

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.489-6/19
RUBRICA Fls.:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 207.489-6/19
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SEROPÉDICA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2018
PREFEITO: ANABAL BARBOSA DE SOUZA

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2018. INCONSISTÊNCIAS CONTÁBEIS E FALHAS FORMAIS QUE NÃO MACULAM O MÉRITO DAS CONTAS. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. CIÊNCIA À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Seropédica, referente ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Senhor **ANABAL BARBOSA DE SOUZA** – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 12/04/2019, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, conforme o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 207.650-7/19), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob os nºs 023.921-4/19 e 028.197-0/19.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 2ª Coordenadoria de Auditoria Contas - 2ª CAC, procedeu a uma análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 10/07/2019. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Seropédica, com 16 (dezesseis) ressalvas e correspondentes determinações, elencadas às fls. 1226/1233.

A instrução especializada sugere, também: (i) três recomendações ao município (fls.1233/1234) e (ii) duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta - fls. 1234/1238).

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita - SSR e a Secretária-Geral de Controle Externo - SGE, após reexame, concordam com a proposição manifestada pela instância técnica.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, divergiu da manifestação do corpo técnico, concluindo pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Seropédica, em face do entendimento de que teria havido, por parte do município, “inobservância, na gestão previdenciária, das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 195, incisos I e II da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes” (fls. 1320/1321). Adicionalmente, introduziu em seu parecer acréscimos, modificações e supressões à instrução.

O Ministério Público de Contas também apontou mais três impropriedades que não estavam contidas no conjunto das ressalvas sugeridas pelo corpo instrutivo, uma quanto à

deficiência do sistema de tributação municipal, outra quanto ao cancelamento, sem justificativa, de restos a pagar processados no montante de R\$ 12.863,78, e a última pelo não cumprimento integral das disposições contidas na legislação de regência relativa aos portais de transparência e acesso à informação pública (impropriedades n° 15, n° 16 e n° 17, respectivamente - fls.1328/1329).

Em desfecho, o *Parquet* propôs expedição de ofício ao Ministério Público, para ciência da decisão e uma determinação à SGE, que não havia sido sugerida pelo corpo técnico (fls.1334/1336).

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 08/08/2019, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de manifestação escrita por parte do responsável, caso entendesse necessário. Em 19/08/2019, foram protocolizadas no Tribunal razões de defesa, cadastradas sob o n° 037.330-9/19.

Após o reexame do processo, materializado na informação da 2ª CAC, datada de 22/08/2019 (fls. 1371/1375), e no Parecer Ministerial de 24/09/2019 (fls. 1398/1405), verificou-se que o jurisdicionado não apresentou razões de defesa para nenhuma das ressalvas ou impropriedades apontadas.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo mantém seu entendimento no sentido da emissão de parecer prévio favorável, enquanto que o Órgão Ministerial opina pela emissão de parecer contrário, por entender que as irregularidades relativas à gestão previdenciária restaram não elididas.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Seropédica, relativa ao exercício de 2018, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, **efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.**

Considerando todo o detalhamento contido na instrução, apresento a seguir, de forma sucinta, os aspectos que considero mais relevantes das contas em análise. Para tanto, dividirei meus argumentos em três grandes blocos: (i) a gestão pública (com ênfase na gestão orçamentária, financeira e patrimonial e seus respectivos ditames constitucionais e legais), (ii) as aplicações constitucionais e legais e (iii) a gestão fiscal (mandamentos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF).

Antes, porém, permito-me apresentar uma breve nota introdutória a respeito do dever republicano de prestar contas e do âmbito de atuação deste Tribunal, tendo por objetivo específico delimitar o escopo do parecer prévio ora emitido.

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais

¹ Essa denominação inspira-se na nomenclatura utilizada pela literatura estrangeira que se dedica ao estudo das instituições externas de auditoria pública e baseia-se nos termos adotados pela INTOSAI – *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que reúne as Entidades Fiscalizadoras Superiores de 191 países membros e que goza de *status* especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

² A esse propósito, anota Carlos Ayres Britto: “Tão elevado prestígio conferido ao controle externo e a quem dele mais se ocupa, funcionalmente, é reflexo direto do princípio republicano. Pois, numa república, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha competência (e consequente dever) de cuidar de tudo o que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis. Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a *res publica* e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional”. (“O Regime Constitucional dos Tribunais de Contas”. SOUSA, Alfredo José de (Org.). In: **Novo Tribunal de Contas – órgão protetor dos direitos fundamentais**. 3ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005, p. 73).

de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei Complementar estadual n° 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado**⁵ e **dos Prefeitos dos municípios**⁶ submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

A esse propósito, cumpre observar que a previsão contida no artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que incluía na prestação de contas do chefe do Poder Executivo as prestações dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, encontra-se suspensa em razão da liminar concedida, em 09/08/07, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n° 2238-5. Por essa razão, as contas dos chefes dos demais poderes orgânicos do Estado e do Ministério Público são julgadas por esta Corte em processos específicos, as chamadas **contas de ordenadores de despesas**.

³ O Supremo Tribunal Federal (STF) reconhece, sem qualquer dificuldade, que os Tribunais de Contas são órgãos de extração constitucional dotados de autonomia e independência em relação aos demais Poderes da República. Sobre o tema, é bastante elucidativa a decisão adotada pelo Plenário do STF nos autos da ADI 4.190/DF (STF, ADI 4.190/DF, Pleno, Relator Ministro Celso de Mello, julgado em 10.03.2010).

⁴ Os **Tribunais de Contas**, no modelo estabelecido pelo texto constitucional de 1988, exercem **competências coadjuvantes** do poder legislativo – que titulariza o controle externo financeiro – e, também, **competências autônomas** de auditoria e fiscalização, no âmbito das quais prescindem da manifestação legislativa para o aperfeiçoamento de sua atividade controladora. Essa **dualidade é evidenciada pela análise da norma contida no artigo 71 da CF**, que elenca as competências do Tribunal de Contas da União, aplicáveis, por simetria, a estados, municípios e distrito federal.

⁵ Art. 36, LC 63/90.

⁶ Art. 127 da LC 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação n° 167/92.

⁷ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] II - **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 mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

As análises realizadas por este Tribunal de Contas do Estado quando da emissão de parecer prévio englobam, dentre outros, os seguintes aspectos, extraídos a partir do artigo 39 do Regimento Interno:

§ 3º - O Relatório consistirá de minuciosa apreciação do exercício financeiro, elaborada com base nos elementos colhidos no trabalho de auditoria financeira e orçamentária, e conterá, além da análise dos balanços apresentados, informações que auxiliem a Assembleia Legislativa na apreciação dos reflexos da administração financeira e orçamentária sobre o desenvolvimento econômico e social do Estado.

Com efeito, **o relatório sobre as contas de governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extracontábeis que integram os respectivos autos, informar acerca da gestão pública, enfocando seus aspectos orçamentários e financeiros, que têm implicação direta nas variações e no saldo do patrimônio público, bem como nas conjunturas econômica e social locais.**

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento - ou não - de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e máximos e atendimento de metas pré-definidas, sempre a partir da contabilidade, fonte primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

Pode-se dizer que este é, em suma, **o grande foco das contas de governo: analisar a execução do orçamento público e seus demais planos em face dos mandamentos constitucionais e legais que lhe servem de norte.** É essa execução que, por sua vez, impacta, ou até determina, a situação econômica e social do ente federativo. Esse é o produto final que se deve esperar do parecer técnico emitido pelo Tribunal de Contas. O parecer prévio recai sobre **contas globais**, contas que demonstram a situação das finanças públicas, **sem prejuízo de análises individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão).**

Nessa linha, é importante esclarecer que um parecer favorável às contas de governo não conduz à aprovação automática de todas as contas dos ordenadores de despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio chefe do Poder Executivo, quando atua

como ordenador. É importante enfatizar que seus objetos são distintos, como bem destacado por **JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO**:

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **juízo das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

1 - GESTÃO PÚBLICA

Neste item, serão apresentados os números da gestão municipal, sob os enfoques orçamentário, financeiro e patrimonial. Serão, ainda, destacados outros aspectos inerentes à administração local.

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Seropédica - LOA para o exercício de 2018 foi aprovado pela Lei Municipal n° 656, de 24 de maio de 2018, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 253.556.000,00.

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU n° 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

1.1.1- Retificações orçamentárias

O art. 8º da LOA municipal prevê autorização para abertura de créditos adicionais suplementares num montante de até 3% (três por cento) do total da receita do orçamento fiscal e da seguridade social. Desse modo, a suplementação de créditos poderia atingir o montante de R\$ 7.606.680,00.

Além disso, o § 1º do citado art. 8º da lei orçamentária estabeleceu algumas exceções ao limite autorizado para a abertura de créditos suplementares (*verbis*):

§ 1º - Excluem-se desse limite, os créditos destinados a suprir insuficiência das dotações destinadas a Câmara Municipal.

As alterações orçamentárias realizadas em 2018 podem ser resumidas da seguinte forma:

CRÉDITOS SUPLEMENTARES			
<u>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA</u>			
R\$			
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	8.714.409,00
		Excesso - Outros	0,00
		Superávit	0,00
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			8.714.409,00
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			1.108.289,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			7.606.120,00
(D) Limite autorizado na LOA			7.606.680,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 210/321, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA - Quadro A.1 - fls. 322 combinado com os Decretos nºs 1.322/18 de 14/12/2018 e 1.335/18 de 03/10/2018 anexados em 28/06/2019.

Nota: O Quadro A.1 não evidencia as exceções à LOA, no entanto, após consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura de Seropédica - Boletim Oficial, verificamos que os Decretos nºs 1.322/18 e 1.335/18 referem-se a créditos destinados a suprir dotação destinada a Câmara Municipal.

Às fls. 1136/1137, o corpo técnico informa que foram abertos créditos adicionais suplementares num total de R\$ 1.935.800,00 com base em autorização estabelecida em lei específica, tendo sido respeitado o limite nela fixado.

Quanto à verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo registra no exercício foram utilizadas somente as anulações de dotações orçamentárias já existentes na LOA, não tendo sido empregadas quaisquer outras fontes (fl.1137).

Em conclusão, a Constituição Federal determina, no inciso V do artigo 167, que os créditos suplementares e especiais carecem de prévia autorização legislativa e de indicação dos recursos correspondentes. Nesse sentido, conforme apurado, tanto com relação à autorização legislativa quanto no que concerne às fontes de recursos, verifica-se o atendimento do preceito constitucional.

Agregando-se os créditos adicionais em apreço ao orçamento inicial de Seropédica, tem-se o seguinte orçamento final:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	253.556.000,00
(B) Alterações:	10.650.209,00
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	10.650.209,00
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	10.650.209,00
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	253.556.000,00
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	253.556.000,00
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018	253.556.000,00
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	0,00

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 666/671 e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre/2018, processo TCE-RJ n.º 203.175-9/19.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2018, os seguintes resultados:

a) **Resultado orçamentário:** superávit de R\$ 23.041.433,81.

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	237.402.404,49	14.158.769,31	223.243.635,18
Despesas Realizadas	212.008.759,71	11.806.558,34	200.202.201,37
Superávit Orçamentário	25.393.644,78	2.352.210,97	23.041.433,81

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 666/671 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 854/856.

b) **Resultado da arrecadação:** insuficiência de arrecadação de R\$ 16.153.595,51.

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2018					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	245.958.995,08	245.958.995,08	229.790.960,79	-16.168.034,29	-6,57%
Receitas de capital	65.000,00	65.000,00	0,00	-65.000,00	-100,00%
Receita intraorçamentária	7.532.004,92	7.532.004,92	7.611.443,70	79.438,78	1,05%
Total	253.556.000,00	253.556.000,00	237.402.404,49	-16.153.595,51	-6,37%

Fonte: Previsão inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 210/321 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665.

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

Deve ser destacado que as receitas arrecadadas, oriundas do poder de tributar do município (R\$ 31.384.314,34), representaram apenas 13,22% do total arrecadado em 2018. A mais significativa fonte de recursos do município é constituída pelas receitas de transferências (R\$ 186.901.180,46), as quais atingiram 78,73% do total arrecadado no exercício.

Nesse sentido, às fls.1143/1150, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2018 e 2019, de auditorias governamentais de diagnóstico da gestão tributária nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de verificar questões relativas à gestão do crédito tributário inadimplido e do estoque da dívida ativa tributária municipal.

Esclarece a instrução que essas auditorias compreenderam a verificação das ações de cobrança - de implicações diretas na recuperação dos créditos municipais - e o registro das

receitas tributárias inadimplidas, cuja expectativa de recebimento impacta diretamente nas ações governamentais e deve ser fidedigna e transparente como os demais registros contábeis.

Especificamente com relação à auditoria realizada no município de Seropédica, foram identificadas diversas irregularidades e oportunidades de melhoria nos procedimentos envolvendo as ações de cobrança e de registro das receitas tributárias inadimplidas.

Por exemplo, **com relação aos procedimentos de cobrança administrativa**, foi apurado que: (i) inexistem ações pró ativas de cobrança administrativa; (ii) existem procedimentos restritivos à efetividade da cobrança administrativa; e (iii) não foi implementado o protesto extrajudicial como forma de cobrança do crédito tributário inadimplido (fls. 1145/1146).

Quanto ao **gerenciamento para evitar a ocorrência de créditos tributários prescritos**, a inspeção identificou as seguintes falhas: (i) ocorrência de prescrições de créditos tributários e (ii) cobrança de créditos tributários prescritos (fl. 1147).

Já no que diz respeito ao **registro do crédito tributário**, foram apuradas **inconsistências**, tanto na comparação do valor dos créditos tributários contidos nos registros contábeis com os valores apresentados pelo sistema de controle arrecadação⁹, quanto nos registros contábeis do saldo da dívida ativa do município (fls. 1148/1149).

Por fim, o corpo técnico destaca que, em face de todo o processo de aprimoramento da gestão tributária municipal ora em curso, 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 apontadas nos relatórios de inspeção, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das contas de governo sob sua responsabilidade.

Acrescento, por oportuno, que, com base na participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa, o **Ministério Público de Contas** propôs, na conclusão de seu parecer, **impropriedade e consequente**

⁹ Segundo a instrução (fl.1148), em Seropédica, quando realizada a comparação entre os registros contábeis e os do sistema de arrecadação relativos aos valores da Dívida Ativa e da arrecadação dos principais tributos de 2017, foram encontradas divergência de até 51%.

determinação, no sentido de que seja incentivado um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa (fl. 1416).

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

c) Execução orçamentária da despesa: economia orçamentária de R\$ 41.547.240,29.

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	253.556.000,00	253.556.000,00	212.008.759,71	184.460.803,30	183.938.677,25	83,61%	41.547.240,29

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais - fls. 210/321, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 666/671 e Balanço Orçamentário - fls. 672/675.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

Registre-se que as funções Educação, Administração e Saúde concentram a maior parte das despesas empenhadas pelo município no exercício de 2018, com as participações percentuais de 42,03%, 19,01% e 18,43%, em valores empenhados, respectivamente. Além disso, as despesas correntes do município (R\$ 199.659.992,10), que representam os gastos com custeio, atingiram 94% do total empenhado em 2018, sendo o principal item desses gastos correntes a despesa com pessoal e encargos (R\$ 136.397.500,54).

d) Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados referentes a exercícios anteriores do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl.1155):

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2017				
	Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	3.803.079,35				
Restos a Pagar Não Processados	22.469.089,71	21.329.473,94	11.325.659,25	11.312.214,43	22.302.687,66	10.183.661,56
Total	26.272.169,06	30.362.950,60	11.325.659,25	18.437.343,03	22.315.551,44	15.882.225,19

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 672/675.

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

O corpo técnico destaca ter havido cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$12.863,78, mas manifesta-se no sentido de que tal falha possa ser relevada, considerando a materialidade do valor envolvido (0,08% do saldo de restos a pagar referente a exercícios anteriores, que soma R\$ 15.882.225,19).

O Ministério Público de Contas divergiu da instrução, apresentando a seguinte manifestação às fls. 1258/1259:

De acordo com a análise constante do relatório técnico, o cancelamento de RPP de R\$12.863,78 pode ser relevado em face do valor envolvido. Tal conclusão não será acompanhada pelo *Parquet* de Contas.

A tabela anteriormente reproduzida demonstra que despesas liquidadas foram irregularmente canceladas. Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

(...)

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejaram tal conduta, há de se concluir que o procedimento adotado atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, *caput*, da CRFB/88).

Indiscutivelmente, o cancelamento de restos a pagar processados sem a demonstração de razões lícitas e legítimas a ensejar tal conduta tem reflexo negativo no mérito das contas de governo.

Neste caso concreto, porém, considerando os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o valor cancelado sem justa motivação (R\$12.863,78) **não possui materialidade suficiente** para ser reputado como irregularidade apta a ensejar a rejeição das contas, devendo ser considerado **como impropriedade**.

Assim, diferentemente da conclusão da instância técnica, tal conduta será apontada como **Impropriedade** na conclusão deste parecer.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

No quadro seguinte é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar e a disponibilidade de caixa. Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 27.544.299,23 em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa.

R\$

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.489-6/19
RUBRICA Fls.:

	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	127.859.218,37	5.698.563,63	522.126,05	10.183.661,56	12.696.572,96	98.758.294,17	27.547.956,41	0,00
Câmara Municipal (II)	241.691,60	936,43	0,00	3,20	144.522,65	96.229,32	0,00	0,00
RPPS (III)	2.447.929,51	25.910,88	8.061,30	0,00	1.708.722,20	705.235,13	3.657,18	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	125.169.597,26	5.671.716,32	514.064,75	10.183.658,36	10.843.328,11	97.956.829,72	27.544.299,23	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário - fls. 672/675, Balanço Financeiro - fls. 747/748 e Anexo 17 - fls. 766/768 consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64 e balancete contábil analítico consolidado - fls. 769/780, da Câmara Municipal - fls. 831/835, 836/837, 838/840, 845 e do Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 854/856, Balanço Financeiro do RPPS - fls. 857 e Anexo 17 do RPPS - fls. 868/869.

Nota: O valor referente às "demais obrigações financeiras" (consignações e outros passivos) de R\$ 12.696.572,96 foi obtido através do balancete contábil analítico consolidado (fls. 769/780) combinado com o Anexo 17 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64.

1.2 - Gestão Financeira

O resultado financeiro do município, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e Câmara Municipal, foi superavitário em R\$ 59.002.261,92, podendo ser demonstrado da seguinte forma (fl.1159):

R\$

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	117.515.475,58	3.514.455,29	241.691,60	113.759.328,69
Passivo financeiro	56.648.880,61	1.746.351,56	145.462,28	54.757.066,77
Superávit Financeiro	60.866.594,97	1.768.103,73	96.229,32	59.002.261,92

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 749/757, Balanço Patrimonial do RPPS - fls. 883/887 e Balanço Patrimonial da Câmara - fls. 838/840.

Nota: no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores das consignações e serviços da dívida (R\$ 5.464.272,28) evidenciados no balancete contábil analítico consolidado c/c o Anexo 17 consolidado, dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 15.882.225,19) evidenciados no Balanço Orçamentário Consolidado; e restos a pagar do exercício (R\$ 28.070.082,46) evidenciados no Balanço Financeiro Consolidado.

A instrução destaca a inconsistência no registro dos valores do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício (fl.755), uma vez que o resultado final apurado no demonstrativo (R\$ 2.628.334,33) não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo

financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes à fl. 756 do processo (R\$ 61.943.733,17). Em face dessa falha, o corpo instrutivo fez consignar a **Ressalva e Determinação n° 2** em sua proposta de encaminhamento.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto, tendo em vista que caracteriza descontrole sobre as informações relativas à disponibilidade de recursos por fonte e destinação, prejudicando a transparência dos gastos públicos.

Por fim, os resultados financeiros dos últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro, o qual demonstra a reversão da situação deficitária observada no exercício de 2016:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS			R\$
Gestão anterior	Gestão atual		
2016	2017	2018	
-34.045.729,62	2.886.079,38	59.002.261,92	

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 212.761-/18 e quadro anterior.

1.3 - Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 - Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos ao final do exercício (fl. 1162):

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	130.012.476,68	98.987.562,51	Passivo circulante	28.930.868,93	44.384.448,39
Ativo não circulante	219.278.660,47	217.457.321,62	Passivo não circulante	251.205.779,62	119.263.552,62
Ativo Realizável a Longo Prazo	127.716.623,69	127.716.623,69			
Investimentos	483.216,66		Patrimônio líquido		

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.489-6/19
RUBRICA Fls.:

Imobilizado	91.078.820,12	89.740.697,93	Total do PL	69.154.488,60	152.796.883,12
Intangível					
Total geral	349.291.137,15	316.444.884,13	Total geral	349.291.137,15	316.444.884,13
Ativo financeiro	117.515.475,58	93.267.538,96	Passivo financeiro	55.571.742,41	87.671.364,18
Ativo permanente	226.699.512,39	223.216.637,45	Passivo permanente	251.205.779,62	119.263.552,62
Saldo patrimonial				37.437.465,94	109.549.259,61

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 749/757.

Nota: verifica-se que o valor registrado no balanço patrimonial referente ao passivo financeiro, apontado no quadro anterior, apresenta-se divergente daquele apresentado no item 5.5 (Resultado do Superavit/Deficit Financeiro) deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

A instrução identificou as seguintes inconsistências em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial, tendo consignado a elas as respectivas ressalvas e determinações:

a) Resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (R\$-93.450.071,39) diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$-83.416.147,49), resultando uma diferença de R\$10.033.923,90 (**Ressalva e Determinação n°3**);

b) Registro da seguinte conta com saldo negativo no Passivo Circulante: INSS-FMS (- R\$1.850.036,67) (**Ressalva e Determinação n° 4**).

Tais fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2018:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	286.647.760,59
Variações patrimoniais diminutivas	380.097.831,98
Resultado patrimonial de 2018 - Deficit	-93.450.071,39

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada - fls. 758/760.

Somando aquele resultado ao saldo do ano anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2018:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2017)	152.796.883,12
Resultado patrimonial de 2018 - Deficit	-93.450.071,39
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-79.737,42

Patrimônio líquido - exercício de 2018	59.267.074,31
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2018	69.154.488,60
Diferença	-9.887.414,29

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 212.761-7/18, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 749/757.

A diferença de R\$ 9.887.414,29, acima apurada, foi consignada como **Ressalva e Determinação n° 5** pela instrução, e será considerada na conclusão de meu voto.

1.3.2 - Dívida Ativa

Foi apurada a variação do saldo da dívida ativa em 2018, bem como a representatividade da arrecadação anual desta receita no saldo acumulado a receber, assim:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Saldo atual - 2018 (B) R\$	Varição % C = B/A
120.316.042,67	120.316.042,67	0,00%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 212.761-7/18 e Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 749/757.

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Valor arrecadado em 2018 (B) R\$	EM % C = B/A
120.316.042,67	3.479.881,15	2,89%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 212.761-7/18 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665.

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

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento constante do arquivo digital "70. Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação" (fls. 610/611).

1.4 - Aspectos Relevantes

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal, a transparência na gestão fiscal, o índice de efetividade da gestão municipal, o Conselho de Alimentação Escolar e o Conselho Municipal de Assistência Social são os temas tratados neste item.

1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta como documento juntado às fls. 952/958.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.1221).

Adicionalmente, a instrução, com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno (fl. 990), apurou que, do total de 13 (treze) determinações expedidas pelo Tribunal nas contas do exercício de 2017, 3 (três) foram consideradas cumpridas (23% do total), 8 (oito) foram cumpridas parcialmente (62% do total) e 2 (duas) não foram cumpridas (15% do total). O baixo percentual de efetivo cumprimento das determinação do Tribunal ensejou a **Ressalva e Determinação n° 15** no relatório da instrução.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Em remate ao tópico, informo que no certificado de auditoria acostado à fl. 989, a Controladoria Geral do Município opina pela regularidade das contas, com ressalvas e recomendações. Nada obstante, o corpo técnico registra que

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.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 16**.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Seropédica registrou, em 2018, resultado superavitário de R\$ 2.352.210,97, conforme demonstrado no quadro a seguir (fl.1164):

Descrição	Valor (R\$)	R\$
Receitas previdenciárias	14.158.769,31	
Despesas previdenciárias	11.806.558,34	
Superávit	2.352.210,97	

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 854/856.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Nada obstante, o corpo instrutivo registra que não foi possível apurar os valores referentes às contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal ao RPPS, relativas à competência do exercício de 2018, em razão de o município não ter encaminhado as informações solicitadas no âmbito da auditoria de acompanhamento, realizada pelo Núcleo de RPPS da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO deste Tribunal, fonte de informação para a presente prestação de contas. Em face disso, foi consignada a **Ressalva e Determinação n° 6** no relatório técnico.

O *Parquet* de Contas, em sua análise sobre a situação previdenciária do município (fls.1264/1276), manifestou entendimento divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir:

Ao ultimar sua análise acerca do tema, o d. corpo instrutivo afirma que a impossibilidade de verificação quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS será objeto de Ressalva na conclusão do Relatório Técnico com a respectiva Determinação.

Tal encaminhamento se ampara no posicionamento adotado pelo Plenário desta Corte, quando da apreciação das contas de governos municipais do exercício de 2017, no sentido de que a inadimplência com a previdência social só poderá ensejar parecer prévio contrário a partir da análise das contas do exercício financeiro de 2019, que serão encaminhadas em 2020, citando como exemplo a decisão proferida na sessão de 06.11.2018 sobre as contas de governo do município de São Fidelis de 2017, apreciada nos autos do processo TCE-RJ n° 210.477-4/18.

(...)

Deve ser registrado (...) que é grave a ausência de comprovação nestes autos do recolhimento da contribuição previdenciária devida ao RPPS pelo Poder

Executivo, pois tal ausência de informações e/ou documentos essenciais cria embaraço ao exercício do controle externo e autoriza a presunção de irregularidade, considerando que cabe ao gestor o ônus de provar a correção da sua conduta, já que se trata precisamente de um processo de prestação de contas. Além disso, representa lamentável violação ao dever de prestação de contas do gestor público, o qual decorre diretamente do princípio republicano.

Tal conduta colide frontalmente com os princípios da legalidade, eficiência e economicidade que, pela Constituição (artigos 37 e 70 da CRFB/88), devem reger a administração pública, com a responsabilidade fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00 e com o art. 9º, parágrafo 2º da mesma lei, que estabelece prioridade para as obrigações constitucionais e legais do ente.

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejaram tal conduta, há de se concluir que o procedimento adotado atenta contra mandamentos constitucionais e à responsabilidade fiscal, de forma que sua não observância **deve ser caracterizada como grave irregularidade, com repercussão direta nas presentes contas de governo**, por se referir à relevante política pública municipal que, em caso de insolvência, trará consequências danosas aos segurados e às finanças do município.

Não é possível, portanto, com as devidas vênias, **concordar com a proposição de ressalva para o fato relatado, pois a conclusão não reflete a gravidade da conduta do gestor.**

Com efeito, a ausência de informações quanto ao adimplemento para com o RPPS, bem como o recolhimento das contribuições previdenciárias, descontadas dos segurados e patronal, devidas ao RPPS **serão reputados como Irregularidade a ensejar reprovação das contas e a consequente exclusão da ressalva** e respectiva determinação propostas na conclusão do Relatório Instrutivo.

Em face do chamamento ao processo por meio da decisão monocrática de 08/08/2019, o responsável pelas contas apresentou, mediante o doc. 037.330-9/19, juntado ao processo em 19/08/2019, suas **razões de defesa** para a irregularidade apontada pelo Parquet Especial.

O corpo instrutivo, após o exame dessas razões de defesa, assim se manifestou (fls. 1371/1375 do processo):

QUANTO À IRREGULARIDADE (inserida pelo Ministério Público Especial)

IRREGULARIDADE N.º 01

Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 195, incisos I e II 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, 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, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98 e do art. 22 incisos II 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, e que pode, ainda, tal conduta ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

- a) Ausência de comprovação do recolhimento integral da contribuição previdenciária descontada dos segurados, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;
- b) Ausência de comprovação do Recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Próprio de Social – RPPS;
- c) Obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) no exercício de 2018 por via judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

Razões de Defesa:

O defendente alega que não houve omissão por parte da Administração Municipal acerca da matéria, visto que *“a referida auditoria não foi finalizada. Dessa forma o parecer dos auditores não fora concluído, por sua vez as informações não foram disponibilizadas a fim de subsidiar os dados para a referida análise do corpo técnico.”*

Em seguida, informa que a Prefeitura no exercício de 2018 repassou todos os valores recolhidos de contribuições dos servidores, bem como, os valores patronais para o Instituto de Previdência dos servidores, não deixando dívidas no exercício de 2018, conforme Demonstrativo das Contribuições (servidores e patronal) devidas e efetivamente repassadas dos segurados do RPPS – Consolidado (Poder Executivo e Legislativo) – Modelo 10 atestado pelo Presidente do SEROPREVI às fls. 1351 (documento anexado *“Anexo ao Ofício n. 153”*), sintetizado a seguir:

			R\$
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	6.390.953,03	6.390.953,03	0,00
Patronal	7.616.662,56	7.616.662,56	0,00
Total	14.007.615,59	14.007.615,59	0,00

Destaca ainda a decisão do Plenário quando da emissão de parecer prévio das contas do Município de São Fidélis, referente ao exercício de 2017 – Processo nº 210.477-4/18 -, acerca da matéria, e que foi objeto de alerta a todos municípios: 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.

Com relação à obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) no exercício de 2018 ser por via judicial, informa que é resultado de Ação Judicial interposta pela gestão anterior, julgada em 12/12/2017, ainda em vigor, sendo adotadas medidas necessárias pela atual gestão para regularização do mesmo. Salienta ainda que tal situação não deve se sobrepor ao fato do gestor ter ordenado os repasses para o RPPS de forma regular em 2018.

Ao final, com base nas informações e documentos apresentados, solicita que seja reconsiderada a irregularidade apontada pelo Ministério Público e a conversão para parecer prévio favorável as contas de Governo do Município do exercício de 2018.

Análise:

I - Com relação aos itens da irregularidade n° 1, apontada pelo órgão ministerial, verifica-se que os itens “a” e “b” tem relação com o objeto da **Ressalva n° 6**, constante na análise inicial do Corpo Instrutivo.

A alegação quanto a não omissão no encaminhamento das informações, referentes às contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, no âmbito da auditoria de acompanhamento do RPPS, não deve prosperar pelos motivos a seguir expostos.

- A Auditoria Governamental realizada pela CTE – Coordenadoria de Auditorias Temáticas, na modalidade acompanhamento, com a finalidade de verificar vários aspectos do RPPS, bem como levantar informações em subsídio à atividade de controle externo desta Corte, teve início em 19/02/2018, conforme Ofício n° 016 – GAP/SGE anexado em 21/08/2019.

Para realização dos trabalhos da Auditoria, foram expedidos ao gestor do RPPS de Seropédica, 4 (quatro) Termos de Solicitação de Informações e Documentos, no período compreendido entre 05/03/18 a 29/04/2019, sendo no último termo reiteradas as solicitações anteriores sem atendimento ou com pendências, com prazo limite até 03/05/2019, conforme arquivos anexados em 21/08/2019.

No entanto, conforme apontado no item 5.7.2.1 da instrução inicial deste Corpo Instrutivo, até a presente data, o jurisdicionado não remeteu as informações solicitadas entre as quais os dados sobre os repasses das contribuições dos servidores e da parte patronal ao RPPS, que deveriam ser fornecidos através dos relatórios bimestrais do DIPR. Assim, a não apresentação destas informações (fato que já está sendo considerado na referida Auditoria), prejudicou a verificação da regularidade dos mencionados repasses na análise das presentes contas, motivando a Ressalva n° 6, que entendemos que deve ser mantida.

II - Relativamente a **Ressalva n° 7** deste Corpo Instrutivo, que corresponde ao fato constante no item “c” da irregularidade do MPE, a defesa apresentada não foi capaz de modificá-la, uma vez que a gestão não regularizou no exercício de 2018 os fatos que ensejaram a emissão do CRP por decisão judicial. Assim sendo, entendemos que deve ser mantida a Ressalva n° 7.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para essa irregularidade, discordando da sugestão do corpo técnico. Confira-se, a seguir, excerto do parecer ministerial lançado às fls. 1399/1405):

Cabe ser destacado que o documento assinado pela presidente da unidade gestora do RPPS (SEROPREVI), anexado às fls. 1349/1351 do presente processo, **informa que nenhum valor das contribuições patronais relativamente aos segurados inativos e pensionistas das competências mensais do exercício de 2018 foi recolhido ao RPPS. A inadimplência total é de R\$1.235.321,99 (R\$1.115.439,62 de Inativos somados com R\$119.882,37 de pensionistas).**

O responsável pelas presentes contas, Sr. Anabal Barbosa de Souza, através do Ofício n° 153/2019 (anexado às fls. 1354/1358), tenta justificar a inadimplência verificada pelo SEROPREVI afirmando que esta seria resultado de Auditoria Fiscal do Ministério da Fazenda que “ *sinalizou* ” com a obrigatoriedade da Prefeitura Municipal de Seropédica recolher contribuições previdenciárias ao RPPS referentes aos inativos e pensionista. Diz, no entanto, que os técnicos da Prefeitura Municipal discordam de tal exigência, encontrando-se a questão atualmente sob análise jurídica.

(...)

Como aponta o relatório técnico, a comprovação dos recolhimentos das contribuições previdenciárias do exercício de 2018 deveria ter ocorrido no âmbito da Auditoria Governamental de Acompanhamento dos RPPS, quanto a aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à atuação por intermédio de consultas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e outras fontes (Processo TCE-RJ n° 238.422-9/18).

(...)

Considerando que **não houve oportuna** comprovação, nos autos da mencionada Auditoria de Acompanhamento, do recolhimento da contribuição previdenciária devida ao RPPS no exercício de 2018 pela ausência de encaminhamento da documentação hábil exigida, ou seja, o arquivo “*xml*” do DIPR bimestral encaminhado à SPREV.

Considerando que a instância instrutiva **não chancelou a informação consignada na manifestação escrita do responsável de que teriam sido recolhidas integralmente as contribuições previdenciárias**, descontadas dos segurados e patronal, devidas ao RPPS no exercício de 2018;

E considerando, ainda, **que é incontroverso que o sistema previdenciário próprio municipal operou no exercício de 2018, e continua operando em 2019, com violações à Lei Federal n° 9.717/98 e demais normais pertinentes**, haja vista a obtenção do CRP somente pela via judicial. O último CRP foi emitido em 01.06.2019 com validade até 28.11.2019, conforme informação disponível no site da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia (www.previdencia.gov.br):

(...)

As justificativas apresentadas não merecem ser acolhidas. Assim, com as devidas vênias, este *Parquet* de Contas, amparado nos fundamentos fáticos e legais apresentados no Parecer anterior, **reafirma que a não comprovação do recolhimento integral das contribuições previdenciárias ao RPPS no âmbito da**

Auditoria de Acompanhamento (processo TCE-RJ n° TCE-RJ n° 238.422-9/18) e o descumprimento das normas estabelecidas para organização e funcionamento do RPPS, que impede o recebimento de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP pela via administrativa, são irregularidades insanáveis, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.

Pois bem. Passo a examinar a questão.

Muito embora o município não tenha apresentado ao Tribunal, no momento oportuno, os dados relativos à contribuição previdenciária ao RPPS, para a competente checagem dos números, na peça de defesa encaminhada por meio do doc. 037.330-9/19, a Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de Seropédica (SEROPREVI) declara que as contribuições previdenciárias e as contribuições patronais descontadas dos servidores ativos do exercício de 2018 foram repassadas de forma integral, havendo apenas pendência com relação ao recebimento das contribuições patronais dos inativos e pensionistas, no montante de R\$ 1.235.321,99, o qual, segundo manifestação do responsável pelas contas, Senhor Anabal Barbosa de Souza, “gerou discordância do corpo técnico desta Prefeitura e se encontra sob análise jurídica”. Esse valor, correspondente à inadimplência perante o SEROPREVI, representa apenas 8,1% do montante total das contribuições repassadas ao Instituto de Previdência. Ou seja, segundo declaração da Presidente do SEROPREVI, conclui-se que 92% das contribuições previdenciárias que seriam devidas ao Instituto em 2018 foram efetivamente recebidas.

Dessa forma, não acompanharei a proposta do Ministério Público de Contas, no sentido de atribuir à não apresentação oportuna dos dados previdenciários ao Tribunal o caráter de irregularidade às contas, por entender que vieram ao processo elementos suficientes para que se possa supor que os repasses das contribuições previdenciárias ao SEROPREVI estão ocorrendo, em sua maior parte, de modo adequado, e que as referidas pendências estão sendo objeto de tratativas no âmbito da administração municipal.

Por conseguinte, **em consonância com a sugestão das instâncias instrutivas**, farei consignar a essa falha uma ressalva na conclusão de meu voto.

Já no que se refere à situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, a instrução esclarece que estes puderam ser examinados, tendo em vista o envio, pelo jurisdicionado, do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (fl. 1166).

Com efeito, conforme demonstrado no quadro a seguir, em 2018 o município efetuou integralmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal referente a todas as unidades gestoras (exceto Câmara Municipal):

	R\$		
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.918.092,08	4.918.092,08	0,00
Patronal	14.043.457,32	14.043.457,32	0,00
Total	18.961.549,40	18.961.549,40	0,00

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) - arquivo XLS em 30/05/2019

Ao ensejo da conclusão deste item sobre o sistema previdenciário municipal, o corpo instrutivo registra que, de acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (fl. 1704), o município de Seropédica encontra-se em situação regular. Nada obstante, a instrução destaca que o certificado foi emitido com base em decisão judicial, “visto que o município não estaria em situação regular nos critérios que ensejariam a emissão do CRP” (fl. 1167). Tal falha levou a instrução a consignar a **Ressalva e Determinação n° 7** em sua proposta de encaminhamento.

O Órgão Ministerial também apresentou sua manifestação acerca do Certificado de Regularidade Previdenciária do município (fls. 1275/1276):

Em que pese o superávit financeiro verificado no exercício de 2018, a ausência de informações quanto ao recolhimento das contribuições ao RPPS aliado ao fato do ente não ter obtido o CRP pela via administrativa **repercutem negativamente nas presentes contas**, tendo em vista que, a toda evidência, o regime previdenciário do município continuou operando em 2018 com violações à Lei Federal n° 9.717/98 e demais normas regulamentadoras do sistema. **Tal conduta depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a hígidez do regime.**

Assim, com as vênias de estilo ao laborioso corpo técnico, o Ministério Público de Contas considera **grave irregularidade, digna de reprovação das contas**, o descumprimento das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1° e 195, incisos I e II da Constituição Federal, na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes ao sistema previdenciário próprio, **materializada pela**

obtenção de CRP pela via judicial no exercício de 2018.

Isto posto, a não obtenção do CRP pela via administrativa, será incluída na conclusão deste parecer como item da irregularidade a ensejar rejeição das contas.

Em razão disso, **procederá este Parquet a exclusão da Ressalva e Determinação proposta no relatório instrutivo.**

Em que pese o parecer ministerial, considerando que o município apresentou resultado previdenciário superavitário e repassou ao RPPS e ao RGPS a quase totalidade das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, também nesse caso não acompanharei a proposta do *Parquet* de Contas, por entender que a apresentação do Certificado de Regularidade Previdenciária por força de decisão judicial não deve ser considerada uma infração legal de natureza grave o suficiente para ensejar a rejeição das contas, devendo a falha repercutir nestas contas como ressalva e determinação.

Adicionalmente, foi acostada a seguinte manifestação instrutiva acerca das auditorias realizadas pelo Tribunal nos RPPS municipais (fls. 1167/1168):

No exercício de 2018, foi realizada, por meio da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional – CTO, auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do RJ.

A referida auditoria promoveu o acompanhamento dos RPPS quanto aos aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à atuação por intermédio de consultas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e outras fontes.

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ n° 238.422-9/18, 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.

A atual Coordenadoria de Auditorias Temáticas – CTE dará continuidade ao processo de acompanhamento da gestão dos RPPS que será levado a efeito com base nos dados que serão periodicamente solicitados aos RPPS, bem como colhidos no CADPREV.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, também encerrando suas manifestações acerca do sistema previdenciário municipal, discorre em seu parecer a respeito de dois tópicos não abordados pela instrução: o Indicador de Situação Previdenciária (ISP – RPPS) e

as diretrizes de controle externo na gestão dos RPPS, expedidas pela ATRICON (fls. 1903/1916).

Com relação ao Indicador de Situação Previdenciária (ISP - RPPS), o *Parquet* esclarece que se trata de um instrumento utilizado pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia para “*avaliar a situação dos RPPS, mediante parâmetros objetivos, que traduz em nota ou gradação os vários aspectos considerados relevantes para a sustentabilidade de um RPPS. O indicador possibilita uma aferição mais precisa da qualidade da gestão*”.

Instituído pela Portaria MF nº 01, de 03 de janeiro de 2017, o ISP - RPPS “*tem por objetivo promover melhor visibilidade da situação do sistema de previdência dos servidores públicos (RPPS), fornecer critério objetivo de comparabilidade entre os RPPS, possibilitar o controle social e incentivar a melhoria da gestão previdenciária*”.

O indicador é calculado duas vezes por ano, com divulgação semestral, somente para entes federativos que possuam RPPS em funcionamento, e leva em consideração, em seu cômputo, três grupos de informações, organizados nos seguintes temas centrais: Conformidade, Equilíbrio e Transparência. Cada grupo corresponde a um conjunto de verificações e índices, apurado de acordo com sua respectiva metodologia e fontes de informação.

A pontuação do ISP - RPPS varia entre 0 (mínimo) e 1 (máximo), assim distribuídos por grupo de informações:

CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA
Mínimo: 0,00	Mínimo: 0,00	Mínimo: 0,00
Máximo: 0,25	Máximo: 0,55	Máximo: 0,20
TOTAL = Mínimo: 0,00 / Máximo: 1,00		

O *Parquet* de Contas, com base nas informações do último relatório da situação previdenciária disponível, a qual se refere à apuração realizada no 1º semestre de 2018, aduz que o resultado nacional do ISP - RPPS, considerando a pontuação média de todos os 2.123 entes federativos do país que possuem RRPS apresentou-se da seguinte forma:

RESULTADO NACIONAL	CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA	ISP
	0,168	0,273	0,149	0,591

Com relação à situação do Estado do Rio de Janeiro, o relatório registra que, com 79 RPPS em funcionamento, o Estado ocupa a 17ª posição no ranking por unidade da federação, com ISP - RPPS médio de 0,534, abaixo, portanto, da média nacional (0,591).

Por fim, o parecer do Órgão Ministerial apresenta as seguintes considerações acerca da situação do município de Seropédica (fls.1286/1288):

Especificamente em relação ao município de SEROPÉDICA, conforme revela a “Planilha com Resultados individualizados por RPPS”, o município possui Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2018-01) de **0,236. O índice é inferior, portanto, à média nacional** (ISP Médio Nacional de 0,591) **e à média do ERJ** (ISP Médio do ERJ de 0,534). O município ocupa a: **1.876ª posição na classificação geral nacional (2.123 RPPS); 164ª, no grupo 5** (195 RPPS de municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes); e a **72ª, no ERJ (79 RPPS)**:

CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA	ISP
0,000	0,104	0,133	0,236

A ausência de pontuação para o grupo CONFORMIDADE e a pontuação de **0,133** para TRANSPARÊNCIA indica que o Regime de Previdência ficou bem abaixo da média nacional (respectivamente 0,168 e 0,149), ficando evidenciado desempenho insatisfatório da gestão, no que concerne ao cumprimento das normas gerais de organização e funcionamento e à prestação de informações à SPREV para disponibilização em consulta pública.

Já a pontuação de **0,104** para o grupo EQUILÍBRIO, que varia de 0 a 0,55, ficou bem abaixo da **média nacional** que é de 0,273.

Esta avaliação da situação do RPPS quanto ao Grupo EQUILÍBRIO – resultado da análise do Comprometimento da Receita Corrente Líquida, do Endividamento previdenciário, da Relação entre Ativos/Inativos, da Solvência Atuarial e da Solvência financeira indica:

1-a primeira vista, que o RPPS do município apresenta desajustes estruturais que podem comprometer sua sustentabilidade, bem como um desempenho insatisfatório da gestão financeira e atuarial;

2-se há medidas sendo tomadas pelo ente federativo para a equalização do desequilíbrio, estas estão se mostrando claramente ineficazes.

Diante de tais fatos, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS propõe determinação ao corpo instrutivo para, ao proceder a novas fiscalizações no RPPS do município de SEROPÉDICA, **verificar se o ente federado está efetivamente adotando as medidas recomendadas no parecer do atuário voltadas ao equacionamento do desequilíbrio do RPPS**, bem como **se está cumprindo com as obrigações financeiras eventualmente assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial**. Isso sem olvidar, por evidente, os pontos de controle estabelecidos nas diretrizes de controle externo Atricon n° 3214/2018, aprovada pela Resolução n° 05/2018.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

No que diz respeito às diretrizes de controle externo na gestão dos RPPS, expedidas pela ATRICON, o Ministério Público de Contas teceu as seguintes considerações no parecer de fls. 1915/1916:

Como mencionado anteriormente, a ATRICON - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - através de Resolução nº 05/2018, de 30.11.2018, aprovou as Diretrizes de Controle Externo nº 3214/2018/Atricon "Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social".

Na esteira do que já enfatizamos nos pareceres sobre as contas de governo municipais dos exercícios financeiros de 2016 e 2017, a mencionada diretriz estabelece, dentre outras:

7 No cumprimento de sua função constitucional, a atuação dos Tribunais de Contas é de extrema relevância para a eficiência, equidade, melhoria, aprimoramento e transparência da gestão previdenciária.

21 Fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência social em temas com materialidade, risco e relevância – tais como gestão atuarial, investimentos, contabilidade pública e normas gerais –, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública por meio de recomendações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas e/ou resultados das políticas públicas.

m) incluir no parecer prévio das contas de governo os temas destacados a seguir, em função da materialidade quanto à demonstração da política previdenciária:

I. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP2;

II. a adimplência mensal dos parcelamentos e contribuições previdenciárias dos servidores, inativos e pensionistas, e aquelas a cargo do Ente Federativo (contribuição normal e suplementar);

III. implementação e efetividade do Plano de Amortização do Déficit Atuarial, quando houver, utilizando como referência o Indicador de Situação Previdenciária³ para a definição dos RPPS a serem avaliados nas Contas de Governo;

IV. inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos, e mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, exceto para os membros das Forças Armadas. (GRIFEI).

O relatório técnico não contempla a análise dos itens III e IV da diretriz acima apresentada, o que tornam prejudicadas suas avaliações. Tendo em vista a relevância dessa análise pelo sistema Tribunal de Contas definida pela ATRICON, o *Parquet* de Contas propõe determinação para que o corpo instrutivo proceda à análise de todos os itens anteriormente transcritos a partir das próximas contas de governo.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.4.3 - Transparência na Gestão Fiscal

A transparência na gestão fiscal, um dos pilares sobre os quais se assenta a Lei de Responsabilidade Fiscal, encontra-se presentemente regulamentada, também, pela Lei

Complementar nº 131/2009, pelo Decreto Federal nº 7.185/2019 e pela Lei Federal nº 12.527/2011.

A respeito do tema, o corpo instrutivo, à fl. 1216, acostou a seguinte manifestação:

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas - CTE 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.

O referido trabalho identificou que **os municípios fluminenses não vêm cumprindo integralmente a legislação pertinente à transparência na gestão fiscal.** Dessa forma, **o E. Plenário desta Corte**, nos respectivos processos de auditoria, **conferiu um prazo de 180 (cento e oitenta) dias para os municípios implementarem ações visando atender as exigências legais relativas aos portais de transparência.**

O **cumprimento da decisão Plenária** será verificado mediante auditoria de monitoramento a ser realizada no segundo semestre do presente exercício e **será considerado na análise da prestação de contas de governo referente ao exercício de 2019.** (GRIFEI)

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou no seguinte sentido, às fls.1316/1317 do processo:

Nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2016 e 2017, o *Parquet* de Contas apresentou proposição de Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo local, devidamente acolhida pelo Corpo Deliberativo desta Corte, para que se divulgasse amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal. Tudo para que fosse dado cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de SEROPÉDICA (www.seropedica.rj.gov.br) constatou-se que as prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo dos exercícios de 2017 e 2018 (Contas de Governo), bem como o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio das Contas de Governo de 2017, **não se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência.** Portanto, o Município **não está cumprindo integralmente as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria.**

Não foi atendido outrossim o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, **fato que deve ser qualificado como impropriedade acompanhada de determinação.**

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

1.4.4 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção das Cidades e Governança da Tecnologia da Informação). Seu 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 auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

Em função da consolidação das notas obtidas nos sete índices componentes, destacam-se cinco faixas de resultados, em que são enquadradas as situações dos municípios:

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.

De acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do TCE deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber. Todos os Municípios fiscalizados por esta Corte, no exercício de 2018, responderam ao questionário do indicador (IEGM), relativo ao ano-base 2017.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Seropédica (fl.1218/1219):

Comparando o município de Seropédica com o IEGM dos municípios do Estado do Rio de Janeiro participantes têm-se os seguintes resultados:

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,70	B

Menor IEGM	0,45	C
Média Geral	0,56	C+
IEGM Seropédica	0,45	C

Fonte: Banco de dados do TCE-RJ e Instituto Rui Barbosa - IRB.

Nota: Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ, exceto capital do Rio de Janeiro.

Observa-se que a nota do município de Seropédica foi C, ou seja, o município está na faixa: Baixo nível de adequação.

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.

O Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17, às fls. 621, 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 à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

1.4.5 - Conselho Municipal de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar - CAE, previsto na Lei Federal nº 11.947/2009, é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento, responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino. É de sua competência emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

O corpo técnico registra, à fl. 1209, que, considerando o parecer juntado às fls. 616/620, o Conselho de Alimentação Escolar opinou pela regularidade da aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, referentes ao exercício de 2018, em conformidade com o art.19 Lei nº 11.947/09.

1.4.5 - Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal de Assistência Social está previsto inciso IV do art. 16 da Lei Federal nº 8.742/93. 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.

É de competência do Conselho emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados.

O corpo técnico registra que Conselho Municipal de Assistência Social, mediante o parecer às fls. 612/615, opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2018, em conformidade com o art.16, em combinação com o art. 18, inciso X da Lei nº 8.742/93.

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Como de conhecimento convencional, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos.

A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável. Para tal, é empregado o parâmetro denominado Receita Corrente Líquida - RCL, que serve como referência para a aferição dos limites com as despesas com pessoal, dívida pública, operações de crédito, dentre outras.

O valor da RCL do Município de Seropédica, apurado com base nos registros contábeis (R\$ 223.369.304,25), está em consonância com o que consta do Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal - RGF referente ao 3º quadrimestre de 2018.

2.1 - Dívida Pública

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto nos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, estabelecer os limites da dívida consolidada dos Municípios, das operações de crédito externo e interno, das concessões de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária. Assim, foram editadas as Resoluções n°s 40/01 e 43/01.

2.1.1 - Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no Demonstrativo da Dívida Consolidada, do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2018, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%:

Especificação	2017	2018		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	8.936.100,00	8.935.900,00	8.936.100,00	8.936.100,00
Valor da dívida consolidada líquida	-71.791.800,00	-74.350.900,00	-87.592.300,00	-105.987.700,00
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-34,89%	-35,78%	-40,53%	-47,45%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n° 212.761-7/18 e processo TCE-RJ n.º 203.176-3/19, RGF - 3º quadrimestre de 2018.

2.1.2 - Operações de Crédito, Concessão de Garantias e Alienação de Ativos

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito - inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária (ARO) -, não terem sido concedidas garantias e nem terem sido realizadas alienações ativos no exercício de 2018 (fl. 1172).

2.2 - Gastos com Pessoal

A Constituição da República, em seu artigo 169, determinou que a despesa com pessoal dos entes da Federação não pode exceder aos limites estabelecidos em lei complementar. Atualmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal regulamenta a matéria.

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Seropédica foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl.1173, conforme tabela a seguir:

Descrição	2017				2018					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	58,22%	47,88%	102.560.110,00	49,84%	114.253.900,00	54,99%	123.826.410,00	57,30%	116.053.150,00	51,96%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 212.761-7/18, e processos TCE-RJ n.ºs 220.991-2/18 235.054-7/18 e 203.176-3/19 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

Constata-se que o Poder Executivo desrespeitou, no 1º quadrimestre de 2018, o limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da LRF (54% da Receita Corrente Líquida). Contudo o percentual excedente foi eliminado no 3º quadrimestre de 2018, na forma prevista no artigo 23 do mesmo diploma legal.

Dessa forma, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo respeitaram o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n° 101/00 (54% da RCL).

2.3 - Gastos com Educação

No exercício de 2018, o município aplicou na educação um montante total de R\$88.804.464,94, consoante o quadro das despesas realizadas, discriminadas por fonte de recurso, apresentado a seguir (fl.1182):

DEMONSTRATIVO DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - FUNÇÃO 12		
Subfunção	Fonte de recursos - R\$	Total

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.489-6/19
RUBRICA Fls.:

	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	R\$
361 - Ensino Fundamental	24.389.705,66	55.952.050,57	0,00	8.762.986,99	0,00	89.104.743,22
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	0,00	0,00	0,00	0,00
365 - Educação Infantil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
366 - Educação de Jovens e Adultos	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
367 - Educação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
122 - Administração Geral	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
306 - Alimentação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	24.389.705,66	55.952.050,57	0,00	8.762.986,99	0,00	89.104.743,22
Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	0,00				0,00
Exclusão do Sigfis	0,00	300.278,28				300.278,28
Total ajustado	24.389.705,66	55.651.772,29	0,00	8.762.986,99	0,00	88.804.464,94
Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas	27,46%	62,67%	0,00%	9,87%	0,00%	100,00%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 646/651, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 894/898, Documento de Cancelamentos de RP na fonte de Impostos/Transferências de Impostos - fls. 901, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB" - fls. 910/911 e Relatório Analítico Educação anexado em 26/06/2019.

Segundo o artigo 212 da CRFB, os municípios deverão aplicar, no mínimo, 25% de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Além dos impostos, financiam a educação básica municipal, dentre outros, os recursos do FUNDEB.

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2018 (fls. 1186):

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - EDUCAÇÃO BÁSICA

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS

Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	24.389.705,66
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	0,00
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 atípicas (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)		24.389.705,66
(J) Valor repassado ao Fundeb		19.542.143,29
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		43.931.848,95
(L) Dedução do Sigfis/BO		0,00
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)		43.931.848,95
(O) Receita resultante de impostos		127.696.467,17
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		34,40%

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 894/898, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" - fls. 901 e Relatório Analítico Educação anexado em 26/06/2019.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, **o Município de Seropédica efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências).**

Além disso, observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no caput do artigo 146 da Lei Orgânica Municipal, que é de 25%.

O *Parquet* Especial, às fls. 1294/1296 dos autos, traz considerações acerca do **cronograma de repasse dos recursos a que tem direito a Educação**, na forma prevista na Lei n.º 9.394/96.

Sustenta que no artigo 69 e parágrafos, a Lei n.º 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB) não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade do repasse dos 25% da receita de impostos aos órgãos responsáveis, com o objetivo de assegurar, de

imediate, a efetiva disponibilização dos recursos arrecadados, mediante um cronograma a ser cumprido (§ 5º do citado diploma legal), sem qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não.

Entende, também, que tais recursos não são passíveis de serem submetidos a contingenciamentos, diante da vedação prevista no § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC n° 101/2000. Além disso, devem ser disponibilizados exatamente na medida em que são arrecadados. E, na hipótese de descumprimento, que seja observada a previsão do § 6º do artigo 69 da LDB (correção monetária e responsabilização civil e criminal das autoridades competentes).

Por fim, propõe o Órgão Ministerial (fl.1296):

Nesse sentido, é medida que se impõe a DETERMINAÇÃO ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB pelo Município de Seropédica - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação exatamente nos prazos estabelecidos em lei.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Ainda com relação à aferição dos gastos municipais em educação, o corpo instrutivo registrou as seguintes inconsistências, as quais serão consideradas na conclusão de meu voto:

- a) gastos que não pertencem ao exercício de 2018, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c artigo 21 da Lei n.º 11.494/07 (objeto da **Ressalva e Determinação n.º 8** da instrução):

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
02/01/2018	1	1º Duodécimo relativo a janeiro/2018 ao Agravo de Instrumento concedido pelo Desembargador Dr. Cesar Curt. Empenho ref. a pagamento de contrapartida do município, mês de dezembro de 2017, conforme o processo 15104/2017	Instituto de Previdência do Município de Seropédica	Ensino Fundamental	Fundeb - 60%	300.278,28
TOTAL						300.278,28

Fonte: Relatório Analítico Educação anexado em 26/06/2019.

- b) existência de despesas, no montante de R\$280.269,31, cujos históricos não permitem avaliar com exatidão a finalidade da despesa, conforme a seguir (objeto da **Ressalva e Determinação n.º 9** da instrução):

Data do empenho	N.º do empenh	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
25/05/2018	361	Empenho ref. a pagamento de precatório judicial, descontado em conta, conforme documentos anexos, processo	Banco do Brasil S/A	Ensino Fundamenta 1	Fundeb - 60%	280.269,31
TOTAL						280.269,31

Fonte: Relatório Analítico Educação anexado em 26/06/2019.

- c) as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$127.696.467,17) não se coadunam com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2018 (R\$127.878.100,00), evidenciando uma diferença de R\$181.632,83 (objeto da **Ressalva e Determinação n.º 10** da instrução).
- d) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte próprios. No entanto, o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte próprios pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos (objeto da **Ressalva e Determinação n.º 11** da instrução).

No que concerne ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb do município de Seropédica, relativo ao exercício de 2017 (sua última divulgação), o município obteve os seguintes resultados:

RESULTADOS DO IDEB - 2017							
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

4,4	4,8	92,00%	64 ^a	3,5	5,0	70,00%	77 ^a
-----	-----	--------	-----------------	-----	-----	--------	-----------------

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

2.3.1.1 - Mudanças de metodologia na apuração dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Por fim, cabe chamar a atenção para as mudanças na metodologia de apuração dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Quando da apreciação das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Tribunal decidiu alertar os prefeitos acerca da alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser adotada quando do exame das prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020.

Segundo essa metodologia, serão consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não processados do exercício, que possuam disponibilidade de caixa relativa a impostos e transferências de impostos, devidamente comprovada, acrescidos 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.

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Por essa nova metodologia, para a aferição do cumprimento do limite mínimo constitucional referente à MDE (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as

despesas efetivamente pagas no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

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.

Por fim, em resposta à consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras acerca de questionamentos sobre despesas com uniformes escolares (Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18), em sessão de 27/09/2018, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são classificadas como despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

Em face de todas essas mudanças, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao Prefeito Municipal para que seja **alertado acerca da adoção dessas três mudanças de metodologia de aferição de gastos em MDE**: (i) a que adota a metodologia STN/SIOPE, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, (ii) a que considera as despesas em MDE pagas, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021 e, por fim, também valendo para as prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021, (iii) a que considera que as despesas com aquisição de uniformes e afins não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da

Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

2.3.2 - FUNDEB

A Emenda Constitucional n° 53, de 20 de dezembro de 2006, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica.

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

Conforme verificação de fl.1829, **não houve** determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB.

b) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo referentes a 2017

O parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal n° 11.494/2007 determina que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos. Para que seja possível tal aplicação, há a necessidade da abertura de um crédito adicional ao orçamento. Esse crédito tem como fonte de recurso o *superávit* financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta de fls. 1193:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 212.761-7/18) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2017 um déficit financeiro de R\$67.225,23, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

A existência de déficit 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 2018, uma vez que não ocorreu superávit financeiro no exercício de 2017.

c) Valores do FUNDEB em 2018 - contribuições e transferências recebidas

Comparando os valores destinados pelo município ao fundo, com aqueles recebidos do fundo, após a repartição dos recursos, em função do número de alunos da rede de ensino local, verificam-se os seguintes montantes:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	57.352.686,00
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	19.542.143,29
Diferença (ganho de recursos)	37.810.542,71

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665.

d) Total dos recursos do fundo em 2018

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2018 foi o seguinte:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	52.039.508,85
Aplicação financeira	63.602,46
Complementação financeira da União	5.313.177,15
Total das Receitas do Fundeb	57.416.288,46

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665.

d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl.1194):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			57.352.686,00
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			63.602,46
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			57.416.288,46
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		55.952.050,57	

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 207.489-6/19
RUBRICA Fls.:

(E) Superavit financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		300.278,28	
i. Exercício anterior	300.278,28		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)			55.651.772,29
(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)			96,93%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665, Quadro C.1 e/ou Demonstrativos Contábeis - fls. 894/898, Quadro D.3 - fls. 908, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB - fls. 910/911, Relatório Analítico Educação anexado em 26/06/2019 e prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 212.761-7/18.

Nota (item F.i - Exercício Anterior): Referem-se a gastos que não pertencem ao exercício de 2018, em desacordo com o II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00 e o artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, conforme evidenciado no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - Sigfis e tratado no item 6.4.1 deste relatório.

Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2018.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Foram apuradas as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2018 (fl.1191):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	49.438.208,05
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	300.278,28
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	49.137.929,77
(E) Recursos recebidos do Fundeb	52.039.508,85
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	63.602,46
(G) Complementação de recurso da União	5.313.177,15
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	57.416.288,46

(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	85,58%
--	---------------

Fonte: Quadro D.1 e demonstrativo contábil - fls. 899/900 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665.

Assim, **foi cumprido o disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007**, uma vez terem sido efetuados gastos superiores ao mínimo de 60% dos recursos totais anuais do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

d.3) Saldo financeiro do FUNDEB em 2018

A variação dos recursos do fundo em 2018 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.1195):

FUNDEB		
Descrição		Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	698.373,84
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2018	6.874.360,12
Variação do saldo		884,34%

Fonte: Quadro D.3 - fls. 908 e Conciliação Bancária do FUNDEB - fls. 526/530.

e) Resultado financeiro para 2019

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl.1195, que reproduz a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2019		
Descrição		Valor - R\$
Deficit financeiro em 31/12/2017		-67.225,23
	(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	57.352.686,00
	(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	63.602,46
	(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018	0,00
	(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2018 (1)	4.157.782,23
	(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	0,00
= Total de recursos financeiros em 2018		61.506.845,46
	(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	55.952.050,57

= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2018

5.554.794,89

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 212.761-7/18, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 894/898, Quadro D.3 - fls. 908/909 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 910/911.

Nota 1: O valor de R\$4.157.782,23 refere-se à arrecadação de IRRF das contas do Fundeb (R\$1.212.161,78), bem como investimentos de recursos próprios na conta do Fundeb (R\$2.945.620,45).

À fl.1196, o corpo técnico teceu os seguintes comentários acerca do valor que foi apurado para o superávit financeiro do FUNDEB do município de Seropédica:

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2019, apurado no quadro anterior - R\$5.554.794,89, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 - R\$6.318.191,57, fls. 902, apontando uma diferença no montante de R\$763.396,68.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 12**.

O saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura registra um valor superior ao apurado na presente instrução, cabendo registrar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2019 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Convém mencionar, por oportuno, que em sessão de 30/01/2019, ao apreciar a prestação de contas de governo do município de Pinheiral (Processo TCE n.º 219.129-2/18), o Plenário desta Corte decidiu no sentido de que para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretrizes do artigo 70 da Lei n.º 9.394/96. Nesse sentido, farei constar em meu voto alerta ao Prefeito Municipal para que, nas próximas contas de governo, adote providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei n.º 11.494/07 e nas demais normas regulamentadoras do FUNDEB.

Destaco, também, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, por meio do doc. 028.197-0/19, anexado em 01/07/2019, concluiu suas análises sobre as contas do fundo, no sentido da aprovação, com ressalvas, quanto à aplicação dos

recursos. Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” perante o MEC (fls. 1042/1044).

Por derradeiro, o corpo técnico informa que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN editaram a Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, dispondo sobre as atribuições dos agentes financeiros do FUNDEB, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo. A referida portaria concedeu maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente, gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do FUNDEB.

O art. 11 da Portaria em questão, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, estabeleceu prazo para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico.

A instrução salienta que o cumprimento desta norma será objeto de verificação e acompanhamento nas análises das contas de governo e nas auditorias realizadas por esta Corte, bem como propõe que o fato seja objeto de **comunicação** ao chefe do Poder Executivo.

2.4 - Gastos com Saúde

A Lei Complementar nº141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu ainda quais as despesas são consideradas para tais fins.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2018, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl.1203):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	127.696.467,17
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.807.097,55
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	124.889.369,62
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	20.462.433,47
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	20.462.433,47
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	16,38%
(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 - fls. 652/665, Quadro E.1 e demonstrativos contábeis - fls. 912/913, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis - fls. 914/915, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória - fls. 916/944, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" - fls. 945 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro anexados em 26/06/2019.

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 CRFB), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2018 e 07/12/2018. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CRFB, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).**

Destaque-se, por oportuno, que a lei orgânica municipal não estabelece limite mínimo para os gastos com a função saúde.

A metodologia do Ministério Público de Contas, no que diz respeito à apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, diverge daquela adotada pelo corpo técnico.

Com efeito, o *Parquet* entende que, para que os restos pagar sejam considerados no cálculo do limite constitucional, somente deve ser computado o montante deles que tenha lastro financeiro na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde ao término do exercício.

No caso de Seropédica, as disponibilidades do FMS totalizaram R\$ 2.670.530,37, frente aos montantes de R\$ 3.558.721,32 de restos a pagar de 2018 e de R\$ 5.275.844,65 de restos a pagar de outros exercícios.

Em face desses números, os resultados da aferição da aplicação em saúde, calculados pelo Órgão Ministerial, divergiram daqueles apresentados pela instrução, sem, entretanto, apontarem para violação da norma constitucional: foi calculada em **16,28%** a aplicação dos recursos de impostos e de transferências em ASPS.

A instrução assinalou a seguinte falha, relativa às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município:

O município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte “próprios”. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “próprios” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.

Esta falha foi considerada pelo corpo técnico conjuntamente com aquela referente à fonte de recursos utilizada para os gastos com educação, e ambos os fatos serão considerados na conclusão de meu voto.

Quanto à gestão dos recursos da saúde, a instrução registra que todo o montante, no valor de R\$ 39.062,878,74, foi gerido diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, tendo o município repassado a integralidade dos recursos para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12 (fls.1203/1204).

Destaco, também, que o Conselho Municipal de Saúde opinou **favoravelmente** quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90, em combinação com o § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12 (parecer às fls. 1503/1513).

Além disso, o Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiências públicas, nas quais o gestor do SUS apresentou relatório detalhado, referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das cópias das atas acostadas às fls. 567/581.

A instrução ressalva, entretanto, que as audiências relativas ao 3º quadrimestre de 2017, 1º quadrimestre de 2018 e 2º quadrimestre de 2018 ocorreram nos meses de junho e novembro, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2018, maio/2018 e setembro/2018. Tal falha ensejou a **Ressalva e Determinação n° 13** no relatório instrutivo.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Por fim, o corpo técnico informa que cópias dos comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro (3º quadrimestre/2017), maio (1º quadrimestre/2018) e setembro (2º quadrimestre/2018) encontram-se juntados às fls. 582/584.

Ao ensejo da conclusão deste tópico, cabe destacar as mudanças na metodologia de apuração dos gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ n° 113.617-4/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde, encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPS.

Por essa nova metodologia, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício. Confirma-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

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 n°141/12, 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.

Por essa razão, farei constar da conclusão de meu voto **comunicação** ao prefeito municipal para que seja alertado para a adoção dessa metodologia de aferição de gastos em ASPS.

2.5 - Repasses ao Poder Legislativo - Artigo 29-A da CRFB

A Constituição Federal prevê, em seu artigo 29-A, que o repasse à Câmara Municipal, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária constituem crime de responsabilidade do prefeito municipal.

O Município de Seropédica possuía, em 2017¹⁰, 84.416 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Esse dispositivo limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

Considerando o preceito constitucional, verifica-se o seguinte limite de repasses do Poder Executivo ao Legislativo:

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	26.322.896,21
(B) TRANSFERÊNCIAS	101.325.472,99
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	127.648.369,20
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	8.935.385,84
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2018 (F + G)	8.935.385,84

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior às fls. 652/665 e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 823/825.

Nota 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.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

¹⁰ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2018 - Anexo IX da Decisão Normativa n.º 162/2017 - TCU, anexado às fls. 1697/1699.

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A:

		R\$
Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido	
8.935.385,84	8.935.385,84	

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 836/837.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara Municipal (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2018 era de R\$ 9.114.240,69.

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele autorizado na CRFB/88 - R\$ 8.935.385,84.

2.6 - Aplicações dos recursos dos *Royalties*

Os recursos dos *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente (artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89), excetuando-se aquelas dívidas 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 a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal nº 12.858/13). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal nº 10.195/01).

Ressalte-se, ainda, que a Lei Federal nº 12.858/13 estabeleceu um rol de receitas oriundas dos *royalties* que devem ser destinadas exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde. Dentre essas, na esfera municipal, destacam-se (inciso II, artigo 2º):

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos *royalties* e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis n°s 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

Pela análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas recebidas em 2018 (fl.121):

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			14.229.405,65
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		404.097,72	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		13.825.307,93	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	13.293.187,45		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	532.120,48		
II - Transferência do Estado			3.437.488,32
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			17.666.893,97
V - Aplicações financeiras			425.248,91
VI - Total das receitas (IV + V)			18.092.142,88

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665.

Ainda com relação às receitas em questão, o corpo instrutivo assinala que o Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (fls. 652/665) não registra arrecadação de receitas oriundas dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, diploma legal que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde. À fl. 594 consta declaração nesse mesmo sentido.

Com efeito, vale lembrar que a Lei Federal n.º 12.858, de 09 de setembro de 2013, destinou parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração

de petróleo e gás natural para as áreas de Educação e Saúde, para os fins dispostos no inciso VI do art. 214 e no art. 196, ambos da CRFB, respectivamente.

Especificamente para a área de educação, o inciso II, em combinação com o § 3º, ambos do art. 2º da citada Lei nº 12.858/2013, estabelecem a destinação de um percentual de 75% dos recursos de royalties e de participações especiais provenientes dos contratos de exploração de petróleo na área do Pré-Sal, assinados a partir de 03 de dezembro de 2012.

Ocorre que, segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo - ANP (anexada às fls. 1072/1075), desde 27/11/2018 o Município de Seropédica passou a receber recursos oriundos da exploração de petróleo no campo de Mero, no montante de R\$ 216.010,38, cujo contrato de exploração se enquadra nas hipóteses previstas na Lei Federal n.º 12.858/13.

Por essa razão, em que pese o fato de o ingresso de tais recursos ter iniciado em 27/11/2018, o corpo técnico entende que persiste a obrigação do cumprimento do percentual de 25% na saúde, e 75% na educação, sendo necessário que o município promova, a partir do exercício de 2019, o cumprimento do art. 2º, §3º da Lei Federal n.º 12.858/13, bem como que providencie a criação de código de fonte específica de recursos para a correta evidenciação da receita auferida, tudo isso a ser avaliado quando do exame da prestação de contas do governo de 2019. Por fim, a instrução propõe que tais fatos sejam objeto de **comunicação** ao atual Prefeito do município.

O *Parquet* de Contas, à fl. 1255 dos autos, acrescentou:

Enfatizamos que, nos termos do art. 4º da Lei Federal nº 12.858/13, os recursos previstos na referida lei **serão aplicados em acréscimo ao mínimo obrigatório previsto na CRFB/88.**

Em cumprimento ao citado dispositivo legal, **o valor não aplicado em 2018 nas áreas de educação de saúde, deve obrigatoriamente ser aplicado em 2019.**

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Adicionalmente, o corpo técnico registra que o município contabilizou, no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada (Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64), o montante de R\$ 3.437.488,32 como sendo receita proveniente de Participação Especial. A instrução destaca, contudo, que em consulta ao Relatório de Distribuições

Constitucionais aos Municípios em 2018, oriundo da SEFAZ/RJ (anexado em 28/06/20149), foi apurado que este valor refere-se à transferências oriundas do Estado, indicando assim que o município apropriou indevidamente nos códigos de receita os valores referentes à arrecadação dos recursos de royalties. Em face desta falha, foi consignada a **Ressalva e Determinação n.º 14** na proposta de encaminhamento do relatório técnico.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Prosseguindo, as receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.1213):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		12.604.632,80
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	12.604.632,80	
II - Despesas de capital		0,00
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		12.604.632,80

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil - fls. 946/947.

Pelo quadro anterior, pode-se constatar que o município aplicou a totalidade dos recursos dos royalties em despesas correntes, não tendo ocorrido transferências financeiras dos royalties para o regime próprio de previdência social, a teor do documento juntado à fl. 596.

Assim, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.1215):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
229.790.960,79	18.092.142,88	211.698.817,91	7,87%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 652/665.

Nota: excluídas as receitas intraorçamentárias e incluídas as receitas de aplicações financeiras.

Por fim, deve ser destacado que, em sessão de 24/07/2019, ao apreciar o Processo TCE-RJ n° 204.885-3/19, relativo à consulta sobre a possibilidade de pagamento de precatórios judiciais com recursos de royalties, formulada pela Prefeitura Municipal de Natividade, o Plenário do TCE, **revendo entendimento anterior** sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de royalties, impostas pelo art. 8º da Lei n° 7.990/89, **firmou jurisprudência no sentido de que a proibição recai sobre todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural**, compreendendo:

- a) *Royalties* pela produção (até 5% da produção) – art. 48 da Lei n° 9.478/97;
- b) *Royalties* pelo excedente de produção – art. 49 da Lei n° 9.478/97;
- c) *Royalties* sob o regime de partilha de produção – art. 42-B da Lei n° 12.351/10, incluído pela Lei n° 12.734/12;
- d) Participação especial – art. 50 da Lei n° 9.478/97.

Assim, tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, alinho-me ao posicionamento manifestado pelo Plenário em sessão de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ n° 207.740-8/19 (contas de governo da Prefeitura Municipal de Paraty, referentes ao exercício de 2018), e faço constar em meu voto um alerta ao Prefeito Municipal acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada nas prestações de contas de governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a este Tribunal no exercício de 2022.

3 – GESTÃO FISCAL

3.1 – Metas Fiscais

Conforme disposto na LRF, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO deve estabelecer metas anuais para as receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública.

Muito embora o Anexo de Metas Fiscais tivesse sido requisitado no processo referente ao ofício regularizador das contas (TCE-RJ n° 207.650-7/19), o documento não foi encaminhado, o que ensejou a **Ressalva e Determinação n° 1** no relatório instrutivo.

Tal fato será considerado na conclusão de meu voto.

Inobstante o não envio do Anexo de Metas Fiscais, a instrução informa que, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o Poder Executivo Municipal realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro, maio e setembro de 2018, cujas Atas encontram-se às fls. 336/374.

4 - RESUMO

O corpo instrutivo manifestou-se pela emissão de parecer favorável à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo de Seropédica, exercício de 2018.

O Ministério Público junto a este Tribunal divergiu da manifestação do corpo técnico, concluindo pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, por entender que teria havido, por parte do município, “inobservância, na gestão previdenciária, das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 195, incisos I e II da CRFB/88, na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes”.

Mencionada inobservância da legislação previdenciária estaria materializada sob as seguintes falhas (fls. 1320/1321):

a) ausência de comprovação do recolhimento integral da contribuição previdenciária descontada dos segurados, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;

b) ausência de comprovação do Recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Próprio de Social - RPPS;

c) obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) no exercício de 2018 por via judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manteve a sugestão de parecer prévio favorável, enquanto que o Órgão Ministerial opinou pelo parecer contrário, por entender que as razões de defesa apresentadas pelo responsável não lograram elidir, por completo, a irregularidade referente à inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes.

Com relação à irregularidade introduzida pelo *Parquet* Especial, muito embora o município não tenha apresentado ao Tribunal, no momento oportuno, para a competente checagem, os dados relativos à contribuição previdenciária ao RPPS, na peça de defesa encaminhada por meio do doc. 037.330-9/19, a Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de Seropédica (SEROPREVI) declara que as contribuições previdenciárias e as contribuições patronais descontadas dos servidores ativos do exercício de 2018 foram repassadas de forma integral, havendo apenas pendência com relação ao recebimento das contribuições patronais dos inativos e pensionistas, no montante de R\$ 1.235.321,99, o qual, segundo manifestação do responsável pelas contas, Senhor Anabal Barbosa de Souza, “gerou discordância do corpo técnico desta Prefeitura e se encontra sob análise jurídica”. Esse valor, correspondente à inadimplência perante o SEROPREVI, representa apenas 8,1% do montante total das contribuições repassadas ao Instituto de Previdência. Ou seja, segundo declaração da Presidente do SEROPREVI, conclui-se que 92% das contribuições previdenciárias que seriam devidas ao Instituto em 2018 foram efetivamente recebidas.

Dessa forma, não acompanharei a proposta do Ministério Público de Contas, no sentido de atribuir à não apresentação oportuna dos dados previdenciários ao Tribunal o caráter de irregularidade às contas, por entender que vieram ao processo elementos

suficientes para que se possa supor que os repasses das contribuições previdenciárias ao SEROPREVI estão ocorrendo, em sua maior parte, de modo adequado, e que as referidas pendências estão sendo objeto de tratativas no âmbito da administração municipal.

No que se refere ao CRP municipal, considerando que o município apresentou resultado previdenciário superavitário e repassou ao RPPS e ao RGPS a quase totalidade das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores devidas, também nesse caso não acompanharei a proposta do Parquet de Contas, por entender que a apresentação do Certificado de Regularidade Previdenciária por força de decisão judicial não deve ser considerada uma infração legal de natureza grave o suficiente para ensejar a rejeição das contas, devendo a falha repercutir nelas como ressalva e determinação.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura foi amparada por prévia autorização legislativa e suficiência de fonte de recursos
Resultado Orçamentário	Consolidado: superávit de R\$ 25,4 milhões Sem o RPPS: superávit R\$ 23,0 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 60,9 milhões Sem RPPS e Câmara: superávit em R\$ 59,0 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	-47,45% no 3º quadrimestre de 2018
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	51,96% no 3º quadrimestre de 2018
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	34,40%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	85,58%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	96,93%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	16,38%
Artigo 29-A	O montante transferido à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

5 - CONCLUSÃO

Em face do exposto, manifesto-me **DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e em **DESACORDO** com o Ministério Público junto a este Tribunal – neste último caso, por não acompanhar as propostas de parecer prévio contrário às contas e de determinações à SGE, substituindo-se essas últimas por ciência, para que a própria instância instrutiva possa avaliar a pertinência e a oportunidade das medidas preconizadas. Assim,

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional n° 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

CONSIDERANDO, com fundamento nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da emenda supramencionada, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da câmara;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2238, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar n° 101/2000;

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2018;

CONSIDERANDO que o parecer deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o seu julgamento sujeito às câmaras municipais;

CONSIDERANDO a existência de devida autorização legislativa e fonte de recursos para a abertura de créditos adicionais no período, conforme disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a observância das disposições das Resoluções n^{os} 40/01 e 43/01 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n^o 101/2000 (54%);

CONSIDERANDO que o município efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que é de 25% da receita de impostos;

CONSIDERANDO que foi aplicado, na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, percentual superior ao mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n^o 11.494/07, que é de 60% dos recursos anuais totais do FUNDEB;

CONSIDERANDO que foram aplicados recursos do FUNDEB em percentual superior ao mínimo estabelecido no § 2^o do artigo 21 da Lei Federal n^o 11.494/2007, que é de 95% dos recursos referidos;

CONSIDERANDO que foi gasto, nas ações e serviços públicos de saúde, percentual acima do mínimo estabelecido no artigo 7^o da Lei Complementar n^o 141/12, que é de 15,00% do total de impostos e transferências elencados no referido artigo;

CONSIDERANDO que foram observadas as disposições do artigo 29-A da Constituição Federal, relativas aos repasses de recursos do Poder Executivo ao Poder Legislativo, tendo em vista as ponderações apresentadas no item 2.5 deste relatório;

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal n^o 7.990/89 e posteriores alterações;

CONSIDERANDO que não foram identificadas irregularidades graves de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio e o subsequente julgamento da câmara dos vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesa, bem como de pessoas que geriram numerários, valores e bens municipais, os quais, estando sob jurisdição desta Corte, estão sendo e/ou serão objeto de fiscalização e julgamento por este Tribunal de Contas;

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Seropédica, Senhor Anabal Barbosa de Souza, referentes ao exercício de 2018, com **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e COMUNICAÇÕES** apontadas em meu voto escrito.

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA N.º 1

- o Anexo de Metas Fiscais constante da Lei de Diretrizes Orçamentárias não foi encaminhado;

DETERMINAÇÃO N.º 1

- observar o completo encaminhamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias, incluindo todos os seus Anexos, em cumprimento ao Anexo da Deliberação TCE-RJ n.º 285/2018;

RESSALVA N.º 2

- quanto às inconsistências verificadas na elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro, uma vez que os resultados registrados não guardam paridade entre si;

DETERMINAÇÃO N.º 2

- observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN n° 634/13 c/c a Portaria STN n° 840/16;

RESSALVA N.º 3

- o valor do resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial (R\$-83.416.147,49) não guarda paridade com o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais (R\$- 93.450.071,39);

DETERMINAÇÃO N.º 3

- observar a consonância entre o resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado e o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

RESSALVA N.º 4

- registro negativo na conta INSS-FMS do Passivo Circulante no Balanço Patrimonial Consolidado;

DETERMINAÇÃO N.º 4

- 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;

RESSALVA N.º 5

- divergência de R\$9.887.414,29 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$59.267.074,31) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$69.154.488,60);

DETERMINAÇÃO N.º 5

- observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n° 634/13 c/c Portaria STN n° 840/16;

RESSALVA N.º 6

- não foram encaminhadas as informações solicitadas no âmbito da auditoria de acompanhamento do RPPS, sobretudo quanto aos repasses das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, contrariando o disposto no artigo 40 da Lei Complementar Estadual n.º 63/1990;

DETERMINAÇÃO N.º 6

- atentar para a remessa integral das informações solicitadas por esta Corte de Contas, no exercício de sua competência, em especial nas atividades de auditorias, em atenção ao disposto no artigo 40 da Lei Complementar Estadual n.º 63/1990;

RESSALVA N.º 7

- o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP do Regime Próprio de Previdência Social do Município foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n° 9.717/98;

DETERMINAÇÃO N.º 7

- providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n° 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS;

RESSALVA N.º 8

TCE-RJ	DIGITAL
PROCESSO n° 207.489-6/19	
RUBRICA	Fls.:

- as despesas a seguir, classificadas na função 12 - Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2018, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com o artigo 21 da Lei n.º 11.494/07:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
02/01/2018	1	1º Duodécimo relativo a janeiro/2018 ao Agravo de Instrumento concedido pelo Desembargador Dr. Cesar Curt. Empenho ref. a pagamento de contrapartida do município, mês de dezembro de 2017, conforme o processo 15104/2017	Instituto de Previdência do Município de Seropédica	Ensino Fundamental	Fundeb - 60%	300.278,28
TOTAL						300.278,28

DETERMINAÇÃO N.º 8

- observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 - Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c o artigo 21 da Lei n.º 11.494/07;

RESSALVA N.º 9

- alguns históricos das despesas na função 12 - Educação evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - Sigfis/BO apresentam-se com informações genéricas, impossibilitando a verificação da finalidade precisa das despesas, como o exemplificado a seguir:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
25/05/2018	361	Empenho ref. a pagamento de precatório judicial, descontado em conta, conforme documentos anexos, processo 3240/2018.	Banco do Brasil S/A	Ensino Fundamental	Fundeb - 60%	280.269,31
TOTAL						280.269,31

DETERMINAÇÃO N.º 9

- observar a correta elaboração dos históricos das despesas na função 12 - Educação evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - Sigfis/BO, atentando para o fato de que não cabem informações genéricas, com vistas a possibilitar a verificação da finalidade precisa das despesas, de acordo com o que estabelece a Lei n.º 9.394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seus artigos 70 e 71;

RESSALVA N.º 10

- divergência de R\$181.632,83 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$127.696.467,17) e as receitas consignadas no Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre (R\$127.878.100,00);

DETERMINAÇÃO N.º 10

- observar o correto registro das receitas nos relatórios da LRF e nos demonstrativos contábeis, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64;

RESSALVA N.º 11

- quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte próprios;

DETERMINAÇÃO N.º 11

- para que sejam utilizados, nos gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, apenas fonte de recursos de impostos e transferências de impostos, de modo a atender plenamente ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, bem como no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

RESSALVA N.º 12

- o valor do superavit financeiro para o exercício de 2019 apurado na presente prestação de contas (R\$5.554.794,89) é inferior ao registrado pelo município no balancete do Fundeb (R\$6.318.191,57), resultando numa diferença de R\$763.396,68;

DETERMINAÇÃO N.º 12

- observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, com vistas ao cumprimento do

artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

RESSALVA N.º 13

- realização das Audiências Públicas relativas ao 3º quadrimestre de 2017, 1º quadrimestre de 2018 e 2º quadrimestre de 2018, promovidas pelo gestor do SUS, em períodos não condizentes com o disposto no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

DETERMINAÇÃO N.º 13

- para que o Executivo Municipal envie esforços no sentido de promover as audiências públicas, por intermédio do gestor do SUS, na periodicidade estabelecida no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

RESSALVA N.º 14

- 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 n° 4.320/64;

DETERMINAÇÃO N.º 14

- 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;

RESSALVA N.º 15

- o município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte;

DETERMINAÇÃO N.º 15

- observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte;

RESSALVA 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 N.º 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;

RESSALVA 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;

RESSALVA N.º 18

- ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados, sem justificativa, no valor de R\$12.863,78, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64;

DETERMINAÇÃO N.º 18

- abster-se de promover o cancelamento de restos a pagar processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64;

RESSALVA N.º 19

- o município não cumpriu integralmente às obrigações 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 19

- implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas na Constituição Estadual, Lei Complementar Federal nº131/09, Lei Complementar Federal nº101/00, Lei Federal nº12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência;

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Seropédica, para que tome ciência da decisão deste Tribunal 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 CRFB/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional 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**, 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 das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de governo**;

III - pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Anabal Barbosa de Souza, atual Prefeito Municipal de Seropédica, para que seja alertado:

(i) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, **ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários**, 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;

(ii) **quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e**

Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados 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 editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

(iii) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2021, a qual passará a considerar, 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;

(iv) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, serão consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB;

(v) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretrizes do artigo 70 da Lei nº 9.394/96;

(vi) quanto às **regras estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, mediante as Portarias Conjuntas n.º 02, de 15/01/2018, e n.º 3, de 27/03/2018,** sobretudo quanto à concessão de maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb, observando, ainda, o prazo estabelecido para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como para adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico;

(vii) quanto à **metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020,** segundo a qual, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;

(viii) quanto ao fato de que, **no exercício de 2019, o município deverá aplicar nas áreas da educação e saúde, respectivamente, o montante de 75% e 25% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo** assinados a partir de 03.12.2012, bem como providenciar a criação de código de fonte específica para classificação dos recursos de royalties de que trata a Lei Federal n° 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, §3º da referida Lei.

(ix) quanto à necessidade de conferir **ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, à 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;

(x) quanto à necessidade de adoção de **providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei n° 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 n° 101/00, **ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ n° 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 ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;**

(xi) 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;

(xii) quanto ao fato de que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ n° 207.740-8/19, a partir das contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas ao TCE em 2022, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei n° 7.990/89 – que proíbe a aplicação de recursos de royalties em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública – **abarca todos os recursos das**

compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural.

IV - por **CIÊNCIA** à Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE para que:

(i) verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) pela Prefeitura de Seropédica - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação nos prazos estabelecidos em lei;

(ii) pondere sobre a pertinência de incluir no escopo de futuras fiscalizações no RPPS do município de SEROPÉDICA a verificação se o ente está adotando as medidas recomendadas no parecer do atuário, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial, bem como se está cumprindo com as obrigações financeiras, eventualmente, assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo ser observado, no que couber, os pontos de controle estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 (relacionadas à temática “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”), aprovada pela Resolução nº 05/2018;

(iii) pondere sobre a pertinência de proceder à análise nos autos do processo da próxima prestação de Contas de Governo Municipal dos temas estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 (relacionadas à temática “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”), aprovada pela Resolução Atricon nº 05/2018.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA

Documento assinado digitalmente