimos derivados de aplicação de percentuais calculados sobre a arrecadação dos seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos realizados dentro daquele mesmo exercício.

Portanto, não basta disponibilizar recursos financeiros ao Fundo de Saúde apenas para atender ao percentual estabelecido na Lei Complementar Federal nº 141, de 2012 e ao final do exercício apurar resultados financeiros positivos, transferindo-os para o exercício seguinte, descumprindo o percentual mínimo de

aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde. É necessária a efetiva aplicação dos recursos dentro do mesmo exercício.

Cumprido o percentual mínimo com origem na arrecadação de seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos efetivadas no exercício, se apurado resultado financeiro positivo ao final do exercício, poderá esse ser transferido para o exercício subsequente.

É oportuno destacar o disposto no artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64, determinando que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, ou seja, o saldo financeiro transferido não será computado nas receitas do exercício seguinte, uma vez que já foram consideradas no exercício anterior.

Portanto, apurado resultado financeiro positivo que supere o valor dos Restos a Pagar, esse saldo não será computado no percentual do exercício seguinte, já que sua origem foi de impostos arrecadados e transferidos no exercício anterior.

Conforme abordado anteriormente, na base de cálculo da aplicação em Saúde será considerada a arrecadação dos seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos realizados de 1º de janeiro a 31 de dezembro, não havendo previsão legal sobre aqueles que ingressarem nos últimos dias do exercício, a exemplo do que fez a lei que criou o FUNDEB – Lei Federal nº 11.494, de 1997. Portanto, deve o Gestor ficar atento e considerar uma margem de segurança na base de cálculos para tal possibilidade.

VII.6.9.5 - Receitas financeiras sobre saldo aplicado

As receitas provenientes das aplicações do saldo da conta em operações financeiras, à conta especial do Fundo, devem ser aplicadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Porém, não integram a base de cálculo dos Gastos em Saúde, tendo em vista que não são receitas de impostos arrecadados e transferidos.

VII.6.10 - Prestação de Contas

O Município, através da Secretaria ou Departamento de Saúde, Gestor do Fundo, apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Câmara de Vereadores, relatório detalhado das Ações e Serviços Públicos de Saúde, demonstrando o montante e a Fonte de Recursos aplicados pelo Município, compreendendo aí as receitas de impostos previstos na Emenda Constitucional nº 29 e na Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, e os recebidos da União, através do Sistema Único de Saúde – SUS.

Da mesma forma, conforme previsto no artigo 12 da Lei Federal nº 8689/93, o Gestor do Fundo apresentará relatório ao Conselho Municipal de Saúde, a cada três meses, e, até 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Idêntico procedimento deve ser adotado pelo Estado, através da Secretaria de Estado de Saúde, que apresentará relatório ao Conselho Estadual de Saúde e, em audiência pública, à Assembleia Legislativa.

VII.6.11 - Fiscalização

Os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde, bem como a sua aplicação, serão acompanhados e fiscalizados pelos respectivos Conselhos de Saúde – Estadual e Municipal -, pelas Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e pelos Tribunais de Contas.

VII.6.11.1 - Conselhos de Saúde

A Constituição Federal de 1988 por meio de seus dispositivos (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, § 7º) incorporou o controle social que visa à participação da comunidade na gestão das políticas públicas, de forma a avaliar seus objetivos, processos e resultados, principalmente no que se refere aos setores de Educação e Saúde.

O Ministério da Saúde estimulou a criação de mecanismos de controle social, na forma de conselhos representativos, reconhecendo a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e verificação das ações públicas de saúde. Hoje, o conceito de controle social vincula-se, principalmente, à participação popular em nível municipal, por ser a esfera pública mais próxima dos problemas enfrentados pela comunidade.

Com base na legislação já existente, pode-se definir um Conselho de Saúde como o órgão ou instância colegiada, de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da Secretaria ou Departamento de Saúde dos Estados e Municípios, com composição, organização e competência fixadas em lei. O Conselho consubstancia a participação da sociedade organizada na administração do Sistema de Saúde, propiciando o controle social desse sistema.

VII.6.11.1.1 - Competência dos Conselhos de Saúde

Os Conselhos de Saúde, que têm competências definidas em leis federais e complementadas pelas legislações estaduais e municipais, poderão ainda:

- atuar na formulação e controle da execução da política de saúde, incluídos seus aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa;
- estabelecer estratégias e mecanismos de coordenação e gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados em nível nacional, estadual e municipal;
- traçar diretrizes de elaboração e aprovar os planos de saúde, adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços;
- propor a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolutividade, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área;
- propor medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS;
- examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes a Ações e Serviços de Saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Colegiado;

- fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das Ações e Serviços de Saúde;
- propor a convocação e estruturar a comissão organizadora das Conferências Estaduais e Municipais de Saúde;
- fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria de Saúde e/ou ao Fundo de Saúde;
- estimular a participação comunitária no controle da administração do Sistema de Saúde;
- propor critérios para a programação e para as execuções financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde, acompanhando a movimentação e destinação de recursos;
- estabelecer critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;
- elaborar o Regimento Interno do Conselho e suas normas de funcionamento;
- estimular, apoiar ou promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de saúde de interesse para o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde;
- outras atribuições estabelecidas pela Lei Orgânica da Saúde e em Conferência Nacional de Saúde.

VII.6.11.2 - Tribunal de Contas

Embora os textos legais definam o que são Ações e Serviços Públicos de Saúde, a sua perfeita eficácia depende de como os agentes públicos estimarão a origem dos recursos e como decidirão em quais programas irão aplicá-los, não se incluindo entre as competências do Tribunal de Contas a definição de políticas do emprego do dinheiro público, sendo esta atribuição exclusiva do administrador, que as define de acordo com as necessidades regional ou local.

Entretanto, é competência do Tribunal de Contas, entre outras, à luz da legislação, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todas as unidades dos Poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário e, ainda, do Ministério Público –, e dos Municípios – Executivo, Legislativo –, competindo-lhe, ainda, **julgar as contas** dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das referidas unidades e

das entidades da Administração Indireta, incluídas as Fundações e Sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, os Fundos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, podendo, inclusive, determinar, a qualquer momento, a Tomada de Contas dos administradores e responsáveis e aplicar-lhes sanções.

Com a Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, coube aos Tribunais de Contas uma função de extrema relevância na verificação do cumprimento das Ações de Serviços Públicos de Saúde, sendo-lhes atribuídas competências em diversos artigos da referida Lei Complementar.

O artigo 39 da Lei Complementar Federal n.º 141/12 prevê a criação de um módulo de controle externo no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, gerido pelo Ministério da Saúde, no qual os Tribunais de Contas deverão registrar as informações sobre a aplicação dos recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, consideradas para fins de emissão de Parecer Prévio.

No que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, segundo o artigo 24 da lei, deverão ser consideradas:

> I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e
>
> II – as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

É oportuno destacar que a Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo constitucional, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme estabelece a Portaria n.º 553/14, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual assim dispõe:

> *Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:*
>
> *I – pagas;*
>
> *II – liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e*
>
> *III – empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.*

Importa ainda ressaltar que nessa fase da despesa, *smj*, os bens e os serviços públicos de saúde já foram devidamente entregues e colocados à disposição da sociedade. Assim, como já mencionado, serão considerados na análise o total das despesas liquidadas e, ainda, os Restos a Pagar Não Processados (despesa não liquidada), que possuam disponibilidades de caixa de impostos e transferências de impostos.

Diante de tudo que foi exposto, demonstra-se, a seguir, a análise do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, observando o novo regramento trazido pela Lei Complementar n.º 141/12.

VII.6.12 – Análise da aplicação dos recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em 2017

VII.6.12.1 – Verificação do enquadramento das Despesas nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar Federal nº 141/12

Na verificação da adequação das despesas aos artigos 3° e 4° da Lei Complementar n.º 141/12, serão considerados os dados encaminhados pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

Observou-se que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, apresenta divergência relação ao valor registrado contabilmente na Função 10 – Saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor – R$
SIGFIS	25.065.167,99
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	25.070.267,99
Diferença	**-5.100,00**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 16/08/2018).

A diferença apontada no quadro anterior, embora não comprometa a análise que será efetuada com base no processo de amostragem, será considerada na conclusão deste Relatório.

A análise foi efetuada utilizando técnica de amostragem, na qual foi verificado o percentual de **99,11%** do total das despesas empenhadas com recursos próprios, registradas no banco de dados fornecido pelo próprio Município por meio do SIGFIS (arquivo digital anexado em 17.08.2018), e NÃO foram identificadas nos históricos constantes do relatório extraído do Sistema, despesas cujos objetos não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da Saúde.

É importante, neste momento, ressaltar, que as despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos, até prova em contrário.

VII.6.13 – DESPESAS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

O quadro a seguir evidencia o total das despesas realizadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde detalhadas por Grupo de Natureza de Despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo Município na Saúde e o total considerado para fins de limite:

DESPESAS GERAIS COM SAÚDE	Despesas Liquidadas	RP Não Processados
(A) DESPESAS CORRENTES	**19.469.132,03**	**4.868.858,49**
Pessoal e Encargos Sociais	14.990.210,73	3.107.445,78
Outras Despesas Correntes	4.478.921,30	1.761.412,71
(B) DESPESAS DE CAPITAL	**609.320,21**	**122.957,26**
Investimentos	609.320,21	122.957,26
(C) TOTAL (A+B)	**20.078.452,24**	**4.991.815,75**
(D) TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE	**25.070.267,99**	
DESPESAS COM SAÚDE NÃO COMPUTADAS PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO	**Despesas Liquidadas**	**RP Não Processados**
(E) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS	**0,00**	**0,00**
(F) DESPESA COM ASSISTÊNCIA À SAÚDE QUE NÃO ATENDE AO PRINCÍPIO DE ACESSO UNIVERSAL	**0,00**	**0,00**
(G) DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS	**10.265.898,69**	**2.756.313,36**
Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	2.156.648,34	527.916,00
Recursos de Operações de Crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	8.109.250,35	2.228.397,36
(H) OUTRAS AÇÕES E SERVIÇOS NÃO COMPUTADOS	**0,00**	**0,00**
(I) RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA (fonte impostos e transferências)	**NA**	**2.235.502,39**
(J) CANCELAMENTO REALIZADO EM 2017 DE RESTOS A PAGAR DE EXERCÍCIOS ANTERIORESCOM DISPONIBILIDADE DE CAIXA	**0,00**	**0,00**
(K) TOTAL (E+F+G+H+I+J)	**10.265.898,69**	**4.991.815,75**
(L) TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE NÃO COMPUTADAS	**15.257.714,44**	
(M) DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA FINS DE LIMITE (C-K)	**9.812.553,55**	**0,00**
(N) TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA FINS DE LIMITE	**9.812.553,55**	

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018), Quadro E.1 e demonstrações contábeis (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 15/05/2018, Quadro E.2 e demonstrações contábeis (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 15/05/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 15/05/2018), e cancelamento de RP (arquivo digital "47 – Declaração da inexistência de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 15/05/2018).

Nota1: o quadro E.3 – balancete de verificação demonstra a disponibilidade financeira na fonte de recursos impostos e transferência de impostos com inconsistências, uma vez que evidenciou as disponibilidades financeiras com saldo negativo de R$ 1.261.226,72), sem apresentação de notas explicativas, gerando um déficit financeiro de R$ 6.367.496,68

Nota 2: o município inscreveu o montante de R$2.235.502,39 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (quadro E.3). Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

VII.6.14 – Apuração dos Gastos com Saúde

Conforme evidenciado anteriormente, o artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, dispõe que os municípios aplicarão anualmente em Ações e Serviços Públicos de Saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 156 e dos recursos de que tratam o artigo 158 e a alínea "b" do inciso I do *caput* e o § 3º do artigo 159, todos da Constituição Federal.

Dessa forma, evidencia-se a seguir a situação do Município com relação aos Gastos com Saúde para fins do cálculo do limite constitucional:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM SAÚDE

DESCRIÇÃO	VALOR (R$)
RECEITAS	
(A) Receitas de Imposto e Transferências legais de impostos (conforme Educação)	47.097.795,20
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, d)	962.342,99
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS (Base de cálculo para gastos com a Saúde) (A-B-C) **(I)**	**46.135.452,21**
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) **Despesas Liquidadas** custeadas com recursos de Imposto e transferências de impostos	9.812.553,55
(F) **Restos a Pagar Não Processados** relativos aos recursos de impostos e transferências de impostos, com disponibilidade financeira.	0,00
(G) Cancelamento realizado em 2017 de Restos a Pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira.	0,00
(H) TOTAL DE DESPESAS (Consideradas para fins de limite constitucional) = (E+F+G) **(II)**	**9.812.553,55**
CÁLCULO DOS GASTOS	
TOTAL DAS RECEITAS (Base de cálculo para gastos com a Saúde) **(I)**	**46.135.452,21**
TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE (Consideradas para fins de limite constitucional) **(II)**	**9.812.553,55**
% APLICADO EM SAÚDE, PARA FINS DA EC n.º 29/00 (II / I) – Mínimo de 15%	**21,27%**
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	**0,00**

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 15/05/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 15/05/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 15/05/2018), cancelamento de RP (arquivo digital "47 – Documento de inexistência de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 15/05/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro anexados em 16/08/2018).

Nota 1: as Emendas Constitucionais n.^{os} 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CF), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 07/07/2017 e 07/12/2017. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CF, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Da análise dos demonstrativos apresentados, verifica-se que, no exercício de 2017, o Município aplicou em Saúde, **21,27%** das receitas de impostos e transferências de impostos com Saúde, cumprindo o mínimo de 15% previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12.

A Lei Orgânica do Município prevê em seu artigo 294, § 1º que o montante das despesas com saúde não será inferior a 18% (dezoito por cento) das despesas globais, tendo cumprido o percentual previsto, conforme demonstrado no quadro a seguir.

DESCRIÇÃO	VALOR – R$
(A) DESPESAS GLOBAIS DO ORÇAMENTO ANUAL	**83.993.548,22**
DESPESAS REALIZADAS POR FONTES – FUNÇÃO SAÚDE	
Impostos e Transferências	12.048.055,94
ROYALTIES	10.337.647,71
SUS	2.684.564,34
(B) MONTANTE DAS DESPESAS COM SAÚDE	**25.070.267,99**
PERCENTUAL APLICADO (B/A) x 100	**29,84%**

É importante destacar que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram geridos, diretamente, pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R$ 25.070.267,99, conforme Anexos 8 da Lei nº 4.320/64 Consolidado e o do FMS (arquivos digitais anexados em 18/07/2018), uma vez que o Município repassou a integralidade dos recursos de Saúde para o referido Fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

É oportuno enfatizar que este Tribunal tem observado que alguns municípios ainda executam despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde através de outras unidades gestoras distintas dos Fundos Municipais de Saúde, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Neste sentido, o Egrégio Plenário desta Corte, quando do exame das Contas de Governo dos Municípios, referente ao exercício de 2016, decidiu pela comunicação aos jurisdicionados informando, que a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, este Tribunal não mais computará as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde que não tenham sido movimentadas pelo Fundo de Saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

Dessa forma, por se tratar de importante mudança na metodologia de apuração do limite de Gastos com Saúde, a ser implementada no exercício de 2018 (encaminhadas em 2019), entendo pertinente a Comunicação daquela decisão ao Chefe do Executivo.

A Constituição Federal de 1988, por meio de seus dispositivos (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, § 7º), incorporou o controle social, que

visa à participação da comunidade na gestão das políticas públicas, de forma a avaliar seus objetivos, processos e resultados, principalmente, no que se refere aos setores de Educação e Saúde.

O Ministério da Saúde estimulou a criação de mecanismos de controle social, na forma de Conselhos Representativos, reconhecendo a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e verificação das ações públicas de saúde. Hoje, o conceito de controle social vincula-se, principalmente, à participação popular em nível municipal, por ser a esfera pública mais próxima dos problemas enfrentados pela comunidade.

Não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde. No entanto, em consulta ao *site* do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, constatou-se que o Relatório Anual de Gestão – RAG de 2017 encontra-se em processo de apreciação pelo Conselho de Saúde.

Diante do exposto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a Prestação de Contas do exercício de 2017, descumpre o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12, e será objeto de Expedição de Ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato.

Em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, o Executivo Municipal realizou Audiência Pública nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017 (arquivo digital “45 - Atas de Audiências da Saúde”, anexado em 15/05/2018).

VII.6.15 – Alteração de metodologia de apuração a partir de 2020 – Despesas consideradas como gastos em Saúde

Quando do exame da consulta sobre a metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, art. 198, §2º, II, e § 3º, I, da CRFB e art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, constituída no processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu da seguinte forma:

> ***A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.***

Dessa forma, por se tratar de importante mudança na metodologia de apuração do limite de Gastos com Saúde, a ser implementada no exercício de 2019 (encaminhadas em 2020), entendo pertinente a Comunicação daquela decisão ao Chefe do Executivo.

VII.7 – Repasse financeiro para a Câmara Municipal

As Câmaras Municipais não possuem receitas próprias, portanto, dependem de transferências de recursos do Poder Executivo Municipal.

O artigo 29-A da Constituição Federal acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 25, de 25.02.2000, fixou o limite do repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Poder Legislativo.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, alterou o referido Art. 29-A da Constituição Federal e fixou novo limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, a partir de 2010.

VII.7.1 – Limite do repasse à Câmara Municipal

O limite do repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Legislativo Municipal, está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências constitucionais de impostos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária. Não se incluem outras transferências, tais como convênios (SUS, merenda escolar, Salário Educação etc.), *royalties* e os recursos recebidos do FUNDEB.

Dessa forma, de acordo com artigo 29-A da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 23.09.2009, o total da despesa do Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os seguintes percentuais:

Faixas em relação ao numero de habitantes do Município, segundo o IBGE	Percentual máximo a ser aplicado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior
Até 100.000 habitantes	**7 %** (sete por cento)
De 100.001 a 300.000	**6 %** (seis por cento)
De 300.001 a 500.000	**5 %** (cinco por cento)
De 500.001 a 3.000.000 habitantes	**4,5%** (quatro inteiros e cinco décimos por cento)
De 3.000.001 a 8.000.000 habitantes	**4 %** (quatro por cento)
Acima de 8.000.000 habitantes	**3,5%** (três inteiros e cinco décimos por cento)

VII.7.2. – Crime de responsabilidade

Constitui crime de responsabilidade:

- **Do Prefeito**

  a) efetuar repasse ao Legislativo que supere os limites de **7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5%** (percentuais conforme o número de habitantes dos Municípios); **b)** não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; **c)** enviar repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

- **Do Presidente da Câmara** – gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com vereadores.

VII.7.3 – Repasse financeiro à Câmara Municipal

Seguindo os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, o total do repasse para custear as despesas do Poder Legislativo do Município de Carapebus, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderia ultrapassar**, em 2017, o percentual de **7%** sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências previstas no §5º do art. 153 e nos art. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, observados os resultados do IBGE que estima a população do Município em **15.293 habitantes**, conforme dados do Anexo IX da Decisão Normativa n.º 157/2016 – TCU (arquivo digital anexado em 16.08.2018).

LIMITE PREVISTO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2016	
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	**VALOR (R$)**
IPTU	234.220,12
IRRF	1.138.184,08
ITBI	43.665,67
ISS (Incluído o Simples Nacional – SNA)	1.124.547,65
Taxas	69.152,67
Contribuição Iluminação Pública – CIP	629.614,44
Receita de Bens de Uso Especial (Cemitério, Mercado Municipal etc.) (1)	2.984,80
Multa e Juros de Mora da Dívida dos Tributos	37.993,41
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	45.692,41
Dívida Ativa dos Tributos	72.902,75
Subtotal (A)	**3.398.958,00**
(B) TRANSFERÊNCIAS	
FPM	11.998.933,79
ITR	14.098,31
ICMS Desoneração - LC 87/96	99.214,32
ICMS	27.458.541,47
IPVA	713.913,32
IPI - Exportação	633.392,79
Subtotal (B)	**40.918.094,00**
(C) Dedução das Receitas Arrecadadas	**0,00**
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A+B+-C)	**44.317.052,00**
(E) Percentual previsto para o Município	**7%**
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (DxE)	**3.102.193,64**
(G) Gastos com Inativos	**0,00**
(H) Limite do Repasse do Executivo para o Legislativo – 2017 (F+G)	**3.102.193,64**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse ao Legislativo – Anexo 10 do exercício anterior" anexado em 15/05/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 15/05/2018).

Notas: 1 – Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02;

VII.7.3.1 – Verificação do cumprimento do artigo 29-A da C.F.

VII.7.3.1.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso I

Verifica-se, de acordo com o quadro a seguir, que **foi respeitado** o limite **máximo** de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no art. 29-A, § 2º, Inciso I da Constituição Federal, tendo em vista que, na análise do Balanço Financeiro da Câmara Municipal, constatou-se que houve a devolução, no exercício de 2018, ao Poder Executivo, do valor recebido acima do limite máximo permitido pelos incisos do artigo 29-A da CF, conforme demonstrado a seguir:

COMPARAÇÃO DO LIMITE PREVISTO COM O REPASSE RECEBIDO

Em R$

LIMITE DE REPASSE PERMITIDO ART. 29-A	REPASSE RECEBIDO (A)	VALOR DEVOLVIDO AO PODER EXECUTIVO (B)	REPASSE APURADO APÓS DEVOLUÇÃO (C) = (A) – (B)
3.102.193,64	3.105.092,59	51.444,91	3.053.647,68

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 15/05/2018 – Arquivo digital "54 – Cópia de comprovante de devolução da sobra financeira efetuada pela Câmara Municipal .

VII.7.3.2 – Proporção fixada na Lei Orçamentária

VII.7.3.2.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso III

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2017, montava em **R$ 3.105.092,59**.

Entretanto, tal valor é superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele fixado na Carta Magna – **R$ 3.102.193,64**.

Ao comparar o valor estipulado, em cumprimento ao limite **mínimo** e o limite **máximo** fixados pela Constituição Federal, com o montante efetivamente repassado à Câmara Municipal, observa-se o atendimento ao artigo 29-A da Constituição Federal, tendo em vista que na análise do Balanço Financeiro da Câmara Municipal, constata-se que houve devolução, no exercício de 2018, ao Poder Executivo, do valor recebido acima do limite máximo permitido pelos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Em R$

LIMITE DE REPASSE PERMITIDO ART. 29-A	REPASSE RECEBIDO (A)	VALOR DEVOLVIDO AO PODER EXECUTIVO (B)	REPASSE APURADO APÓS DEVOLUÇÃO (C) = (A) – (B)
3.102.193,64	3.105.092,59	51.444,91	3.053.647,68

VIII – DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

Nos tópicos a seguir, serão apreciados os aspectos referentes aos Conselhos de Alimentação Escolar e o de Assistência Social, devido à importância que os mesmos possuem no contexto do controle social.

Serão analisadas, ainda, a aplicação de recursos dos royalties do petróleo, a transparência na gestão fiscal, sob a ótica da auditoria específica realizada por esta Corte, no exercício de 2017, bem como será demonstrada a apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, tratado por esta Corte de Contas na Deliberação TCE-RJ n.º 271/17.

VIII.1 – Conselho de Alimentação Escolar

Previsto na Lei Federal n.º 11.947/2009, o Conselho de Alimentação Escolar é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável por acompanhar e monitorar os recursos repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino.

A referida lei federal estabelece ser de competência, entre outras, do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, emitir parecer conclusivo, aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

De acordo com o parecer do Conselho de Alimentação Escolar (arquivo digital “57. Parecer do Conselho Municipal de Alimentação Escolar”, anexado em 15.05.2018), verifica-se que o Conselho opinou pela regularidade da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar referente ao exercício de 2017, em conformidade com o art.19 da Lei Federal nº 11.947/09.

VIII.2 – Conselho Municipal de Assistência Social

Previsto no inciso IV do art. 16 da Lei Federal nº 8.742/93, o Conselho Municipal de Assistência Social é um órgão que reúne representantes do governo e da sociedade civil e tem entre suas atribuições a de exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social, acompanhar e controlar a execução da política municipal de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as Ações de Assistência Social, tanto os recursos próprios do município quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados no respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais.

A referida lei federal estabelece ser de competência, entre outras, do Conselho Municipal de Assistência Social, emitir parecer conclusivo, aprovando ou reprovando a gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados.

O Conselho Municipal de Assistência Social, através do respectivo parecer (arquivo digital ”56. Parecer do Conselho Municipal de Assistência Social”, anexado em 15.05.2018), opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2017, em conformidade com o art.16 c/c art. 18, inciso X da Lei nº 8.742/93 – LOAS.

VIII.3 – *Royalties* do petróleo

VIII.3.1 – Considerações iniciais

Os royalties do petróleo são compensações financeiras (art. 20, §1º da C.F.) pagas pelos concessionários, cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo e/ou gás natural, incluindo-se, também, os contratos que estão na fase de exploração ou realizando testes de longa duração. O valor arrecadado é distribuído entre Estados, Municípios, Comando da Marinha e Ministério de Ciência e Tecnologia, nos termos dos arts. 47 a 49 da Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dos critérios definidos pelo Decreto Federal nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.

De acordo com o artigo 27, § 3º, da Lei Federal nº 2.004, de 03.10.1953 – Lei do Monopólio do Petróleo –, cuja redação foi alterada pelo artigo 7º da Lei Federal nº 7.525, de 22.07.1986, os recursos recebidos a título de royalties do petróleo deveriam ser aplicados, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Outra importante disposição sobre a matéria encontra-se no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelo artigo 3º da Lei Federal nº 8.001/90, que veda a aplicação dos recursos no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Entendo oportuno destacar o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89 com a redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990, que assim determina:

> ***Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subseqüente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.*** (grifei)

Merece enfatizar, também, que a Medida Provisória nº 1.977-21/2000 – convertida na Lei Federal 10.195/01 – alterou, novamente o artigo 8º da Lei nº 7.990/89, introduzindo os §§ 1º e 2º, para excluir da vedação constante do *caput* o pagamento de dívida com a União e suas entidades e para permitir a utilização dos recursos na capitalização de Fundos de Previdência.

Posteriormente, a Lei Federal nº 12.858, de 29.09.2013, alterou, mais uma vez, § 1º do artigo 8º da Lei nº 7.990/89, passando a excluir da vedação constante do *caput* o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades e o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, especialmente na Educação Básica pública em tempo integral, inclusive as relativas ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Portanto, o artigo 8º da Lei n.º 7.990, de 28.12.1989, veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no **quadro permanente de pessoal** (grifei), exceto pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, e no **pagamento da dívida**, (grifei) excetuando o pagamento de dívida com a União, de acordo com a Lei Federal nº 12.858/13, bem como a capitalização de Fundos de Previdência, conforme Lei Federal n.º 10.195/01.

Por outro lado, a Lei Federal nº 9.478, de 06.08.1997 – Lei do Petróleo –, dispondo sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, em seu artigo 83 revogou expressamente a Lei nº 2.004/53. Dessa forma, todos os dispositivos legais que alteravam o § 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004/53, também foram revogados. É o caso do artigo 7º da Lei nº 7.525/86, que deu nova redação ao § 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004/53, impondo limitações à aplicação dos recursos.

VIII.3.2 – Repasse dos recursos dos *royalties* ao Município

De acordo com os demonstrativos apresentados a movimentação dos recursos de *royalties* no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

Em R$

RECEITAS DE ROYALTIES - EXERCÍCIO DE 2017			
DESCRIÇÃO	**VALOR R$**	**VALOR R$**	**VALOR R$**
I – Transferência da União			**26.529.148,96**
Compensação Financeira de Recursos Hídricos		0,00	
Compensação Financeira de Recursos Minerais		0,00	
Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo, Xisto e Gás Natural		**26.529.148,96**	
Royalties pela Produção (até 5% da produção)	26.208.257,27		
Royalties pelo Excedente da Produção	0,00		
Participação Especial	0,00		
Fundo Especial do Petróleo	320.891,69		
II – Transferência do Estado			**1.463.137,38**
III – Outras Compensações Financeiras			**0,00**
IV – Subtotal			**27.992.286,34**
V – Aplicações Financeiras			**59.959,29**
VI – Total das Receitas (IV + V)			**28.052.245,63**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado 15/05/2018).

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital ”19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 15.05.2018) e na declaração (arquivo digital “49 - Receitas de Royalties da Lei Federal nº 12.858/13” anexado em 15.05.2018), não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na Educação e Saúde.

Observou-se no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal n° 4.320/64, a ausência de registro de receitas provenientes de Participação Especial. Entretanto, em consulta ao Portal do STN, verificou-se que o Município de Carapebus arrecadou tal receita, evidenciando que o Município contabilizou a receita indevidamente no código de receita Royalties pela produção. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VIII.3.3 – Aplicação dos recursos dos *royalties*

A Administração Municipal informa que os recursos dos *royalties* foram aplicados nas seguintes despesas:

Em R$

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES - EXERCÍCIO 2017			
DESCRIÇÃO		**VALOR - R$**	**VALOR - R$**
I - DESPESAS CORRENTES			**32.304.388,54**
	Pessoal e Encargos	13.072.739,93	
	Juros e Encargos da Dívida	0,00	
	Outras Despesas Correntes	19.231.648,61	
II - DESPESAS DE CAPITAL			**2.291.631,12**
	Investimentos	996.211,98	
	Amortizações de Dívida	1.295.419,14	
	Outras Despesas de Capital	0,00	
III - TOTAL DAS DESPESAS (I+II)			**34.596.019,66**

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil (arquivo digital “48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)”, anexado em 15/05/2018).

Nota1: Conforme verificação no Quadro F (arquivo digital “48 – Demonstrativos os das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza e Despesa –anexado em 15/05/2018), do montante de R$ 13.072.739,93 com pagamento de pessoal e encargos, fica evidenciado que o valor de R$ 10.816.432,82 ocorreu à conta de recursos das parcelas de royalties da produção.

VIII.3.4 – Apuração de utilização de recursos vedados pela legislação

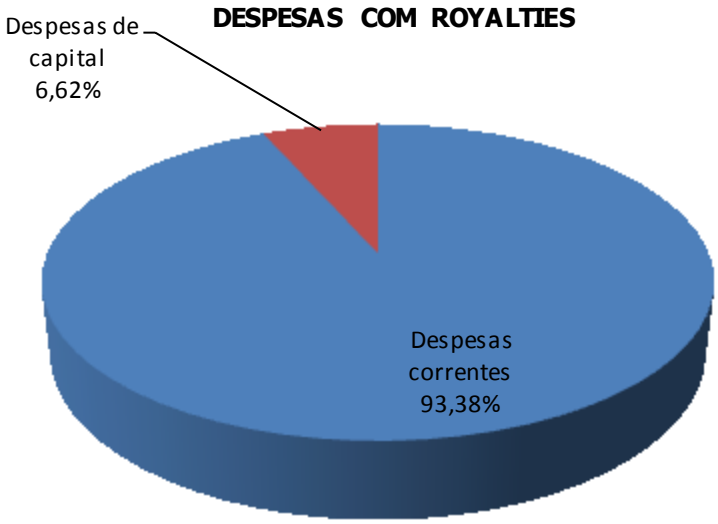
Da análise das informações constantes dos autos e conforme evidenciado no quadro anterior, pode-se concluir que o Município aplicou recursos de royalties no pagamento de despesas com pessoal e encargos no valor de R$ 13.072.739,93, bem como de dívidas no montante de R$ 1.295.419,14.

Contatou-se que as despesas com Amortização de Dívida, no montante de R$ 1.295.419,14 referem-se a dívidas com a União (INSS), de acordo com a Nota Explicativa referente ao Quadro F.1 (Arquivo digital "*48- Demonstrativo da Despesa por Grupo de Natureza de Despesas*" anexado em 15.05.2018) e com o evidenciado no Anexo 16 da Lei Federal nº 4.320/64 (Arquivo digital "19 – Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexo em 15.05.2018), não havendo impedimento para tais dispêndios, conforme disposto na Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n° 12.858/13.

Entretanto, no que se refere às Despesas com Pessoal, observou-se no Quadro F.1 – Notas Explicativas (Arquivo digital "*48 - Demonstrativo da Despesa por Grupo de Natureza de Despesas*" anexado em 15/05/2018) que do montante de R$ 13.072.739,93 com pagamento de pessoal e encargos, foi evidenciado que o valor de R$ 10.816.432,82 ocorreu à conta de recursos das parcelas de Royalties da Produção, despesas estas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n° 12.858/13, constituindo, assim, uma **Irregularidade**, e assim será considerada na conclusão deste Relatório.

De acordo com documento constante no arquivo digital "*51 - Repasse de Royalties para Capitalização do RPPS*", anexado em 15.05.2018, e após exame dos elementos apresentados, constata-se que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o Regime Próprio de Previdência Social.

No gráfico a seguir é demonstrado que o Município aplicou **93,38%** dos recursos dos royalties em Despesas Correntes e **6,62%** em Despesas de Capital, demonstrando, assim, a preponderância das Despesas de Custeio sobre os gastos com Investimentos.



VIII.3.4.1 – GRAU DE DEPÊNDENCIA

Considerando o valor recebido a título de *royalties* pelo Município de Carapebus, verifica-se que esses recursos representam **34,54%** do total das receitas arrecadadas no exercício, como demonstrado a seguir:

Receita total (A) R$	Receita de *royalties* (B) R$	Receita sem royalties (A-B) R$	Grau de dependência (B/A)
81.228.266,69	28.052.245,63	53.176.021,06	**34,54%**

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

Nota: excluídas as receitas intraorçamentárias e incluídas as receitas de aplicações financeiras.

Conforme se observa, o Município possui um elevado grau de dependência dos recursos dos *royalties*, o que requer um planejamento em busca de outras fontes de financiamento das Despesas Públicas, em face da natureza finita dessa Fonte de Recurso.

VIII.3.5 – Em conclusão

Como se sabe, o petróleo é um recurso natural não renovável, portanto, as receitas auferidas em face do recebimento dos *royalties* decorrentes de compensações financeiras pagas pela exploração desse produto tendem, ao longo do tempo, a se esgotarem.

Dessa forma, espera-se que a utilização dos recursos dos *royalties* deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso e esteja direcionada às atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, sem prejuízo, contudo, do meio ambiente.

Para tanto, torna-se fundamental a realização de investimentos num sistema econômico e social capaz de fomentar ações e programas de governo que atendam à demanda da população local, como, por exemplo, programas de habitação, saneamento, urbanismo, agricultura, capacitação de mão-de-obra, emprego e renda, respeitando-se, certamente, o perfil de cada Município. Em outras palavras deve-se evitar a aplicação de recursos dos royalties em Despesas Correntes, uma vez que estas não geram investimentos diretos e podem comprometer, no futuro, o resultado fiscal do Município.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao fato de que as receitas de *royalties* compõem a base de cálculo da Receita Corrente Liquida e, dessa forma, o cumprimento dos limites legais de Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Liquida e Operações de Crédito pode ficar seriamente comprometido caso ocorra uma diminuição dessas receitas.

Nesse sentido, entendo indispensável e relevante incluir recomendação, ao final deste Relatório, para que o Município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

VIII.4 – Transparência na Gestão Fiscal

Entendida como a produção e divulgação sistemática de informações, a Transparência da Gestão Fiscal é um dos pilares em que se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

Para assegurar essa transparência, a Lei Complementar Federal n° 131/2009 acrescentou dispositivos à LRF, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, referentes à receita e à despesa, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como definiu prazos para a implantação.

O artigo 48, parágrafo único, da Lei Complementar Federal n° 101/2000 - LRF alterado pela Lei Complementar Federal n° 131/2009, assim determina:

> *Art. 48. [...]*
>
> *Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*
>
> *I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;*
>
> *II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;*
>
> *III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.*

Os conteúdos das informações sobre a execução orçamentária e financeira, liberados em meios eletrônicos de acesso público, são definidos no artigo 48-A, I e II, da Lei Complementar Federal n° 101/2000 - LRF incluído pela Lei Complementar Federal n° 131/2009, são os seguintes:

> *Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes à:*
>
> *I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*
> *II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.*

Quanto aos prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos referidos artigos, a Lei Complementar Federal n° 131/2009 estabeleceu:

> *Art. 73-B. Ficam estabelecidos os seguintes prazos para o cumprimento das determinações dispostas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e do art. 48-A:*

> *I – 1 (um) ano para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes;*
>
> *II – 2 (dois) anos para os Municípios que tenham entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes;*
>
> *III – 4 (quatro) anos para os Municípios que tenham até 50.000 (cinquenta mil) habitantes. Parágrafo único. Os prazos estabelecidos neste artigo serão contados a partir da data de publicação da lei complementar que introduziu os dispositivos referidos no caput deste artigo.*

Nesse sentido, o Decreto Federal nº 7.185/2010 estabeleceu normas para regulamentar a transparência dos dados públicos de todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e DF), exigida pela Lei Complementar Federal n° 131/2009. Logo, aplica-se aos entes jurisdicionados tanto a exigência de transparência trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, alterada pela Lei Complementar Federal n° 131/2009, quanto as regulamentações dispostas no supracitado Decreto.

Em 16.05.2011, entrou em vigor a Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, visando regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país. A lei vale para os todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para Tribunais de Contas e Ministério Público.

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional – CTO realizou auditoria na área de Tecnologia da Informação (TI), objetivando um diagnóstico do portal da transparência das Prefeituras Municipais, com a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social.

Neste trabalho, foi utilizado o indicador *iTAI* - Indicador de Transparência e Acesso à Informação, com base no rol mínimo de informações e requisitos exigidos pela Lei de Acesso à Informação, além de critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei da Transparência (Lei Complementar n° 131/2009) e no Decreto Federal n° 12.527/11.

O *iTAI* possui valores possíveis entre 0,00 e 1,00 e é composto das três dimensões, a saber:

- Conteúdo;
- tempestividade e
- acessibilidade.

Segundo a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional, a dimensão conteúdo diz respeito às informações mínimas requeridas para a prática efetiva da transparência governamental. O conteúdo é, neste sentido, a dimensão mais importante. No entanto, para que a informação seja útil, faz-se necessário que esteja atualizada. Neste momento, entra em cena a dimensão tempestividade que, embora seja decorrente da dimensão anterior, é também de suma importância. Por fim, a dimensão acessibilidade trata da facilidade de acesso às informações. Ainda que seja de extrema relevância e deva ser sempre incentivada, a ausência de elementos dessa dimensão, apesar de dificultá-la, não impede o exercício da transparência.

O *iTAI* é calculado a partir de uma média ponderada das notas das dimensões “Conteúdo”, “Tempestividade”, e “Acessibilidade”, cujos pesos, são de 60, 25 e 15, respectivamente.

A fim de permitir a interpretação dos resultados obtidos na avaliação do indicador *iTAI*, foram definidos os seguintes níveis ou estágios de desenvolvimento:

1. O intervalo entre 0,00 e 0,33 (0,00≤nota<0,33) representa um nível inicial de transparência e acesso à informação, com atendimento incipiente dos normativos legais;

2. O intervalo entre 0,33 e 0,66 (0,33≤nota<0,66) corresponde a um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação à legislação vigente;

3. O intervalo entre 0,66 e 1,00 (0,66≤nota<1,00) expressa um nível avançado ou aprimorado de transparência e acesso à informação. A classificação de municípios nessa faixa não exime os jurisdicionados do cumprimento integral da legislação (*iTAI* igual a 1), sendo realizada para fins comparativos.

Na tabela a seguir será apresentada a pontuação final do Município de Carapebus em cada uma das dimensões que compõem o referido indicador:

Dimensão	Nota	Peso	Final
Conteúdo	0,38	0,60	0,22
Tempestividade	0,90	0,25	0,22
Acessibilidade	0,52	0,15	0,08
iTAI	**-**	**-**	**0,53**

De forma geral, os resultados obtidos evidenciaram um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo *iTAI* obtido pela Prefeitura Municipal de Carapebus (0,53).

Destaca-se na tabela a seguir os itens que apresentaram situação de precariedade no atendimento, atendimento parcial e não atendimento.

Item	Questão	Pontuação
C01	Existe um Portal da Transparência?	0.50
C02	O PPA está disponível no site?	0.00
C03	A LOA está disponível no site?	0.00
C04	A LDO está disponível no site?	0.00
C05	Permite acompanhar licitações em andamento?	0.50
C06	Permite consultar licitações concluídas (contratos celebrados)?	0.50
C09	Permite consultar Balanço Patrimonial?	0.00
C12	Os horários de atendimento da prefeitura estão disponíveis?	0.00
C13	Os endereços das Secretarias / Coordenadorias estão disponíveis?	0.00
C14	Os telefones das Secretarias / Coordenadorias estão disponíveis?	0.00
C15	Os horários de atendimento das Secretarias / Coordenadorias estão disponíveis?	0.00
C18	Os horários de atendimento das Fundações / Autarquias estão disponíveis?	0.00
C19	As perguntas mais frequentes (FAQ) de interesse público estão disponíveis?	0.00
C20	Existe a possibilidade de se acompanhar os Programas, Ações, Projetos e Obras do município?	0.00
T01	O Relatório de Gestão Fiscal (RGF) está disponível e encontra-se atualizado?	0.83
T02	O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) está disponível e encontra-se atualizado?	0.83
T03	Demonstrativos da Receita estão disponíveis e encontram-se atualizados?	0.96
T04	Demonstrativos da Despesa estão disponíveis e encontram-se atualizados?	0.96
A01	Existe Ferramenta de Pesquisa (não pode ser link para ferramenta externa)?	0.00
A03	Existe canal de comunicação com o órgão ou entidade detentor do site (Fale Conosco)?	0.00
A04	Existe "Mapa do Site"?	0.50
A05	Existe um canal que possibilite a Transparência Passiva (e-SIC)?	0.00
A09	As informações que compõem as dimensões Conteúdo e Tempestividade são de fácil acesso?	0.71
A10	As boas práticas de acessibilidade, segundo o WCAG 2.0, estão sendo adotadas?	0.37

Auditoria na área de Tecnologia da Informação - Processo TCE-RJ nº 226.542-7/17

Cabe esclarecer que, para os itens que compõem as dimensões Conteúdo, Tempestividade e Acessibilidade, foi atribuída a nota 0 (zero) quando o item em tela não é atendido ou é contemplado de forma muito precária e a nota 0,5 quando as referidas dimensões foram atendidas parcialmente.

Em relação à questão A9, a mesma é resultado de uma avaliação automática realizada pela ferramenta AccessMonitor, que é um validador para verificar a aplicação das diretrizes de acessibilidade. A avaliação resulta numa nota que varia de 0 a 1.

A questão A10 avalia a acessibilidade quanto ao aspecto da facilidade de encontrar informações. A nota relativa a esta questão também é um valor compreendido entre 0 e 1.

Diante do exposto, verifica-se que o Município não cumpriu integralmente as obrigatoriedades estabelecidas na legislação. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VIII.5 – Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM

Indicador de desempenho de âmbito nacional, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é composto por sete índices setoriais temáticos, cujo objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

O IEGM é medido pelos Tribunais de Contas brasileiros desde 2016, e tem como principal finalidade o aperfeiçoamento das ações governamentais em políticas públicas nacionais, mediante a divulgação do resultado de indicadores das políticas adotadas para atendimento das necessidades da população, proporcionando uma visão da gestão para sete dimensões da execução do orçamento público com vistas a uma visão ampla da gestão voltada para melhorias estruturantes:

- ✓ Educação;
- ✓ Saúde;
- ✓ Planejamento;
- ✓ Gestão Fiscal;
- ✓ Meio Ambiente;
- ✓ Proteção das Cidades e
- ✓ Governança da Tecnologia da Informação.

Essas dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, gerando os seguintes índices componentes do IEGM Brasil: i-Educ/IEGM, i-Saúde/IEGM, i-Planejamento/IEGM, i-Fiscal/ IEGM, i-Amb/ IEGM, i-Cidade/ IEGM e i-Gov TI/ IEGM.

Destacam-se cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos sete índices componentes. O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios:

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Fonte: Instituto Rui Barbosa – IRB.

A apuração dos índices de efetividade da gestão pública indicam os setores que merecem maior atenção do gestor público, colaborando para o aperfeiçoamento das ações governamentais, dessa forma, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber.

Dos 91 Municípios fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 80 responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao exercício de 2016, sendo o percentual de adesão de 87,91%.

A comparação do Município de Carapebus com o IEGM dos municípios do Estado do Rio de Janeiro participantes ficou prejudicada uma vez que este não respondeu os questionários do IEGM relativo ao exercício de 2016.

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,71	B
Menor IEGM	0,44	C
Média Geral	0,54	C+
IEGM Carapebus	**- - - -**	**- - - - -**

Fonte: Banco de dados do TCE-RJ e Instituto Rui Barbosa – IRB.

Nota: Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ.

Conforme o art. 2º da supracitada deliberação, as respostas aos quesitos passíveis de comprovação com evidências deverão ser validadas pelo responsável pelo órgão central de Controle Interno, em observância ao disposto no art. 53, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, mediante a emissão de certificado.

Verifica-se que foi encaminhado o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17 (arquivo digital "61. Certificado de Validação – IEGM", anexado em 18.07.2018), no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e a análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice, referente ao exercício de 2018, ano base 2017.

VIII.6 – Controle Interno

O sistema de **Controle Interno** dos Poderes, cujo papel principal é fazer com que sejam observados, ainda na origem, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 da CF). A inobservância desse papel pode caracterizar conivência, sujeitando o responsável pelo Controle Interno às penalidades previstas em leis.

Cumpre, ainda, destacar a importância do pronunciamento dos sistemas de Controle Interno de cada Poder, cujos princípios basilares para o seu estabelecimento originam-se, como é de amplo conhecimento, da Seção IX, Capítulo I do Título IV da Carta Magna, realçando-se, por oportuno, tratar-se de matéria afeta à Organização dos Poderes, portanto, de imperativa – até condicional – observância para que se ponha em funcionamento, ao menos assim o preserve, a tão complexa Administração Pública.

Certa e pacífica é a competência do sistema de Controle Interno de cada Poder para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sua esfera federativa, bem como, pode-se afirmar, também, que lhe

é vinculado observar a legalidade; a legitimidade; a economicidade; a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (art. 70 da C.F.). Todas essas competências em apoio às exercidas pelos Tribunais de Contas.

Os sistemas de Controle Interno, mantidos de forma integrada pelos Poderes, têm como finalidade (art. 74 da C.F.): *I)* a avaliação do cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governos e dos orçamentos; *II)* comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades de sua esfera federativa, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; *III)* o exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres de sua esfera federativa; e, *IV)* apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Tamanha é a importância do Controle Interno (órgão) que o § 1º do art. 74 da Constituição Federal reservou-lhe a seguinte obrigação:

> ***"Art. 74. ...***
>
> ***§1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária."***

Deve-se observar, também, que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de Controle Interno, conforme disposições insertas no artigo 59 e incisos.

Dessa forma, visando o aperfeiçoamento da atuação do controle do Município, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno com o objetivo de evitá-las no decurso do próximo exercício.

Assim, na conclusão deste Relatório, acompanhando a sugestão do Corpo Instrutivo e o douto Ministério Público Especial, incluirei Comunicação ao chefe do órgão de Controle interno para que tome ciência do exame realizado e adote as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas,

informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

VIII.7 – Contabilidade

Para a eficiência no controle da execução orçamentária e financeira, é fundamental a função da Contabilidade no sentido de prestas as informações que venham representar fidedignamente a realidade econômico-financeira e patrimonial do conjunto dos órgãos e entidades públicas.

No setor público, o prenúncio das informações consiste em substanciar o processo decisório dos dirigentes públicos, de maneira a demonstrar à sociedade como os recursos públicos arrecadados são aplicados.

Dessa forma, é necessário que as informações disponibilizadas pela Contabilidade sejam capazes de comunicar o real sentido pela qual expressam, de forma que não pareçam dados enganosos. Deve-se considerar que a autenticidade da transparência não pode se limitar a permitir acesso somente à informações e dados ditos “maquiados”, mas sim na possibilidade real de que todo cidadão possa obter e interpretar a informação completa, relevante, oportuna, pertinente e confiável, sobre a gestão de recursos.

A Contabilidade é, ainda, indispensável para o monitoramento e a execução das atividades ligadas ao sistema de Controle Interno e deve ser organizada e mantida como processo gerador de informações úteis e confiáveis, cujos procedimentos observarão os princípios fundamentais e as características das informações.

VIII.8 – Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

Em relação às determinações contidas na análise das Contas de Governo do exercício de 2016, visando avaliar o cumprimento das respectivas determinações e recomendações, foi solicitado ao jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento

das Determinações e Recomendações do TCE-RJ, a ser elaborado pelo Controle Interno, informando detalhadamente as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das Contas referentes ao exercício de 2016.

Não foi encaminhado o Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno e tampouco foram informadas as ações ou providências adotadas no relatório do controle interno para o cumprimento das determinações e recomendações do exercício anterior.

Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VIII.9 – Certificado de Auditoria

O Certificado de Auditoria é o documento expedido pelo órgão central de Controle Interno, ou equivalente, elaborado com base na análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e operacional do órgão auditado.

Os Certificados podem ser expedidos, atestando as seguintes situações como produto da análise das contas:

- REGULAR: quando os exames realizados expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e possibilitarem formar opinião de que na gestão dos recursos públicos foram observados os princípios constitucionais da administração pública, que as demonstrações contábeis financeiras, orçamentárias, operacionais e patrimoniais apresentam, adequadamente, a posição real existente e estão em conformidade com as normas legais e princípios pertinentes à matéria.

- REGULAR COM RESSALVAS: quando os exames evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal no cumprimento das normas legais e dos princípios pertinentes, mas que pela sua irrelevância ou imaterialidade, não caracterizem irregularidade de atuação dos agentes responsáveis.

- IRREGULAR: quando os exames evidenciarem a não observância da aplicação dos princípios constitucionais da administração pública, comprovando grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, injustificado dano ao erário, decorrente de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, existência de desfalque, alcance, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte prejuízo quantificável e/ou constatação de conduta omissiva ou comissiva que comprometam, substancialmente, as demonstrações financeiras e a respectiva gestão dos agentes responsáveis, no período ou exercício examinado.

No caso de emissão do Certificado de Auditoria pela Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, devem ser informadas as medidas adotadas, no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

O Certificado de Auditoria, arquivo digital "*62. Relatório do Controle Interno*" anexado em 15.05.2018, emitido pelo órgão central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas, com Ressalvas, do Chefe de Governo do Município de Carapebus.

Entretanto, em que pese o Certificado conter parecer conclusivo, não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a Administração Municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

IX – CONCLUSÃO E VOTO

Diante do exposto e,

Considerando, com fulcro no artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a apreciação final da Câmara Municipal;

Considerando que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara dos Vereadores não exime a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que as Contas de Governo do Prefeito, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil não foram elaboradas, integralmente, com a observância das disposições legais pertinentes;

Considerando que não foram conhecidas as razões de defesa encaminhadas através do Documento TCE n° 39.757-3/18 em função de preclusão temporal nos termos do art. 45 do Regimento Interno desta Corte, acrescentado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, de 27.09.2018;

Considerando a abertura de créditos adicionais acima do limite estabelecido na lei autorizativa, em inobservância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

Considerando a abertura de créditos especiais sem indicação dos recursos correspondentes, em inobservância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

Considerando que os gastos com Pessoal Ativo e Inativo não se encontram de acordo com o limite estabelecido nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando o descumprimento do artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I, da Lei Federal n.º 11.494/07, quanto à ausência de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação;

Considerando a incorreta aplicação dos recursos dos *royalties*, em inobservância ao artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n° 12.858/13;

Considerando que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

Considerando que a aprovação política das Contas dos Gestores, pelos Vereadores, não tem como escopo extinguir a punibilidade do responsável, ou seja, o ato ilegal não pode ser transmudado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo;

Considerando que quando o Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constatar o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo, dará ciência imediata ao Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Vereadores;

Considerando, finalmente, que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas do Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, referentes ao exercício de 2017;

Diante do exposto e examinado no presente processo e seus anexos, considero as Irregularidades e Impropriedades sugeridas adequadas, tendo em vista o descumprimento de dispositivos constitucional e legal, manifestando-me, desse modo, **PARCIALMENTE DE ACORDO** com Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial junto a este Tribunal, sendo que minha parcial divergência refere-se:

Em relação ao proposto pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público Especial:

- ✓ A principal divergência com o Corpo Instrutivo e com o MPE está na proposta destes em considerar como Irregularidade a utilização de 94,65% dos recursos recebidos do Fundeb em 2017, restando a empenhar 5,35%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07. A discordância foi descrita no subitem VII.5.9.2.2 – Cálculo da aplicação mínima de 95%, às fls. 113/117 deste Relatório e a irregularidade transformada em Ressalva;
- ✓ Entendo pertinente a inclusão dos itens da Comunicação ao atual Prefeito III.3, III.5.b, III.10 e III.11

Em relação às sugestões do Corpo Instrutivo:

- ✓ Em relação à Impropriedade nº 13, adotei o texto sugerido pelo Ministério Público Especial, no item correspondente, Impropriedade nº

11, cuja divergência reside no destaque à ausência de ampla divulgação da prestação de contas relativa ao exercício financeiro;

- ✓ Entendo pertinente a inclusão da Impropriedade e Determinação n °14 proposta pelo Ministério Público Especial;
- ✓ Entendo pertinente a inclusão de três subitens da Comunicação à atual Prefeita, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluídas no item III do meu Voto;
- ✓ Entendo pertinente a proposta de Determinação à SGE sugerida pelo Ministério Público Especial, incluída no item VIII do meu Voto.

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- ✓ A principal divergência está na proposta do MPE de inclusão como Irregularidade, além das Irregularidades apontadas pela Instrução, o não repasse integral das contribuições patronais ao RPPS e RGPS, cujas discordâncias expus no subitem VI.8.5 às fls. 76/78 do Relatório do meu Voto. Acompanho a sugestão do Corpo Instrutivo que incluiu os fatos apenas como Impropriedades;
- ✓ Em face da exclusão de três subitens da Comunicação à atual Prefeita, na forma proposta pela Instrução, incluída no item III do meu Voto;
- ✓ Entendo pertinente a proposta de Determinação à SGE sugerida pelo Ministério Público Especial, incluídas no item VIII do Voto, restando, contudo, minha divergência para que a SGE avalie a pertinência da adoção da determinação;

Dessa forma e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas do Governo do Município de Carapebus, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade da Prefeita, Sra. Christiane Miranda de Andrade Cordeiro, em face das **IRREGULARIDADES** e

IMPROPRIEDADES a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES:

IRREGULARIDADE N.º1

– A abertura de Créditos Adicionais ultrapassou o limite do valor estabelecido na Lei Municipal Autorizativa nº 681/17, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

DETERMINAÇÃO N.º1

– Observar o limite de abertura de Créditos Adicionais estabelecido nas Leis Municipais autorizativas, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE N.º 2

–- Foi constatado que, do total de Créditos Adicionais abertos com base em excesso de arrecadação, R$ 1.995.908,49 (Decreto nº 2204) foram abertos sem a respectiva fonte de recurso, contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

DETERMINAÇÃO N.º2

– Observar o montante do Excesso de Arrecadação quando da abertura de Créditos Adicionais com esta fonte de recursos, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

IRREGULARIDADE N.º 3

– O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de Despesas com Pessoal desde o 3º quadrimestre de 2015, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 ambos da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2017 com essas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

DETERMINAÇÃO N.º3

– Observar o cumprimento do limite da Despesa com Pessoal estabelecido na alínea "b", inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IRREGULARIDADE N.º 4

– O *superavit* financeiro do exercício de 2017 apurado na presente Prestação de Contas (R$329.986,38) é superior ao registrado pelo Município no respectivo *Balancete* do FUNDEB (R$ 63.614,03), revelando a saída de recursos da conta do Fundo, no montante de R$266.372,35, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

DETERMINAÇÃO N. º 4

– Observar a correta movimentação dos recursos do FUNDEB, em atendimento ao artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 ambos da Lei Federal n.º 11.494/07.

– Providenciar o ressarcimento, no valor de R$266.372,35, à conta do FUNDEB, relativo à diferença existente entre o superavit financeiro do exercício de 2017 apurado na presente Prestação de Contas e o registrado pelo Município no balancete do FUNDEB, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.

IRREGULARIDADE N.º 05

Foi constatado o pagamento de Despesas com Pessoal (R$10.816.432,82) à conta de recursos das parcelas de *Royalties* da Produção, não excetuadas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n° 12.858/13, resultando em despesas vedadas pelo artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89.

DETERMINAÇÃO N.º 05

Observar o cumprimento do artigo 8º da Lei Federal n.º 7.990/89 c/c Leis Federais n.º 10.195/01 e n° 12.858/13 quando da realização de gastos com recursos dos royalties.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES:

IMPROPRIEDADE N.º 1

– Intempestividade na remessa da presente Prestação de Contas (em 15/05/2018), tendo em vista o prazo fixado no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018.

DETERMINAÇÃO N.º 1

– Observar a remessa da Prestação de Contas no prazo estabelecido no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

IMPROPRIEDADE Nº 2

– O valor do Orçamento Final apurado (R$88.475.258,90), com base na movimentação de abertura de Créditos Adicionais, não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R$88.475.728,10) e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (R$88.500.728,10).

DETERMINAÇÃO N.º 2

– Observar para que o Orçamento Final do Município, apurado com base na movimentação de abertura de Créditos Adicionais, guarde paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre e com os demonstrativos contábeis consolidados, em face do disposto no artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE.Nº 3

– O Município inscreveu o montante de R$8.486.748,60 em Restos a Pagar Não Processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

DETERMINAÇÃO N.º 3

– Envidar esforços no sentido de cumprir o disposto no § 1º, do artigo 1º, combinado com o inciso III, itens 3 e 4 do artigo 55 da Lei Complementar

Federal nº 101/00, de forma que **não seja realizada a inscrição de Restos a Pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira**.

IMPROPRIEDADE N.º 4

– Não cumprimento das metas de Resultados Primário, Nominal e de Dívida Consolidada Líquida, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 4

– Aprimorar o planejamento, de forma a cumprir as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em face do que estabelece o inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IMPROPRIEDADE N.º 5

– O Executivo Municipal realizou Audiência Pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais do 2º quadrimestre de 2017 equivocadamente no mês de maio de 2017, portanto, fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 5

– Observar os meses de fevereiro, maio e setembro para a realização das Audiências Públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00.

IMPROPRIEDADE N.º 6

– Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um *deficit* da ordem de R$38.739.740,88, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 6

– Observar o equilíbrio financeiro nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IMPROPRIEDADE Nº 7

– Registro indevido da Conta "*Créditos Tributários a Receber*" no montante de R$ 114.700,93 com saldo contrário a natureza da conta no grupo do Ativo Circulante no Balanço Patrimonial Consolidado.

DETERMINAÇÃO N.º 7

– Observar o correto registro das contas no Balanço Patrimonial Consolidado, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64, tendo em vista que tais saldos não comportam valores negativos.

IMPROPRIEDADE N.º 8

– Foi apurado um Patrimônio Líquido de R$42.871.493,68 na presente Prestação de Contas, enquanto o Balanço Patrimonial Consolidado registra um Patrimônio Líquido de R$55.515.476,45.

DETERMINAÇÃO N.º 8

– Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n° 634/13 c/c Portaria STN nº 840/16.

IMPROPRIEDADE Nº 9

– Repasse parcial da Contribuição Patronal ao RPPS, conforme observado no Demonstrativo elaborado pelo Município, nos moldes do Modelo 23, em desacordo com o artigo 40 da Constituição Federal c/c o inciso II do artigo 1º da Lei Federal 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N.º 9

– Observar o repasse integral da Contribuição Patronal, em atendimento ao artigo 40 da Constituição Federal/88 c/c o inciso II, artigo 1º da Lei Federal 9.717/98.

IMPROPRIEDADE N.º 10

– O Município realizou parcialmente o recolhimento da Contribuição Previdenciária Patronal devida ao RGPS, não observando o disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea "b", ambos da Lei Federal nº 8.212/91.

DETERMINAÇÃO N.º 10

– Providenciar o recolhimento tempestivo da Contribuição Previdenciária Patronal devida ao RGPS, conforme disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea "b", ambos da Lei Federal nº 8.212/91.

IMPROPRIEDADE N.º 11

– Utilização de **94,65%** dos recursos recebidos do FUNDEB em 2017, restando a empenhar **5,35%,** em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste Fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

DETERMINAÇÃO N.º 11

– Observar o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, o qual estabelece que os recursos recebidos do FUNDEB sejam utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

IMPROPRIEDADE N.º12

– O valor total das despesas na Função 10 – Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS/BO diverge do registrado pela Contabilidade, conforme demonstrado:

Descrição	Valor – R$
SIGFIS	25.065.167,99
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	25.070.267,99
Diferença	**-5.100,00**

DETERMINAÇÃO N.º12

– Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no SIGFIS – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 281/17.

IMPROPRIEDADE Nº 13

– Inconsistência na apropriação dos recursos oriundos dos *Royalties* nos respectivos códigos de receitas previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, com reflexo no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal n° 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 13

– Observar a correta apropriação dos recursos dos *Royalties* nos códigos de receita previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

IMPROPRIEDADE N.º 14

– O município não cumpriu integralmente as obrigatoriedades estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública, cabendo destacar a inobservância quanto à ampla divulgação da prestação de contas relativa ao exercício financeiro e do respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 14

– Implementar ações, visando o pleno atendimento às exigências, estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 131/09, Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei Federal nº 12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência.

IMPROPRIEDADE N.º15

– O Modelo 22 não foi encaminhado, bem como não foram informadas no relatório do Controle Interno as providências porventura adotadas para o cumprimento das Determinações e Recomendações do exercício anterior.

DETERMINAÇÃO N.º 15

– Providenciar, quando das remessas das próximas Prestações de Contas de Governo, o encaminhamento de toda documentação prevista no anexo da Deliberação TCE/RJ 285/18.

IMPROPRIEDADE N.º 16

– O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à Regularidade das Contas com Ressalvas, não especificou as medidas adotadas, no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a Administração Municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da Gestão Governamental.

DETERMINAÇÃO Nº 16

– Providenciar para que quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, especificar as medidas adotadas, no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a Administração Municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

IMPROPRIEDADE N.º 17

Existência de sistema de tributação deficiente, que prejudica a efetiva arrecadação dos tributos instituídos pelo Município, contrariando a norma do art. 11 da LRF.

DETERMINAÇÃO N.º 17

Adotar providências para estruturar o sistema de tributação do Município, visando à eficiência e eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo município, em atendimento ao art. 11 da LRF.

RECOMENDAÇÕES:

RECOMENDAÇÃO Nº1

– Para que o Município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

RECOMENDAÇÃO Nº2

– Para que o Município atente para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de

desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

II – Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Carapebus, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das **Determinações** e **Recomendações** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de fatos semelhantes e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88, no artigo 77 da Lei Federal n.º 4.320/64 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, e apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a Administração Municipal quanto às providências a serem implementadas, para a melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise individual do cumprimento das Determinações e Recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de Governo**;

III – Pela **COMUNICAÇÃO** à atual Prefeita Municipal de Carapebus, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das **Determinações** e **Recomendações** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas a ocorrência de fatos semelhantes, e, ainda seja alertado:

1 – quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;

2 – Mediante o Deficit Financeiro apurado na presente Prestação de Contas, no montante de **R$ 38.739.740,88,** elaborar um plano de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que mantenham o equilíbrio orçamentário e financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal de modo a não prejudicar, nas futuras gestões, a continuidade dos serviços públicos, cientificando-o, desde já, de que o desequilíbrio financeiro no último ano de seu mandato, poderá ensejar a este Tribunal a pronunciar-se pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas pelo não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

3 – quanto à alteração da metodologia de aferição dos gastos relativos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, para fins de verificação do cumprimento ou não do limite inserto no artigo 212 da CRFB, nos seguintes termos: as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões não mais serão aceitas por esta Corte como relativas à MDE, em face do preconizado no inciso I do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Tal medida será adotada a partir do exame das Prestações de Contas de Governo dos Chefes de Poder Executivo Municipal referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019;

4 – quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, a ser encaminhada esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editados pela STN,

estendendo tal metodologia à apuração dos limites legais referentes à aplicação dos recursos do FUNDEB;

5 – quanto à alteração da metodologia de cálculo para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a partir da Prestação de Contas do exercício de 2020, a ser apresentada em 2021, que passará a considerar:

> **a)** as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão "despesas realizadas" constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;
>
> **b)** as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, como despesas de natureza assistencial, e, portando, não serão computadas nos 25% como gasto na MDE, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

6 – quanto ao fato de que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde que não tenham sido movimentadas pelo Fundo Municipal de Saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

7 – para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as Ações e Serviços Públicos de Saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos Restos a Pagar e demais obrigações, reconhecidos pela Administração Municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;

8 – quanto à alteração da metodologia de cálculo para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, III e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, a partir da Prestação de Contas do exercício de 2019, a serem

apresentadas em 2020, deverão ser consideradas as Despesas Liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os Restos a Pagar Processados e Não Processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo Fundo no exercício;

9 – para divulgar, amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a Prestação de Contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

10 – quanto à necessidade de adoção de providências a fim de respeitar as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, aos órgãos de previdência, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, a partir das Contas de Governo do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais aos órgãos de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário a aprovação das Contas de Governo, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

11 – quanto à necessidade de providenciar a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social, com ciência de que a partir das Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020, a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de estratégia para a manutenção da situação superavitária ou da correção de déficit apresentado poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário;

12 – quanto à obrigação de promover o **ressarcimento** à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de **R$334.188,73**, a fim de se resgatar o

equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:

12.1) valor (residual) de **R$ 67.816,38**, resultante de determinação efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 209.011-5/17) não efetivada no exercício de 2017;

12.2) valor de **R$266.372,35**, referente à diferença entre o superávit financeiro do exercício de 2017 apurado na presente Prestação de Contas e o registrado no balancete encaminhado pelo Município; ajustado neste relatório;

IV – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Governo, para ciência das Irregularidades e das Impropriedades apontadas, e para as providencias que entender cabíveis;

V – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério da Saúde para conhecimento de que não houve emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde de Carapebus, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde, na forma do artigo 33 da Lei Federal n.º 8.080/90;

VI – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do Município de Carapebus, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea b do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 3º quadrimestre de 2015, atingindo ao final do exercício de 2017, o percentual de 64,76**%** da Receita Corrente Líquida – RCL;

VII – Por **DETERMINAÇÃO** à Coordenadoria de Auditora de Contas, para que instaure procedimento autônomo de apuração, por meio de processo apartado, com vistas ao ressarcimento, no valor de R$7.905,80 à conta do FUNDEB, tendo em vista o não cumprimento da Determinação desta Corte, efetuada na Prestação de Contas de Governo do Município de Carapebus, relativa ao exercício de 2015 – processo TCE-RJ n.º 250.838-6/16.

VIII – Pela **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE para que:

1 – Considere e, se for o caso, inclua, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das Auditorias Governamentais realizadas no Município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas;

2 – Considere a pertinência de avaliação da implementação dos serviços de Atenção Básica e sua oferta no âmbito municipal, com a respectiva evolução temporal, bem como os compromissos estabelecidos pela CRFB e pela legislação do SUS em relação aos Municípios.

GA-3, em / /2019

CHRISTIANO LACERDA GHUERREN
Conselheiro-Substituto – Relator

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Assinado Digitalmente por: SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA:04271096717
Data: 2019.04.17 18:09:36 -03:00
Razão: Parecer do Processo 216792-4/2018. Para verificar a autenticidade acesse http://www.tce.rj.gov.br/valida/. Código: CA2D-5DF8-130A-4DEC-90C4-9E45-64D2-8DC8
Local: TCERJ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Assinado Digitalmente por: RODRIGO MELO DO NASCIMENTO:05447371724
Data: 2019.04.17 17:32:00 -03:00
Razão: Parecer do Processo 216792-4/2018. Para verificar a autenticidade acesse http://www.tce.rj.gov.br/valida/. Código: CA2D-5DF8-130A-4DEC-90C4-9E45-64D2-8DC8
Local: TCERJ

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Assinado Digitalmente por: CHRISTIANO LACERDA GHUERREN:00869923765
Data: 2019.04.17 11:29:51 -03:00
Razão: Processo 216792-4/2018. Para verificar a autenticidade acesse http://www.tce.rj.gov.br/valida/. Código: CA2D-5DF8-130A-4DEC-90C4-9E45-64D2-8DC8
Local: TCERJ