

# **TCE RJ**

TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**Conselheiro Relator:  
Rodrigo Melo do Nascimento**



## **PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE SEROPÉDICA 2016**

**Prefeito: Alcir Fernando Martinazzo**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**GABINETE DO CONSELHEIRO RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**

**VOTO GC-7 nº /2018**

**PROCESSO : TCE-RJ Nº 205.855-1/17**  
**ORIGEM : PREFEITURA MUNICIPAL DE SEROPÉDICA**  
**ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2016**  
**GESTOR : Alcir Fernando Martinazzo– Prefeito Municipal**

PREFEITURA MUNICIPAL DE SEROPÉDICA. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. SUGESTÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM DESACORDO COM O INCISO V DO ART. 167 DA CF. OCORRÊNCIA DE DEFICIT FINANCEIRO EM FINAL DE MANDATO. SAÍDA DE RECURSOS DO FUNDEB SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO. NÃO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF. PUBLICAÇÃO DE PAUTA ESPECIAL. CONCLUSÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. ACOLHIMENTO PELO CORPO INSTRUTIVO E PELO MP DAS RAZÕES DE DEFESA QUANTO À ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COM DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO MUNICIPAL. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO RESPONSÁVEL PELAS CONTAS PARA CIÊNCIA DO VOTO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES.

Trata o presente processo da Prestação de Contas do Governo do Município de Seropédica, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Alcir Fernando Martinazzo, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, inciso I, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios – CGM, formalizou Ofício Regularizador – Processo TCE-RJ nº 207.211-3/17 – em apenso, apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 29/06/2017.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal, de forma tempestiva, os documentos solicitados, constituindo o Documento TCE-RJ nº 16.594-2/17 que, após análise consubstanciada no Relatório de fls. 1100/1160-v, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas do Governo do Município de Seropédica, relativas ao exercício de 2016, em face das Irregularidades a seguir transcritas, com Comunicações e Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para ciência.

*IRREGULARIDADE N.º 1*

*A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$56.151.794,39, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$15.276,23, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.*

*IRREGULARIDADE N.º 2*

*Deficit financeiro ocorrido no exercício de 2016, término do mandato, no montante de R\$34.045.729,62, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.*

*IRREGULARIDADE N.º 3*

*– O deficit financeiro do exercício de 2016 apurado na presente prestação de contas (R\$11.807.418,91) é inferior ao registrado pelo município no respectivo balancete do Fundeb (R\$20.547.529,05), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$8.740.110,14, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.*

*IRREGULARIDADE N.º 4*

*– Não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser*

*cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$34.045.729,62.*

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas manifesta-se, no mérito, no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo.

Propõe o *Parquet* a inclusão da seguinte Improriedade de nº 22, com a consequente Determinação:

### **IMPROPRIEDADE**

*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**

*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.*

O *Parquet* propõe que, na Comunicação ao responsável pelo Controle Interno da Prefeitura se apresente,

*CERTIFICADO DE AUDITORIA quanto à REGULARIDADE, REGULARIDADE COM RESSALVA OU IRREGULARIDADE DAS CONTAS, e 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 melhoria da gestão governamental, além de APRESENTAR A ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXARADAS POR ESTE TRIBUNAL NAS CONTAS DE GOVERNO, cujo Relatório deverá ser apresentando nos moldes daquele elaborado pela Auditoria Geral do Estado, integrante das Contas de Governo do ERJ, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> – link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo.*

Propõe ainda que, na Comunicação ao atual Prefeito, quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o prazo deve ser a partir da Prestação de

Contas de Governo do exercício de 2018, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2019, e não da forma sugerida pela Instrução, ou seja, a partir da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019 e, ainda, propõe sejam incluídos 3 itens, quais sejam:

*III.5 – para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;*

*III.6 - para encaminhar as presentes Contas ao Poder Executivo da União com vistas a consolidação nacional das contas dos entes da federação, realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, para elaboração do Balanço do Setor Público Nacional, tendo em vista que em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, não se verificou a respectiva remessa para cumprimento ao disposto no art. 51 da LRF. Acrescente-se, ainda, a necessária observância do prazo de envio das Contas do Município (30 de abril), nos próximos exercícios, para atendimento a Lei Fiscal;*

*III.7 - para divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.*

Propõe, finalmente, a inclusão das seguintes Determinações à SGE:

**VI – DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE para que:

*a) Aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência social e apurar sua repercussão nas referidas contas.*

*b) Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Aperibé com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal.*

*c) Considere, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das Auditorias Governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.*

## PAUTA ESPECIAL

Conforme previsto no § 3º do art. 123 do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 199/96, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 30 de novembro de 2017, iniciando o prazo para apresentação de Razões de Defesa e documentos por parte do Sr. Alcir Fernando Martinazzo.

Em atendimento aos termos da referida publicação, o Prefeito Municipal compareceu aos autos solicitando e obtendo Vista do processo e, posteriormente, apresentou, no Protocolo Geral deste Tribunal, suas Razões de Defesa e documentos constituídos no Doc. TCE-RJ nº 30.247-3/17, os quais foram remetidos pelo GAP ao meu Gabinete para prosseguimento.

Tendo em vista a apresentação dos novos elementos encaminhados pelo responsável em face das Irregularidades e Improriedades apontadas, o Egrégio Plenário desta Corte, em Sessão de 27 de dezembro de 2017, assim decidiu:

*Por **DILIGÊNCIA INTERNA**, para que o Corpo Instrutivo, no prazo de 05 (cinco) dias, proceda ao reexame da presente Prestação de Contas de Governo, tendo em vista os novos elementos encaminhados, constantes do Doc. TCE-RJ n.º 30.247-3/17.*

Após publicação em Pauta Especial no Diário Oficial do Rio de Janeiro e do reexame dos autos com base nas razões de defesa apresentadas pelo gestor, o **Corpo Instrutivo** manteve sua sugestão pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas em face de Irregularidades, com Improriedades, Determinações e Recomendações (fls. 1237/1247-v). Ressalta-se que foram **acolhidas as alegações referentes à Irregularidade nº 01**.

Do mesmo modo, manifesta-se o douto Ministério Público Especial - **MPE** junto a este Tribunal de Contas pela emissão de **Parecer Prévio Contrário**, excluindo a Irregularidade nº 01 e mantendo as demais divergências inicialmente apontadas em sua análise de fls. 1164/1217.

**É o Relatório. Passo ao meu Voto.**

## I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Preliminarmente, antes de adentrar, propriamente, no mérito das Contas de Governo sob exame, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos arts. 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 que, especificamente, no art. 56, estabelece que as Contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão Parecer Prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Entendeu a Suprema Corte que a Carta Magna estabeleceu uma indisfarçável distinção entre **apreciar as Contas** (de Governo do Chefe do Poder Executivo, insista-se na observância obrigatória para todas as esferas da Federação) **mediante parecer prévio**, de um lado, e, de outro lado, **julgar as contas**.

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

**1 – não** para **julgar as contas** de Governo do Chefe do Poder Executivo, mas, tão-somente, para, quanto a elas, emitir **parecer prévio**, eis que quem as julga é o Poder Legislativo por competência **exclusiva** *ex vi* do inciso IX do art. 49 da mesma Constituição Federal. É como consta do art. 71, I da Constituição Federal de 1988;

**2 – já** quanto às Contas de Gestão (Prestação de Contas de Ordenador de Despesas) dos administradores e demais responsáveis do Poder Executivo, incluído aí o Chefe do Poder Executivo quando atua como Ordenador, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário e também Ministério Público, a competência do Tribunal de Contas, aí sim, é de **julgar as contas**. É como consta do art. 71, II da Constituição Federal de 1988.

Assim, a Suprema Corte, naquela ADI 2238, julgada, repito, em 09/08/2007 – na ação que dera entrada no STF em 01/08/2000 –, decidiu que o Tribunal de Contas não julga Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, mas julga as Contas, entretanto, de todos os Ordenadores de Despesas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário bem como do Ministério Público.

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

Em conclusão, enquanto o Parecer Prévio das **Contas de Governo** é elaborado em um plano global, à luz da adequação financeira ao Orçamento, analisando-se os Programas de Governo de forma qualitativa e o cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, sua aprovação não significa a regularidade integral de toda e qualquer despesa realizada pelo ente federativo em análise. Por sua vez, os julgamentos dos atos administrativos, apresentados nas aferições de **Contas de Gestão** abrangem, pormenorizadamente, ato a ato, as Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas, em momentos e processos distintos do presente.

Dessa forma, serão aqui analisadas as Contas do Governo do Chefe do Poder Executivo Municipal, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenador de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2016.

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

Em obediência ao princípio federativo e ao princípio da simetria insculpido no art. 75 da CF, a Constituição Estadual estabelece que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – favorável ou contrário – à aprovação, por parte da Câmara Municipal, das Contas de Governo prestadas pelo respectivo Chefe do Poder Executivo dos Municípios e estabelecendo, ainda, a competência ao Tribunal de Contas para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração



direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidos pelo poder público, e as contas daqueles que derem causa à perda, extravio, ou outra Irregularidade de que resulte prejuízo ao erário que, nas palavras do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, GILMAR MENDES, Relator da ADIN nº 3.715-TO assim se expressa:

*O exercício dessa competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. E a razão é singela: as contas anuais prestadas pelas próprias casas legislativas submetem-se ao controle do Tribunal de Contas, como tem entendido este Tribunal em várias precedentes (...).*

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

Assim, a competência do TCE-RJ é exercida por força do disposto no art. 75 da Constituição Federal e com o estabelecido nos arts. 79 e 123 e nos arts. 124, 125, 127 §§1º, 2º, arts 132, 133, 309 § 3º e art. 348 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1.8.1990 (Lei Orgânica do TCE-RJ).

## **I.2 – O dever de Prestar Contas**

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

Na Administração Pública é a obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos e demonstrativos que expressem a situação financeira e

patrimonial, bem como o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

### **I.2.1 – Prestação de Contas de Governo**

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

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

O Parecer Prévio do Tribunal Contas reveste-se de características de um parecer técnico, prevalecerá, se não apreciado pela Casa Legislativa no prazo fixado na legislação vigente. Portanto, se a Casa Legislativa não decidiu, pode-se admitir que não tinha maioria de parlamentares para rejeitar o que, presumivelmente, pela Constituição, deve ser mantido, no caso prevalece o Parecer do Tribunal de Contas, ressaltando que, quando a Casa Legislativa, deixando de votar, mantém o parecer do Tribunal de Contas, está agindo dentro do escopo e da linha estabelecida na Constituição.

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

Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Parlamentares.

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

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

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

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

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

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

## **I.2.2 – Transgressões às Leis e à Constituição**

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

### **I.2.2.1 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**

É a Lei Complementar Federal nº 101, de 04/05/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, compreendendo os Poderes Legislativo, neste incluídos os Tribunais de Contas, Executivo e Judiciário e as respectivas Administrações Diretas e Indiretas, Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes, bem como o Ministério Público.

### **I.2.2.2 – Sanções Fiscais – LRF**

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

### **I.2.2.3 – Sanções Penais – LRF**

As sanções penais para o responsável variam de acordo com o tipo de transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo acarretar: perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de oito anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular; cassação do mandato; detenção de

três meses a três anos; reclusão de um a quatro anos; multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento de sua responsabilidade pessoal.

### **I.2.3 – Escrituração**

#### **I.2.3.1 – Contabilidade Pública**

A Contabilidade Pública, com a aplicação de normas de escrituração contábil (Código de Contabilidade Pública de 1922; Lei Federal nº 4.320, de 1964, Decreto-Lei nº 200, de 1967 e o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro - Lei nº 287/79) registra a previsão, realização das Receitas, a fixação das Despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Controla as operações de créditos, exerce a fiscalização interna, acompanhando, passo a passo, a execução orçamentária, a fim de que ela se processe em conformidade com as normas gerais do direito financeiro. Compara a previsão e a execução orçamentárias, ressaltando as diferenças. Mostra a situação financeira do Tesouro. Aponta, em seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômico-financeiros. Revela as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária. Evidencia as obrigações, os direitos e os bens da entidade.

#### **I.2.3.2 – Consolidação das Contas Públicas**

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

A transparência, a clareza e o fácil entendimento da escrituração das contas públicas são estabelecidos como regra importante pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo das demais normas de Contabilidade Pública contidas no Título IX, arts. 83 a 106 da Lei Federal nº 4.320, de 17/03/1964.

### **I.3 – Competência face a Lei de Responsabilidade Fiscal**

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

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

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

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

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

## II – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

### II.1 – Políticas públicas

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

### II.2 – Planejamento

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

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

### II.3 – Planejamento e gestão das ações de governo

As áreas que devem merecer especial atenção nas ações de governo são as de **planejamento** e **gestão**, pois seus desequilíbrios podem ameaçar a própria viabilidade da Gestão, com o comprometimento crescente de Receitas para o financiamento das Despesas de Custeio e a conseqüente redução das disponibilidades visando os investimentos para atender às demandas da população. Requerem, por exemplo, a certeza de que haverá recursos a serem investidos em Educação, Saúde, Saneamento Básico e tantas outras atividades que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos.

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

#### **II.4 – Instrumentos de planejamento das ações de governo**

A introdução do Orçamento-Programa, através da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, foi um marco na Administração Pública Nacional, obrigando os governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) a se prepararem para uma nova etapa de gerência na aplicação dos recursos públicos. A partir de então é necessário estabelecer, através de Funções, Programas e Subprogramas, os objetivos que se queriam alcançar com cada gasto constante do Orçamento.

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

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

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



#### **II.4.1 – Plano Plurianual – PPA**

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

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

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

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

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

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

#### **II.4.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO**

Lei que compreende as metas e prioridades dos governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), incluindo as Despesas de Capital para o exercício

financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Conterá, ainda, os anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais.

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

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

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

Ao apreciar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Comissão de Orçamento e Finanças ou equivalente, em especial, e os legisladores, em particular, deverão estar atentos, sem prejuízo de um exame acurado e minucioso, que o Projeto de Lei de tal magnitude sempre exige, em face do disposto no art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), exigindo que a LDO seja acompanhada dos Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais, que traduz uma demonstração de como será alcançado e mantido o equilíbrio das finanças públicas e preservado o Patrimônio Público.

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

### **II.4.3 – Lei do Orçamento Anual – LOA**

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

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

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

Orçamento Anual compreende, pelos valores brutos, a previsão de todas as Receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a fixação de todas as Despesas que os governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) estão autorizados a executar. A elaboração do Orçamento Público é obrigatória e tem periodicidade anual.

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

que a Lei de Responsabilidade Fiscal proibiu a realização de empréstimos por Antecipação de Receitas (ARO) no último ano do mandato.

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

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

Dessa forma, as Receitas e Despesas são classificadas em duas categorias econômicas: Correntes e de Capital. A classificação das Receitas e das Despesas em corrente e de Capital confere a transparência dos ingressos e dos dispêndios por categoria econômica, indicando se o ente público está capitalizando – utilizando Receitas Correntes para custear Despesas de Capital – ou descapitalizando – utilizando Receitas de Capital para custear Despesas Correntes.

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

## **II.5 – Receita Pública**

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

## **II.5.1 – Estimativa da Receita**

A estimativa da Receita é realizada visando determinar antecipadamente o volume de recursos a ser arrecadado num dado exercício financeiro, possibilitando uma programação orçamentária equilibrada.

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

### **II.5.1.1 – Receitas Correntes**

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

### **II.5.1.2 – Receitas de Capital**

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

## **II.6 – Despesa Pública**

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

## **II.6.1 – Despesas Fixadas**

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

### **II.6.1.1 – Despesas Correntes**

São despesas administrativas e operacionais da Administração Pública necessárias à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos em geral, seja através da Administração Pública Direta, seja da Administração Pública Indireta. São as realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Desdobra-se em Despesas de Custeio e Transferências Correntes (Despesa).

### **II.6.1.2 – Despesas de Capital**

São despesas que resultam no acréscimo do patrimônio do Órgão ou Entidade que a realiza, aumentando, dessa forma, sua riqueza patrimonial. Despesas que diminuem a disponibilidade, sem afetar o patrimônio líquido, exceto quanto às transferências de capital. As Despesas de Capital determinam uma modificação do patrimônio público através do seu crescimento, sendo, pois, economicamente produtivas. Dividem-se: I – Investimentos; II – Inversões financeiras; III – Transferências de Capital, observadas suas respectivas subdivisões.

## **II.7 – Publicidade e Transparência Fiscal**

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

## III – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

### III.1 – Aspectos Formais

#### III.1.1 – Composição da Administração Municipal

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

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
✓ Prefeitura Municipal
✓ Câmara Municipal
✓ Fundo Municipal de Saúde
✓ Fundo Municipal de Assistência Social
✓ Fundo Municipal dos Direitos da Criança e da Adolescência
✓ Fundo Municipal do Idoso
✓ Fundo Municipal de Conservação Ambiental
✓ Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social
✓ Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR
✓ Fundo Especial da Secretaria de Ordem Pública
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
SEROPREVI
EMPRESA PÚBLICA DEPENDENTE
Não possui
EMPRESA PÚBLICA NÃO DEPENDENTE
Não possui

Fonte: relação dos órgãos, entidades e fundos especiais da administração municipal, fl. 154.

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

##### III.1.2.1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Previsto no art. 165, § 3º da Constituição Federal, é um relatório que o Poder Executivo deve publicar e demonstrar no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, com um demonstrativo orçamentário, contendo aspectos de previsão e execução de receitas e despesas, abrangendo todas as

entidades pertencentes ao ente. Será acompanhado da apuração da receita corrente líquida, das receitas e despesas previdenciárias, dos resultados nominal e primário, das despesas com juros e dos pagamentos de Restos a Pagar. O descumprimento dos prazos impedirá, até que a situação seja regularizada, que os estados federados e os municípios recebam transferências voluntárias (da União aos estados e municípios e dos estados, aos seus municípios), que não seja de mandamento constitucional. Implica, ainda, a proibição de operação de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

### **III.1.2.2 – Relatório de Gestão Fiscal**

É um relatório de elaboração obrigatória por parte dos entes da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município) de periodicidade quadrimestral, emitido pelos titulares dos Poderes, contendo o comparativo com os limites das despesas totais com pessoal e das dívidas consolidadas e mobiliária em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), da concessão de garantias, das operações de crédito, inclusive por antecipação da receita. Como a verificação da RCL deve ser feita para um período de 12 meses, o Relatório de Gestão Fiscal é quadrimestral na divulgação mas anual na apuração, o Poder Executivo e o Poder Legislativo emitirão seus Relatórios de Gestão Fiscal separadamente.

O relatório deverá ser publicado até um mês após o encerramento de cada quadrimestre pelo chefe do Poder Executivo e pelos representantes do Poder Legislativo (presidente, membros da Mesa Diretora). Para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes é facultada a periodicidade semestral.

Conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município encaminhou a este Tribunal todos os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal do exercício de 2016 e que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas do Governo.



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

Relacionam-se a seguir os instrumentos de planejamento orçamentário, relativos à competência de 2016, que subsidiaram esta instrução processual:

DESCRIÇÃO	Fis.
Plano Plurianual – PPA	753 e 703v/707v
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	703v, 707v/712v, 712v/714 e 1008v/1009
Lei Orçamentária Anual – LOA	740/751

#### III.1.3.1 – Plano Plurianual (PPA)

O plano plurianual para o quadriênio de 2014/2017 foi instituído pela Lei Municipal nº 496, de 04/12/2013, cuja cópia da publicação encontra-se à fl. 753.

#### III.1.3.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Quanto às Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o exercício de 2016, foram estabelecidas através da Lei Municipal nº 569, alterada pela Lei nº 599, 23/12/2015, cujas cópias das publicações encontram-se às fls. 1008v/1009 e 712v/714.

##### III.1.3.2.1 – Metas Anuais do Município

###### III.1.3.2.1.1 – Metas Fiscais

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

renúncia de Receita e da margem de expansão das Despesas obrigatórias de caráter continuado.

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

Compete ao Tribunal de Contas fiscalizar, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/2000, o cumprimento das metas anuais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias: Receita Arrecadada, Despesa Realizada, Resultados Primário e Nominal e Dívida Líquida do Governo.

- **Resultado Primário**

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

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

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

- **Resultado Nominal**

É o resultado que expressa o valor da variação da Dívida Fiscal Líquida de um determinado setor público em um período de tempo. Corresponde à variação nominal dos saldos da Dívida Interna Líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra. Obtém-se, em suma, pela diferença entre todas as Receitas Arrecadadas e todas as Despesas Empenhadas, inclusive aquelas relacionadas com a Dívida do Setor Público. Esse resultado indica em quanto a dívida aumentou ou reduziu no exercício ou num período determinado de tempo. Representa a necessidade ou não de financiamento do Setor Público, ou seja, o incremento ou a redução da dívida fiscal líquida de um ente.

- **Dívida Pública**

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

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

### **III.1.3.3 – Lei Orçamentária Anual (LOA)**

A Lei Orçamentária, para o exercício de 2016, foi aprovada pela Lei Municipal, nº 601, de 29 de dezembro de 2015, estimou a Receita no valor de **R\$ 310.846.946,92** e fixou a Despesa em igual valor.

## IV – CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS

### IV.1 – Demonstrações Contábeis

De acordo com o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96, as Prestações de Contas de Governo dos Municípios devem ser apresentadas de forma consolidada, abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos Poderes do Município, assim como dos Fundos.

Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo Município abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ nº 199/96, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, alguns demonstrativos foram apresentados de forma incompleta ou inconsistente, conforme apontado pelo Corpo Instrutivo, a saber:

- Ausência do Demonstrativo de Execução dos Restos a Pagar Não Processados e o Demonstrativo de Execução dos Restos a Pagar Processados e restos a Pagar Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 873/874);
- Valores do Ativo e Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado iguais aos consignados no Balanço Patrimonial da Prefeitura Municipal, assim como valores zerados no Ativo e Passivo Permanente do Balanço Patrimonial Consolidado, enquanto que no da Prefeitura Municipal há registros de valores (fls. 893 e 918) e ainda valores zerados em relação ao exercício anterior do Ativo e Passivo Financeiro e Permanente no Balanço Patrimonial Consolidado;
- Ausência de registro no Demonstrativo da Dívida Flutuante da Prefeitura Municipal (fl. 306).

Tal fato será considerado como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Relatório.

O Município não possui empresas estatais não dependentes, logo, todos os órgãos existentes devem ter suas informações consolidadas na elaboração dos relatórios exigidos pelos arts. 52 e 54 da LRF.

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

No exame do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de todos os períodos de 2016 foi constatada a consolidação adequada dos dados das Unidades Gestoras do Município.

#### **IV.1.2 – Relatório de Gestão Fiscal (RGF)**

No exame dos Relatórios de Gestão Fiscal de todos os períodos de 2016 foi constatada a consolidação dos dados das Unidades Gestoras do Município, também de forma adequada.

#### **IV.1.3 – Padronização dos procedimentos contábeis**

Diante da necessidade de os órgãos públicos se adaptarem à padronização dos procedimentos contábeis de forma a dar maior transparência às Contas Públicas, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem editado normas visando a elaboração das demonstrações contábeis.

Neste sentido, os Municípios realizaram as mudanças necessárias nos respectivos sistemas, conforme Portaria STN nº 634/13, que estabelece que os demonstrativos contábeis relativos ao exercício em análise já devem ser elaborados de acordo com as novas regras.

Verificou-se que o Município de Seropédica elaborou suas demonstrações contábeis observando as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Entretanto, a análise individual das contas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, será efetuada nos processos de **Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas**, enfatizando que a manifestação desta Corte acerca do Parecer Prévio não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

## **V – ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

### **V.1 – Orçamento do Município**

O Orçamento do Município de Seropédica, para o exercício de 2016, aprovado pela Lei do Orçamento Anual nº 601, de 29/12/2015, estimou a Receita e fixou a Despesa em **R\$ 310.846.946,92** contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus Fundos, Órgãos e Entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

### **V.2 – Créditos Adicionais**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O art. 43, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/64, estabelece que **“A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos**

*disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa”.*

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

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

### **V.3 – Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais**

De acordo com o art. 8º da Lei Orçamentária para 2016 do Município de Seropédica, o Poder Executivo foi autorizado a abrir Créditos Suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de **1,00%** (hum por cento) do total do Orçamento, sendo excluído desse limite os créditos destinados a suprir insuficiência nas dotações destinadas a pessoal, obrigações patronais, encargos sociais, inativos e pensionistas, assim como as contas vinculadas, convênios de toda espécie, FUNDEB, transferências de Royalties, FNDE e do Ministério da Saúde e Câmara Municipal.

Tem-se, portanto, o seguinte limite:

Descrição	Valor - R\$
A - Total da receita	310.846.946,92
B - Total dos créditos suplementares abertos no exercício	56.151.794,39
<b>Total</b>	<b>366.998.741,31</b>
C - Limite para abertura de créditos suplementares (C= A+B) <b>1,00%</b>	<b>3.669.987,41</b>

Fonte: LOA – fls. 745/746 (art. 1º e art. 8º c/c § 2º) e relação de decretos apresentada pelo município, fls. 165.



#### **V.4 – Alterações Orçamentárias**

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

##### **V.4.1 – Decretos de Abertura de Créditos Adicionais**

###### **V.4.1.1 – Autorizados pela Lei Orçamentária Anual – LOA**

Tendo como referência o demonstrativo de Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais apresentada pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo analisou as alterações orçamentárias no exercício, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, concluindo inicialmente que a abertura de créditos adicionais havia ultrapassado o limite estabelecido na LOA em R\$ 15.276,23. Tal irregularidade havia ensejado a sugestão de emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das presentes Contas.

Entretanto, em atendimento à publicação em Pauta Especial, o jurisdicionado, por meio da Doc. TCE-RJ 30.247-3/17, apresentou suas razões de defesa, as quais foram consideradas satisfatórias pelo Corpo Instrutivo, conforme trecho de sua análise às fls.1238/1238v, sendo acompanhado pelo MP em seu entendimento:

*Argumenta que, na análise inicial feita por esta Coordenadoria, em relação ao Decreto nº 1149, foi considerado como exceção parte dos créditos abertos, no montante de R\$5.075.000,00 e, desta forma, o município teria excedido o limite estabelecido na LOA. Roga o jurisdicionado, em sua defesa, que o montante não considerado, de R\$1.068.000,00 (a diferença entre o total, R\$6.143.000,00, e o valor considerado, R\$5.075.000,00), passe a ser contemplado nas exclusões, suplantando, assim, o valor apontado na Irregularidade como excedente ao teto da LOA – R\$15.276,23, fazendo com o que o município cumprisse o que estabelece o inciso V do art. 167 da Constituição Federal.*

**Análise:** reexaminando a análise efetuada originalmente por esta Coordenadoria, sobretudo a tabela de fl. 1106 e a publicação do Decreto nº 1149, de 04.01.2016 (fl. 685/685v), verifica-se que, não obstante tratem-se de recursos destinados à unidade orçamentária Instituto de Previdência dos Servidores, do total de créditos abertos por este diploma (R\$6.143.000,00) foram excluídos, na referida tabela, os valores pertinentes ao grupo de natureza de despesa

'3190 – Despesas Correntes/Pessoal e Encargos', no montante de R\$5.275,000,00, sendo desconsiderados, portanto, os demais valores, equivalentes a R\$868.000,00, pertinentes aos grupos de natureza de despesa '3390 – Despesas Correntes/Outros Serviços de Terceiros' e '4490 – Despesas de Capital/Investimentos'.

Infere-se, assim, que a análise desta Coordenadoria pautou-se na destinação dos valores em face da natureza do gasto, sendo excetuados apenas os valores das dotações destinadas a pessoal, conforme permite o §1º do art. 8º da LOA, anteriormente transcrito.

Por outro lado, a defesa argumenta, em contraponto, que quaisquer recursos destinados ao RPPS deveriam ser excluídos, por se tratarem de recursos vinculados, o que, da mesma forma, encontraria respaldo no §1º do art. 8º da LOA, ao referir-se a 'contas vinculadas'.

Isto posto, em face dos argumentos trazidos pelo jurisdicionado e da reanálise da questão ora encetada, entende-se que podem ser acatados os argumentos trazidos pelo jurisdicionado excluindo-se, pois, da conclusão desta instrução, a Irregularidade ora debatida.

#### **V.4.2 – Abertura de Créditos Adicionais autorizados por leis específicas**

Não houve abertura de créditos adicionais autorizados por leis específicas.

#### **V.4.2 – Análise das Fontes de Recursos**

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

Após exposição de seu entendimento, o Corpo Instrutivo elaborou o quadro demonstrativo reproduzido a seguir, com o propósito de evidenciar o Resultado Orçamentário apresentado ao final do exercício.

<b>RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	4.454.817,42
II - Receitas arrecadadas	201.036.521,18
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>205.491.338,60</b>
IV - Despesas empenhadas	226.981.693,20
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>226.981.693,20</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>-21.490.354,60</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.196/213, Anexo 10 do

RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 372/373, Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 859/864, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 374/375, e Balanço financeiro do RPPS, fls. 379

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

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

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

Efetuando a análise dos créditos adicionais por superávit financeiro, foi constatada a existência de recursos suficientes.

Não foram abertos créditos adicionais suplementares, tendo como fonte de recurso os convênios nem o excesso de arrecadação.

Entretanto, foram constatadas inconsistências em alguns decretos de abertura de créditos adicionais, em virtude de erro formal na indicação da Lei dos Orçamentos Anuais nos referidos decretos. Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### **V.4.3 – Demonstrativo das alterações no Orçamento**

Durante o exercício ocorreram alterações orçamentárias em razão da abertura de Créditos Adicionais, resultando em um Orçamento Final de **R\$ 316.989.946,92**, representando um acréscimo de **1,98%** em relação ao Orçamento inicial, conforme evidenciado a seguir:

Descrição		Valor (R\$)
<b>(A) Orçamento inicial</b>		<b>310.846.946,92</b>
<b>(B) Alterações:</b>		56.151.794,39
Créditos extraordinários	0,00	
Créditos suplementares	56.151.794,39	
Créditos especiais	0,00	
<b>(C) Anulações de dotações</b>		50.008.794,39
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>		<b>316.989.946,92</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64		316.989.946,92
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>		<b>0,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016		318.629.400,00
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>		<b>-1.639.453,08</b>

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 859/864, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 202.994-2/17.

Conforme demonstrado, o valor final apurado **não** guarda paridade com o Anexo 1 da LRF - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016. Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

## VI – ANÁLISE DOS RESULTADOS

### Gestão Orçamentária

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

- **Receita Orçamentária**

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

#### VI.1 – Arrecadação da Receita

É o processo pelo qual, após o lançamento dos tributos, realiza-se o seu recolhimento aos Cofres Públicos.

##### VI.1.1 – Evolução da Receita

A Receita arrecadada no exercício foi de **R\$ 206.794.166,16**, portanto, abaixo da previsão que era de **R\$ 310.846.946,92**, gerando, em consequência, uma variação negativa de **R\$ 104.052.780,76**, que representa um decréscimo de **33,47%** em relação ao total da arrecadação prevista.

O quadro a seguir demonstra o comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2016 em comparação com a previsão inicial:

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	309.646.946,92	309.646.946,92	206.196.586,36	-103.450.360,56	-33,41%
Receitas de capital	100.000,00	100.000,00	0,00	-100.000,00	-100,00%
Receita intraorçamentária	1.100.000,00	1.100.000,00	597.579,80	-502.420,20	-45,67%
<b>Total</b>	<b>310.846.946,92</b>	<b>310.846.946,92</b>	<b>206.794.166,16</b>	<b>-104.052.780,76</b>	<b>-33,47%</b>

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 740/751, e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213, e Anexo 2 Consolidado, fls. 776/818.

**Nota 1:** nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

**Nota 2:** tendo em vista inconsistência no Anexo 10 Consolidado, fls. 193/213, foram utilizados os valores, referentes às receitas arrecadadas, bem como o montante relativo à dedução do Fundeb, registrados o Anexo 2 Consolidado, fls. 776/818.

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário Consolidado (R\$ 206.794.166,16) não guarda paridade com o Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (R\$ 206.791.633,98).

Além disso, o Anexo 1 do RREO, referente ao 6º Bimestre de 2016, registra uma receita arrecadada de R\$ 198.843.600,00

Tais fatos serão considerados como **Impropriedades e Determinações** na conclusão deste Relatório.

#### VI.1.1.1 – Análise da insuficiência da arrecadação

O Município arrecadou 66,53% das receitas inicialmente previstas na Lei Orçamentária, conforme quadro a seguir:

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016			
Natureza	Previsão Inicial R\$	Arrecadação R\$	Variação %
Receita Total	310.846.946,92	206.794.166,16	66,53%

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 740/751, e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213.

Tal percentual poderia ser eventualmente justificado pela frustração da receita prevista decorrente do mau desempenho da economia do País, o que reduziria os repasses federais e estaduais ou pela falta de planejamento técnico na elaboração do orçamento.

Numa análise histórica do desempenho da arrecadação do município nos últimos três exercícios, nota-se que a receita arrecadada nesse período já demonstrava improbabilidade do alcance da receita prevista na LOA para o exercício de 2016, conforme demonstrado:

RECEITAS ARRECADADAS				
Descrição	2012	2013	2014	2015
Valor - R\$	199.409.341,39	225.520.869,67	242.243.320,07	240.615.340,53
Varição em relação ao exercício anterior	-	13,09%	7,42%	-0,67%

Fonte: prestações de contas de governo, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16.

**Nota:** Receitas arrecadadas em 2012, 2013, 2014 e 2015 atualizadas pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, respectivamente, 1.34.64774571, 1,2692795167, 1,204694608 e 1,1269249847.

Como se observa, a receita efetivamente arrecadada variou entre 13,09%, 7,42% e -0,67% enquanto a Lei Orçamentária estimou um aumento de receita na ordem de 29,19%, conforme se verifica no quadro a seguir:

ORÇAMENTO		
Receita prevista na LOA para 2016 R\$ (A)	Receita arrecadada em 2015 <sup>(1)</sup> R\$ (B)	Crescimento estimado em relação à receita do exercício anterior (A/B)
310.846.946,92	240.615.340,53	<b>29,19%</b>

Fonte: LOA, fls. 740/751 e Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE n.º 215.873-3/16.

**Nota (1):** Receita arrecadada em 2015 atualizada pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ = 1,1269249847.

Dessa forma, verifica-se que o orçamento para o exercício de 2016 foi superestimado, não observando a legislação vigente. Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### VI.1.1.1.1 – Receita por habitante

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

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES 2016		
Receita corrente excluído o RPPS (A)	N.º de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
201.036.521,18	83.667	<b>2.402,82</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213, e IBGE *apud* Decisão Normativa n.º 157/2016 – TCU, fls. 1051/1053.

**Nota:** Valor da receita corrente (exceto intraorçamentária) do RPPS, R\$ 5.160.065,18 (fls. 376/378).

Para fins de comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou acima da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a Capital), ocupando a 64ª posição, como segue:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015				
Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
<b>2.492,71</b>	2.462,41	10.015,52	910,81	<b>64ª</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16 e banco de dados da CGM.

No que se refere à receita tributária diretamente arrecadada pelo município: IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, dívida ativa, multa e juros, com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), ocupando a 30ª posição, conforme demonstrado a seguir:

RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015				
Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
<b>507,23</b>	627,04	3.878,39	100,92	<b>30ª</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16 e banco de dados da CGM.

### VI.1.1.2 – Análise da arrecadação

O comportamento das Receitas Tributárias arrecadadas pelo Município em decorrência do seu poder de tributar (arrecadação de tributos – impostos, taxas e contribuição de melhoria – e respectivos adicionais), representou **10,17%** em relação à Receita total, percentual inferior ao apurado no exercício anterior.

Além das receitas arrecadadas em decorrência do seu poder de tributar, o Município recebeu transferências que constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, respondendo, no caso em análise, por **82,93%** da Receita



total do exercício de 2016, percentual superior ao apurado em 2015 que foi de **75,33%**.

O comportamento das Receitas Orçamentárias apresentou, no período 2015/2016, a seguinte evolução:

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
Descrição	Valor arrecadado em 2016 R\$	Participação em relação à receita total (Em %)	
		2016	2015
Receitas tributárias	21.033.773,36	<b>10,17%</b>	<b>17,81%</b>
Receitas de transferências	171.494.940,04	<b>82,93%</b>	<b>75,33%</b>
Outras receitas	14.265.452,76	<b>6,90%</b>	<b>6,86%</b>
(-) Deduções da receita - outras	0,00	<b>0,00%</b>	<b>0,00%</b>
<b>Receita total</b>	<b>206.794.166,16</b>	<b>100,00%</b>	
(-) Receitas intraorçamentárias	597.579,80		
<b>Receita efetivamente arrecadada</b>	<b>206.196.586,36</b>		

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.196/213 e prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16.

**Nota:** a dedução a seguir elencada refere-se ao Fundeb. O montante de R\$ 17.729.025,55 considerado como dedução do Fundeb foi extraído do Demonstrativo da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas – Anexo 1 da Lei nº 4.320/64 às fls. 775, tendo em vista inconsistências encontradas no valor registrado no Anexo 10 Consolidado.

Receitas (deduções)	Valor – R\$
<b>Transferências</b>	<b>189.223.965,59</b>
(-) Fundeb	(17.729.025,55)
<b>Valor líquido</b>	<b>171.494.940,04</b>

### VI.1.1.3 – Receita da Dívida Ativa

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

#### VI.1.1.3.1 – Receita da Dívida Ativa

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

A inscrição, cobrança e cancelamento da Dívida Ativa Municipal, nos exercícios de 2015 e 2016, apresentou a evolução evidenciada a seguir.

Verificou-se um aumento do saldo da Dívida Ativa na ordem de 21,36% em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

<b>DÍVIDA ATIVA</b>		
<b>Saldo do exercício anterior - 2015 (A)</b> <b>R\$</b>	<b>Saldo atual - 2016 (B)</b> <b>R\$</b>	<b>Varição %</b> <b>C = B/A</b>
75.482.824,19	91.607.114,34	21,36%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16 e Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 879/885, 891, 893 e 895.

Foi encaminhado relatório evidenciando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas foram detalhadas às fls. 649/651.

#### **VI.1.2 – Renúncia de Receitas**

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

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

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

às metas de resultados fiscais, poderá adotar medidas de compensação, exclusivamente, na área tributária.

#### VI.1.4 – Receitas de competência do Município

As receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo Município em comparação ao total da Receita Corrente representaram 12,49% do total, como demonstrado:

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Valor (R\$)
1112.01.00 - ITR diretamente arrecadado	0,00
1112.02.00 - IPTU	3.740.024,63
1112.04.00 - IRRF	4.098.642,22
1112.08.00 - ITBI	342.880,88
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	10.729.548,15
1120.00.00 - Taxas	2.122.677,48
1130.00.00 - Contribuição Melhoria	0,00
1230.00.00 - Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	1.442.621,91
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
1911.00.00 - Multa e juros de mora dos tributos	200.269,47
1913.00.00 - Multa e juros de mora da dívida ativa dos tributos	903.670,65
1931.00.00 - Dívida ativa de tributos	1.522.521,05
<b>(A) Subtotal</b>	<b>25.102.856,44</b>
(B) Deduções da Receita	0,00
<b>(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)</b>	<b>25.102.856,44</b>
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	201.036.521,18
<b>(E) Percentual alcançado (C/D)</b>	<b>12,49%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213.

Da análise do Relatório detalhado à fls. 649/651, evidenciando as medidas ditas como adotadas pelo Município no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação e confrontando os resultados alcançados, o Ministério Público Especial junto a este Tribunal assim se manifesta:

*Com base na baixa participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na arrecadação da dívida ativa, e no relato das atividades tributárias no exercício financeiro de 2016, pode-se inferir que a administração tributária do município ainda não está estruturada para realizar, com eficiência e eficácia, a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e o controle dos tributos instituídos pelo município, em desacordo, portanto, com o art. 11 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, in verbis:*

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos impostos.

Na conclusão deste Parecer Ministerial, **tal fato será incluído como Improriedade e Determinação, assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE** para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Aperibé para fazer diagnóstico da sua gestão tributária e determinar ações, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

No exame que realizei nas receitas próprias em relação à receita total, na arrecadação da Dívida Ativa e no relato das atividades tributárias no exercício financeiro de 2016, encaminhadas pelo jurisdicionado, sou levado a concluir do mesmo modo manifestado pelo Parquet, incluindo, dessa forma, na conclusão deste Relatório, o proposto pelo douto Ministério Público Especial.

## VI.2 – Despesas

- **Despesa Realizada**

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

### VI.2.1 – Execução Orçamentária da Despesa

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

### VI.2.2 – Análise do comportamento das Despesas

As Despesas realizadas no exercício de 2016 representaram **74,62%** dos Créditos autorizados, resultando uma economia orçamentária de R\$ 80.448.723,59, conforme resumido a seguir:

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	310.846.946,92	316.989.946,92	236.541.223,33	212.339.728,31	208.481.541,91	<b>74,62%</b>	<b>80.448.723,59</b>

Fonte: Dotação inicial: LOA, fls. 740/751, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 859/864 e Balanço Orçamentário, fls. 873/874.

**Nota:** Incluídas as despesas intraorçamentárias.

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

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

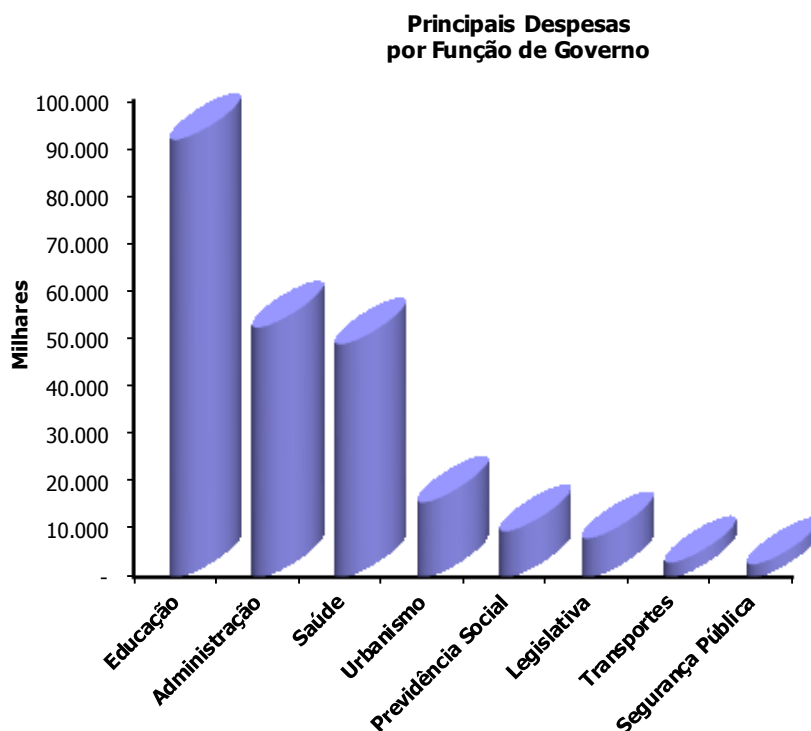
Entretanto, o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma despesa empenhada de R\$ 251.756.200,00, divergente, então, da apresentada nos demonstrativos contábeis.

Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

São apresentados a seguir quadro e gráfico com Execução da Despesa nas maiores Funções de Governo no exercício de 2016, onde se verifica que o maior gasto foi realizado na Função **12 – Educação**.

DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO			
Código	Função	Despesa empenhada R\$	% em relação ao total
12	Educação	91.763.610,71	38,79%
04	Administração	52.382.900,65	22,15%
10	Saúde	48.834.251,27	20,65%
15	Urbanismo	15.669.253,56	6,62%
09	Previdência Social	9.559.530,13	4,04%
01	Legislativa	8.135.534,28	3,44%
26	Transportes	3.007.735,24	1,27%
06	Segurança Pública	2.675.897,44	1,13%
08	Assistência Social	1.760.568,48	0,74%
18	Gestão Ambiental	1.032.975,86	0,44%
27	Desporto e Lazer	830.364,85	0,35%
11	Trabalho	411.116,65	0,17%
13	Cultura	368.532,00	0,16%
17	Saneamento	101.392,21	0,04%
20	Agricultura	7.560,00	0,00%
99	Reserva de Contingência	0,00	0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>236.541.223,33</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 853/858.



### VI.2.3. – Das Despesas Correntes e de Capital

As Despesas Correntes representaram **92,80%** das despesas totais executadas no exercício de 2016, e as Despesas de Capital **7,20%**, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS EXECUTADAS EM 2016			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Despesas correntes	219.508.603,37	<b>92,80%</b>	94,57%
Despesas de capital	17.032.619,96	<b>7,20%</b>	5,43%
<b>Total</b>	<b>236.541.223,33</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, e Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 873/874.

Do total das Despesas Correntes, **55,59%** correspondem a despesas com Pessoal e Encargos e **42,41%** às demais despesas, conforme se demonstra:

DESPESAS CORRENTES			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Pessoal e encargos	126.414.427,61	<b>57,59%</b>	59,11%
Juros e encargos da dívida	1.377.000,00	<b>0,63%</b>	0,00%
Outras despesas correntes	91.717.175,76	<b>41,78%</b>	40,89%
<b>Total das despesas correntes</b>	<b>219.508.603,37</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, e Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 873/874.

No que se refere às Despesas de Capital, **28,56%** foram destinadas a Investimentos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS DE CAPITAL			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Investimentos	4.863.675,03	<b>28,56%</b>	<b>87,74%</b>
Inversões financeiras	0,00	<b>0,00%</b>	<b>1,04%</b>
Amortização de dívida	12.168.944,93	<b>71,44%</b>	<b>11,22%</b>
<b>Total das despesas de capital</b>	<b>17.032.619,96</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, e Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 873/874.

Dessa forma, os investimentos realizados pelo município no exercício de 2016 representaram **2,06%** das despesas totais realizadas, sendo inferior ao apurado no exercício anterior, conforme evidenciado a seguir:

DESPESA DE INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL			
Descrição	Valor - R\$	Resultado em % 2016	Resultado em % 2015
<b>Investimentos</b>	4.863.675,03	<b>2,06%</b>	4,76%
<b>Despesa total realizada</b>	<b>236.541.223,33</b>		

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16 e Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 873/874.

### VI.3 – METAS FISCAIS

O Anexo de Metas Fiscais integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, onde são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4º, da Lei Complementar Federal nº 101/00).

### VI.3.1 – Avaliação das Metas Anuais do Município

É apresentado a seguir quadro contendo as metas em valores correntes previstas e as execuções, no exercício financeiro de 2016, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/00.

			R\$
Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	331.787.546,92	198.843.600,00	
Despesas	310.846.946,92	251.756.200,00	
Resultado primário	-213.729.696,92	-44.501.200,00	Atendido
Resultado nominal	0,00	-969.600,00	Atendido
Dívida consolidada líquida	-3.000.000,00	-23.989.600,00	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 703v, processo TCE-RJ n.º 202.994-2/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 202.988-3/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

Em cumprimento ao disposto no §4º do art. 9º da Lei Complementar nº 101/00, o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos meses de fevereiro, maio e setembro de 2016 conforme cópias das atas acostadas às fls. 156/161.

### VI.4 – Resultado Orçamentário

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

Da análise do resultado Orçamentário verificou-se que a Administração Municipal apresentou **deficit orçamentário de R\$ 25.945.172,02** – já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social –, conforme apresentado no quadro a seguir:

R\$			
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	206.794.166,16	5.757.644,98	201.036.521,18
Despesas Realizadas	236.541.223,33	9.559.530,13	226.981.693,20
<b>Deficit Orçamentário</b>	<b>-29.747.057,17</b>	<b>-3.801.885,15</b>	<b>-25.945.172,02</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 196/213, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 859/864 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 376/378 .



## **VI.5 – Gestão Financeira**

É um conjunto de ações e procedimentos administrativos envolvendo o planejamento, análise e controle das atividades financeiras, visando maximizar os resultados econômico-financeiros decorrentes das atividades operacionais.

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

### **VI.5.1 – Ativo Financeiro**

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

### **VI.5.2 – Passivo Financeiro**

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

### **VI.5.3 – Deficit Financeiro**

Resultado apurado ao final do exercício financeiro que aponta saldo negativo no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas pagas, indicando que as receitas arrecadadas foram menores do que as despesas realizadas. Difere do deficit orçamentário, pois significa que o Poder

Público realizou mais pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas. É também conhecido por “Deficit de Caixa”.

#### **VI.5.4 – Superavit Financeiro**

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

#### **VI.5.5 – Resultado Financeiro**

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

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

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

#### **VI.5.5.1 – Apuração do Superavit/Deficit Financeiro de 2016**

Preliminarmente é oportuno destacar que, em conformidade com o estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal, esta Corte, por vários exercícios, vem,

sistematicamente, quando dos exames das Contas de Governo, alertando os Prefeitos sobre a necessidade de obtenção do equilíbrio financeiro da gestão até o final do mandato.

Assim, por ser exercício de 2016, o último ano da gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, o exame efetuado neste tópico não se restringirá, para efeito da apuração do resultado financeiro, somente à análise dos valores registrados pela Contabilidade no Balanço Patrimonial, uma vez que este pode não evidenciar a real situação financeira do Município.

Neste sentido, podem ser identificados, por exemplo, a realização de despesas não contabilizadas, cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de Reconhecimento/Confissões de Dívida, que, embora possam ter seus vencimentos para o exercício seguinte, constituíram obrigações líquidas e certas de responsabilidade da gestão que se encerra, devendo ser, dessa forma, considerados no cálculo do resultado *superavit/deficit* financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

Cabe ressaltar que essas obrigações, caso não possuam características de Essencialidade, Preexistência e Continuidade, bem como tenham sido formalizadas a partir de 01/05/2016, devem, ainda, ser consideradas para efeito da análise do art. 42 da LRF, o que será objeto de análise no tópico próprio denominado “*OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF*”.

Por fim, deve ser registrado que, neste último ano de mandato, será excluído do resultado *superavit/deficit financeiro*, além dos valores da Câmara Municipal, o efeito dos saldos do Ativo e do Passivo financeiros referentes a Convênios, por se tratarem de recursos estritamente vinculados, tendo como base as informações extraídas do Sistema SIGFIS deste Tribunal encaminhadas eletronicamente pela Administração do Município.

Em seu primeiro exame, o Corpo Instrutivo constatou a existência de *deficit* financeiro, no valor de **R\$ 34.045.729,02**, conforme demonstrado a seguir:

**APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO**

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	29.653.912,03	1.004.239,80	116.453,14	2.321.042,82	26.212.176,27
Passivo financeiro	62.239.945,92	1.771.511,25	108.811,77	101.717,01	60.257.905,89
<b>Deficit Financeiro</b>	<b>-32.586.033,89</b>	<b>-</b> <b>767.271,45</b>	<b>7.641,37</b>	<b>2.219.325,81</b>	<b>-34.045.729,62</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 879/885, 891, 893 e 895, Balanço Patrimonial do RPPS, fls.380/382, e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 937/938, 943/945 e 950, e Relatório de Convênio extraído do Sigfis – fls. 1054/1055.

**Nota 1:** devido a inconsistência no total do ativos e passivos do Balanço Patrimonial Consolidado foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado do quadro acima o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e na conta Aplicações Financeiras no Balanço Patrimonial Consolidado, totalizando R\$29.653.912,03, e no Passivo Financeiro Consolidado foi utilizado o valor referente aos restos a pagar e consignações evidenciados nos demonstrativos contábeis relacionados a seguir:

Unidade Gestora	Fonte - R\$	Passivo Financeiro - R\$	Fls.
Prefeitura	Balanço Patrimonial	49.817.983,88	909/912 e 918
Câmara	Balanço Patrimonial	108.811,77	937 e 944
Instituto de Previdência	Balanço Patrimonial	1.771.511,25	380/382
Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social	Sem movimentação		
Fundo Municipal de Conservação Ambiental	Balanço Patrimonial	3.515,22	356/358 e 354/355
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e da Adolescência	Balanço Patrimonial	1.995,64	402/404 e 400/401
Fundo Municipal de Assistência Social	Balanço Patrimonial	154.964,76	956/957 e 962/964
Fundo Municipal de Saúde	Balanço Patrimonial	10.378.369,20	989/991 e 996/998
Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR	Balanço Financeiro e Balanço Orçamentário	2.794,20	473, 471/472 e 467/470
Fundo Especial da Secretaria de Ordem Pública	Balanço Patrimonial	0,00	495/498, 487/490 e 491/493
Fundo Municipal do Idoso	Sem movimentação		
<b>Total</b>		<b>62.239.945,92</b>	

Diante do resultado apurado, entendeu o Corpo Instrutivo que tal fato deveria ensejar a emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das presentes Contas, entendimento que foi corroborado pelo douto Ministério Público Especial, em sua análise às fls. 1171.

Após publicação dos autos em Pauta Especial e da análise das razões de defesa apresentadas, tanto o Corpo Técnico quanto o MPE entenderam como improcedentes os argumentos apresentados, mantendo a irregularidade inicialmente constatada, conforme trecho da análise do Corpo Instrutivo a seguir transcrito (fls. 1238v/1239):

**Razões de Defesa:** *preliminarmente, o responsável argui que a queda na arrecadação de recursos em muito comprometeu o equilíbrio financeiro.*

*Prosseguindo, aduz que o balanço do exercício de 2016 não gerou déficit financeiro e que a atual gestão, em resposta ao Ofício Regularizador, teria encaminhado outro Balanço Patrimonial corrigido (vide fls. 1231), conforme também confirma o Demonstrativo das Variações Patrimoniais (fls. 1232/1234), demonstrando um superávit de R\$6.134.013,23. Alega, por fim, que a mesma demonstra uma receita maior que a despesa empenhada, não ocorrendo assim déficit financeiro.*

**Análise:** *examinando o Balanço Patrimonial encaminhado (fl. 1231), verifica-se que o mesmo não está assinado pelas autoridades competentes. Ademais, os valores nele expressos encontram-se praticamente os mesmos do Balanço Patrimonial Consolidado encaminhado anteriormente e utilizado na análise desta Coordenadoria (fls. 885), com pequenas diferenças na totalização do Ativo (R\$ 7.221,80) e Passivo (R\$570,88).*

*Quanto ao Demonstrativo das Variações Patrimoniais enviado (fls. 1232/1234), afora o fato de não estar assinado, verifica-se que nele estão expressos exatamente os mesmos valores constantes do demonstrativo remetido por ocasião do Ofício Regularizador, às fls. 887/889, e considerado na análise original desta Coordenadoria (vide resultado patrimonial do exercício apontado à fl. 1119-verso).*

*Isto posto, em face de não terem sido remetidos fatos novos na resposta, verifica-se que não assiste razão às alegações trazidas pelo jurisdicionado, reafirmando-se a análise efetuada por esta Coordenadoria às fls. 1116v/1118v, que aponta para um déficit financeiro no montante de R\$34.045.729,62, sendo mantida esta Irregularidade na conclusão da instrução.*

O **deficit** financeiro apurado nestas Contas de Governo reflete, apenas, o resultado alcançado ao final da gestão, não estando contempladas as demais obrigações contraídas que serão objeto de análise em tópico próprio denominado “**OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF**”.

Conforme evidenciado anteriormente, conclui-se que **NÃO** foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

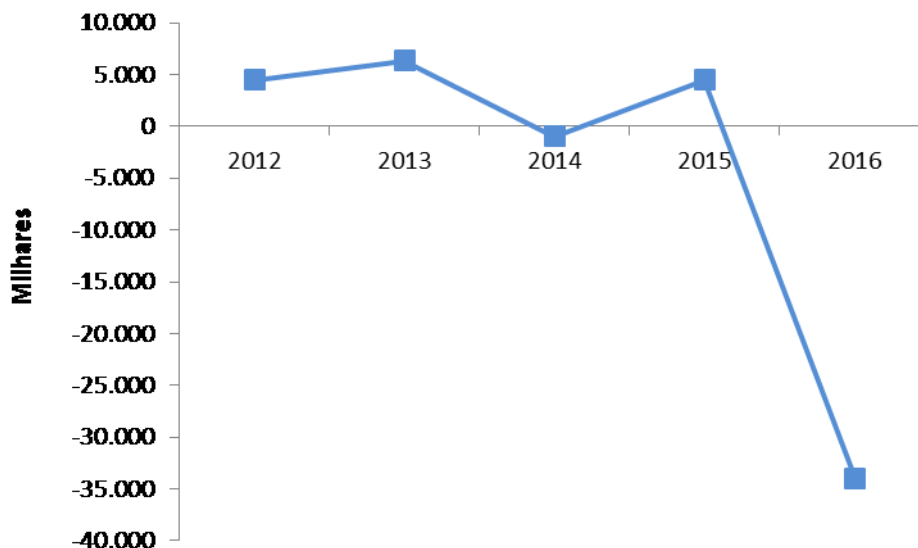
Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório como **Irregularidade**, ensejando a emissão de **parecer prévio contrário**.

Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do superavit/deficit financeiro do município desde o exercício de 2012:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
4.461.995,08	6.342.673,60	-955.416,42	4.454.817,42	-34.045.729,62

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16 e quadro anterior.

O gráfico a seguir reflete a evolução do resultado do município, no qual se verifica que o município não manteve a situação superavitária do exercício anterior, tendo sido constatado um *deficit* financeiro no atual exercício.



#### VI.5.6 – Esforço financeiro da gestão

O equilíbrio das contas públicas previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que se materializa na figura do planejamento, ou seja, ao herdar eventuais deficit, caberá ao gestor planejar – **com urgência** – a recondução das contas ao equilíbrio e, sobretudo, cuidar para que não haja transferência desta situação negativa ao mandato sucedâneo. Também o acompanhamento da execução orçamentária e financeira deverá ser permanente, de forma a propiciar a adoção de medidas preventivas e saneadoras quando da ocorrência de desvios capazes de gerar desequilíbrio financeiro.

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

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

## **VI.6 – Gestão Patrimonial**

### **VI.6.1 – Variações Patrimoniais**

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

### **VI.6.2 – Resultado do exercício**

O resultado patrimonial do exercício de 2016 pode ser assim demonstrado:

<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>
Variações patrimoniais aumentativas	258.379.280,61
Variações patrimoniais diminutivas	252.245.267,38
<b>Resultado patrimonial de 2016 - Superavit</b>	<b>6.134.013,23</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 887/889).

Este resultado conduziu o Município a um **Patrimônio Líquido** de **R\$ 74.384.233,56**, conforme demonstrado a seguir:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2015)	68.520.829,78
Resultado patrimonial de 2016 - Superavit	6.134.013,23
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-270.609,45
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2016</b>	<b>74.384.233,56</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2016</b>	74.385.566,58
<b>Diferença</b>	<b>-1.333,02</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, quadro anterior Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 879/885, 891, 893 e 895).

A diferença apurada, no valor de R\$ 1.333,02, será considerada **como Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### VI.7 – Situação Previdenciária

A Lei 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação, tem como principal objetivo garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do Sistema Previdenciário.

Preliminarmente, entendo oportuno destacar que o processo de Prestação de Contas de Governo limita-se a apresentar o resultado financeiro previdenciário obtido pelo Regime Próprio de Previdência Social no exercício.

Conforme o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, constata-se um resultado previdenciário deficitário da ordem de R\$ 4.373.500,00, conforme exposição a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	<b>5.644.900,00</b>
Despesas previdenciárias	<b>10.018.400,00</b>
<b>Deficit</b>	<b>-4.373.500,00</b>

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 – Proc. TCE n.º 202.994-2/17.

O deficit apurado demonstra que no exercício de 2016 **não houve** equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, de acordo com a Lei Federal nº 9.717/98.



Este fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

Quanto às demais questões relacionadas à Previdência, a legislação previdenciária vigente estabeleceu critérios básicos que devem ser observados pelos entes públicos, para a constituição e manutenção de seus regimes próprios de previdência, critérios esses que se caracterizam como de considerável complexidade no que diz respeito à metodologia de operacionalização por parte dos Poderes Executivos e de fiscalização a cargo dos Tribunais de Contas.

Sendo assim, considerando a ausência de elementos essenciais que possam instrumentalizar um exame mais detalhado acerca dessa matéria, o procedimento adotado por este Tribunal tem sido o de remeter a análise do Sistema Previdenciário Municipal para as Prestações de Contas de Ordenadores de Despesas do RPPS onde são analisadas todas as questões relacionadas ao Regime Próprio de Previdência Social.

O douto Ministério Público Especial na análise do presente processo, salienta ter constatado *no site [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), que o último Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (nº 980786-155974), emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Seropédica, data de 11.06.2017, com validade até 08.12.2017. E, ainda, que cumpriu, no exercício de 2016, os critérios e exigências estabelecidos na legislação e demais normas pertinentes, conforme apreciação do MPS.*

Em sua conclusão, o MP, além de considerar o *deficit* financeiro previdenciário do exercício de 2016 (R\$ 4.373.500,00) como Impropriedade/Determinação, fez constar determinação à Secretaria Geral de Controle Externo para a adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas.

Portanto, considerarei a sugestão do douto Ministério Público Especial, incluindo **Determinação à SGE**, em face da relevância do assunto (RPPS), que

deve ser tratado como política pública de estado, pois, em caso de insolvência do sistema, além de trazer sérios prejuízos aos segurados, o ônus de arcar com os pagamentos dos benefícios recai sobre a Fazenda Pública, prejudicando as finanças do ente federativo.

Da mesma forma, ao final do Voto, farei proposta de **Comunicação** ao atual Prefeito para que adote providências junto ao Regime Próprio de Previdência Social no sentido de que, anualmente, promova os cálculos atuariais da Previdência Municipal, conforme dispõe a Lei Federal nº 9.717/98.

## VII – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

### VII.1 – Receita Corrente Líquida – (RCL)

É o somatório das Receitas Tributárias, de Contribuições, Patrimoniais, Industriais, Agropecuárias, de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes, deduzidos, na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de Previdência e Assistência Social e as Receitas provenientes de Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência.

#### VII.1.1 – Apuração da RCL

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

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

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

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

De acordo com os demonstrativos contábeis encaminhados, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2016 é de R\$ 199.714.391,91, conforme demonstrada na tabela a seguir:

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
<b>(A) Receitas Correntes</b>	<b>223.925.611,91</b>
Receita Tributária	21.033.773,36
Receita de Contribuições	6.482.194,45
Receita Patrimonial	2.942.303,95
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	189.223.965,59
Outras Receitas Correntes	4.243.374,56
<b>(B) Deduções</b>	<b>24.211.220,00</b>
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	6.482.194,45
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	17.729.025,55
<b>(C) Receita Corrente Líquida (A-B)</b>	<b>199.714.391,91</b>
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	193.313.400,00
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	6.400.991,91

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213.

**Nota 1:** O montante de R\$ 17.729.025,55 considerado como dedução do **FUNDEB** foi extraído do Demonstrativo da Receita e Despesa Segundo as Categorias Econômicas – Anexo 1 da Lei nº 4.320/64 às fls. 775, tendo em vista inconsistências encontradas no valor registrado no Anexo 10 Consolidado.

Verificou-se que o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2016, registra uma RCL divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### VII.1.1.1 – Evolução da RCL

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

Em R\$

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL				
Descrição	3º Quadr/15	1º Quadr/16	2º Quadr/16	3º Quadr/16
Valor - R\$	206.711.500,00	221.229.100,00	194.555.400,00	193.313.400,00
Varição em relação ao quadrimestre anterior	–	7,02%	-12,06%	-0,64%
Varição da receita em relação ao exercício de 2015	<b>-6,48%</b>			

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, e processos TCE-RJ n.ºs 806.047-6/16, 821.605-6/16 e 202.988-3/17 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Conforme evidenciado, verifica-se que houve uma redução de 6,48% da Receita Corrente Líquida – RCL arrecadada no final do exercício de 2016 em relação à Receita alcançada no exercício anterior.

## VII.2 – Dívida Pública

É o conjunto dos débitos da Administração Pública para com terceiros, decorrentes de empréstimos que podem ser de curto ou longo prazo, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de déficit orçamentários ou para a viabilização de investimentos ou programas sociais. É o volume do dinheiro que ente da Federação deve, mais os juros, ou serviço da dívida. A dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa), se superior a 12 meses, e flutuante, se inferior a 12 meses.

### VII.2.1 – Limites da Dívida Pública Consolidada ou Fundada

#### VII.2.1.1 – Dívida Consolidada ou Fundada

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, emissão de títulos públicos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de investimentos ou programas sociais, cuja contratação exige autorização legislativa específica, salvo no caso de empréstimos a fundo perdido, para amortização em prazo superior a 12 meses. Integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Quando contraída junto a agências financiadoras ou bancos do próprio país, é

denominada Dívida Interna; quando assumida fora do país, é chamada Dívida Externa.

Os limites de endividamento para os Municípios estão estabelecidos na Resolução nº 40/01 do Senado Federal, onde se determina que a Dívida Consolidada Líquida Municipal não poderá exceder, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano da publicação da Resolução (21/12/2001), a 1,2 (um inteiro e dois décimos) da Receita Corrente Líquida.

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

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

Dessa forma, o quadro a seguir resume a situação do Município com relação à Dívida, sendo este a transcrição dos dados contidos nos Demonstrativos da Dívida Consolidada referentes ao 3º quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2016, os quais devem ser elaborados pelo Poder Executivo e abranger o Poder Legislativo:

Especificação	2015	2016		
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	4.992.500,00	4.992.500,00	4.992.500,00	4.992.500,00
Valor da dívida consolidada líquida	-23.020.000,00	-21.386.300,00	-23.347.300,00	-23.989.600,00
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-11,14%	-10,63%	-12,00%	-12,41%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, e processo TCE-RJ n.º 202.988-3/17 - RGF - 3º quadrimestre de 2016.

Conforme se observa, tanto no exercício anterior como no exercício atual, o limite estabelecido no artigo 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL - foi respeitado pelo município.

## **VII.2.2 – Limite para Operações de Crédito**

### **VII.2.2.1 – Operações de Crédito**

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 foi constatado que o Município **não contraiu** Operações de Crédito no exercício.

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

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

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

Em consulta ao Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 foi constatado, também, que o Município **não contraiu** Operações de Crédito por Antecipação de Receita no exercício.

### **VII.2.4 – Limite para Concessão de Garantia**

#### **VII.2.4.1 – Concessão de garantia**

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

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores – Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016 verifica-se que o Município **não concedeu** garantia em operações de crédito.

## **VII.3 – Despesas com Pessoal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101, de 2000) define despesa total com Pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os agentes políticos, os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de

membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

### **VII.3.1 – Limite da Despesa com Pessoal**

A despesa total com Pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder, nos municípios, os seguintes percentuais calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL): 60% da sua RCL, sendo, 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver, 54% para o Executivo, ressaltando, que no caso de descumprimento do limite legal, o Município deve eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, conforme previsto no art. 23 da LRF.

### **VII.3.2 – Apuração da Despesa Total**

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

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

Cabe ressaltar que, conforme Portaria Interministerial nº 163/01 e suas posteriores alterações, também compõem a base de cálculo de despesas com pessoal, os contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos que, nesse caso, são contabilizados como “outras despesas de pessoal” – art. 18 da Lei Complementar Federal nº 101/00 - decorrentes de contrato de terceirização.



### **VII.3.2.1 – Atingimento de 95% do Limite**

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

### **VII.3.2.2 – Nulidade de aumento de Despesas com Pessoal**

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

Também será nulo o aumento de gastos com pessoal que procedam à vinculação ou equiparação de vencimentos para fins de remuneração do pessoal do serviço público, à ausência de autorização prévia na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA). Igualmente, será nulo o desrespeito ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, fixado em 20% do limite total de despesa com pessoal, ou seja, 12% da Receita Corrente Líquida.

### **VII.3.2.3 – Aumento no último ano de mandato**

Mesmo que autorizado em Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), proibiu a prática de ato de que resulte aumento da despesa com Pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Note-se que se trata do período como mandato do titular do Poder ou órgão, não se confundindo, portanto, com o período legislativo. Caso o

aumento seja efetivado, será considerado nulo de pleno direito. O titular do Poder que incorrer na violação da regra proibitiva comete ilícito previsto no Código Penal, com redação dada pela Lei Federal nº 10.028, de 2000.

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

### VII.3.3 – Análise das Despesas com Pessoal

Considerando que a apuração dos Gastos de Pessoal se faz nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais, motivo de alerta por parte deste Tribunal, na forma do §1º do art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00, a seguir é demonstrado o percentual aplicado com Pessoal do Poder Executivo Municipal, sendo considerada a transcrição dos dados cuja trajetória se deu nos exercícios de 2015 e 2016, registrados nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Anexo I do RGF, ressaltando que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas:

Descrição	2015				2016					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	48,76%	46,85%	102.389.900,00	49,53%	103.948.600,00	51,66%	106.382.500,00	54,68%	122.018.800,00	63,12%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, e processos TCE-RJ n.ºs 806.047-6/16, 821.605-6/16 e 202.988-3/17 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Conforme se pode constatar, o Poder Executivo desrespeitou o limite estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Federal nº

101/00 (54% da Receita Corrente Líquida), tendo sido eliminado todo percentual excedente no 3º quadrimestre de 2016.

Registra-se que, **em princípio, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros e o restante até o 3º quadrimestre de 2017. Assim, o pleno cumprimento do artigo 23 c/c artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal será verificado quando do exame da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017.

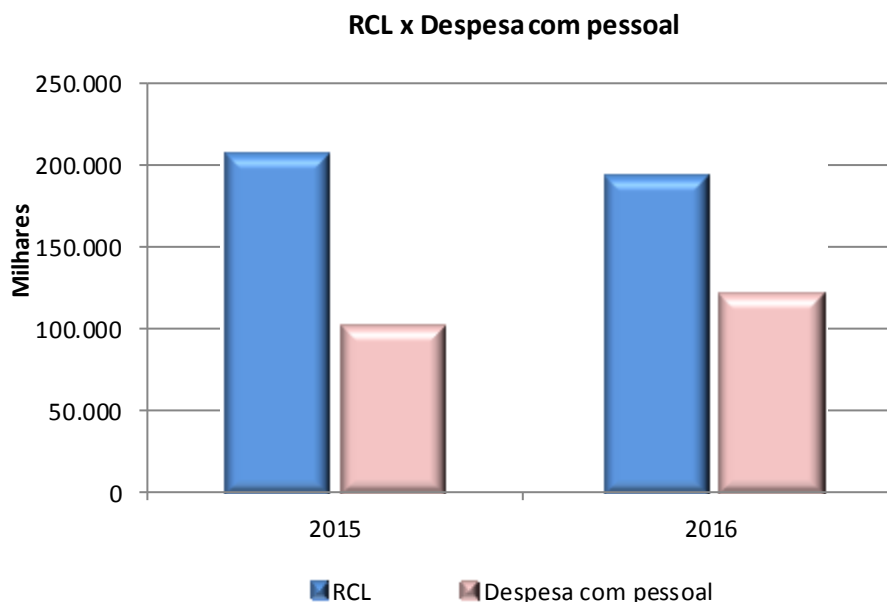
Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

Verifica-se, ainda, a evolução das despesas com pessoal no período ora analisado, cujo resultado indicou um crescimento de **19,17%** em relação às despesas do exercício anterior, como demonstrado:

DESPESAS COM PESSOAL				
Descrição	3º quadrimestre/15	1º quadrimestre/16	2º quadrimestre/16	3º quadrimestre/16
Valor - R\$	102.389.900,00	103.948.600,00	106.382.500,00	122.018.800,00
Variação em relação ao quadrimestre anterior	–	1,52%	2,34%	14,70%
Crescimento da despesa em relação ao exercício de 2015	<b>19,17%</b>			

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, e processos TCE-RJ n.ºs 806.047-6/16, 821.605-6/16 e 202.988-3/17 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

A seguir demonstra-se o comportamento da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, nos exercícios de 2015 e 2016.



Adicionalmente, tendo em vista que o limite de gastos com pessoal é apurado em razão da RCL arrecadada no período, apresenta-se a variação das mesmas em relação aos exercícios anteriores.

DESEMPENHO RCL x DP		
Descrição	RCL	DESPEZA PESSOAL
Varição % do exercício de 2015 em relação a 2014	5,71%	1,89%
Varição % do exercício de 2016 em relação a 2015	-6,48%	19,17%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ nº 215.873-3/16 e quadros anteriores.

Conforme se observa, as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual, enquanto a receita corrente líquida – RCL aponta uma redução.

### VII.3.3. Despesas com Pessoal nos últimos 180 dias do mandato

O parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF, dispõe que são nulos de pleno direito quaisquer atos que resultem no

aumento de despesas, expedidos nos últimos 180 dias de mandato do chefe de Poder.

De acordo com a declaração subscrita pelo atual chefe do Poder Executivo apresentada às fls. 145, não foram expedidos atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.

#### **VII.4 – Educação**

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

##### **VII.4.1 – Gastos obrigatórios pelo ente público**

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

Dessa forma, as transferências de impostos percebidas da União pelos Estados, e da União e dos Estados pelos Municípios, integram a base de cálculo para apuração do percentual gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

A parcela da arrecadação de impostos transferida por mandamento constitucional pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do

cálculo, como receita do Governo que realiza a transferência da parcela, excetuada a contribuição compulsória para o Fundeb.

Assim, estabelece o art. 212 da Constituição Federal que os Estados e Municípios apliquem 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive as transferências de cota-parte de impostos da União aos estados e aos municípios e dos estados aos respectivos municípios, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

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

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

Para a apuração dos percentuais aplicados na Educação do Município em análise, estão sendo utilizados os valores das Receitas de Impostos e Transferências Legais, consignados nos Demonstrativos Contábeis e no Quadro II (Composição da Dívida Ativa e dos Juros de Mora do Exercício), para apuração da base de cálculo dos limites. Tal análise foi efetuada no Quadro denominado “*Detalhamento das Receitas para a Apuração dos Limites de Gastos com a Educação*”.

Nesse quadro, também, foram agrupadas as Receitas vinculadas à Educação que apesar de não comporem a base de cálculo dos limites devem ser informadas no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, possibilitando a visualização do montante total de receitas destinadas à Educação no Município, considerando todas as Fontes de Recursos. Os valores dessas receitas foram informados nos Demonstrativos Contábeis e no Quadro III - Demonstrativo dos Recursos Vinculados referentes à Educação.

O quadro constante do tópico a seguir demonstra os valores das Receitas de Impostos e Transferências de Impostos recebidas pelo Município no exercício de 2016 e que, de acordo com o previsto no art. 212 da Constituição Federal, serão utilizadas na base de cálculo do limite das despesas realizadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

### VII.4.2.1 – Detalhamento das Receitas para a apuração dos limites de Gastos com a Educação

<b>RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS</b>			
<b>Descrição</b>	<b>Previsão inicial</b>	<b>Previsão atualizada</b>	<b>Receita arrecadada</b>
<b>I - Diretamente arrecadados</b>	62.318,60	62.318,60	<b>21.045.906,99</b>
IPTU	5.330,00	5.330,00	<b>3.740.024,63</b>
ITBI	1.604,00	1.604,00	<b>342.880,88</b>
ISS	28.477,00	28.477,00	<b>10.729.548,15</b>
IRRF	1.491,00	1.491,00	<b>4.098.642,22</b>
ITR - Diretamente arrecadado	0,00	0,00	<b>0,00</b>
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	11,10	11,10	<b>180.251,83</b>
Dívida ativa dos impostos	25.405,50	25.405,50	<b>1.195.213,82</b>
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	0,00	0,00	<b>759.345,46</b>
<b>II - Receita de transferência da União</b>	35.253,00	35.253,00	<b>33.949.714,23</b>
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	35.000,00	35.000,00	<b>33.621.420,98</b>
ITR	121,00	121,00	<b>143.874,73</b>
IOF-Ouro	0,00	0,00	<b>0,00</b>
ICMS desoneração - LC 87/96	132,00	132,00	<b>184.418,52</b>
<b>III - Receita de transferência do Estado</b>	74.950,00	74.950,00	<b>57.068.122,79</b>
IPVA	4.000,00	4.000,00	<b>4.763.291,79</b>
ICMS + ICMS ecológico	70.000,00	70.000,00	<b>51.032.243,79</b>
IPI - Exportação	950,00	950,00	<b>1.272.587,21</b>
<b>IV - Outras receitas correntes do município (transferências)</b>	0,00	0,00	<b>0,00</b>
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00	0,00	<b>0,00</b>
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<b>V - Dedução das contas de receitas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00	0,00	<b>0,00</b>
<b>VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III+IV-V)</b>	172.521,60	172.521,60	<b>112.063.744,01</b>

Fonte: previsão inicial e atualizada: base de dados do Sigfis 6º bimestre, fls. 1078, e receita arrecadada: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 196/213.

As Receitas resultantes dos Impostos e Transferências legais demonstradas nesta Prestação de Contas, no valor de R\$ 112.063.744,01, apresenta divergência em relação às receitas consignadas no Anexo 08 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no montante de R\$ 109.185.100,00, que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016, evidenciando uma diferença de R\$ 2.878.644,01.

Tal fato será considerado como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### **VII.4.3 – Apuração dos Gastos com a Educação**

A lei que regulamentou o FUNDEF (Lei Federal nº 9.494, de 25/12/1996) estabelecia que os recursos deveriam ser aplicados na “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do seu magistério”. A expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” nos remetia à Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei Federal nº 9394/96), arts. 70 e 71. Na regulamentação do Fundeb – M.P. nº 339/96, publicada no DOU em 29/12/2006, convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007 –, entretanto, está expressa, com clareza, nos arts. 21 e 23, respectivamente, que os recursos deverão ser aplicados na forma do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 sendo proibidos os gastos citados no art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96.

O inciso IV do art. 71 da Lei Federal nº 9.394/96 estabelece que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação aos alunos. Entretanto, as despesas com alimentação destinadas ao educando custeadas pelo Município com recursos próprios, até agora, são consideradas por este Tribunal para fins de apuração do limite com Educação.

Da mesma forma, o Plenário desta Corte de Contas tem aceito, também de forma unânime, a possibilidade de efetuar despesas com a aquisição de uniformes, casacos, camisas e calçados escolares na Função 12 – Educação, como pode ser constatado nas decisões proferidas nos autos dos Processos TCE-RJ nºs 205.035-1/11 e 205.057-9/11, por entender que esse procedimento pode ser, também, uma forma de ação para assegurar o comparecimento do aluno à escola.

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



As despesas com Educação realizadas em Funções atípicas somente serão acolhidas como despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;

Serão expurgados os empenhos registrados na Função 12, Subfunções 361, 365, 366, 367 e 368 e em Subfunções atípicas vinculadas ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do Relatório das Despesas com Educação – BO, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS, indiquem que seu objeto não é relativo à Educação, de acordo com a Lei Federal nº 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com Educação não se refiram ao exercício financeiro da presente Prestação de Contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores.

Quanto às despesas que podem e as que não podem ser consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os arts. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394, de 20/12/1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB –, define:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: (grifei)

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; (grifei)

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

*VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;*

*VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.*

*Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (grifei)*

*I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;*

*II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;*

*III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;*

*IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;(grifei)*

*V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;*

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

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

As despesas com Educação realizadas pelo Município foram detalhadas no “Quadro Resumo das Despesas com Ensino”, apresentando as despesas vinculadas às receitas próprias e as vinculadas às demais fontes de recursos, conforme valores registrados nos Demonstrativos Contábeis; no Demonstrativo das Despesas com Educação por Fontes de Recursos; no Demonstrativo das Despesas com Educação em Subfunções Atípicas Registradas na Função Educação; e no Demonstrativo das Despesas com Inativos e Pensionistas da Educação.

Cabe ressaltar que no cálculo dos limites de Educação foram utilizadas as despesas vinculadas aos Impostos e Transferências Legais registradas na Função 12, efetuando os ajustes necessários à apuração do valor total dos gastos com as ações diretamente ligadas ao ensino, como demonstrado no Quadro Resumo.

Os valores encontrados neste quadro serão transportados para o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com fins de apuração do percentual aplicado na Educação.

Cabe, ainda, ressaltar que os valores transferidos (contribuições) ao Fundeb integram os gastos na Educação (art. 212 da C.F.), como primeira parcela a ser considerada. Por outro lado, os valores que ingressaram no Município, proveniente do Fundo – nova Fonte de recursos, não poderão ser computados no cálculo.

Desta forma, ainda considerando as despesas empenhadas, procedeu-se ao cálculo tendo em vista que as despesas com Educação foram detalhadas, apresentando as despesas vinculadas às receitas próprias e as vinculadas às demais Fontes de recursos, conforme valores registrados nos Demonstrativos Contábeis e no Demonstrativo Consolidado extraído do Sistema Contábil e/ou Administrativo/Financeiro do Município demonstrando as despesas realizadas no ensino, por Função/Subfunção.

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

Foi observado que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS/BO diverge do valor registrado pela Contabilidade na Função 12, conforme demonstrado abaixo. Entretanto, a diferença apontada no quadro não compromete a análise, que será efetuada com base no processo de amostragem.

DESCRIÇÃO	VALOR –R\$
SIGFIS/BO	95.851.902,82
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	91.763.610,71
Diferença	4.088.292,11

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 às fls. 853/858 e planilha Sigfis de fls. 1056/1063

Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

Para realização da análise, inicialmente recorreu-se ao SIGFIS (Auditor Analítico) a fim de verificar a existência de despesas que não se enquadram nos art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96. Dessa forma, procedeu-se ao levantamento dessas despesas através dos históricos constantes do relatório extraído do banco de dados fornecido pelo próprio Município (fls.1056/1063).

A análise foi efetuada utilizando técnica de amostragem, na qual foi verificado o percentual de **99,16%** do total das despesas empenhadas com recursos próprios e com o Fundeb, registradas no banco de dados, tendo sido identificada a seguinte situação:

- a) gastos que não pertencem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
21/01/2016	198	Empenho ref. a pagamento de contrapartida, mês de outubro/2015, conforme o processo 0395/2015.	Não aplicável	361	Próprios	235.744,49
14/07/2016	940	Empenho para pagamento de INSS, mês de dez/2015, conforme o processo 03910/2016.	Não aplicável	361	Próprios	189.994,24
<b>TOTAL</b>						<b>425.738,73</b>

Fonte: planilha Sigfis de fls. 1056/1063.

Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

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

#### VII.4.3.1 – Despesas realizadas por Fonte de Recursos

A seguir, é apresentado demonstrativo apontando o total das despesas realizadas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino distribuídas por Fontes de recursos, indicando, dessa forma, o gasto pelo Município na Educação, no montante de R\$ 91.337.871,98:

<b>DEMONSTRATIVO DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - FUNÇÃO 12</b>						
<b>Subfunção</b>	<b>Fonte de recursos - R\$</b>					<b>Total R\$</b>
	<b>Impostos</b>	<b>Fundeb</b>	<b>Royalties</b>	<b>FNDE</b>	<b>Demais fontes</b>	
361 - Ensino Fundamental	11.257.142,59	63.765.883,49	577.001,74	16.163.582,89	0,00	91.763.610,71
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
<b>Total</b>	11.257.142,59	63.765.883,49	577.001,74	16.163.582,89	0,00	91.763.610,71
<b>Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores</b>	0,00	0,00				0,00
<b>Exclusão do Sigfis</b>	425.738,73	0,00				425.738,73
<b>Total ajustado</b>	10.831.403,86	63.765.883,49	577.001,74	16.163.582,89	0,00	91.337.871,98
<b>Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas</b>	<b>11,86%</b>	<b>69,81%</b>	<b>0,63%</b>	<b>17,70%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 8 da Lei nº 4.320/64 – fls. 853/858, Demonstrativos Contábeis– fls. 533/534 ou Quadro C.1 às fls. 535, Documento de Cancelamentos de RP, fls. 547 e 1020/1024, e planilha Sigfis de fls. 1056/1063.

**Nota 1:** o valor total de gastos com a educação evidenciado no Quadro C.1 de fls. 535 e no Demonstrativo Contábil de fls. 533/534 (R\$97.328.221,91) diverge do valor total registrado na função 12 do Anexo 8 Consolidado retificado da Lei nº 4.320/64 (R\$91.763.610,71) em R\$5.564.611,20 – fls. 853/858. Confrontando os Anexos 8 Consolidados da Lei nº 4.320/64, fls. 190/195 e 853/858, coluna do recursos vinculados, suportados pelo Quadro D.1 e Demonstrativo Contábil de fls. 1039 e 1040, verifica-se que foi deduzido o montante de R\$3.571.091,04 dos recursos do Fundeb (R\$67.336.974,53), restando a desconsiderar o valor de R\$1.993.520,16 das despesas com educação, que foi deduzido dos gastos com impostos e transferências de impostos da subfunção 361 (R\$13.250.662,75).

**Nota 2:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte de impostos e transferências de impostos (R\$117.172,00 – fls. 547 e 1020/1024), os mesmos não serão excluídos do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2016, o valor gasto por aluno totalizou R\$ 5.922,57, conforme demonstrado:

GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS		
Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
15.422	91.337.871,98	5.922,57

Fonte: INEP, fls. 1064.

Em relação aos demais municípios e com base na despesa com educação realizada em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de gastos dos 91 municípios fluminenses (exceto a Capital):

DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS EM 2015				
Valor gasto pelo município R\$	Média de gastos dos 91 Municípios R\$	Posição em relação aos gastos dos 91 municípios	Maior gasto efetuado em educação R\$	Menor gasto efetuado em educação R\$
5.627,71	6.860,55	69ª	13.447,11	3.590,37

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

#### VII.4.3.2 – Apuração da aplicação mínima de 25%

No quadro a seguir é demonstrado o total dos gastos com a Educação Básica, de responsabilidade do Município, ou seja, as despesas com o Ensino

Infantil e Fundamental, efetuadas com recursos de impostos e transferências de impostos para efeito do cálculo dos limites legais.

<b>FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>		
<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Valor - R\$</b>
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental <b>(A)</b>	11.257.142,59
Educação infantil	365 - Ensino infantil <b>(B)</b>	0,00
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos <b>(C)</b>	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial <b>(D)</b>	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração <b>(E)</b>	0,00
	306 - Alimentação <b>(F)</b>	0,00
	Demais subfunções <b>(G)</b>	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	<b>(H)</b>	
<b>(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )</b>		11.257.142,59
<b>(J) Valor repassado ao Fundeb</b>		17.729.025,55
<b>(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )</b>		28.986.168,14
<b>(L) Dedução do Sigfis/BO</b>		425.738,73
<b>(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores</b>		0,00
<b>(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )</b>		<b>28.560.429,41</b>
<b>(O) Receita resultante de impostos</b>		112.063.744,01
<b>(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>		<b>25,49%</b>

Fonte: Quadro C.1 às fls. 535, demonstrativo contábil às fls. 533/434, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213, e Anexo 2 Consolidado, fls. 776/818, cancelamento de restos a pagar, fls. 1020/1024, e planilha Sigfis de fls. 1056/1063.

**Nota 1:** foi efetuado um ajuste no montante de R\$5.564.611,20 em relação aos gastos com a educação, tendo em vista a retificação do Anexo 8 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64. Confrontando os Anexos 8 Consolidados da Lei nº 4.320/64, fls. 190/195 e 853/858, coluna do recursos vinculados, suportados pelo Quadro D.1 e Demonstrativo Contábil de fls. 1039 e 1040, verifica-se que foi deduzido o montante de R\$3.571.091,04 dos recursos do Fundeb (R\$67.336.974,53), restando a desconsiderar o valor de R\$1.993.520,16 das despesas com educação, que foi deduzido dos gastos com impostos e transferências de impostos da subfunção 361 (R\$13.250.662,75).

**Nota 2:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

**Nota 3:** na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item '4.2 - Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96' deste capítulo.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se que o valor aplicado pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde a **25,49%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima do limite mínimo de 25%** previsto no art. 212 da Constituição Federal.

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal prevê limite mínimo de **25%** para gastos com educação.

O Município encaminhou as informações sobre os gastos com educação 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 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.

Tal fato será considerado como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### VII.4.3.2.1 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB

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

No que concerne ao desempenho em face do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, relativo ao exercício de 2015, sua última divulgação o município obteve os seguintes resultados:

RESULTADOS DO IDEB – 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
4,5	4,5	100%	33 <sup>a</sup>	3,6	4,8	75%	70 <sup>a</sup>

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

Observa-se que o Município de Seropédica não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 8ªsérie/9ºano. Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede



pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

Tal fato será objeto de **Recomendação** ao final deste relatório.

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

##### **VII.4.4.1 – Inativos – exclusão a partir de 2018**

No que diz respeito ao pagamento de Inativos, esta Corte de Contas, consoante incontáveis decisões Plenárias proferidas ao longo dos anos, na verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tem considerado, em seu cômputo as despesas com pagamento de proventos aos inativos da Educação, quando estas estão, especificamente, sendo custeadas com recursos do Tesouro Municipal, em face de não serem todos os Municípios possuidores de Regime Próprio de Previdência.

Agora, com o passar dos anos, verifica-se que a quase totalidade dos Municípios já possui Regime Próprio de Previdência ou são vinculados à Previdência Nacional, o que leva, no meu entendimento, a considerar, que o procedimento até então adotado por esta Corte de Contas pode ser desconsiderado, excluindo-se o pagamento de Inativos na verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos em Educação.

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

Assim, em face das atuais regras para a verificação do cumprimento do limite mínimo para gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que vêm sendo aplicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, esta Corte entendeu necessária a alteração da metodologia atualmente utilizada por esta Corte de

Contas no exame das respectivas despesas, de modo a adequar as análises a estes conceitos.

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

#### **VII.4.4.2 – A partir de 2019 – Consideradas as Despesas Liquidadas e Restos a Pagar como disponibilidade de caixa**

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

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

Em relação à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, verifica-se que a STN/SIOPE realiza a apuração do acréscimo ou decréscimo nas transferências dos recursos do Fundo (perda/ganho), o qual representa a diferença entre a parcela das transferências para o FUNDEB e o valor efetivamente recebido do referido fundo, e, caso o ente tenha recebido recursos acima do que contribuiu para sua formação, este montante não é considerado para fins de limite. Ao

contrário, caso o ente tenha recebido menos recursos do que contribuiu, o montante referente à “perda” é considerado como gastos em educação para fins de limite.

A título de exemplo, a Instrução elaborou demonstrativo da situação hipotética de determinado município ao final de um exercício, quanto à aplicação de recursos do FUNDEB no ensino para fins de verificação do cumprimento do limite, confrontando-se as metodologias adotadas pelo TCE-RJ e pela STN/SIOPE, da seguinte forma:

### Quando o município possui “ganho” em relação aos recursos do Fundeb

- a) Total da Receita de Impostos e Transferências = R\$ 150.000,00;
- b) Receita destinada à formação do Fundeb = R\$ 20.000,00 (contribuição ao Fundeb);
- c) Recursos recebidos do Fundeb = R\$ 23.000,00;
- d) Acréscimo (ganho) nas transferências do Fundeb = R\$ 3.000,00 (R\$ 23.000,00 – R\$ 20.000,00);
- e) Despesas custeadas com recursos de impostos = R\$ 17.500,00;
- f) Despesas custeadas com recursos do Fundeb = R\$ 22.000,00.

Considerando os referidos valores, segue a apuração nas duas metodologias indicadas:

ATUAL METODOLOGIA TCE-RJ	
DESCRIÇÃO	VALOR – R\$
Total de receita de Impostos e Transferências - item “a” (I)	150.000,00
Despesas custeadas com recursos de impostos – item “e” (II)	17.500,00
Receita destinada à formação do Fundeb – item “b” (III)	20.000,00
Total considerado em MDE (IV) = (II + III)	37.500,00
<b>Percentual aplicado em MDE (IV / I) %</b>	<b>25%</b>

METODOLOGIA STN	
DESCRIÇÃO	VALOR – R\$
Total de receita de Impostos e Transferências - item “a” (I)	150.000,00
Despesas custeadas com recursos de impostos – item “e” (II)	17.500,00
Despesas custeadas com recursos do Fundeb – item “f” (III)	22.000,00
Ganho nas transferências do Fundeb – item “d” (IV)	3.000,00
Total considerado em MDE (V) = (II + III - IV)	36.500,00
<b>Percentual aplicado em MDE (V / I) %</b>	<b>24,33%</b>

Nota: o valor referente ao “ganho” deve ser desconsiderado (subtraído) para fins de limite, pois são recursos que pertencem a outro município ou ao Estado que estão sendo aplicados no município beneficiado.

## Quando o município possui “perda” em relação aos recursos do Fundeb

- a) Total da Receita de Impostos e Transferências = R\$ 150.000,00;
- b) Receita destinada à formação do Fundeb = R\$ 20.000,00 (contribuição ao Fundeb);
- c) Recursos recebidos do Fundeb = R\$ 18.000,00;
- d) Decréscimo (perda) nas transferências do Fundeb = R\$ 2.000,00 (R\$ 20.000,00 – R\$ 18.000,00)
- e) Despesas custeadas com recursos de impostos = R\$ 17.500,00;
- f) Despesas custeadas com recursos do Fundeb = R\$ 17.100,00.

Considerando os referidos valores, segue a apuração nas duas metodologias indicadas:

ATUAL METODOLOGIA TCE-RJ	
DESCRIÇÃO	VALOR – R\$
Total de receita de Impostos e Transferências - item “a” (I)	150.000,00
Despesas custeadas com recursos de impostos – item “e” (II)	17.500,00
Receita destinada à formação do Fundeb – item “b” (III)	20.000,00
Total considerado em MDE (IV) = (II + III)	37.500,00
<b>Percentual aplicado em MDE (IV / I) %</b>	<b>25%</b>

METODOLOGIA STN	
DESCRIÇÃO	VALOR – R\$
Total de receita de Impostos e Transferências - item “a” (I)	150.000,00
Despesas custeadas com recursos de impostos – item “e” (II)	17.500,00
Despesas custeadas com recursos do Fundeb – item “f” (III)	17.100,00
Perda nas transferências do Fundeb – item “d” (IV)	2.000,00
Total considerado em MDE (V) = (II + III + IV)	36.600,00
<b>Percentual aplicado em MDE (V / I) %</b>	<b>24,40%</b>

Nota: o valor referente à “perda” deve ser considerado (adicionado) para fins de limite, pois são recursos do município que estão sendo aplicados em MDE mesmo que em outro município.

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

Assim, em face das atuais regras para a análise dos limites mínimos constitucionais para os gastos na área de saúde e da metodologia que já vem sendo aplicada pela STN/SIOPE quanto à apuração dos gastos na Manutenção e

Desenvolvimento do Ensino, entende-se, da mesma forma que a Instrução, ser necessária a alteração da metodologia atualmente aplicada por esta Corte de Contas no exame dos gastos com educação, de modo a buscar a adequação das análises aos novos conceitos, bem como garantir ao jurisdicionado a igualdade de apuração dos limites mínimos constitucionais, aplicando a mesma metodologia para os gastos em educação e saúde.

Neste sentido, acolhendo a sugestão da Instrução ao final deste Relatório apresentarei proposta ao Plenário desta Corte para que promova a Comunicação ao Prefeito informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019, que será encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente a efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

O prazo proposto tem como finalidade permitir que o Município adeque-se à nova metodologia de cálculo, de forma a não prejudicar o já planejado pelo Governo para o exercício de 2018.

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

### **VII.5.1 – Conceito**

A Emenda Constitucional nº 53/06, aprovada em 06 de dezembro de 2006, criou o Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação.

A regulamentação do Fundeb deu-se através de Medida Provisória (M.P. nº 339/2006), publicada no DOU em 29/12/06, a qual foi convertida na Lei Federal nº

11.494, de 20 de junho de 2007, que especifica as receitas que compõem o FUNDEB:

Para os Municípios, as Receitas que compõem a base de cálculo do Fundeb, de acordo com a E.C. nº 53/06 e com o inciso I, §1º do art. 31 da Lei Federal nº 11.494/07, que sofreram a dedução do percentual de 20%, e consideradas na base de cálculo dos 25% em Educação, são as seguintes.

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

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

Destaque-se que após a destinação dos recursos para o Fundeb, o mesmo distribui os recursos de acordo com o número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública, atualizados com os dados do

último censo escolar. Para os Municípios é considerado o número de alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental e para o Estado o número de alunos matriculados no ensino fundamental e médio.

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

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

A Lei regulamentadora do Fundeb – Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007, trata dessas questões em seu art. 22:

*Art. 22. Pelo menos **sessenta por cento** dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da **remuneração dos profissionais do magistério da educação básica** em efetivo exercício na rede pública.*

*Parágrafo único: Para os devidos fins do disposto no caput, considera-se:*

*I – **remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;*

*II – **profissionais do magistério da educação**: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; e*

*III – **efetivo exercício**: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente*

*governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente. (Grifei)).*

Com essa medida, o legislador:

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

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



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

#### **VII.5.2 – Registro contábil**

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

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

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

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

#### **VII.5.4 – Utilização dos recursos do FUNDEB**

Os recursos do Fundeb devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que forem creditados, admitindo-se que eventual saldo (não comprometido) possa ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante crédito adicional, **desde que não ultrapasse 5%** do valor recebido durante o

exercício, incluído aí o valor relativo à complementação da União (art. 21, § 2.º da Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007).

Sabe-se que existe a possibilidade do ingresso de parte dos recursos do Fundeb no final do mês de dezembro o que, para o Gestor desatento, impossibilita o empenhamento desses recursos, ainda dentro do exercício. Nesse sentido, a Lei Federal nº 11.494/07, ao prever, em seu art. 21, o ingresso de recursos do Fundeb ao final do exercício, considerou a possibilidade, excepcionalmente, do empenhamento de **até 5%** destes recursos no 1º trimestre do exercício seguinte. Portanto, **esta exceção à regra deu-se, exatamente, para atender aos recursos que ingressaram no final do mês de dezembro.**

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

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

#### **VII.5.5 – Acompanhamento e controle social do FUNDEB**

Para exercer o controle sobre os recursos dos Fundos, além da fiscalização exercida pelos Controles Internos e Tribunais de Contas, a Lei Federal nº 11.494/97 estabeleceu a criação de Conselhos instituídos para esse fim.

### VII.5.6 – Determinação Plenária na Prestação de Contas de 2015

Em consulta ao processo TCE-RJ nº 215.873-3/16, que tratou da Prestação de Contas do Governo deste Município, referente ao exercício de 2015, contata-se que foi feita a seguinte determinação:

*- para providenciar o ressarcimento, com recursos ordinários, no valor de R\$2.003.870,52, à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.*

Da análise efetuada nas contas do Fundeb, verifica-se que o ressarcimento determinado pelo Plenário não foi efetuado.

### VII.5.7 – Recursos recebidos do FUNDEB – 2016

No exercício de 2016, o Município registrou como receitas transferidas pelo Fundeb o montante de R\$ 53.962.335,40, correspondente aos recursos repassados, acrescidos do valor das aplicações financeiras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	53.779.936,04
Aplicação financeira	182.399,36
Complementação financeira da União	0,00
<b>Total das Receitas do Fundeb</b>	<b>53.962.335,40</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213.

Verifica-se que o valor registrado pela contabilidade do município como transferências recebidas do Fundeb guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme documento de transferências de repasses, anexado às fls. 1065.

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

Conforme anteriormente demonstrado, o Município recebeu como transferências do Fundeb o valor total de R\$ 53.779.936,04. Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município para formação do Fundeb,

ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de Transferências de Impostos, verifica-se que o Município GANHOU recursos na ordem de R\$ 36.050.910,49, como demonstrado a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	53.779.936,04
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	17.729.025,55
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>36.050.910,49</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213

## VII.5.9 – Utilização dos recursos do FUNDEB

### VII.5.9.1 – Pagamento dos profissionais do magistério

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

O quadro a seguir demonstra o percentual aplicado pelo Município, no exercício de 2016, no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério:

Em R\$

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	43.610.224,63
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>43.610.224,63</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	53.779.936,04
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	182.399,36
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>53.962.335,40</b>
<b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>80,82%</b>

Fonte: Quadro D.1, fls. 1039, demonstrativo contábil de fls. 1040 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213.

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o Município **CUMPRIU** o limite mínimo de **60%** estabelecido no art. 22 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo aplicado **80,82%** dos recursos recebidos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

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

A seguir procede-se à avaliação do cumprimento do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, no que concerne à aplicação do superavit financeiro porventura existente no exercício anterior, bem como da exigência de aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no exercício de 2015, ressaltando que a apuração inclui o resultado das aplicações financeiras dos recursos do Fundeb.

##### **VII.5.9.2.1 – Resultado financeiro do exercício anterior**

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

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

Como forma de verificar o atendimento ao estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, buscou-se informações presentes na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 215.873-3/16) sendo constatado que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2015, conforme balancete apresentado naquele processo, um DEFICIT FINANCEIRO de R\$ 2.003.870,82, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

A existência de deficit financeiro no exercício anterior indica que o município empenhou despesas em exercícios anteriores em montante superior aos recursos recebidos.

Dessa forma, não há ajuste a ser realizado na movimentação do Fundeb no exercício de 2016, uma vez que não ocorreu superavit financeiro no exercício de 2015.

### VII.5.9.2.2 – Cálculo da aplicação mínima de 95%

No quadro, a seguir, é demonstrado o valor total das despesas empenhadas no exercício de 2016 com recursos Fundeb, em face do que dispõe o art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			53.779.936,04
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			182.399,36
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>53.962.335,40</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		63.765.883,49	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do Fundeb no exercício		11.807.418,91	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
<b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G - H)</b>			<b>51.958.464,58</b>
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			<b>96,29%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213, Quadro C.1 às fls. fls. 535, demonstrativo às fls. 533/538, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16 e planilha Sigfis de fls. 1056/1063.

**Nota 1 (item D):** valor obtido através de ajuste efetuado no montante de R\$3.571.091,04 em relação ao valor total dos recursos do Fundeb (R\$67.336.974,53), conforme os registros efetuados no Quadro D.1 de fls. 1039 e demonstrativo contábil de fls. 1040, em comparação com os Anexos 8 Consolidados da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 190/195 e 853/858.

**Nota 2 (item G):** em função do município ter empenhado despesas em montante superior às receitas do Fundeb do exercício, utilizou-se no cálculo o valor do deficit financeiro apurado nesta instrução (R\$11.807.418,91), em lugar do deficit financeiro apontado no Balancete do Fundeb ajustado (R\$20.547.529,05).

**Nota 3 :** o município só encaminhou relação de cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (2014) realizado em 2015 - fls. 1017.

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o Município utilizou 96,29% dos recursos do Fundeb no exercício de 2016, em observância ao § 2º do art. 21 da Lei nº 11.494/07, que estabelece que os recursos deste Fundo devam ser utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser

utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

### VII.5.9.2.3 – Movimentação financeira do FUNDEB

No quadro a seguir, é demonstrada a movimentação financeira dos recursos do Fundeb e o saldo financeiro existente para o exercício seguinte:

FUNDEB - MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA		Valor - R\$
I	SALDO FINANCEIRO CONTÁBIL DO EXERCÍCIO ANTERIOR (31/12/2015)	2.586.257,97
<b>ENTRADAS</b>		
II	Recursos recebidos do Fundeb	53.779.936,04
III	Receitas de aplicações financeiras	182.399,36
IV	Créditos referentes a consignações	0,00
V	Outros créditos	0,00
VI	<b>TOTAL DOS RECURSOS FINANCEIROS (I+II+III+IV+V)</b>	<b>56.548.593,37</b>
<b>SAÍDAS</b>		
VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do Fundeb	57.852.622,28
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do Fundeb	0,00
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do Fundeb	0,00
X	Outros débitos	0,00
XI	<b>TOTAL DE DESPESAS PAGAS (VII+VIII+IX+X)</b>	<b>57.852.622,28</b>
XII	<b>SALDO FINANCEIRO APURADO (VI-XI)</b>	<b>-1.304.028,91</b>
XIII	SALDO FINANCEIRO CONTÁBIL REGISTRADO EM 31/12/2016	250.788,27
XIV	<b>DIFERENÇA APURADA (XII-XIII)</b>	<b>-1.554.817,18</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, Quadro D.1, fls. 1039, Quadro D.3, fls. 1042, demonstrativo contábil, às fls. 1040, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213, conciliações bancárias às fls. 549/551.

Conforme evidenciado no quadro anterior, há uma diferença entre o saldo financeiro apurado e o contabilizado, na ordem de R\$ 1.554.817,18, apontando para um saldo contábil superior ao apurado.

Tal fato será considerado como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Relatório.

### VII.5.9.2.4 – Resultado Financeiro para o exercício de 2016

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2016, pode não representar, necessariamente, a diferença

entre Receitas recebidas e Despesas empenhadas, considerando que outras movimentações eventualmente realizadas, podem impactá-lo, ao final do exercício, tais como **ressarcimento financeiro** creditado na Conta do FUNDEB, **cancelamentos de passivos**, etc., efetuou-se a análise do resultado financeiro, para o exercício de 2016, da seguinte forma:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2017	
Descrição	Valor - R\$
<b>SUPERAVIT FINANCEIRO DO FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2015</b>	<b>-2.003.870,82</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2016	53.779.936,04
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2016	182.399,36
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2016 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016	0,00
<b>= TOTAL DE RECURSOS FINANCEIROS EM 2016</b>	<b>51.958.464,58</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2016	63.765.883,49
<b>= DEFICIT FINANCEIRO APURADO EM 31/12/2016</b>	<b>-11.807.418,91</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.873-3/16, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213, Quadro C.1, fls. 535, Quadro D.1, Quadro D.3, fls. 1042, demonstrativo contábil, fls. 1040.

**Nota 1** : o município só encaminhou relação de cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (2014) realizado em 2015 - fls. 1017.

O deficit financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior, no valor de R\$ 11.807.418,91, diverge do registrado pelo Município no balancete, no montante de R\$ 20.547.529,05 (fl. 1.014), o que indica o pagamento de despesas com recursos próprios ou consignações que não foram registradas naquele balancete, fazendo-se necessário o ajuste do passivo financeiro, conforme a seguir:

ATIVO		PASSIVO	
Financeiro (R\$)		Financeiro (R\$)	
Disponibilidades	250.788,27	Restos a Pagar 2016	9.483.723,79
<b>Déficit</b>	<b>20.547.529,05</b>	Consignações	11.314.593,53
<b>TOTAL</b>	<b>20.798.317,32</b>	<b>TOTAL</b>	<b>20.798.317,32</b>

Fonte: Balancete de fls. 1014 ajustado, relação de restos a Pagar, fls. 542/544, Consignações, fls. 1015/1016 e conciliação bancária, fls. 549/551.

Tal fato foi considerado como **Irregularidade** na análise inicial feita pelo Corpo Instrutivo e MPE, fls. 1137 e 1181, respectivamente.

Entretanto, em atendimento à publicação em Pauta Especial, o jurisdicionado, por meio da Doc. TCE-RJ 30.247-3/17, apresentou suas razões de



defesa, as quais foram consideradas improcedentes pelo Corpo Instrutivo, conforme trecho de sua análise às fl. 1.239v, e a seguir transcrito, sendo acompanhado pelo MP em seu posicionamento:

**Razões de Defesa:** *o jurisdicionado argumenta que não há inconsistência no balancete de verificação enviado, tendo em vista que, de acordo com o documento “Demonstrativo de Despesa do Exercício de 2016” (fl. 1230), o valor de restos a pagar para o exercício de 2016 na fonte de recursos Fundeb é de R\$5.912.838,58. Logo, somadas as demais obrigações, chega-se ao somatório de R\$17.227.482,11, reduzindo-se, assim, a apuração do déficit.*

**Análise:** *o documento encaminhado pelo jurisdicionado, à fl. 1.230, já havia sido encaminhado originalmente, conforme consta à fl. 1040.*

*Ocorre que, conforme destacado na análise do item ‘4.6.4.2.4 – Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte’ (fls. 1137/1138), em face de inconsistências no Balancete de Verificação do Fundeb (fl. 1014), fez-se necessário o recálculo do valor das obrigações, atingindo-se um resultado financeiro divergente do registrado no Balancete (vide quadro de ajuste à fl. 1137-verso).*

*Assim, de acordo com a documentação de fls.542/544, encaminhada pelo próprio jurisdicionado, verifica-se que o valor dos restos a pagar relativos a 2016, da fonte de recursos Fundeb, totaliza R\$9.483.723,79, e não R\$5.912.838,58, conforme anteriormente alegado.*

*Outrossim, conforme quadro de fl. 1137, que calcula o resultado financeiro do Fundo para 2017, o déficit financeiro apurado em 31.12.2016 poderia ser, no máximo, de R\$11.807.418,91, restando pontuar que um resultado negativo em montante superior a este indica a saída de recursos sem comprovação.*

*Isto posto, em face da resposta apresentada, corrobora-se a análise inicial desta Coordenadoria, sendo mantida a Irregularidade em comento na conclusão desta instrução.*

Ademais, entende-se que o valor do deficit financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura, no montante de R\$ 20.547.529,54, deverá ser ressarcido à conta do Fundeb para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta.

Tal fato será considerado como **Determinação** na conclusão deste Relatório.

Observa-se que o cadastro do Conselho do Fundeb consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fls. 1066/1067).

Neste sentido, é importante destacar que o parecer daquele Conselho concluiu pela reprovação da prestação de contas dos recursos do Fundeb do exercício de 2016, pelas seguintes razões:

- *não foi apresentada a prestação de contas mensalmente, prejudicando o acompanhamento dos gastos dos recursos;*
- *contratação emergencial de empresa para prestação de transporte escolar, sem uso efetivo dos veículos;*
- *processos referentes pagamento de energia elétrica das unidades escolares, onde as contas não identificam as mesmas, impossibilitando se as referidas contas referem-se a unidade escolar as rede municipal de ensino;*
- *vários documentos, como notas de empenho, sem assinaturas, impossibilitando constatar a veracidade do documento e das informações presentes;*
- *inúmeros documentos contendo assinaturas legíveis e ilegíveis, porém sem carimbo de identificação, impedindo a identificação da autoridade responsável pelo documento, bem como o cargo que ocupa;*
- *pagamento, no mês de novembro do 2016, de inúmeros servidores que não pertencem ao quadro de magistério e a área de educação com recursos referentes aos 60% destinados ao magistério, como, por exemplo, servidores da “Casa da Cultura”, da Subsecretaria de Esportes e até servidores do Programa Federal Brasil Carinhoso.*

Os fatos apontados no Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb deverão ser considerados como fator de risco no planejamento das próximas auditorias a serem realizadas no município de Seropédica.

## **VII.6 – Saúde**

*São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e*

*à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição. Art. 6º da CF.*

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

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

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

#### **VII.6.1 – Lei Complementar Federal nº 141/2012**

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

A regulamentação do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, foi materializada pela Lei Complementar Federal 141, de 13/01/2012.

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

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, em atendimento ao § 3º, art. 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, a Lei Complementar Federal nº 141/12 estabelece que os Estados apliquem, **pelo menos**, 12% (doze por cento) das suas Receitas de Impostos e Transferências da cota-parte de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, e os Municípios, **pelo menos**, 15% (quinze por cento).

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

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

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

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

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

Dessa forma, conceituados estudiosos entendem que a base de cálculo para aplicação em Saúde passa a abranger, também, os recursos compensatórios da Lei Kandir (Lei Federal nº 87, de 1996) bem como o percentual de 1% (um por cento) do Fundo de Participação dos Municípios - FPM recebido, adicionalmente, em dezembro de cada exercício (art. 159, I, “d” da CF) e, ainda, auxílios semelhantes aos obtidos em 2009, pelos Municípios em face da queda na arrecadação do FPM (MP nº 462, de 2009).

### **VII.6.4 - Ações e Serviços Públicos de Saúde**

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

I - sejam destinadas às Ações e Serviços Públicos de Saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicas, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

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

Tal qual faz a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional – LDB (arts. 70 e 71), em consulta à Lei Complementar Federal nº 141/2012, verifica-se, nos arts. 3º e 4º, as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Ações e Serviços Públicos de Saúde.

O art. 3º identifica, um a um, os gastos **que podem** ser considerados em Saúde:

*Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:*

*I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;*

*II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;*

*III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);*

*IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;*

*V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;*

*VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;*

*VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;*

*VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;*

*IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;*

*X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;*

*XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e*

*XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.*

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

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

*Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:*

*I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;*

*II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;*

*III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;*

*IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3o;*

*V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;*

*VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;*

*VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;*

*VIII - ações de assistência social;*

*IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e*

*X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.*

Deve ser observado que é vital a caracterização do gasto típico de Saúde, tendo em vista que vários Entes federados vinham incluindo despesas com restaurantes populares, programas sociais como bolsa-família, todas as ações de saneamento básico, merenda escolar, planos de saúde para servidores públicos, despesas com inativos, entre tantas outras que, estrito senso, não se coadunam com políticas públicas de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, conforme previsto no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

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

- Pagamento de Inativos e Pensionistas referentes a pessoal egresso da Saúde, tendo em vista que esses pagamentos não representam a efetiva Ação e Serviços Públicos de Saúde, na Função “Saúde” e sim da Função “Previdência”.
- Pagamento de servidores, mesmo que médicos, dentistas e enfermeiros, que, no momento, atuam em outras atividades que não aquelas voltadas à política de saúde à toda população;

- Planos de saúde destinados a servidores públicos, os chamados planos fechados, visto que contrariam a universalidade dita no art. 196 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012;
- Merenda escolar e outros programas **locais** de alimentação;
- Saneamento Básico e Preservação do Meio Ambiente;
- Limpeza urbana e coleta de lixo;
- Ações de Assistência Social - programa de distribuição de alimentos à população carente;
- Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar a rede de saúde - pavimentação e iluminação em frente a hospitais e postos de saúde etc.;
- Ações bancadas por dinheiros não oriundos de impostos, ou seja, os recursos adicionais da Saúde Pública - Piso de Atenção Básica, Remuneração de Serviços Produzidos; Multa da Vigilância Sanitária; Rendimentos de aplicações financeiras; Operações de Crédito.

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

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

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

Assim, os Órgãos de Controle devem ter especial atenção na verificação dos recursos aplicados, identificando as despesas que foram pagas com recursos



transferidos ao Fundo, tendo origem em impostos e aquelas decorrentes de Dívidas Contratadas.

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

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

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

*Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:*

*I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e*

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

*§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.*

*§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.*

*§ 3º Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, serão consideradas para fins de apuração dos percentuais mínimos fixados nesta Lei Complementar as despesas incorridas no período referentes à amortização e aos respectivos encargos financeiros decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 1º de janeiro de 2000, visando ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde.*

*§ 4º Não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais definidos nesta Lei Complementar as ações e serviços públicos de saúde referidos no art. 3º:*

*I - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, referentes a despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita, nos casos previstos nos arts. 6º e 7º;*

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

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

*Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:*

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

*II - à responsabilização nas esferas competentes.*

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

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

- Custeio da Assistência Hospitalar e Ambulatorial
- Custeio das Ações de Vigilância Sanitária; e

- Custeio das Ações de Epidemiologia e de Controle de Doenças.

São elas, entre outras:

#### **VII.6.6.1 - Transferência Regular e Automática Fundo a Fundo**

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

#### **VII.6.6.2 - Remuneração Transitória por Serviços Produzidos**

##### Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária

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

##### Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária

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

#### **VII.6.6.3 - Remuneração por Serviços Produzidos**

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

#### **VII.6.6.4 - Transferência por Convênio**

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

- estímulo às atividades de epidemiologia e controle de doenças;
- custeio de operações especiais em epidemiologia e controle de doenças;
- financiamento de projetos de cooperação técnico-científica na área de epidemiologia e controle de doenças.

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

#### **VII.6.7 – Recursos do FUNDEB**

A Lei Complementar nº 141, de 2012, não deixa qualquer dúvida de que a parcela de 20% (vinte por cento) retida de impostos para formação do FUNDEB compõe, sim, a base de cálculo dos gastos com Saúde, conforme depreende do art. 29 reproduzido a seguir:

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

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

#### **VII.6.8 – Não aplicação dos percentuais mínimos em Saúde**

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

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

Tem-se, ainda, o art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64, de 1990, com a alteração da Lei da Ficha Limpa (L.C. nº 135, de 04/06/2010), para o caso de possível Parecer Técnico, emitido pelo Tribunal de Contas, Contrário à Aprovação das Contas que, confirmado pelo Legislativo, sujeita o Chefe do Poder Executivo à inelegibilidade. Neste caso, independentemente do julgamento político por parte do Legislativo – que pode acompanhar ou não, o parecer técnico emitido – o procedimento adotado por este Tribunal de Contas tem sido o de dar conhecimento ao Ministério Público Estadual da(s) Irregularidade(s), para adoção de providências penais cabíveis.

Deve ser observado que, além das penalidades e sanções legais cabíveis, na hipótese de descumprimento do gasto mínimo com Ações e Serviços Públicos de Saúde em um determinado exercício, está o Gestor obrigado a proceder a

complementação do faltante no exercício seguinte, sem prejuízo da aplicação do mínimo correspondente ao exercício.

### **VII.6.9 - Fundo Especial de Saúde**

Determina o § 3º do art. 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/2000, que os recursos dos Estados e dos Municípios destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde e os recursos transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde – Fundo Especial.

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

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

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

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

#### **VII.6.9.2 - Movimentação Financeira dos Fundos**

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

#### **VII.6.9.3 - Conta Corrente Bancária**

Para transparência no cumprimento da Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, é necessário que o Fundo proceda à abertura de conta corrente em

agência bancária, independente das já utilizadas para movimentação dos recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, a fim de recepcionar a receita própria com origem em percentual calculado sobre os impostos – arrecadados e transferidos - referidos na Lei Complementar Federal.

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

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

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

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

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

Conforme abordado anteriormente, na base de cálculo da aplicação em Saúde será considerada a arrecadação dos seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos realizados de 1º de janeiro a 31 de

dezembro, não havendo previsão legal sobre aqueles que ingressarem nos últimos dias do exercício, a exemplo do que fez a lei que criou o FUNDEB – Lei Federal nº 11.494, de 1997. Portanto, deve o Gestor ficar atento e considerar uma margem de segurança na base de cálculos para tal possibilidade.

#### **VII.6.9.5 - Receitas financeiras sobre saldo aplicado**

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

#### **VII.6.10 - Prestação de Contas**

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

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

#### **VII.6.11 - Fiscalização**

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



### **VII.6.11.1 - Conselhos de Saúde**

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

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

#### **VII.6.11.1.1 - Competência dos Conselhos de Saúde**

Os Conselhos de Saúde têm competências definidas em leis federais e complementadas pelas legislações estaduais e municipais.

#### **VII.6.11.2 - Tribunal de Contas**

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

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

O art. 39 da Lei Complementar Federal nº 141/12 prevê a criação de um módulo de controle externo no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, gerido pelo Ministério da Saúde, no qual os

Tribunais de Contas deverão registrar as informações sobre a aplicação dos recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, consideradas para fins de emissão de Parecer Prévio.

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

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

É oportuno destacar que a Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo constitucional, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme estabelece a Portaria nº 553/14, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual assim dispõe:

*Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:*

*I – pagas;*

*II – liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e*

*III – empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.*

## **VII.6.12 – Análise da aplicação dos recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em 2016**

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

Na verificação da adequação das despesas aos arts. 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12, serão considerados os dados encaminhados pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS.

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

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	48.658.028,13
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	48.834.251,27
<b>Diferença</b>	<b>-176.223,14</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 853/858 e planilha Sigfis de fls. 1068/1075.

Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

Não obstante, a diferença apontada no quadro anterior não compromete a análise que será efetuada com base no processo de amostragem.

A análise foi efetuada utilizando técnica de amostragem, na qual foi verificado o percentual de **98,37%** do total das despesas empenhadas com recursos próprios, registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do SIGFIS (fls.1068/1075), e **NÃO** foram identificadas nos históricos constantes do relatório extraído do Sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da Saúde, conforme evidenciado a seguir.

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

#### **VII.6.12.2 – Receitas e Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Objetivando promover o adequado lançamento dos dados no Módulo de Controle Externo do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – MCE/SIOPS, criado em atendimento ao disposto no inciso V, § 1º, art. 39 da Lei Complementar nº 141/12, são registrados a seguir os valores referentes às Receitas totais e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde.

No que concerne às Receitas e Despesas previstas/fixadas e atualizadas será utilizada como base para o preenchimento do MCE/SIOPS os valores registrados no Anexo 12 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

### VII.6.12.3 – RECEITAS

Os quadros a seguir demonstram a base de cálculo das receitas para fins de apuração do limite das despesas realizadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, prevista no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, adotando como parâmetro o quadro da educação com os devidos ajustes, bem como evidencia as receitas adicionais para o financiamento da saúde pelo Município:

RECEITAS PARA APURAÇÃO DA APLICAÇÃO EM ASPS (IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS)	RECEITA ARRECADADA R\$
(A) Receitas de impostos e transferências	112.063.744,01
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.228.302,88
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A - B - C)</b>	<b>109.835.441,13</b>

Fonte: quadro das receitas resultantes de impostos e transferências legais – item 4.4.1. da base de cálculo da receita; documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro de 2016, fls. .

**Nota 1:** as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CF), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 07/07/2016 e 08/12/2016. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CF, da mesma forma que o IOF-Ouro.

RECEITAS ADICIONAIS PARA FINANCIAMENTO DA SAÚDE	PREVISÃO INICIAL R\$	PREVISÃO ATUALIZADA R\$	RECEITA ARRECADADA R\$
(E) Transferência de recursos do sistema único de saúde - SUS	20.365.300,00	20.365.300,00	22.856.031,45
Provenientes da União	19.690.300,00	16.960.300,00	21.240.125,85
Provenientes dos Estados	675.000,00	675.000,00	437.464,04
Provenientes de outros Municípios	0,00	0,00	
Outras receitas do SUS	0,00	0,00	1.178.441,56
(F) Transferências voluntárias	0,00	0,00	0,00
(G) Receitas de operações de crédito vinculadas à saúde	0,00	0,00	0,00
(H) Outras receitas para financiamento da saúde	0,00	0,00	27.658,82
<b>(I) Total das receitas adicionais para financiamento da saúde (E+F+G+H)</b>	<b>20.365.300,00</b>	<b>20.365.300,00</b>	<b>22.883.690,27</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, às fls. 196/213, Anexo 10 do FMS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 434/437, previsão inicial e atualizada: base de dados do Sigfis 6º bimestre de 2016, fls. 1078.

**Nota1 – Linha E:** outras receitas dos SUS, conforme quadro a seguir:

Receitas	Valor – R\$
Remuneração de Depósitos Bancários	1.178.441,56
<b>Total</b>	<b>1.178.441,56</b>

**Nota 2 – Linha H:** outras receitas para financiamento da saúde, incluindo receitas de royalties que sejam destinadas a custear ações de saúde (despesas liquidadas):

Receitas	Valor – R\$
Receitas Diversas	27.658,82
<b>Total</b>	<b>27.658,82</b>

#### VII.6.12.4 – DESPESAS

Conforme já mencionado, será utilizado, na análise, o total das despesas liquidadas e, ainda, os Restos a Pagar Não-Processados (despesa não liquidada), que possuam disponibilidades de caixa de impostos e transferências de impostos.

O quadro a seguir evidencia o total das despesas realizadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde detalhadas por Grupo de Natureza de Despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo Município na saúde e o total considerado para fins de limite:

Descrição	Valor - R\$			
	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
<b>Despesas gerais com saúde</b>				
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>46.041,30</b>	<b>48.748,60</b>	<b>46.426.719,41</b>	<b>842.547,53</b>
Pessoal e Encargos Sociais	21.180,00	21.617,20	20.645.655,80	209.944,21
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	24.861,30	27.131,40	25.781.063,61	632.603,32
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>2.549,00</b>	<b>1.631,10</b>	<b>1.416.280,81</b>	<b>148.703,52</b>
Investimentos	2.549,00	1.631,10	1.416.280,81	148.703,52
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>48.590,30</b>	<b>50.379,70</b>	<b>47.843.000,22</b>	<b>991.251,05</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>			<b>48.834.251,27</b>	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>20.365,30</b>	<b>29.533,20</b>	<b>28.778.672,65</b>	<b>477.573,62</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	20.365,30	29.533,20	28.778.672,65	477.573,62
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Recursos	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>513.677,43</b>
<b>(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(K) Total (E+F+G+H+I+J)</b>	<b>20.365,30</b>	<b>29.533,20</b>	<b>28.778.672,65</b>	<b>991.251,05</b>
<b>(L) Total das despesas com saúde não computadas</b>			<b>29.769.923,70</b>	

<b>(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)</b>	<b>28.225,00</b>	<b>20.846,50</b>	<b>19.064.327,57</b>	<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite</b>			<b>19.064.327,57</b>	

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64- fls. 853/858, Quadro E.1 – fls. 1049, Quadro E.2 - fls. 1045, Quadro E.3 (balancete) – fls. 1026, demonstrativos contábeis – fls. 1046, previsão inicial e atualizada: base de dados do Sigfis 6º bimestre de 2016, fls. 1078, cancelamento de RP, fls. 1028/1030 e 1035/1037.

**Nota 1:** o município inscreveu o montante de R\$513.677,43 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 1026. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

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.

Tal fato será considerado como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### VII.6.12.5 – Total dos Gastos na Área de Saúde por Subfunção

De acordo com o evidenciado nos demonstrativos contábeis constantes da presente Prestação de Contas, o Município efetuou Gastos na Área de Saúde no total de **R\$ 48.834.251,27**, conforme demonstra a distribuição por Subfunção apresentada no quadro e gráfico a seguir:

DESPESAS COM SAÚDE		
SUBFUNÇÃO	Valor - R\$	% em relação ao total
Sup. Profilático e Terapêutico	17.901.213,70	36,66%
Assist Hosp. e Ambulatorial	17.776.758,69	36,40%
Atenção Básica	12.261.759,61	25,11%
Vig. Sanitária	876.519,27	1,79%
Administração Geral	18.000,00	0,04%
<b>TOTAL DA DESPESA COM SAÚDE</b>	<b>48.834.251,27</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 853/858.

Observa-se que o gestor aplicou a maior parte dos recursos na Subfunção Suporte Profilático e Terapêutico, o que representou **36,66%** das despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde do Município.

#### VII.14.15 – Apuração dos Gastos com Saúde

A seguir, evidencia-se a situação do Município com relação aos Gastos com Saúde para fins do cálculo do limite constitucional:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
<b>(A)</b> Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	112.063.744,01
<b>(B)</b> Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.228.302,88
<b>(C)</b> Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas</b> (base de cálculo da saúde) <b>(A-B-C)</b>	<b>109.835.441,13</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
<b>(E) Despesas liquidadas</b> custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	19.064.327,57
<b>(F) Restos a pagar não processados</b> , relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
<b>(G)</b> Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>19.064.327,57</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>17,36%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213, Quadro E.1 - 1049, Quadro E.2 - fls. 1045, Quadro E.3 (balancete) de fls. 1026, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro - fls. 1076/1077 e cancelamento de RP - fls. 1028/1030 e 1035/1037.

**Nota 1:** as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CF), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 07/07/2016 e 08/12/2016. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CF, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Da análise dos demonstrativos apresentados verifica-se que, no exercício de 2016, o Município aplicou em Saúde, **17,36%** das receitas de impostos e transferências de impostos com Saúde, cumprindo o mínimo de 15% previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12.

Diante da metodologia de cálculo apresentado pelo MPE, entendo pertinente uma breve explanação sobre o assunto.

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

Entretanto, o texto da LC nº 141/12 traz certa omissão quanto ao tratamento a ser dado aos Restos a Pagar Processados - RPP, ou seja, quanto



àquelas despesas em cuja verificação do direito já se estabeleceu e já foi adquirido pelo credor mediante fornecimento ou prestação de serviço, vejamos:

*Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.*

*Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

*§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*

*I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)*

*III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

*§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:*

*I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*

*II - a nota de empenho;*

*III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.*

Dessa forma, a LC nº 141/12 privilegia, para efeito de apuração dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, as **despesas liquidadas e pagas** no próprio exercício e, ainda, claramente, aproveita as **despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar** até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.

Assim, a norma contempla despesas cujos fornecimentos e prestações de serviços já incorreram e foram pagas (não há dúvida quanto às despesas desta categoria), bem como as **despesas cujos fornecimentos e prestações de serviços ainda não ocorreram**, desde que tenham sido empenhadas e possuam lastro financeiro.

A 4ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, válido para o exercício fiscal de 2012, quando da publicação da LC nº 141/12, em 16/01/2012, trazia dispositivo que privilegiava os

gastos com saúde inscritos em Restos a Pagar com lastro em disponibilidade de caixa, sem, contudo, distingui-los entre processados e não processados, não os aproveitando para a apuração do limite mínimo de gastos, portanto, em caso de indisponibilidade de caixa.

Entretanto, não pareceu ter sido a vontade do legislador descartar as **despesas cujos fornecimentos e prestações de serviços já incorreram** (Restos a Pagar Processados), ou seja, despesas liquidadas que já concorrem para o aprimoramento das ASPS no próprio exercício, ainda que sob a inexistência de lastro financeiro, quando são contempladas as ASPS que somente se aperfeiçoarão no exercício seguinte, tão-somente, por estarem os **restos a pagar não processados** lastreados financeiramente.

Esse é o entendimento expresso em todos os Manuais de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN vigente a partir da 5ª edição, o qual vigeu no exercício de 2013, já com influência direta da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Acrescento que, para o exercício de 2016, vigeu a 6ª edição do MDF, o qual dispõe o seguinte:

*Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:*

*I - pagas;*

***II - liquidadas e inscritas em Restos a Pagar;*** (grifei) e

*III - empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício”*

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), do Ministério da Saúde, também adota a mesma metodologia adotada nos Manuais de Demonstrativos Fiscais – MDF.

Da análise do cálculo do percentual de gastos com saúde, apresentado pelo Ministério Público Especial na presente Prestação de Contas, verifica-se que está parcialmente alinhado com a 4ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, válido para o exercício fiscal

de 2012, que, como salientei anteriormente, já foi superado e atualizado por MDFs posteriores.

Entendo oportuno, ainda, destacar que o Plenário deste Tribunal de Contas, ao apreciar a Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, relativa ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 101.576-6/17), adotou posicionamento alinhado com a 6ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, ou seja, na forma demonstrada no quadro anterior da apuração dos gastos com Saúde desta Prestação de Contas.

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

A Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

Observou-se que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde foram geridos, diretamente, pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$ 48.834.251,27,00, conforme Anexos 8 da Lei nº 4.320/64 Consolidado e o do FMS (fls. 853/858 e 979), uma vez que o Município repassou a integralidade dos recursos de Saúde para o referido Fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar nº 141/12.

Este Tribunal tem observado que alguns municípios ainda executam despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde através de outras unidades gestoras distintas dos Fundos Municipais de Saúde, contrariando o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Dessa forma, acolhendo a sugestão da Instrução e do douto Ministério Público Especial, ao final deste Relatório apresentarei proposta ao Plenário desta Corte para que promova a comunicação ao jurisdicionado informando que a partir da análise das contas, referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde que não tenham sido movimentadas pelo Fundo de

Saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12.

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

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

O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer acostado às fls. 1005/1006, opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do art. 33 da Lei nº 8.080/90 c/c § 1º, art. 36 da Lei Complementar nº 141/12.

O Executivo Municipal não comprovou a realização de audiência pública, que deveria ser promovida pelo gestor do SUS, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

Tal fato será considerado como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### **VII.7 – Repasse financeiro para a Câmara Municipal**

O art. 29-A da Constituição Federal acrescentado pela Emenda Constitucional nº 25, de 25/02/2000, fixou o limite do repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Poder Legislativo.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, alterou o referido Art. 29-A da Constituição Federal e fixou novo limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, a partir de 2010.

### VII.7.1 – Limite do repasse à Câmara Municipal

O limite do repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Legislativo Municipal, está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências constitucionais de impostos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária. Não se incluem outras transferências, tais como convênios (SUS, merenda escolar, Salário Educação etc.), *royalties* e os recursos recebidos do Fundeb.

Dessa forma, de acordo com art. 29-A da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 23/09/2009, o total da despesa do Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os seguintes percentuais:

Faixas em relação ao número de habitantes do Município, segundo o IBGE	Percentual máximo a ser aplicado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior
Até 100.000 habitantes	7 % (sete por cento)
De 100.001 a 300.000	6 % (seis por cento)
De 300.001 a 500.000	5 % (cinco por cento)
De 500.001 a 3.000.000 habitantes	4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento)
De 3.000.001 a 8.000.000 habitantes	4 % (quatro por cento)
Acima de 8.000.000 habitantes	3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento)

### VII.7.2. – Crime de responsabilidade

Constitui crime de responsabilidade:

➤ Do Prefeito:

a) efetuar repasse ao Legislativo que supere os limites de **7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5%** (percentuais conforme o número de habitantes dos Municípios);

b) não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês;

c) enviar repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

➤ **Do Presidente da Câmara:**

a) gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com vereadores.

### VII.7.3 – Repasse financeiro à Câmara Municipal

Seguindo os critérios do art. 29-A da Constituição Federal, o total do repasse para custear as despesas do Poder Legislativo do Município de Aperibé, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderia ultrapassar**, em 2016, o percentual de **7%** sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências previstas no §5º do art. 153 e nos art. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, observados os resultados do IBGE que estima a população do Município em **82.892 habitantes**, conforme dados disponíveis no SCAP.

#### **LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO**

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015	VALOR (R\$)
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	4.428.673,01
1112.04.00 - IRRF	4.341.509,41
1112.08.00 - ITBI	1.063.521,80
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	26.821.854,05
1120.00.00 - TAXAS	1.374.577,12
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	1.142.241,40
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) <b>(1)</b>	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	3.939,72
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	30.728,40
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	2.837.956,36
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>42.045.001,27</b>

<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	30.257.131,18
1721.01.05 - ITR	131.480,65
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	149.021,43
1722.01.01 - ICMS	39.359.856,23
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	3.894.364,72
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	852.547,88
1722.01.13 - CIDE	0,00
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>74.644.402,09</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>116.689.403,36</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>7,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>8.168.258,24</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 324)</b>	
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2016 ( F + G )</b>	<b>8.168.258,24</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls. 754/771 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 324.

**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.

### VII.7.3.1 – Verificação do cumprimento do art. 29-A da C.F.

#### VII.7.3.1.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso I

Verifica-se, de acordo com o quadro seguir, que **foi respeitado** o limite **máximo** de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no art. 29-A, § 2º, Inciso I da Constituição Federal.

#### COMPARAÇÃO DO LIMITE PREVISTO COM O REPASSE RECEBIDO

R\$	
Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)
8.168.258,24	8.136.394,38

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara– fls. 935/936.

**VII.7.3.2 – Proporção fixada na Lei Orçamentária****VII.7.3.2.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso III**

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2016, montava em R\$ 8.136.394,43.

Ao comparar o valor estipulado, em cumprimento ao limite **mínimo** e o limite **máximo** fixados pela Constituição Federal, com o montante efetivamente repassado à Câmara Municipal constata-se que houve o repasse em maior montante, tendo sido **cumprido** o §2º, inciso III do art. 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Orçamento final da câmara (A)	Repasse recebido (B)
8.136.394,43	8.136.394,38

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara – fls. 935/936.

Deve-se atentar que o art. 29-A, ao dispor que o limite do repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal, para custear as despesas do Legislativo Municipal, está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências constitucionais de impostos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município, no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária, não estabeleceu, portanto, a obrigatoriedade de repasse ao Legislativo dos recursos correspondentes ao percentual estabelecido, mas sim fixou os limites – máximo e mínimo –, para o volume de recursos a serem repassados. Logo, entende-se que valores correspondentes à percentuais intermediários também, atendem, igualmente, ao fixado pela Constituição Federal.



## **VII.8 – Verificação quanto ao cumprimento do art. 42 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF**

### **VII.8.1 – Introdução**

A Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal/ LRF –, com o objetivo de garantir o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal definida no § 1º do seu art. 1º, estabeleceu normas para a transição de término de mandato dos titulares dos Poderes, objetivando não prejudicar Administrações posteriores onerando seus orçamentos.

Com essa finalidade foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores das quais destaca-se a disposta em seu art. 42, que veda, nos dois últimos quadrimestres do exercício, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, denominada Lei de Crimes Fiscais, caracterizou como crime, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do referido art. 42 da LRF.

### **VII.8.2 – Metodologia**

Este Tribunal, através da Deliberação TCE-RJ nº 248/08 instituiu, no âmbito estadual e municipal, o módulo “Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), disciplinando o encaminhamento dos elementos pertinentes à análise do cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim dispoendo aquela deliberação, em seu art. 1º, §3º:

*§ 3º As informações integrantes do módulo “Término de Mandato” constituirão fonte oficial para análise, pelo Tribunal de Contas, do cumprimento das regras a serem observadas pelos agentes públicos no último ano integral do mandato, podendo, se necessário para fins da análise, serem utilizadas outras informações obtidas a partir dos dados disponíveis nos bancos de dados e demais fontes existentes neste Tribunal. (grifei)*

A metodologia, as tabelas utilizadas e a análise técnica foram apresentadas de forma mais detalhada pelo Corpo Instrutivo no preâmbulo intitulado ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101, objetivando dar transparência aos procedimentos adotados por este Tribunal, estando acostada às fls. 1091/1098.

Dessa forma, procedeu-se ao exame quanto à observância do estabelecido no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

### **VII.8.3 – Análise dos resultados**

#### **VII.8.3.1 – Aspectos formais**

Foram encaminhadas, intempestivamente, as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato, somente em relação aos dados do Fundo Especial da Secretaria de Ordem Pública.

Assim, considerando a atual estrutura administrativa do Município, verificou-se o encaminhamento dos dados relativos ao Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 de todas as Unidades Gestoras.

#### **VII.8.3.2 – Dos resultados**

##### **VII.8.3.2.1 – Contratos formalizados**

Foi apresentado, no relatório de Contratos, relativo aos contratos e seus aditivos vigentes independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, o valor total contratado de **R\$ 15.496.796,25** (Planilha: “Contratos Formalizados a partir de 01/05/2016” gravada na mídia digital - CD, fl. 1.083), dos quais **R\$ 5.576.327,30** foram empenhados, não sendo nenhum montante considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

##### **VII.8.3.2.2 – Restos a Pagar de Empenhos emitidos após 01/05/2016**

Foram apresentados os Restos a Pagar de Empenhos efetuados após 01/05/2016. Em análise da tabela informada pelo Município por meio do Sistema

SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 verificou-se o preenchimento dos campos, conforme destacado na mesma.

No Relatório de Restos a Pagar de Empenhos emitidos após 01/05/2016 (registrado em CD, fl. 1.083), verificou-se os valores totais inscritos em RP Processado de R\$ 1.733.670,25 e em RP Não Processado de R\$ 10.519.679,51 sendo o montante de R\$ 50.000,00 considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, devido à inconsistência dos valores referentes aos Restos a Pagar emitidos a partir de 01/05/2016 registrados no Sistema SIGFIS/Del. 248, conforme planilha: “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2016” (gravada na mídia digital - CD, fl. 1.083), uma vez que o município registra somente R\$ 12.253.350,26 de restos a pagar, quando na realidade existe um total de restos a pagar na ordem de R\$ R\$ 28.059.681,42, conforme valores consignados no Balanço Financeiro Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (R\$ 3.858.186,40 – Restos a Pagar Processados e R\$ 24.201.495,02 – Restos a Pagar Não Processados, totalizando R\$ 28.059.681,42), fls. 876/877, como Obrigações de Despesas Contraídas, será utilizada a diferença entre o valor total de restos a pagar registrado no Balanço Financeiro Consolidado (R\$ 28.059.681,42) e o montante já considerado pelo município na planilha: “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2016” (R\$ 12.303.350,26), incluindo também o montante considerado pelo município no cômputo do “total das obrigações contraídas” – R\$ 50.000,00), que monta em R\$ 15.756.331,16.

#### **VII.8.3.2.3 – Despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar**

Não houve registros de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar.

#### **VII.8.3.2.4 – Reconhecimento/Confissão de Dívidas**

Não houve registros de atos e/ou Termos de Reconhecimento ou Confissão de Dívida, Ajuste de Contas ou similares, referentes a despesas que

não foram processadas em época própria, não integralmente pagas, empenhadas ou não informadas pelo Município.

#### VII.8.3.2.5 – Avaliação do art. 42

Inicialmente procedeu-se à verificação da consonância das disponibilidades financeiras e dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas nos dados obtidos pelo Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 com os dados contábeis, conforme apontado na análise efetuada adiante.

Tal comparação visa resguardar a real capacidade de pagamento apresentada pelo Município, bem como seu endividamento de curto prazo, evitando-se distorções por ausência de registros no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08.

#### VII.8.3.2.5.1 – Das disponibilidades financeiras

Efetuu-se, a seguir, a comparação entre os valores das disponibilidades financeiras registradas no demonstrativo contábil – **Balanco Patrimonial** e os dados lançados pelo Município no Sistema SIGFIS/Del. 248/08:

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	29.653.912,03
(B) Regime Próprio de Previdência	1.004.239,80
(C) Câmara Municipal	116.453,14
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	2.321.042,82
<b>(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)</b>	<b>26.212.176,27</b>
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 1083)	25.018.029,33
<b>(G) Diferença (E-F)</b>	<b>1.194.146,94</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 879/885, 891, 893 e 895, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 937/938, 943/945 e 950, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 380/382, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1054/1055, e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1082.

**Nota:** devido à inconsistência no total do ativo do Balanço Patrimonial Consolidado foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e na conta Aplicações Financeiras no Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 879/885.

Conforme se observa, apurou-se divergência entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08.

Desta forma, na análise, utilizou-se o valor apurado **ajustado** com base nos dados da Contabilidade da Prefeitura Municipal – R\$ 26.212.176,27, uma vez que a opção, sempre que possível, é pela utilização das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Contudo, a divergência de **R\$ 1.194.146,94** será considerada como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

#### VII.8.3.2.5.2 – Dos encargos e despesas compromissadas a pagar

Quanto aos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar, efetuou-se a comparação entre os valores registrados no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo Município no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08, a saber:

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	62.239.945,92
(B) Regime Próprio de Previdência	1.771.511,25
(C) Câmara Municipal	108.811,77
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	101.717,01
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	15.756.331,16
<b>(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)</b>	<b>44.501.574,73</b>
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 1083)	29.339.305,22
<b>(H) Diferença (F-G)</b>	<b>15.162.269,51</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 879/885, 891, 893 e 895, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 937/938, 943/945 e 950, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 380/382, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1054/1055, e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 1082.

**Nota 1:** o Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado equivale ao somatório do valor registrado na conta "Restos a Pagar Processados e não Processados" evidenciado no Balanço Financeiro e/ou Orçamentário de cada unidade gestora, bem como do montante consignado no passivo financeiro do Balanço Patrimonial de cada unidade gestora, conforme destacado a seguir:

Unidade Gestora	Fonte - R\$	Passivo Financeiro - R\$	Fls.
Prefeitura	Balanco Patrimonial	49.817.983,88	909/912 e 918
Câmara	Balanco Patrimonial	108.811,77	937 e 944
Instituto de Previdência	Balanco Patrimonial	1.771.511,25	380/382
Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social	Sem movimentação		
Fundo Municipal de Conservação Ambiental	Balanco Patrimonial	3.515,22	356/358 e 354/355
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e da Adolescência	Balanco Patrimonial	1.995,64	402/404 e 400/401
Fundo Municipal de Assistência Social	Balanco Patrimonial	154.964,76	956/957 e 962/964
Fundo Municipal de Saúde	Balanco Patrimonial	10.378.369,20	989/991 e 996/998
Centro de Estudos Jurídicos – CEJUR	Balanco Financeiro e Balanco Orçamentário	2.794,20	473, 471/472 e 467/470
Fundo Especial da Secretaria de Ordem Pública	Balanco Patrimonial	0,00	495/498, 487/490 e 491/493
Fundo Municipal do Idoso	Sem movimentação		
<b>Total</b>		<b>62.239.945,92</b>	

Conforme demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del. nº 248. Dessa forma, será utilizado o valor apurado ajustado com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal R\$ 44.501.574,73, uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Sendo assim, a divergência de **R\$ 15.162.269,51** será considerada como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08, consignados na planilha de fls. 1082, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido no art. 42 da LRF, o Corpo Instrutivo, em sua análise às fls. 1145v/1149v apurou o seguinte resultado:

<b>Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016</b> <b>(A)</b>	<b>Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016</b> <b>(B)</b>	<b>Disponibilidade de Caixa 31/12/2016</b> <b>C = (A-B)</b>
26.212.176,27	44.501.574,73	-18.289.398,46
<b>Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016</b> <b>(C)</b>	<b>Total das Obrigações de Despesas Contraídas</b> <b>(D)</b>	<b>Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF</b> <b>E = (C-D)</b>
-18.289.398,46	15.756.331,16	<b>-34.045.729,62</b>

**Fonte:** item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados - Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 1082.

**Nota:** composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		15.756.331,16	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 1083)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	0,00		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	15.756.331,16		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	0,00		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

Diante da constatação de que o Poder Executivo **não observou** o estabelecido no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, apontando, em 31/12/2016, **uma insuficiência de caixa de R\$ 34.045.729,62**, tal fato foi considerado, tanto pelo Corpo Instrutivo quanto pelo MP, como motivador para a emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das presentes Contas.

Entretanto, em atendimento à publicação em Pauta Especial, o jurisdicionado, por meio da Doc. TCE-RJ nº 30.247-3/17, apresentou suas razões de defesa, as quais foram consideradas improcedentes pelo Corpo Instrutivo, conforme trecho de sua análise às fl.1.240, e a seguir transcrito, sendo acompanhado pelo MP em seu posicionamento:

**Análise:** conforme análise efetuada quanto à Irregularidade de nº 2, verifica-se que o Balanço Patrimonial encaminhado, à fl. 1231 apresenta valores praticamente idênticos ao demonstrativo considerado na análise desta Coordenadoria, à fl. 885, com pequenas diferenças na totalização do Ativo (R\$7.221,80) e Passivo (R\$570,88). Ademais, o demonstrativo apresentado à fl. 1231 não está subscrito pelas autoridades competentes.

*Isto posto, em face da ausência de fatos novos na resposta apresentada pelo jurisdicionado, entende-se deva ser reafirmada a análise original efetuada por esta Coordenadoria às fls. 1145v/1149v, sendo esta Irregularidade mantida na conclusão da instrução.*

Entendo oportuno ressaltar que o descumprimento do art. 42 da LRF poderá caracterizar crime contra as finanças públicas, tipificado no art. 369-C do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), com a redação dada pelo art. 2º da Lei Federal nº 10.028/2000. Dessa forma, acompanhando o Corpo Instrutivo e o douto Ministério Público Especial, na conclusão deste Relatório apresentarei proposta pela expedição de ofício ao Ministério Público Estadual para ciência e adoção das medidas que entender cabíveis.



## VIII – DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

### VIII.1 – *Royalties* do petróleo

#### VIII.1.1 – Considerações iniciais

Os royalties do petróleo são compensações financeiras (art. 20, §1º da C.F.) pagas pelos concessionários, cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo e/ou gás natural, incluindo-se, também, os contratos que estão na fase de exploração ou realizando testes de longa duração. O valor arrecadado é distribuído entre Estados, Municípios, Comando da Marinha e Ministério de Ciência e Tecnologia, nos termos dos arts. 47 a 49 da Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dos critérios definidos pelo Decreto Federal nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.

De acordo com o art. 27, § 3º, da Lei Federal nº 2.004, de 03/10/1953 – Lei do Monopólio do Petróleo –, cuja redação foi alterada pelo art. 7º da Lei Federal nº 7.525, de 22/07/1986, os recursos recebidos a título de royalties do petróleo deveriam ser aplicados, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Outra importante disposição sobre a matéria encontra-se no art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelo art. 3º da Lei Federal nº 8.001/90, que veda a aplicação dos recursos no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Entendo oportuno destacar o art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89 com a redação dada pela Lei nº 8.001, de 13/03/1990, que assim determina:

*Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a*

aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (grifei)

Merece enfatizar, também, que a Medida Provisória nº 1.977-21/2000 – convertida na Lei Federal 10.195/01 – alterou, novamente o art. 8º da Lei nº 7.990/89, introduzindo os §§ 1º e 2º, para excluir da vedação constante do *caput* o pagamento de dívida com a União e suas entidades e para permitir a utilização dos recursos na capitalização de Fundos de Previdência.

Posteriormente, a Lei Federal nº 12.858, de 29/09/2013, alterou, mais uma vez, § 1º do art. 8º da Lei nº 7.990/89, passando a excluir da vedação constante do *caput* o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades e o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, especialmente na Educação Básica pública em tempo integral, inclusive as relativas ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Neste momento, entendo oportuno enfatizar que o meu entendimento é no sentido de que, ao permitir a utilização dos recursos dos Royalties para o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, especialmente na Educação Básica pública em tempo integral, foi em acréscimo ao mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal, ou seja, não fazem parte da base de cálculo desse percentual, calculado sobre as receitas de IMPOSTOS arrecadados e transferidos, e os Royalties não são considerados impostos.

Portanto, o art. 8º da Lei nº 7.990, de 28/12/1989, veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no quadro permanente de pessoal (grifei), exceto pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, e no pagamento da dívida, (grifei) excetuando o pagamento de dívida com a União, de acordo com a Lei Federal nº 12.858/13, bem como a capitalização de Fundos de Previdência, conforme Lei Federal nº 10.195/01.

Por outro lado, a Lei Federal nº 9.478, de 06/08/1997 – Lei do Petróleo –, dispondo sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, em seu art. 83 revogou expressamente a Lei nº 2.004/53.

Dessa forma, todos os dispositivos legais que alteravam o § 3º do art. 27 da Lei nº 2.004/53, também foram revogados. É o caso do art. 7º da Lei nº 7.525/86, que deu nova redação ao § 3º do art. 27 da Lei nº 2.004/53, impondo limitações à aplicação dos recursos.

Igualmente, a Lei Federal nº 9.478/97 definiu, ainda, o critério para distribuição dos royalties do petróleo para a **parcela que exceder a 5%** da produção e a **Participação Especial** sobre a produção.

No entanto, a Lei Federal nº 9.478/97 não faz menção alguma acerca dos setores em que os recursos dos royalties do petróleo devam ser aplicados, e, do mesmo modo, não faz referência alguma sobre vedações.

Assim, no que diz respeito ao percentual de 5% referente à Participação Especial, é pacífico o entendimento sobre o art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, no que se refere à proibição para pagamento de pessoal permanente com recursos dos royalties. Todavia, o excedente aos 5% e a Participação Especial sobre a produção, não são matérias definidas e consolidadas – daí ensejando debates, com inúmeras teses sobre vedações, inclusive neste Tribunal de Contas, onde a maioria dos Conselheiros defende que, não estando expressa na Lei Federal nº 9.478/97, não há vedação para pagamento de pessoal com recursos do excedente da produção e da Participação Especial, enquanto que a minoria é contrária a esse entendimento e defende que deva ser aplicado o art. 8º da Lei Federal nº 7.990/89, uma vez que não consta do texto da Lei Federal nº 9.478/87, expressamente, dispositivo que permita tais despesas.

Entendo oportuno enfatizar que o posicionamento da minoria para o não pagamento de pessoal, enquadrável ou não nos termos das Leis 7.990/89 e 9.478/97, baseia-se no fato de serem FINITOS os recursos dos royalties e a sua utilização é incontrollável, o que provocará, inevitavelmente, um incremento nas folhas de pagamentos, deixando para os futuros Gestores um legado impagável.

Por outro lado, ao analisar mais detidamente pude observar que a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/97), ao estabelecer a forma de distribuição dos royalties entre seus beneficiários, não especificando em quais setores esses recursos devem ser aplicados, fez surgir a necessidade de uma efetiva fiscalização na sua

aplicação. Via de regra, investimentos "bem alocados" são os Investimentos efetuados em Educação, Saúde, Saneamento Básico, Infraestrutura, enfim, investimentos que poderiam estar numa Lei e que, sabidamente, são investimentos indutores e multiplicadores de DESENVOLVIMENTO, mas, mesmo que os recursos sejam gastos com tais investimentos, multiplicadores e indutores de desenvolvimento, repito, ainda assim, haverá PESSOAL para contratar e terceirizar, a curto ou médio prazo, quando ainda estará ocorrendo a maturação dos gastos geradores de desenvolvimento. Em resumo: Pessoal e Dívida fazem parte de um processo para o desenvolvimento econômico de uma região, de um estado ou de um país. Não são excludentes no processo de crescimento e desenvolvimento, são interdependentes e interagem entre si.

Dessa forma, "pagar pessoal" não precisa de proibições, mas sim de limites, como procuro esclarecer adiante.

Nesse sentido, a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) define que a despesa total de pessoal não poderá exceder a percentuais da Receita Corrente Líquida (RCL). Logo, sendo a receita dos *royalties* do petróleo integrante do cálculo da RCL, a medida que houver redução dessa receita em decorrência da diminuição dos recursos, que são FINITOS, deverá o Gestor, obrigatoriamente, para cumprimento da LRF, promover a redução das despesas com pessoal para adequar-se à Lei.

Assim, tendo em vista que a Lei de Responsabilidade Fiscal já estabelece regras para limitar gastos com Pessoal e, em respeito às decisões soberanas do Egrégio Plenário desta Corte de Contas, conforme consta dos processos TCE-RJ nºs 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, e 208.951-3/09 209.143-9/06, sou forçado a admitir a utilização do Excedente aos 5% e a Participação Especial dos *royalties* do petróleo para pagamento de pessoal, tendo em vista que, como demonstrado, os gastos com Pessoal estão limitados por percentuais incidentes sobre o total da Receita Corrente Líquida – art. 19 e 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

**VIII.1.2 – Repasse dos recursos dos royalties ao Município**

De acordo com os demonstrativos apresentados a movimentação dos recursos de royalties no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>8.630.521,11</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		1.934.050,25	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>6.696.470,86</b>	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	6.433.234,58		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	263.236,28		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>1.835.888,81</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>10.466.409,92</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>40.223,74</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>10.506.633,66</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 196/213, Portal da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, fls. 1085, e Portal da Transparência Brasil, fls. 1084.

Conforme verificado no demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 196/213, não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos Royalties previstos na Lei Federal nº 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na Educação e Saúde.

Foi constatado que o valor da transferência dos Royalties do Fundo Especial encontra-se registrado em menor montante no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 (R\$ 238.829,92), sendo o correto o valor de R\$ 263.236,28, conforme resumo do Portal de Transparência Brasil, acostado às fl. 1.084. Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

**VIII.1.3 – Aplicação dos recursos dos royalties**

A Administração Municipal informa que os recursos dos royalties foram aplicados nas seguintes despesas:

<b>DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES</b>		
<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>13.500.452,09</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	13.500.452,09	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>0,00</b>
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>13.500.452,09</b>

Fonte: Quadro F.1 às fls. 620 e demonstrativo contábil, fls. 622.

#### **VIII.1.4 – Apuração de utilização de recursos vedados pela legislação**

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município de SEROPÉDICA não aplicou recursos de royalties em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13.

Contudo, ainda que não tenha havido realização de despesas de pessoal com recursos dos royalties do petróleo, na forma vedada pela legislação vigente, entende-se que a utilização dos recursos dos *royalties* deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso e esteja direcionada às atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, sem prejuízo, contudo, do meio ambiente.

Nesse sentido, entendo indispensável e relevante incluir Recomendação, ao final deste Relatório, para que o Município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

### VIII.1.4.1 – Despesas por Função de Governo

O quadro a seguir apresenta a execução da despesa nas maiores Funções de Governo, no exercício de 2016, suportada com recursos dos *Royalties*, onde se verifica que o maior gasto foi realizado na Função **Urbanismo**:

Despesa na fonte ROYALTIES por Função		
FUNÇÃO	DESPESA EMPENHADA R\$	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
Urbanismo	11.271.241,77	83,49%
Transporte	1.515.619,83	11,23%
Educação	577.001,74	4,27%
Administração Geral	136.588,75	1,01%
<b>TOTAL</b>	<b>13.500.452,09</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Quadro F.2, fls. 621, e demonstrativo contábil, fls. 622.

### VIII.1.4.1 – Grau de Dependência

Considerando o valor recebido a título de royalties pelo Município de Seropédica, verifica-se que esses recursos representam 5,10% do total das receitas arrecadadas no exercício, como demonstrado no quadro a seguir:

Receita total (A) R\$	Receita de royalties (B) R\$	Receita sem royalties (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
206.196.586,36	10.506.633,66	195.689.952,70	5,10%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 196/213.

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

### VIII.2 – Controle Interno

O sistema de **Controle Interno** dos Poderes, cujo papel principal é fazer com que sejam observados, ainda na origem, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 da CF). A inobservância desse papel pode caracterizar conivência, sujeitando o responsável pelo Controle Interno às penalidades previstas em leis.

Cumprindo, ainda, destacar a importância do pronunciamento dos sistemas de Controle Interno de cada Poder, cujos princípios basilares para o seu estabelecimento originam-se, como é de amplo conhecimento, da Seção IX,

Capítulo I do Título IV da Carta Magna, realçando-se, por oportuno, tratar-se de matéria afeta à Organização dos Poderes, portanto, de imperativa – até condicional – observância para que se ponha em funcionamento, ao menos assim o preserve, a tão complexa Administração Pública.

As finalidades do Controle Interno, mantidos de forma integrada pelos Poderes, estão previstas no art. 74 da Constituição Federal.

Deve-se observar, também, que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de Controle Interno, conforme disposições inseridas no art. 59 e incisos.

Dessa forma, visando o aperfeiçoamento da atuação do controle do Município, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno com o objetivo de inibi-las no decurso do próximo exercício.

Assim, na conclusão deste Relatório, acompanhando a sugestão do Corpo Instrutivo e o douto Ministério Público Especial, incluirei Comunicação ao chefe do órgão de Controle interno para que tome ciência do exame realizado e adote as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram estas medidas.



## IX – CONCLUSÃO E VOTO

Diante do exposto e,

**Considerando**, com fulcro no art. 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a apreciação final da Câmara Municipal;

**Considerando** que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

**Considerando** que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara dos Vereadores não exime a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

**Considerando** que a Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

**Considerando** que as Contas de Governo do Prefeito, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil, foram elaboradas com observância das disposições legais pertinentes, exceto pelas Improriedades apontadas adiante;

**Considerando** que o gestor não alcançou o equilíbrio financeiro ao final da gestão, visando ao atendimento ao § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

**Considerando** que o Poder Executivo não cumpriu o disposto no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

**Considerando** que a aprovação política das Contas dos Gestores, pelos Vereadores, não tem como escopo extinguir a punibilidade do responsável, ou seja, o ato ilegal não pode ser transmudado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo;

**Considerando** que quando o Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constatar o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo, dará ciência imediata ao Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Vereadores;

**Considerando** que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas do Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, referentes ao exercício de 2016;

**Considerando**, ainda, que as Prestações de Contas de Governo são encaminhadas a este Tribunal em duas vias e que o processo referente à “Cópia da Prestação de Contas” contém informações necessárias para subsidiar as Contas de Ordenador de Despesas da Câmara Municipal, quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do art. 29-A da Constituição Federal e do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto e examinado no presente processo e seus anexos, considero as Irregularidades e Improriedades sugeridas adequadas, tendo em vista o descumprimento de dispositivos constitucional e legal, manifestando-me, desse modo, **PARCIALMENTE DE ACORDO** com Corpo Instrutivo e com o Ministério Público Especial junto a este Tribunal, sendo que minha parcial divergência refere-se:

Em relação à sugestão do Corpo Instrutivo:

- ✓ Entendo pertinente a inclusão da Improriedade 22, com a consequente Determinação, na forma proposta pelo Ministério Público Especial;
- ✓ Na Comunicação ao Controle Interno, seja acrescida de maiores exigências, na forma proposta pelo Ministério Público Especial;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, entendo pertinente a inclusão dos itens III.5, III.6 e III.7, com as consequentes Determinações, na forma proposta pelo Ministério Público Especial;
- ✓ Entendo pertinente a Determinação à SGE, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, que incluirei no item V do Voto.

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- ✓ Quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, entendo que o prazo deve ser a partir da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, de forma a permitir que o Município adeque-se à nova metodologia de cálculo, de forma a não prejudicar o já planejado pelo Governo para o exercício de 2018, na forma sugerida pelo Corpo Instrutivo;
- ✓ Quanto à metodologia adotada na apuração do percentual aplicado em saúde, tendo em vista que o cálculo do MPE não está alinhado com a 6ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, da Secretaria do Tesouro Nacional, válido para o exercício fiscal de 2016, mas, sim, com a 4ª edição do MDF que vigorou para o exercício de 2012, conforme evidenciei à fl. 1.280 deste Relatório.

Em relação ao sugerido pelo Corpo Instrutivo e proposto pelo Ministério Público Especial:

✓ Entendo oportuno incluir Comunicação ao atual Prefeito para que adote providências junto ao Regime Próprio de Previdência Social no sentido de que, anualmente, promova os cálculos atuariais da Previdência Municipal, conforme dispõe a Lei Federal nº 9.717/98.

✓ Entendo oportuno incluir Comunicação ao ex-Prefeito Municipal de Seropédica, responsável pelas presentes Contas, dando-lhe ciência desta decisão.

Dessa forma e diante dos fatos evidenciados,

**VOTO:**

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas do Governo do Município de Seropédica, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Alcir Fernando Martinazzo, em face das **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

### **IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES**

#### **IRREGULARIDADE N.º 1**

*Deficit* financeiro ocorrido no exercício de 2016, término do mandato, no montante de R\$ 34.045.729,62, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 1**

Observe o equilíbrio financeiro das contas municipais, em cumprimento ao disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

### **IRREGULARIDADE N.º 2**

O *deficit* financeiro do exercício de 2016 apurado na presente prestação de contas (R\$ 11.807.418,91) é inferior ao registrado pelo município no respectivo balancete do Fundeb (R\$ 20.547.529,05), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$ 8.740.110,14, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no art. 21 c/c o inciso I do art. 23 da Lei Federal nº 11.494/07.

### **DETERMINAÇÃO N.º 2**

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em atendimento ao art. 21 da Lei nº 11.494/07 c/c o inciso I do art. 23 da Lei Federal nº 11.494/07.

### **DETERMINAÇÃO N.º 3**

Providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 20.547.529,54, à conta do Fundeb, relativo ao *deficit* financeiro do exercício de 2016 registrado pelo município no balancete do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21.

### **IRREGULARIDADE N.º 3**

Não cumprimento dos ditames do art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, insuficiência de caixa no montante de R\$ 34.045.729,62.

### **DETERMINAÇÃO N.º 4**

Adotar as necessárias providências no sentido de atender ao disposto no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 ao final da gestão.

## **IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES**

### **IMPROPRIEDADE N.º 1**

Alguns demonstrativos contábeis foram encaminhados de forma incompleta ou inconsistentes.

### **DETERMINAÇÃO N.º 5**

Atentar para que nas próximas prestações de contas os demonstrativos contábeis (consolidado e de cada unidade gestora) sejam encaminhados de forma completa e consistentes, observando o disposto na 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, aprovado pela Portaria STN nº 700/14, de acordo com a Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 733/14.

### **IMPROPRIEDADE N.º 2**

Erro formal na indicação da Lei dos Orçamentos Anuais nos decretos nºs 1148, 1155, 1164, 1181, 1190, 1198, 1199, 1203, 1210 e 1212, ao constar a LOA do exercício de 2015, quando o correto seria especificar a LOA de 2016.

### **DETERMINAÇÃO N.º 6**

Observar a correta indicação da Lei dos Orçamentos Anuais nos decretos de abertura de créditos adicionais, em atendimento ao inciso IV do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96.

### **IMPROPRIEDADE N.º 3**

O valor do orçamento final apurado (R\$ 316.989.946,92), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$ 318.629.400,00).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 7**

Observar para que o orçamento final do município, com base nas publicações das leis e decretos de abertura de créditos adicionais, guarde paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre e com os demonstrativos contábeis consolidados, em face do disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 4**

– O valor da receita arrecadada registrada no Balanço Orçamentário Consolidado (R\$ 206.794.166,18) não guarda paridade com o valor registrado no Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado (R\$ 206.791.633,98).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 8**

– Observar a compatibilidade entre os valores da receita registrada nos diversos demonstrativos contábeis, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 5**

– A receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 206.794.166,16) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 198.843.600,00).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 9**

Observar a compatibilidade entre a receita registrada nos demonstrativos contábeis e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

### **IMPROPRIEDADE N.º 6**

Quanto à elaboração do orçamento acima da capacidade real de arrecadação demonstrada pelo município, colocando em risco o equilíbrio financeiro, uma vez que autoriza a realização de despesas sem a correspondente receita.

### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

Para que sejam utilizados critérios objetivos no planejamento do orçamento, com observação das normas técnicas e legais, considerando para tanto a evolução da receita nos últimos três anos, os efeitos das alterações na legislação, bem como qualquer outro fator relevante que possa impactar na arrecadação das receitas, em atendimento ao previsto no art. 12 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e no art. 30 da Lei Federal nº 4.320/64.

### **IMPROPRIEDADE N.º 7**

A despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 236.541.223,33) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 251.756.200,00).

### **DETERMINAÇÃO N.º 11**

Observar a compatibilidade entre a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

### **IMPROPRIEDADE N.º 8**

Foi apurado um patrimônio líquido de R\$ 74.384.233,56 na presente prestação de contas, enquanto o Balanço Patrimonial Consolidado registra um patrimônio líquido de R\$ 74.385.566,58.



**DETERMINAÇÃO N.º 12**

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 700/14.

**IMPROPRIEDADE N.º 9**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *deficit* previdenciário de R\$ 4.373.500,00, em desacordo com a Lei Federal nº 9.717/98.

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei Federal nº 9.717/98.

**IMPROPRIEDADE N.º 10**

A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$ 199.714.391,91) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$ 193.313.400,00).

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

Observar a compatibilidade entre a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis e o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

**IMPROPRIEDADE N.º 11**

O Poder Executivo ultrapassou o limite da despesa com pessoal no 2º quadrimestre de 2016, em desacordo com o estabelecido na alínea “b”, inciso III, art. 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

**DETERMINAÇÃO N.º 15**

Observar o cumprimento do limite da despesa com pessoal estabelecido na alínea “b”, inciso III, art. 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

**IMPROPRIEDADE N.º 12**

O valor total das despesas na função 12 – Educação evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO diverge do registrado pela contabilidade, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	95.851.902,82
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	91.763.610,71
<b>Diferença</b>	<b>4.088.292,11</b>

**DETERMINAÇÃO N.º 16**

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ nº 222/02.

**IMPROPRIEDADE N.º 13**

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 2016, em desacordo com art. 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do art. 50 da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
21/01/2016	198	Empenho ref. a pagamento de contrapartida, mês de outubro/2015, conforme o	Não aplicável	361	Próprios	235.744,49
14/07/2016	940	Empenho para pagamento de INSS, mês de dez/2015, conforme o processo 03910/2016.	Não aplicável	361	Próprios	189.994,24
<b>TOTAL</b>						<b>425.738,73</b>

**DETERMINAÇÃO N.º 17**

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos art. 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do art. 50 da Lei Complementar nº 101/00.

**IMPROPRIEDADE N.º 14**

Divergência de R\$ 2.878.644,01 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 112.063.744,01) 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 de 2016 (R\$ 109.185.100,00).

**DETERMINAÇÃO N.º 18**

Observar o correto registro das receitas nos relatórios da LRF e nos demonstrativos contábeis, em cumprimento ao art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64.

**IMPROPRIEDADE N.º 15**

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 19**

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 art. 212 da Constituição Federal, bem como no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12.

**IMPROPRIEDADE N.º 16**

Diferença de R\$ 1.554.817,18 entre o saldo final da movimentação de recursos do Fundeb apurado na presente prestação de contas e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil superior ao saldo apurado.

**DETERMINAÇÃO N.º 20**

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em atendimento aos preceitos da Lei nº 11.494/07.

**IMPROPRIEDADE N.º 17**

O valor total das despesas na função 10 – Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO diverge do registrado pela contabilidade, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	48.658.028,13
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	48.834.251,27
<b>Diferença</b>	<b>-176.223,14</b>

**DETERMINAÇÃO N.º 21**

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ nº 222/02.

**IMPROPRIEDADE N.º 18**

Quanto à não comprovação da realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, indicando que as mesmas não foram realizadas, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

**DETERMINAÇÃO N.º 22**

Para que o Executivo Municipal comprove a realização das audiências públicas promovidas pelo gestor do SUS, em obediência ao § 5º e *caput* do art. 36 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

**IMPROPRIEDADE N.º 19**

Divergência no valor de R\$ 1.194.146,94, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 26.212.176,27) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 25.018.029,33).

**DETERMINAÇÃO N.º 23**

Observar o registro de todas as disponibilidades financeiras no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

**IMPROPRIEDADE N.º 20**

Divergência no valor de R\$ 15.162.269,51, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 44.501.574,73) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ nº 248/08 (R\$ 29.339.305,22).

**DETERMINAÇÃO N.º 24**

Observar o registro de todos os encargos e despesas compromissadas a pagar no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

**IMPROPRIEDADE N.º 21**

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 nº 4.320/64.

### **DETERMINAÇÃO Nº 25**

Observar a correta apropriação dos recursos dos Royalties nos códigos de receita previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

### **IMPROPRIEDADE N.º 22**

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 26**

Adotar providências para estruturar o sistema de tributação do município, visando à eficiência e eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo município, em atendimento ao art. 11 da LRF.

### **RECOMENDAÇÕES**

#### **RECOMENDAÇÃO N.º 01**

Para que o município atente para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

#### **RECOMENDAÇÃO N.º 02**

Para que o município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

II – Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Seropédica, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das **Determinações e Recomendações** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de fatos semelhantes e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de sua missão institucional, prevista no art. 74 da CF/88, no art. 77 da Lei Federal nº 4.320/64 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas, além de **apresentar a análise individual do cumprimento das Determinações e Recomendações exaradas por este tribunal nas Contas de Governo**;

III – Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Anabal Barbosa de Souza, atual Prefeito Municipal de Seropédica, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das **Determinações e Recomendações** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas a ocorrência de fatos semelhantes, e, ainda que seja alertado:

1 – quanto ao *deficit* financeiro apurado na presente Prestação de Contas, no montante de **R\$ 34.045.729,62**, elabore um plano de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que mantenham o equilíbrio orçamentário e financeiro preconizado

pela Lei de Responsabilidade Fiscal de modo a não prejudicar, nas futuras gestões, a continuidade dos serviços públicos, alertando-o, desde já, de que o desequilíbrio financeiro no último ano de seu mandato, poderá ensejar a este Tribunal pronunciarse pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas pelo não cumprimento do § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

**2** – quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, a ser encaminhada esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editados pela STN, estendendo tal metodologia à apuração dos limites legais referentes à aplicação dos recursos do Fundeb.

**3** – quanto ao fato de que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com Ações e Serviços de Saúde que não tenham sido movimentadas pelo Fundo de Saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar Federal nº 141/12.

**4** – para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 20.547.529,54, à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21;



5 – para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no art. 24 da LCF 141/12;

6 - para encaminhar as presentes Contas ao Poder Executivo da União com vistas a consolidação nacional das contas dos entes da federação, realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, para elaboração do Balanço do Setor Público Nacional, tendo em vista que em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, não se verificou a respectiva remessa para cumprimento ao disposto no art. 51 da LRF. Acrescente-se, ainda, a necessária observância do prazo de envio das Contas do Município (30 de abril), nos próximos exercícios, para atendimento a Lei Fiscal;

7 – divulgar, amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a Prestação de Contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no art. 126 da Constituição Estadual e na forma do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

8 – adotar providências junto ao Regime Próprio de Previdência Social no sentido de que, anualmente, promova os cálculos atuariais da Previdência Municipal, conforme dispõe a Lei Federal nº 9.717/98.

**IV – Pela COMUNICAÇÃO** ao Sr. Alcir Fernando Martinazzo, ex-Prefeito Municipal de Seropédica e responsável pela presente Prestação de Contas de Governo Municipal, na forma prevista na Lei Orgânica do

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência do inteiro teor desta Decisão.

**V – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Governo, para ciência das Irregularidades e das Impropriedades apontadas nesta Prestação de Contas, e para as providencias que entender cabíveis;

**VI – por DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE para que:

**a)** aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de Contas de Governos Municipais, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência social e apurar sua repercussão nas referidas contas, inclusive no que diz respeito aos cálculos atuariais.

**b)** avalie a pertinência de realizar auditoria governamental no Município de Seropédica com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal.

**c)** considere, na análise das Contas de Governos Municipais, o resultado de eventuais Auditorias Governamentais realizadas no município, com repercussão no conteúdo dos assuntos tratados no relatório técnico.

**VII – Por DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral das Sessões - SSE para que:

**1 –** ao formalizar o decidido nos itens **II, III, IV e V**, faça acompanhar cópia digitalizada do Relatório e do Voto;

**2 –** remeta à Coordenadoria competente a segunda via do presente processo de Prestação de Contas, como forma de subsidiar a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas

da Câmara Municipal, quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do art. 29-A da Constituição Federal e do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Plenário,

GC-7, em / /2018.

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
RELATOR

## PARECER PRÉVIO

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, nos termos da Constituição do Estado e da Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990, e,

**CONSIDERANDO** que as Contas do Governo do Município de Seropédica, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Alcir Fernando Martinazzo, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações técnicas de natureza contábil, não foram elaboradas, integralmente, com a observância das disposições legais pertinentes;

**CONSIDERANDO** o minucioso e detalhado trabalho do Corpo Instrutivo que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo face das Irregularidades e das Impropriedades apontadas;

**CONSIDERANDO** que o douto Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, no mérito, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

**CONSIDERANDO** o exame a que procedeu a Assessoria Técnica do Relator que, no mérito, confirmou os fatos apontados pela Instrução e pelo Ministério Público Especial;

**CONSIDERANDO** que, nos termos da legislação em vigor, ficam ressalvadas de prévia quitação as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, em 09/08/2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, por maioria, deferiu a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos arts. 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000;

**CONSIDERANDO** que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, deferindo a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos arts. 56, *caput*, e

57, foram analisadas as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação no exame das Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2016;

**RESOLVE:**

Emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas do Governo do Município de Seropédica, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Alcir Fernando Martinazzo, em face das **IRREGULARIDADES** e das **IMPROPRIEDADES** apontadas no Voto do Conselheiro.

Plenário, de de 2018.

**MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN**  
PRESIDENTE INTERINA

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
RELATOR

Fui presente

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO