

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 ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN

2016

Prefeito: Marco Aurélio Sá P. Salgado



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 205.816-5/17

ORIGEM : PREFEITURA MUNICIPAL DE ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN

ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2016

GESTOR : Marco Aurélio Sá Pinto Salgado – Prefeito Municipal

PREFEITURA MUNICIPAL DE ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. SUGESTÃO DO CORPO INSTRUTIVO DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. VERIFICAÇÃO INICIAL DE CRIAÇÃO DE DESRESPEITO AO LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL. UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB ABAIXO DO MÍNIMO LEGALMENTE PREVISTO. SAÍDA DE RECURSOS DO FUNDEB SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO. DESRESPEITO AO LIMITE MÁXIMO DE REPASSE AO PODER LEGISLATIVO. OCORRÊNCIA DE DEFICIT FINANCEIRO EM FINAL DE MANDATO. NÃO CUMPRIMENTO DO ART. 42 DA LRF. SUGESTÃO DO MP DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM EMISSÃO DE EMPENHO E CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. PUBLICAÇÃO DE PAUTA ESPECIAL. CONCLUSÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. NÃO ACOLHIMENTO PELO CORPO INSTRUTIVO E PELO MP DAS RAZÕES DE DEFESA. 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 PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. 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 Engenheiro Paulo de Frontin, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Marco Aurélio Sá Pinto Salgado, encaminhada a este Tribunal de Contas para Emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no artigo 125, inciso I, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, 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 206.760-7/17 – em apenso, apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 01.06.2017.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal, de forma tempestiva, os documentos solicitados, constituindo o Doc. TCE-RJ nº 014.443-3/17 que, após análise consubstanciada no Relatório de fls. 933/991v, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas do Governo do Município de Engenheiro Paulo de Frontin, relativas ao exercício de 2016, em face das Irregularidades apontadas, com Comunicações e Expedição de Ofícios aos Ministérios da Educação, da Saúde e à Secretaria do Tesouro Nacional para Ciência de descumprimento de dispositivos legais e, ainda, ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências que entender cabíveis.

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

PAUTA ESPECIAL

Conforme previsto no § 3º do art. 123 do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 18 de agosto do corrente ano, iniciando o prazo para apresentação de Razões de Defesa e documentos por parte do Prefeito Municipal, Sr. Marco Aurélio Sá Pinto Salgado, responsável pela Prestação de Contas.

Em atendimento aos termos da referida publicação, o ex-Prefeito compareceu aos autos solicitando e obtendo Vista do processo e, posteriormente, apresentou, de forma tempestiva, no Protocolo Geral deste Tribunal, suas Razões

de Defesa e documentos constituídos no Doc. TCE/RJ nº 19.969-2/17, os quais foram remetidos pelo GAP ao meu Gabinete para prosseguimento.

Tendo em vista a apresentação de novos elementos encaminhados pelo responsável, em face das Irregularidades e Impropriedades apontadas pela Instrução e pelo douto Ministério Público Especial, o Plenário desta Corte, em Sessão de 19.09.2017, decidiu por Diligência Interna, para que o Corpo Instrutivo procedesse ao reexame da presente Prestação de Contas do Governo.

Atendida à Diligência Interna, retornaram os autos ao meu Gabinete, cujos Órgãos de Instrução deste Tribunal, após reexame, em face dos novos elementos apresentados, manifestaram-se às fls 1376/1389v, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo do Município de Engenheiro Paulo de Frontin, relativas ao exercício de 2016, em face das Irregularidades a seguir transcritas e das impropriedades apontadas, com Comunicações e Expedição de Ofícios aos Ministérios da Educação, da Saúde e à Secretaria do Tesouro Nacional para Ciência de descumprimento de dispositivos legais e, ainda, ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências que entender cabíveis.

IRREGULARIDADE N.º 1

Deficit financeiro no montante de R\$12.935.623,19, ocorrido em 2016, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IRREGULARIDADE N.º 2

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 1º quadrimestre de 2015, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2016 com estas despesas acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

IRREGULARIDADE N.º 3

Utilização de 92,91% dos recursos recebidos do Fundeb em 2016, restando a empenhar 7,09%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

IRREGULARIDADE N.º 4

Foi apurada uma diferença de R\$382.916,89 entre o saldo final da movimentação de recursos do Fundeb e o saldo financeiro conciliado,

apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na presente prestação de contas, o que representa a saída de recursos da conta do fundo sem a devida comprovação, descumprindo assim o disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

IRREGULARIDADE N.º 5

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$2.083.170,00, após descontado valor devolvido ao Poder Executivo, desrespeitou o limite máximo de repasse (R\$2.072.462,71) previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

IRREGULARIDADE N.º 6

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\$12.935.623,19.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas manifesta-se, no mérito, no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo, divergindo, porém, quanto aos aspectos evidenciados a seguir.

No que diz respeito à Improriedade e a Determinação apontadas pela Instrução quanto ao Resultado Financeiro do Exercício, entende o *Parquet* que deve ser considerada a seguinte Irregularidade 7, com a consequente Determinação:

IRREGULARIDADE Nº 7

O município realizou despesas de R\$ 9.593.112,75 sem a devida emissão de empenho, conforme assinalado em planilha “Despesas consideradas (art. 42)” (fonte: SIGFIS), gravadas em mídia digital (fl. 919), de forma que essas despesas não foram objeto de registros contábeis, e cancelou, sem justificativa neste processo, Restos a Pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 8.247,17. As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

DETERMINAÇÃO Nº 7

Observar as normas de execução orçamentária para as despesas públicas, bem como proceder ao registro contábil de todas as despesas realizadas pelo município, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, a Lei Complementar Federal nº 101/00, o Manual de contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Propõe o *Parquet* a inclusão da seguinte Improriedade 20, 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:

seja determinado que os próximos relatórios do órgão apresentem 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.

Propõe ainda que, na Comunicação ao atual Prefeito, no item 2, 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 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 os seguintes itens 4 e 6:

4 – *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;*

6 – *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 da seguinte Determinação à SGE:

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

a) avalie a pertinência de realizar auditoria governamental no Município de Engenheiro Paulo de Frontin com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal.

b) 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.

Registro, ainda, o cadastramento nesta Corte, de forma intempestiva – em 23/01/2018 – do Doc. TCE-RJ nº 1.654-3/18, contendo referência a memorial descritivo acerca das irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público Especial que ensejaram a sugestão de Parecer Prévio Contrário às Contas, o qual será considerado neste Voto como razões de defesa complementares do responsável.

Foi o processo publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado para continuação de julgamento.

É o Relatório.

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 artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 que, especificamente, no art. 56, estabelece que as Contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão Parecer Prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

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

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

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

2 – já quanto às Contas de Gestão (Prestação de Contas de Ordenador de Despesas) dos administradores e demais responsáveis do Poder Executivo, 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 a 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 artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – favorável ou contrário – à aprovação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, verificando o cumprimento dos dispositivos Constitucionais (Educação, Saúde, entre outros) e restrições previstas na Lei Federal nº 4320/64, 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 transmudado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo. Em razão disso, quando este Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constata o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, o procedimento adotado por esta Corte de Contas tem sido comunicar, imediatamente, o Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Parlamentares.

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

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

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

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

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

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

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

I.2.2 – Transgressões às Leis e à Constituição

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

I.2.2.1 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

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

I.2.2.2 – Sanções Fiscais – LRF

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

I.2.2.3 – Sanções Penais – LRF

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

I.2.3 – Escrituração

I.2.3.1 – Contabilidade Pública

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

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

I.2.3.2 – Consolidação das Contas Públicas

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

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

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

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

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

I.3 – Competência face a Lei de Responsabilidade Fiscal

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

O exame da atuação governamental, entretanto, não se esgota no exame da documentação enviada, recebendo subsídios dos diversos produtos da atuação deste Tribunal. É um trabalho realizado ao longo do exercício sob exame, seja por intermédio da análise de processos, tais como os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, seja por meio das Auditorias Governamentais e, ainda, de consultas ao Sistema de Informações Gerenciais – SIG – e ao Sistema Informatizado de Administração Financeira para Estados e Municípios – SIAFEM – da Administração Estadual.

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.

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

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

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

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

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

II.4 – Instrumentos de planejamento das ações de governo

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

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

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

Em reconhecimento 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).

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

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

II.4.1 – Plano Plurianual – PPA

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

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

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

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

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

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

II.4.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

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

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

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

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

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

particular, deverão estar atentos, 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 conterà os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, bem como a discriminação da Receita, de acordo com suas respectivas fontes, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, e Despesa, compreendendo todas as próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles, se devam realizar de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o Programa de Trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Pode conter autorização para Abertura de Crédito Adicional Suplementar. Deve ser ressaltado que a Lei de Responsabilidade Fiscal proibiu a realização de empréstimos por Antecipação de Receitas (ARO) no último ano do mandato.

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

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

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

Receitas Correntes para custear Despesas de Capital – ou descapitalizando – utilizando Receitas de Capital para custear Despesas Correntes.

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

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

II.5 – Receita Pública

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

II.5.1 – Estimativa da Receita

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

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

II.5.1.1 – Receitas Correntes

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

II.5.1.2 – Receitas de Capital

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

II.6.1.2 – Despesas de Capital

São despesas que resultam no acréscimo do patrimônio do Órgão ou Entidade que a realiza, aumentando, dessa forma, sua riqueza patrimonial. Despesas que diminuem a disponibilidade, sem afetar o patrimônio líquido, exceto quanto às transferências de capital. São as realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. As Despesas de Capital determinam uma modificação do patrimônio público através do seu crescimento, sendo, pois, economicamente produtivas. Dividem-se: I – Investimentos; II – Inversões financeiras; III – Transferências de Capital, observadas suas respectivas subdivisões. De acordo com a codificação constante em anexo à Lei nº 4.320, de 1964, as despesas de capital devem ser classificadas iniciando-se com o dígito “4”. Ex.: 4.1.0.0 = Investimentos. As Despesas de Capital não afetam o Patrimônio Líquido.

II.7 – Publicidade e Transparência Fiscal

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

III – INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

III.1 – Aspectos Formais

III.1.1 – Composição da Administração Municipal

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

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
✓ Prefeitura Municipal
✓ Câmara Municipal
✓ Fundo Municipal de Saúde
✓ Fundo Municipal de Assistência Social
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
Não possui

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, observando, nos dois casos, os limites individuais por poder para os gastos com pessoal: 54% da RCL para o Executivo e 6% da RCL para o Legislativo (no caso dos municípios). O não cumprimento dos limites de pessoal e de endividamento significará punição para o ente da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município), conforme previsto na Lei Complementar (LC) nº 101/2000. Para cada caso de descumprimento de limites existem prazos para adequação e o retorno aos limites, conforme definidos no art. 23 da LC nº 101/2000. O relatório deverá ser publicado até um mês após o encerramento de cada quadrimestre pelo chefe do Poder Executivo e pelos representantes do Poder Legislativo (presidente, membros da Mesa Diretora). Para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes é facultada a periodicidade semestral.

Conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município encaminhou a este Tribunal todos os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal do exercício de 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)

Em consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – SCAP deste Tribunal, constata-se a remessa dos seguintes instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município, referentes ao exercício de 2016, que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas do Governo.

DESCRIÇÃO	PROCESSO TCE-RJ Nº
Plano Plurianual – PPA	-----
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	810.905-3/15
Lei Orçamentária Anual – LOA	205.659-3/11

Verificou-se que, até a presente data, o Município não encaminhou, em processo próprio para exame deste Tribunal, a Lei do Plano Plurianual (PPA) que faz parte dos instrumentos de Planejamento Orçamentário relativos à competência de 2016. Entretanto, encaminhou cópia anexada às fls. 25/38.

III.1.3.1 – Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2014/2017, foi instituído pela Lei Municipal nº 1138, de 17 de dezembro de 2013, e definiu as prioridades estratégicas de Governo.

III.1.3.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Quanto às Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o exercício de 2016, foram estabelecidas através da Lei Municipal nº 1179, de 16 de setembro de 2015.

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 o exercício vigente e para os dois seguintes em termos financeiros, envolvendo Receitas, Despesas, resultados Nominal e Primário e montante da Dívida Pública, inclusive com memória e metodologia de cálculo, além da demonstração da evolução do

Patrimônio Líquido dos três últimos exercícios, da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência, da estimativa e compensação da renúncia de Receita e da margem de expansão das Despesas obrigatórias de caráter continuado.

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

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

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

- **Resultado Primário**

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

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

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

- **Resultado Nominal**

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

- **Dívida Pública**

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

A Dívida Pública classifica-se, segundo a Lei Federal nº 4320/64, 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 n.º 1195, de 29 de dezembro de 2015, estimou a Receita no valor de **R\$ 60.707.766,00** e fixou a Despesa em igual valor.

IV – CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS

IV.1 – Demonstrações Contábeis

De acordo com o artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 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.

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

Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo Município abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais foram devidamente confrontados com as cópias das demonstrações contábeis enviadas.

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.

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 n.º 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 Engenheiro Paulo de Frontin elaborou suas demonstrações contábeis observando as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Por fim, a análise individual das contas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, respectivamente, será efetuada nos processos de 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 Engenheiro Paulo de Frontin, para o exercício de 2016, aprovado pela Lei do Orçamento Anual nº 1195, de 29.12.2015, estimou a Receita e fixou a Despesa em **R\$ 60.707.766,00** contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus Fundos, Órgãos e Entidades vinculadas à Administração Direta.

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 4320/64, deve ser entendido como a diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos (especiais e extraordinários) e as operações de crédito a eles vinculadas e não-arrecadadas no exercício. Corresponde a **dinheiro em caixa**, disponível, proveniente de receita realizada, maior que a despesa, em exercícios anteriores. Portanto, são os recursos financeiros disponíveis que sobraram do exercício anterior e que estão demonstrados em seu Balanço Patrimonial.

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

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

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

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

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

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

O artigo 43, caput, da Lei Federal nº 4320/64, 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).

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

V.3 – Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2016 do Município de Engenheiro Paulo de Frontin o Poder Executivo foi autorizado a abrir Créditos Suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de **20%** do total do Orçamento.

A Lei Orçamentária do Município prevê exceções ao limite de 20% para abertura de Créditos Suplementares para atender insuficiências nas dotações orçamentárias destinadas a suprir insuficiência nas dotações para atender as Despesas de Pessoal, Encargos Sociais, Inativos e Pensionistas .

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

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

Em R\$	
DESCRIÇÃO	VALOR
Total da Despesa Fixada	60.707.766,00
Limite para abertura de Créditos Suplementares: 20%	12.141.553,20

FONTE: LOA fls.. 76/102

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 referencia o demonstrativo de Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais apresentada pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou quadro com as alterações orçamentárias no exercício,

autorizados pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de **R\$ 12.131.529,63**, encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, conforme, resumidamente, se demonstra:

Em R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
ALTERAÇÕES	FONTE DE RECURSOS	Anulação	11.714.226,95
		Excesso - Outros	429.248,91
		Superavit	488.531,11
		Convênios	0,00
		Operação de Crédito	0,00
(A) Total das Alterações			12.632.006,97
(B) Créditos não considerados (Exceções previstas na LOA)			500.477,34
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			12.131.529,63
(D) Limite autorizado na LOA			12.141.553,20
(E) Valor total dos créditos abertos acima do Limite da LOA = (D - C)			-----

Fonte: LOA – fls.76/102; relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls.22/23.

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

No que concerne aos Créditos Adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, tendo como referencia o demonstrativo de Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais apresentada pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou, à fls 938v, quadro demonstrativo, concluindo que a abertura de Créditos Adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido nas Leis Autorizativas, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

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:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superavit do Exercício Anterior	0,00
II - Receitas Arrecadadas	47.552.123,51
III - Total das Receitas Disponíveis (I+II)	47.552.123,51
IV - Despesas Empenhadas	48.715.110,16
V - Aporte Financeiro (extraorçamentário) ao Instituto de Previdência	0,00
VI - Total das Despesas Realizadas (IV+V)	48.715.110,16
VII - Resultado Alcançado (III-VI)	-1.162.986,65

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.674/676; Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 677/701.

Nota: O Município não possui RPPS.

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

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

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

V.4.3.1 – Abertura de Créditos Adicionais por SUPERAVIT FINANCEIRO

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

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

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

Verificou-se a abertura de créditos adicionais no montante de **R\$ 488.531,11**, tendo como Fonte de recursos o **Superavit Financeiro do exercício anterior**. A análise efetuada no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2015, Processo TCE-RJ nº 216.871-6/16 aponta a **inexistência** do superavit financeiro utilizado para a abertura dos Créditos Adicionais, **não observando**, a princípio, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, conforme demonstrado a seguir:

DECRETO	FLS.	VALOR – R\$
278/16	136; 164/168	64.724,88
279/16	135; 169/171	83.913,78
295/16	125; 181/212	339.892,45
(A) TOTAL DE CRÉDITOS ABERTOS		488.531,11
(B) DEFICIT FINANCEIRO EXISTENTE EM 2015		(1.459.756,32)

Entretanto, observou-se que os Decretos de Abertura de Créditos Adicionais, no montante de **R\$ 488.531,11**, tendo como recurso o Superavit Financeiro, discriminam as respectivas **Fontes**. Assim, efetuou-se a análise visando à comprovação da existência do superavit financeiro nas respectivas Fontes de recursos.

A análise evidenciada nos quadros a seguir **comprova** a existência de Superavit Financeiro **suficiente** para a abertura dos Créditos Adicionais, **observando**, assim, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL			
Fonte utilizada	Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
Salário educação	278/16	136; 164/165	64.724,88
(A) Valor total de decretos abertos			64.724,88
(B) Resultado financeiro apurado na fonte			64.724,88

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls.22/23.

UNIDADE GESTORA: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE			
Fonte utilizada	Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
PNATE	279/16	135; 169,171	83.913,78
(A) Valor total de decretos abertos			83.913,78
(B) Resultado financeiro apurado na fonte (fls. 170/171)			83.913,78

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls.22/23.

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL			
Fonte utilizada	Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
Próprio	295/16	125; 181/212	339.892,45
(A) Valor total de decretos abertos			339.892,45
(B) Resultado financeiro apurado na fonte			1.171.114,80

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls.22/23.

Nota: foram encontradas inconsistências no quadro B, apresentando a Fonte de Recursos Próprios e contas vinculadas para compor o somatório das disponibilidades. Destaca-se, ainda, que as conciliações às fls. 187/211 apresentam apenas o número da conta, sendo omitido o nome da conta. Desta forma, foi considerada apenas a Unidade Gestora Prefeitura e a Fonte Recursos próprios para análise. Em consulta a Prestação de Contas de 2015, Processo TCE RJ nº 215.871-/16, foi verificado no Balanço Patrimonial da Prefeitura, fls. 186, que havia um superávit de R\$1.171.114,80 na conta ordinária.

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

V.4.2.1.1.1 – Fonte Convênios

Os créditos adicionais abertos pela Fonte Convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da Fonte no ato da abertura do crédito. Conforme consta no quadro elaborado à fl. 938v do item 4.2 da Instrução, a abertura de créditos pela Fonte Convênios totalizou R\$1.517.679,97.

V.4.2.1.1.2 – Fonte Excesso - Outros

Conforme evidenciado no quadro a seguir, verificou-se que foi aberto Crédito Adicional no montante de R\$429.248,91, utilizando como fonte excesso de arrecadação:

FONTE – EXCESSO DE ARRECAÇÃO – OUTROS		
Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
316/16	113	429.248,91

Fonte: relação dos decretos encaminhada pelo município – fls. 23.

Observou-se que no decreto de abertura de créditos por excesso de arrecadação, no valor total de R\$429.248,91, foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, em conformidade com o previsto no artigo 43, § 3º da Lei Federal n.º 4.320/64. Dessa forma, considera-se atendido o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, quando da abertura dos créditos adicionais.

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\$ 63.143.225,99**, representando um acréscimo de **4,01%** em relação ao Orçamento inicial.

Tendo como referência a relação encaminhada de Decretos de Abertura de Créditos, elaborou-se o seguinte demonstrativo das alterações no Orçamento:

		Em R\$
DESCRIÇÃO		VALOR
(A) ORÇAMENTO INICIAL		60.707.766,00
(B) Alterações:		14.149.686,94
Créditos Suplementares	12.632.006,97	
Créditos Especiais	1.517.679,97	
(C) Anulações de Dotações		11.714.226,95
ORÇAMENTO FINAL APURADO (A+B-C)		63.143.225,99
Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64		63.143.225,99
DIVERGÊNCIA ENTRE O ORÇAMENTO APURADO E OS REGISTROS CONTÁBEIS		0,00
Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016		63.118.226,00
DIVERGÊNCIA ENTRE O ORÇAMENTO APURADO E O RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		24.999,99

Fonte: Anexo 11 Consolidado - fls. 224/250 e Anexo I do RREO do 6º Bimestre/2014

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\$ 47.552.123,51**, portanto, abaixo da previsão que era de **R\$ 60.707.766,00**, gerando, em consequência, uma variação negativa de **R\$ 13.155.642,49**, que representa um decréscimo de **21,67%** 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 R\$	Arrecadação R\$	Variação	
			R\$	Percentual
Receitas Correntes	60.706.766,00	47.509.543,51	-13.197.222,49	-21,74%
Receitas de Capital	1.000,00	42.580,00	41.580,00	4158,00%
Receita Intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	-
Total	60.707.766,00	47.552.123,51	-13.155.642,49	-21,67%

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls.76/102 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676.

Nota: 1 - No valor das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

A Receita Arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis, no valor de R\$ 47.552.123,51, não apresenta divergência do consignado no Anexo 10 da Lei Federal nº 4320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

O Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma receita arrecadada de R\$ 47.214.837,50, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

VI.1.1.1 – Análise da insuficiência da arrecadação

O Município arrecadou somente **78,33%** 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	60.707.766,00	47.552.123,51	78,33%

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls.76/102 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676.

Tal fato poderia ser justificado, entre outros, pela frustração de arrecadação da receita prevista, decorrente de um desempenho da economia nacional muito abaixo do esperado, o que reduziria, sensivelmente, os repasses financeiros federal e estadual, ou da falta de planejamento e de critérios técnicos quando da elaboração do orçamento, resultando, neste caso, na superestimação da receita.

Em simples análise histórica do desempenho da arrecadação do Município nos últimos três exercícios, observa-se que a receita arrecadada nesse período já sinalizava a improbabilidade do alcance da receita prevista na LOA para o exercício de 2016, conforme demonstrado a seguir:

RECEITAS ARRECADADAS				
Descrição	2012	2013	2014	2015
Valor - R\$	52.826.853,09	52.622.157,91	54.467.304,41	48.796.048,17
Varição em relação ao exercício anterior	-	-0,39%	3,51%	-10,41%

Fonte: Prestações de Contas de Governo, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16.

Nota: Receitas arrecadadas em 2012, 2013, 2014 e 2015 atualizadas pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, respectivamente, 1,331347399, 1,2562464129, 1,1842217123 e 1,1239648107.

Pelo demonstrado, observa-se que o comportamento da receita efetivamente arrecadada variou entre -0,39%, 3,51% e -10,41% enquanto o crescimento projetado na Lei Orçamentária estimou um aumento de receita na ordem de 24,41%, conforme se verifica no quadro a seguir:

ORÇAMENTO		
Receita prevista na LOA para 2016 R\$ (A)	Receita arrecadada em 2015 R\$ (B)	Crescimento estimado em relação à receita do exercício anterior (A/B)
60.707.766,00	48.796.048,17	24,41%

Fonte: LOA, fls.76/102 e Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE n.º 215.871-5/16.

Nota: Receita arrecadada em 2015 atualizada pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ = 1,1239648107.

Pelo evidenciado, constata-se a ausência de critérios objetivos no planejamento do orçamento do exercício de 2016, caracterizando o descumprimento do artigo 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, bem como do artigo 30 da Lei Federal n.º 4.320/64, *in verbis*:

LRF:

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

LF n.º 4.320/64:

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Ressalta-se que tal procedimento, por um lado, coloca em risco o equilíbrio das contas públicas, tendo em vista que autoriza a realização de despesas sem a correspondente fonte de financiamento, por outro, possibilita a ocorrência de elevadas economias orçamentárias, que podem ser utilizadas como forma de demonstrar uma gestão prudente, quando na realidade indica uma falta de planejamento por parte do Município.

Dessa forma, conclui-se que o orçamento para o exercício de 2016 foi superestimado, não observando a legislação vigente, sendo tal fato 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 (A)	N.º de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
47509.543,51	13.521	3.513,76

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676 e IBGE *apud* Decisão Normativa n.º 157/2016 – TCU, fls. 915/916.

Na 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 40ª 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
3.177,76	2.462,41	10.015,52	910,81	40ª

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e banco de dados da CGM.

No que refere à receita tributária diretamente arrecadada pelo Município: IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, dívida ativa, multa e juros, com base nas receitas arrecadadas em 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 85ª 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
158,74	627,04	3.878,39	100,92	85ª

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 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 **4,53%** em relação à Receita total, percentual inferior ao apurado no exercício anterior.

Além das receitas arrecadadas em decorrência do seu poder de tributar, o Município recebeu transferências no montante de R\$ 44.372.087,72. As Receitas de Transferências constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, respondendo, no caso em análise, por **93,31%** da Receita total do exercício de 2016, percentual inferior ao apurado em 2015 que foi de **93,79%**.

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

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
Descrição	Valor arrecadado em 2016 R\$	Evolução das Receitas em relação à Receita Total	
		2016	2015
Receitas Tributárias	2.154.342,22	4,53%	4,54%
Receitas de Transferências	44.372.087,72	93,31%	93,79%
Outras Receitas	1.025.693,57	2,16%	1,67%
(-) Deduções da Receitas – outras	0,00	0,00%	0,00%
Receita Total	47.552.123,51	100,00%	100,00%
(-) Receitas Intraorçamentárias	0,00	-----	-----
Receita Efetivamente Arrecadada	47.552.123,51	-----	-----

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.674/676 e Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16.

Nota: nas receitas de transferências já estão consideradas as deduções para o FUNDEB.

Receitas (deduções)	Valor – R\$
Transferências	50.431.949,03
(-) FUNDEB	(6.059.861,31)
Valor líquido	44.372.087,72

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.

Verificou-se uma dedução do saldo da Dívida Ativa na ordem de **16,42%** em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

DÍVIDA ATIVA		
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR - 2015 (A)	SALDO ATUAL - 2016 (B)	VARIAÇÃO % C= B/A
R\$ 1.273.592,22	R\$ 1.064.527,41	-16,42%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 773/778.

O valor cobrado no exercício de 2016 representou, somente, **16,42%** do saldo existente em 2015, como segue:

DÍVIDA ATIVA – COBRANÇA		
SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR - 2015 (A)	VALOR ARRECADADO EM 2016 (B)	EM % C= B/A
R\$ 1.273.592,22	R\$ 209.064,81	16,42%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676.

Foi encaminhado relatório evidenciando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas foram detalhadas às fls. 592.

VI.1.2 – Renúncia de Receitas

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

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

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

VI.1.4 – Receitas de competência do Município

As receitas de competência tributária diretamente arrecadadas pelo Município em comparação ao total da Receita Corrente, excluídas as do Regime Próprio de Previdência, representaram **5,17%** do total, como demonstrado:

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Valor (R\$)
1112.01.00 - ITR diretamente arrecadado	0,00
1112.02.00 – IPTU	400.061,52
1112.04.00 – IRRF	776.913,94
1112.08.00 – ITBI	83.486,10
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	866.600,81
1120.00.00 - Taxas	27.279,85
1130.00.00 - Contribuição Melhoria	0,00
1230.00.00 - Contribuição de Iluminação Pública – COSIP	58.770,40
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
1911.00.00 - Multa e juros de mora dos tributos	34.586,39
1913.00.00 - Multa e juros de mora da dívida ativa dos tributos	76.494,27
1931.00.00 - Dívida ativa de tributos	132.570,54
(A) Subtotal	2.456.763,82
(B) Deduções da Receita	0,00
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	2.456.763,82
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS	47.509.543,51
(E) Percentual alcançado (C/D)	5,17%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676.

Da análise do Relatório detalhado às fls. 592, evidenciando as medidas 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 e 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 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, tal fato será incluído como impropriedade nº 20 e determinação nº 27. Assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Engenheiro Paulo de Frontin 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 **77,15%** dos Créditos autorizados, resultando uma economia orçamentária de R\$ 14.428.115,38, 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)
Despesas correntes	52.952.196,00	58.684.815,71	46.477.942,24	45.286.880,93	44.996.277,81	79,20%	12.206.873,47
Despesas capital	7.755.570,00	4.458.410,28	2.237.168,37	1.694.583,78	1.694.583,78	50,18%	2.221.241,91
Despesa intraorçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	0,00
Total	60.707.766,00	63.143.225,99	48.715.110,61	46.981.464,71	46.690.861,59	77,15%	14.428.115,38

Fonte: Dotação inicial: LOA, fls. 76/102, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 677/701 e Balanço Orçamentário, fls. 702/704.

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 n.º 4320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

Verificou-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016, registra uma despesa empenhada de R\$ 49.178.179,00, divergente, portanto, com a evidenciada nos demonstrativos contábeis.

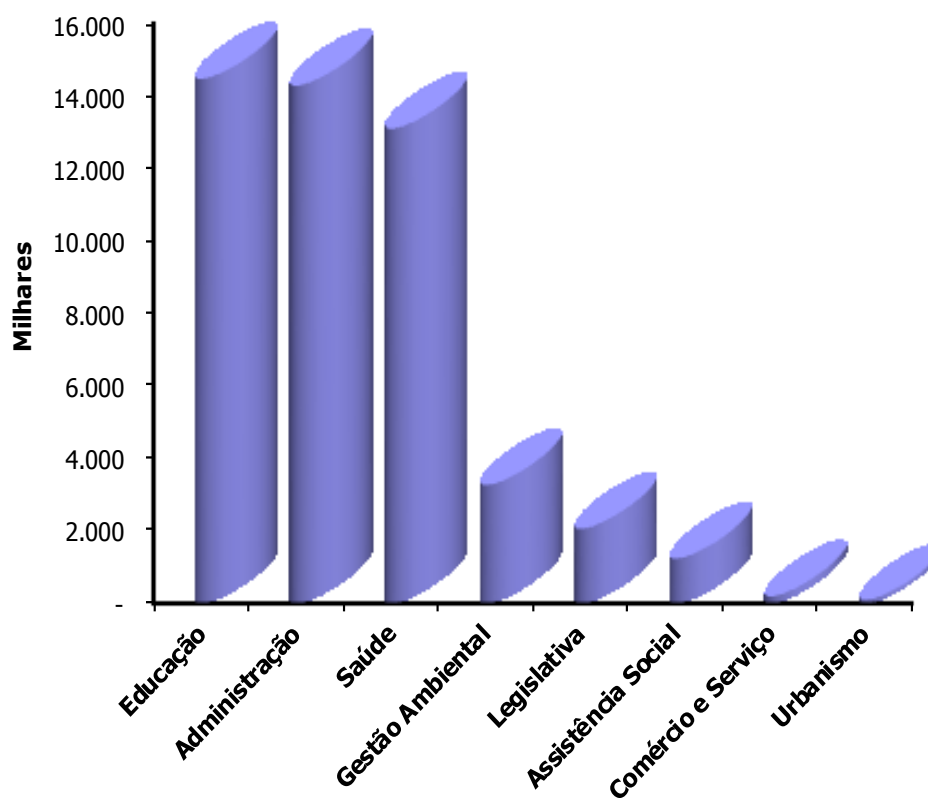
Tal fato será considerado como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Relatório.

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	14.469.590,71	29,70%
04	Administração	14.285.246,16	29,32%
10	Saúde	13.094.997,63	26,88%
18	Gestão Ambiental	3.261.240,05	6,69%
01	Legislativa	2.056.117,67	4,22%
08	Assistência Social	1.231.256,40	2,53%
23	Comércio e Serviço	190.780,64	0,39%
15	Urbanismo	93.891,45	0,19%
13	Cultura	31.989,90	0,07%
TOTAL		48.715.110,61	100,00%

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 672/673.

**Principais Despesas
por Função de Governo**

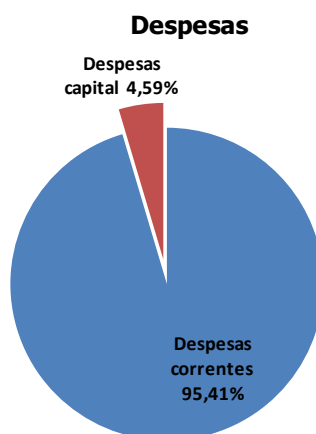


VI.2.3. – Das Despesas Correntes e de Capital

As Despesas Correntes representaram **95,41%** das despesas totais executadas no exercício de 2016, e as Despesas de Capital **4,59%**, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS EXECUTADAS			
Descrição	Valor - R\$	% Em Relação ao Total	
		2016	2015
Despesas Correntes	46.477.942,24	95,41%	97,38%
Despesas de Capital	2.237.168,37	4,59%	2,62%
Despesa Total	48.715.110,61	100,00%	100,00%

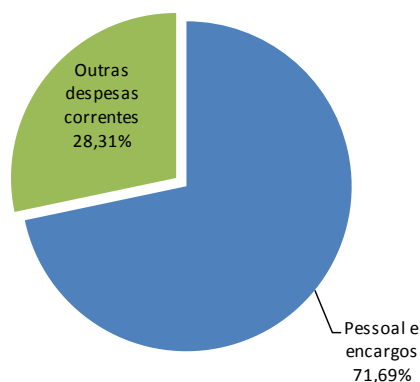
Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e Balanço Orçamentário, fls. 702/704.



Do total das Despesas Correntes, **71,69%** correspondem a despesas com Pessoal e Encargos e **28,31%** às demais despesas, conforme se demonstra:

DESPESAS CORRENTES			
Descrição	Valor - R\$	% Em Relação ao Total	
		2016	2015
Pessoal e Encargos	33.321.799,11	71,69%	69,54%
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00%	0,00%
Outras Despesas Correntes	13.156.143,13	28,31%	30,46%
Total das Despesas Correntes	46.477.942,24	100,00%	100,00%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e Balanço Orçamentário, fls. 702/704.



No que se refere às Despesas de Capital, **68,41%** foram destinadas a Investimentos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS DE CAPITAL			
Descrição	Valor - R\$	% Em Relação ao Total	
		2016	2015
Investimentos	1.530.449,25	68,41%	57,52%
Inversões Financeiras	0,00	0,00%	0,00%
Amortização de Dívida	706.719,12	31,59%	42,48%
Total das Despesas de Capital	2.237.168,37	100,00%	100,00%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e Balanço Orçamentário, fls. 702/704.

Dessa forma, os investimentos realizados pelo Município no exercício de 2016 representaram **3,14%** das despesas totais realizadas, sendo superior ao apurado no exercício anterior, conforme evidenciado a seguir:

DESPESA DE INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL			
Descrição	Valor R\$	Resultado 2016	Resultado 2015
Investimentos	1.530.449,25	3,14%	1,50%
Despesa total realizada	48.715.110,16		

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e Balanço Orçamentário, fls. 702/704.

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 (artigo 4º, da Lei Complementar Federal n.º 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 n.º 101/00.

Em R\$

DESCRIÇÃO	ANEXO DE METAS (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	ATENDIDO OU NÃO ATENDIDO
Receitas	59.451.869,00	47.214.837,50	
Despesas	59.451.869,00	49.178.179,00	
Resultado Nominal	-1.250.000,00	-2.136.665,30	Atendido
Resultado Primário	-128.510,00	-4.671.533,50	Não atendido
Dívida Consolidada Líquida	-9.124.058,27	-3.532.706,90	Não atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 61, processo TCE-RJ n.º 202.950-6/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 202.951-0/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

O **não** cumprimento das metas de Resultado Primário e da Dívida Consolidada Líquida será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

Em cumprimento ao disposto no §4º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00, o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais conforme cópias das atas acostadas às fls. 235/238.

Entretanto, a Audiência Pública ocorreu no mês de maio/2016 para o 3º quadrimestre de 2015, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessa reunião no mês de fevereiro/2016.

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

VI.4 – Resultado Orçamentário

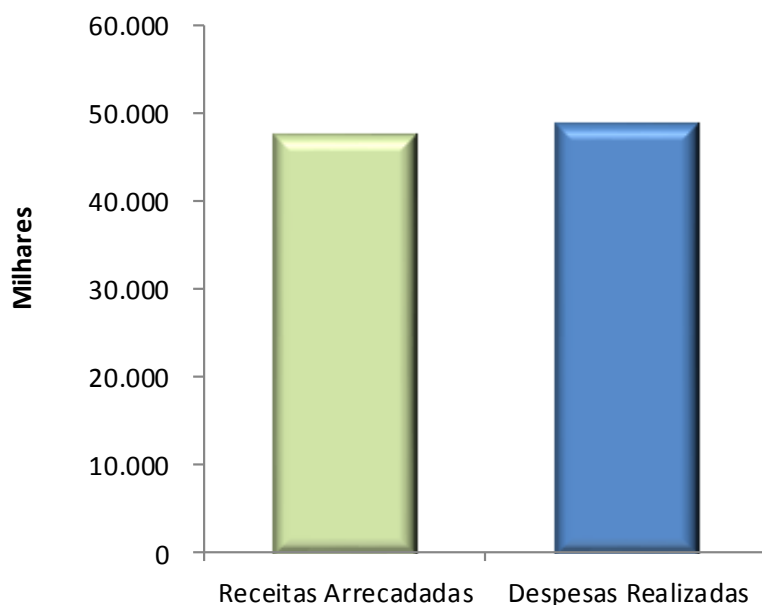
O Resultado Orçamentário representa a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no exercício, podendo, dessa forma, ocorrer um superavit ou um deficit orçamentário.

Da análise do resultado Orçamentário verificou-se que a Administração Municipal apresentou **deficit** de **R\$ 1.162.987,10** – Receita inferior à Despesa –, ressaltando que o Município não possui Regime Próprio de Previdência, conforme apresentado no quadro a seguir:

Em R\$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Receitas Arrecadadas	47.552.123,51	0,00	47.552.123,51
Despesas Realizadas	48.715.110,61	0,00	48.715.110,61
DEFICIT ORÇAMENTÁRIO	-1.162.987,10	0,00	-1.162.987,10

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 674/676, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 677/701 e Balanço Orçamentário fls. 702/704.



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. É a gestão de recursos financeiros no seu sentido mais amplo; constitui, cada vez mais, um elemento crítico e imprescindível do gerenciamento dos gastos, tanto públicos quanto privados. Tem papel importante no processo de tomada de decisões, contribuindo significativamente para muitas das decisões que determinam a viabilidade econômico-financeira das instituições ou programas.

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

VI.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 n.º 700/14.

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

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

No entanto, no sentido de viabilizar a verificação do resultado financeiro (I) alcançado pelo Município, de acordo com o § 2º do art. 43 da Lei Federal

n.º 4.320/64, e conseqüentemente o equilíbrio das contas públicas, a Secretaria do Tesouro Nacional, órgão responsável pela normatização, estabeleceu que o controle do saldo financeiro e permanente não será mais efetuado em contas contábeis, mas sim por meio de atributos indicadores do superavit financeiro - Atributos Financeiro (F) e Permanente (P) utilizados pelo sistema informatizado, que permitirá separar o saldo financeiro e permanente do Ativo e Passivo.

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

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

Preliminarmente é oportuno destacar que, em conformidade com o estabelecido no § 1º do artigo 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 o 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 identificadas, 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 01/05/16, 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 do Instituto de Previdência, quando houver, e 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.

Isto posto, na análise inicial desta Prestação de Contas, os órgãos de Instrução deste Tribunal registraram que seriam efetuados ajustes no Passivo Financeiro, tendo em vista que, conforme planilha “Despesas Consideradas – art. 42”, extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, gravada na mídia digital (CD – fls. 919), “*foram identificadas despesas de curto prazo não contabilizadas no valor de R\$ 9.351.688,27*”.

A Instrução registrou, ainda, que, conforme cópia dos contratos de reconhecimento/confissão de dívida às fls. 05/11, foram identificadas Reconhecimento/Confissões de Dívidas não empenhadas no exercício de 2016, no valor de R\$ 241.424,48.

Ademais, constatou o cancelamento de Restos a Pagar processados no valor de R\$ 8.247,17, conforme registrado nos Quadros da Execução dos Restos a Pagar Processados e não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado – Anexo 12 às fls. 703/704, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no art. 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Diante dos dados que foram evidenciados, o Corpo Instrutivo deste Tribunal sugeriu que tais fatos sejam considerados como **Impropriedade nº 7** com a consequente **Determinação**.

Dessa forma, a Instrução elaborou quadro demonstrando o resultado superavit/deficit financeiro ajustado, na forma reproduzida 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	3.150.560,70	0,00	46.283,13	1.193.112,37	1.911.165,20
Passivo financeiro	14.893.681,19	0,00	46.892,80	0,00	14.846.788,39
Deficit Financeiro	-11.743.120,49	0,00	-609,67	1.193.112,37	-12.935.623,19

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 773/778 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 401/402 e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS – fls. 897.

Nota 1: O Município não possui RPPS.

Nota 2: Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (fls. 709).....	R\$ 5.292.321,17
(+) Despesas não Contabilizadas, (fls. 919).....	R\$ 9.351.688,27
(+) Reconhecimento/Confissão de Dívida Não Empenhada (fls. 05/11)	R\$ 241.424,48
(+) Cancelamento de Restos a Pagar processados (fls.703/704)	R\$ 8.247,17
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado	R\$ 14.893.681,09

O deficit ora apurado reflete, apenas, o resultado superavit/deficit financeiro alcançado ao final da gestão, não estando contempladas as demais obrigações contraídas que serão objeto de análise no presente relatório em tópico próprio denominado “OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”.

Verificou-se que o Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro não foi encaminhado, provavelmente pela ausência de controle por parte do Município quanto às Fontes por origem e destinação de recursos. Tal fato será considerado como **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Relatório.

Além disso, conforme evidenciado no quadro anterior, o Corpo Instrutivo conclui que NÃO foi alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, sendo tal fato considerado como Irregularidade nº 1 pelo Corpo Instrutivo deste Tribunal.

O douto Ministério Público Especial - MPE junto a este Tribunal manifesta-se no mesmo sentido, porém, discorda da Impropriedade nº 7 sugerida pela Instrução anteriormente mencionada, manifestando-se, em síntese, da seguinte forma:

Importa destacar que, na apuração do déficit, o d. Corpo Técnico adicionou R\$ 9.601.359,92 ao valor do Passivo Financeiro consolidado contábil, referente às despesas que deixaram de ser contabilizadas no exercício de 2016 e os Restos a Pagar Processados cancelados no

exercício, conforme consta na Nota 2 acima.

Os procedimentos descritos são reveladores de graves irregularidades praticadas na execução do orçamento municipal, pois houve subavaliação das despesas efetivas realizadas no exercício financeiro de 2016 e, conseqüentemente, do Passivo Financeiro em 31.12.2016. Despesas deixaram de ser empenhadas, contrariando os artigos 58 e 60 da Lei Federal nº 4.320/64. E despesas liquidadas foram irregularmente canceladas. Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

O Manual dos Demonstrativos Fiscais 6ª Edição – aprovado pela Portaria STN nº 553/14, estabelece que “São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não devem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar”.

Se a despesa não é empenhada, não há possibilidade de ser registrada pela contabilidade, o que implica também, no descumprimento dos artigos 48, II da LRF (transparência da execução orçamentária e financeira), art. 35, II da Lei Federal nº 4.320/64 e 50, II da LRF (registro da despesa pelo regime de competência).

A ilegalidade da ocultação da despesa ganha ainda mais relevância pelo fato de prejudicar a apuração do real resultado financeiro do exercício (equilíbrio fiscal), bem como a verificação da suficiência financeira para a cobertura das despesas contraídas entre 01.05.2016 e 31.12.2016, nos termos do §1º do art. 1º e art. 42, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00.

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

Com as devidas vênias, entendo que tais fatos, por si só, são suficientemente graves para ensejar a rejeição das contas.

Com efeito, tal procedimento será incluindo na conclusão deste parecer como Irregularidade e Determinação nº 7.

Publicado o processo em Pauta Especial, o ex-Prefeito compareceu aos autos solicitando vista e, posteriormente, por meio do Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17, apresentou Razões de Defesa e documentos que, após exame em Diligência Interna, às fls. 1376/1389, a Instrução manifesta-se quanto à Irregularidade nº 1 na forma transcrita a seguir:

Quanto ao ajuste no Ativo Financeiro referente ao valor total de R\$1.852.124,76, creditado em janeiro de -, competência de dezembro de 2016, não foi encaminhada documentação comprobatória que corrobora a

afirmação alegada pelo jurisdicionado, permanecendo, como Ativo Financeiro, o valor apurado no Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 773/778.

Quanto a alegação de que os saldos da conta Créditos Empenhados a Liquidar deveriam ser zerados no final do exercício, não se encontra amparo no Manual de Contabilidade Aplicada no Setor Público, MCASP. A conta Créditos Empenhados a Liquidar registra o valor das despesas empenhadas a serem liquidadas cujo o fato gerador ainda não ocorreu, incluídas aquelas que o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor ainda estiver vigente. Nesse sentido, o manual prevê para aquelas despesas que não forem canceladas serão reconhecidas no Quadro de Ativos e Passivos financeiros e Permanentes apresentado no balanço patrimonial, para apuração do resultado financeiro. Desta forma, não há o que se falar em zerar tal conta no final do exercício.

As despesas realizadas não inscritas em restos a pagar no montante de R\$9.351.688,27 foram apresentadas pelo próprio Município e inseridas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal- SIGFIS, juntada ao Processo em cd às fls. 919 e planilha às fls. 918. Desta forma, a alegação de não ter encontrado o arquivo com as despesas não deve prosperar, permanecendo no cálculo da disponibilidade financeira as despesas informadas pelo município.

*Em face ao exposto, e considerando que as justificativas apresentadas não foram acolhidas, o déficit de R\$12.935.623,19 apurado às fls. 949v/951 permanece inalterado. Desta forma, este item será mantido na conclusão do presente relatório como **Irregularidade e Determinação**.*

O douto Ministério Público Especial - MPE junto a este Tribunal manifesta-se no mesmo sentido quanto à Irregularidade 1 apontada pela Instrução e mantém a Irregularidade nº 7 proposta na sua análise inicial.

Do exame que realizei no presente processo e nas Razões de Defesa apresentadas no Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17 e, especificamente, no que diz respeito à Improriedade 7 sugerida pelo Corpo Instrutivo, em que o douto Ministério Público Especial manifesta discordância e propõe que seja considerada como Irregularidade 7, acompanho a manifestação do Corpo Técnico desta Corte, pelos seguintes motivos:

Com relação ao cancelamento de Restos a Pagar Processados, no valor de R\$ 8.247,17, entendo importante destacar que a inscrição de valores em Restos a Pagar Processados gera a presunção relativa de direito pelo credor, tendo em vista a possibilidade de cancelamento justificado desses RPP's, como tenho observado em diversas Prestações de Contas de Governos. Dessa forma, entendo que o seu cancelamento não pode gerar, de per si, uma irregularidade nas contas do gestor.

Cabe aqui destacar meu entendimento no sentido de aceitar cancelamentos de Restos a Pagar Processados – RPP, quando o seu valor é proporcionalmente irrelevante em relação ao total dos RPP, assim como em comparação ao Orçamento do Município.

Diante disso, comparando o montante dos cancelamentos de **8.247,17** (Anexo do Balanço Orçamentário à fl. 916), com o saldo de Restos a Pagar de 2016, no valor de **R\$ 4.242.549,33** (Demonstrativo da Dívida Flutuante à fls. 710/711), apura-se um percentual de 0,19% e, ainda, comparando o total dos cancelamentos com o Orçamento Final do Município, de **R\$ 63.143.225,99**, o mesmo representa apenas 0,01 %.

Assim, entendo que, *in casu*, tal procedimento não deva ensejar a consignação de irregularidade nas contas, tendo em vista a irrelevância do montante envolvido, sendo considerado como **Impropriedade** e correspondente **Determinação** às Contas.

Importante frisar que o valor cancelado foi devidamente considerado para o cálculo do equilíbrio financeiro e do cumprimento do art. 42 da LRF, sendo relevado apenas o aspecto da baixa de restos a pagar de despesas já liquidadas. Isto posto, considero o cancelamento de Restos a Pagar Processados como **Impropriedade**, da mesma forma que o Corpo Técnico, divergindo do *Parquet*.

Quanto às despesas não contabilizadas, no montante de R\$ 9.351.688,27, verifico, na mídia à fl. 919, no arquivo denominado "Despesas realizadas não inscritas em RP Exercício: 2016", a existência de empenhos anulados que suportavam as referidas despesas.

Em que pese o Corpo Instrutivo ter efetuado ajustes no passivo financeiro, conforme planilha "Despesas Consideradas – art. 42", extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, gravada na mídia digital, considerando esse valor na apuração do deficit financeiro e na aferição do cumprimento do art. 42 da LRF, uma vez que é vultoso o valor envolvido e que as despesas empenhadas foram posteriormente canceladas, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do art. 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o art. 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64, concordo com o douto Ministério Público Especial em consignar esse fato como **Irregularidade** e **Determinação N.º 6** na

Conclusão deste relatório, bem como discordo do Corpo Instrutivo, que apenas aborda essa questão no item referente às despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar.

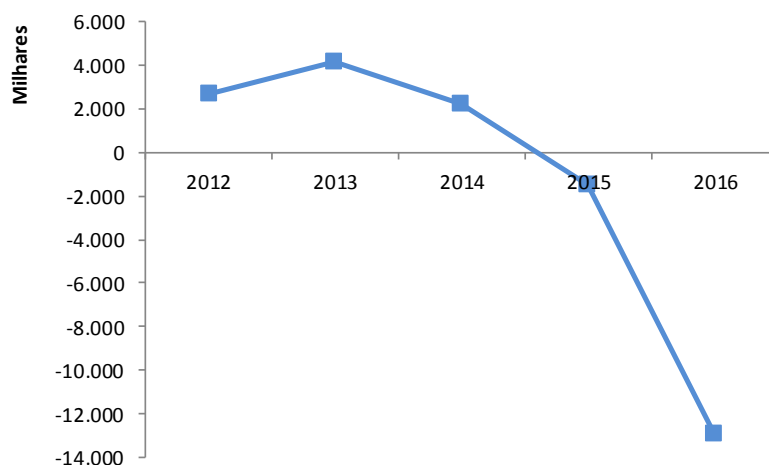
De acordo com o quadro a seguir, que demonstra o comportamento do resultado financeiro durante o período de 2013 a 2016, observo que, ao iniciar a gestão, o resultado financeiro apresentava um superavit de **R\$ 2.676.445,58** e, no final do mandato, o gestor não conseguiu manter esse resultado, alcançando, em 2016, um deficit de **R\$ 12.935.623,19**.

Em R\$

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FINANCEIROS				
GESTÃO ANTERIOR	GESTÃO ATUAL			
2012	2013	2014	2015	2016
2.676.445,58	4.174.373,99	2.208.523,45	-1.459.756,32	-12.935.623,19

(Fonte: Contas de Governo de 2015 – Processo nº 215.871-5/16 e quadro anterior)

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



Desta forma, ficou evidenciada que **NÃO** foram adotadas ações planejadas para o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, razão pela qual consignarei tal fato como **Irregularidade e Determinação N.º 1**.

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 artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

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 4320/64, subdividem-se em Ativas e Passivas. As Variações Ativas representam resultado positivo ou lucro; as Variações Passivas representam resultado negativo ou prejuízo.

Conforme mencionado, anteriormente, a Administração Municipal apresentou o Balanço Patrimonial na forma disposta nas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, registrando os saldos evidenciados pela Instrução à fl. 952.

VII.6.2 – Resultado do exercício

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

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Variações Patrimoniais Aumentativas	56.672.158,62
Variações Patrimoniais Diminutivas	54.418.395,81
RESULTADO PATRIMONIAL – SUPERAVIT	2.253.762,81

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (fls. 706).

Este resultado conduziu o Município a um **Patrimônio Líquido** de **R\$ 25.915.496,49**, conforme demonstrado a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Patrimônio Líquido – 2015 (saldo do Balanço Patrimonial)	23.653.486,51
Resultado Patrimonial 2016 – Superavit	2.253.762,81
(+) Ajustes de exercícios anteriores	8.247,17
PATRIMÔNIO LÍQUIDO APURADO – 2016	25.915.496,49
PATRIMÔNIO LÍQUIDO REGISTRADO NO BALANÇO PATRIMONIAL DE 2016	25.915.496,49
DIFERENÇA	0,00

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 773/778) e prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16

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.

O Município de Engenheiro Paulo de Frontin não possui Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.

VII – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

VII.1 – Receita Corrente Líquida – (RCL)

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

VII.1.1 – Apuração da RCL

Serão computados na Receita Corrente Líquida 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.

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

Do ponto de vista contábil, a RCL para os Municípios corresponde simplesmente à Receita Corrente total, deduzidos os valores recebidos a título de Contribuição Previdenciária (para o caso dos regimes próprios), as Compensações Financeiras da Lei nº 9.796, de 1999 (Lei 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\$47.509.543,51, conforme demonstrada na tabela a seguir:

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
(A) Receitas Correntes	53.569.404,82
Receita Tributária	2.154.342,22
Receita de Contribuições	58.770,40
Receita Patrimonial	408.067,69
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	50.431.949,03
Outras Receitas Correntes	516.275,48
(B) Deduções	6.059.861,31
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	0,00
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	6.059.861,31
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	47.509.543,51
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	44.207.994,20
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	3.301.549,31

Fonte: Anexos 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 675/676.

VII.1.1.1 – Evolução da RCL

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

Em R\$

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA				
Descrição	3º QUADR./2015	1º QUADR./2016	2º QUADR./2016	3º QUADR./2016
Valor R\$	43.300.577,50	43.009.716,40	44.839.169,80	44.207.994,20
Varição em relação ao quadrimestre anterior	-----	-0,6%	-4,25%	-1,41%
Varição % da Receita em relação ao exercício de 2015	2,10%			

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16, e processos TCE-RJ n.ºs 803.847-6/16, 825.657-7/16 e 202.951-0/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Conforme evidenciado, verifica-se que houve um aumento de 2,10% 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 deficit 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. É diferente, portanto, de deficit público. Todo ente da Federação tem dívida pública, mas nem todos têm deficit público. A dívida pública pode ser proveniente de outras fontes, tais como: depósitos (fianças, cauções, cofre de órgãos etc.), e resíduos passivos (restos a pagar). A dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa), se superior a 12 meses, e flutuante, se inferior a 12 meses.

VII.2.1 – Limites da Dívida Pública Consolidada ou Fundada

VII.2.1.1 – Dívida Consolidada ou Fundada

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, emissão de títulos públicos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de investimentos ou programas sociais, cuja contratação exige autorização legislativa específica, salvo no caso de

empréstimos a fundo perdido, para amortização em prazo superior a 12 meses. Integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Quando contraída junto a agências financiadoras ou bancos do próprio país, é denominada Dívida Interna; quando assumida fora do país, é chamada Dívida Externa.

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

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

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

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

PERCENTUAL DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA SOBRE A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA			
2015		2016	
3º QUAD.	1º QUAD.	2º QUAD.	3º QUAD.
-3,22%	-7,33%	-8,20%	-7,99%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16, e processos TCE-RJ n.º 202.951-0/17 - RGF - 3º quadrimestres de 2016.

Conforme verificado no quadro acima, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2016, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – foi respeitado pelo Município.

Entretanto, foi constatado o lançamento de valor negativo na Dívida Consolidada, o que configura um erro de lançamento. No entanto, o Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado – Anexo 16 (fls. 301), apresenta registro de dívida no valor de R\$1.090.587,60. Considerando o referido valor e o valor da dedução consignado no próprio anexo 2 do RGF (R\$2.880.002,50), o valor da Dívida Consolidada Líquida atingiria o montante negativo de R\$1.789.414,90, correspondendo a -4,05% em relação à RCL, estando, ainda, dentro do limite legal estabelecido pela Resolução n.º 40/01 do Senado Federal.

O valor negativo lançado na Dívida Consolidada será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

VII.2.2.1 – Operações de Crédito

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

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 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.

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

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

Em consulta ao Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 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 os seguintes percentuais calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL): I) União: 50% da sua RCL, sendo, 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União. II) Estados: 60% da sua RCL, sendo, 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; 2% para o Ministério Público do Estado. III) Municípios: 60% da sua RCL, sendo, 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver, 54% para o Executivo.

VII.3.2 – Apuração da Despesa Total

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

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

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

VII.3.2.1 – Atingimento de 95% do Limite

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

VII.3.2.2 – Nulidade de aumento de Despesas com Pessoal

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

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

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

Considerando que a apuração dos Gastos de Pessoal se faz nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais, motivo de alerta por parte deste Tribunal, na forma do §1º do art. 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, a seguir é demonstrado o percentual aplicado com Pessoal do Poder Executivo Municipal, sendo considerada a transcrição dos dados cuja trajetória se deu nos exercícios de 2015 e 2016, registrados nos

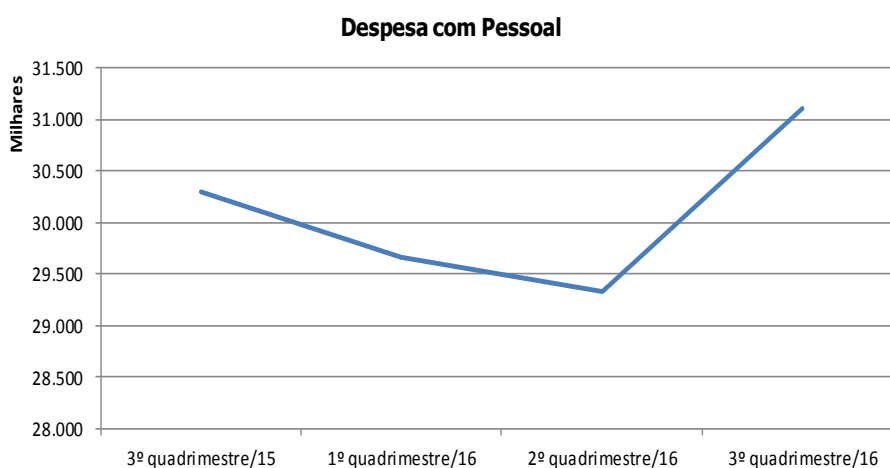
respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Anexo I do RGF, ressaltando que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas:

Percentual aplicado com Pessoal

DESCRIÇÃO	2015			2016		
	1º QUADRI-MESTRE	2º QUADRI-MESTRE	3º QUADRI-MESTRE	1º QUADRI-MESTRE	2º QUADRI-MESTRE	3º QUADRI-MESTRE
PODER EXECUTIVO	57,08%	62,90%	69,98%	68,95%	65,41%	70,34%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16, e processos TCE-RJ n.ºs 803.847-6/16, 825.657-7/16 e 202.951-0/17 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

O gráfico, a seguir, demonstra a evolução da Despesa com Pessoal no período:



Conforme se constata, os gastos com Pessoal do Executivo ultrapassaram, no 1º quadrimestre de 2015, o limite máximo de 54% da Receita Corrente Líquida (RCL), ficando, em princípio, obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, de acordo com o artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros, ou seja, até o 3º quadrimestre de 2015, e o restante até o 2º quadrimestre de 2016, o que **não ocorreu**, encerrando o exercício de 2016 com as despesas com pessoal acima do limite máximo de 54% da RCL estabelecido na alínea “b”, inciso III, art. 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Publicado o processo em Pauta Especial, o ex-Prefeito compareceu aos autos solicitando vista e, posteriormente, por meio do Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17, apresentou Razões de Defesa e documentos que após exame em Diligência Interna às fls. 1376/1389v, a Instrução manifesta-se quanto à Irregularidade na forma transcrita a seguir:

A ausência de continuidade em sua gestão, alegada pelo Jurisdicionado, com a assunção pelo Gestor anterior do Hospital Nelson Salles, foi apresentada de forma genérica, não demonstrando de forma objetiva, em sua resposta, de que forma essa medida teria impactado no aumento da despesa com pessoal. Destaca-se que o Gestor reassumiu o cargo em junho de 2015, início do 2º quadrimestre de 2015, quando o percentual estava em 57,08%, tendo o restante do período de 2015 até o 2º quadrimestre de 2016 para readequar as despesas com pessoal nos parâmetros estabelecidos em lei. No entanto, além de não readequar, chegou ao final do exercício de 2016 no percentual de 70,34%, conforme demonstrado às fls. 955. Desta forma, as medidas adotadas, apresentadas de forma genérica, como as exonerações e redução de gratificações e outras despesas com pessoal, não foram suficientes para eliminar o percentual excedente, permanecendo acima do limite de 54% estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

*Desta forma, este item será mantido na conclusão do presente relatório como **Irregularidade**.*

O douto Ministério Público Especial junto a este Tribunal manifesta-se de acordo com a Instrução.

Na análise que realizei na presente Prestação de Contas de Governo de 2016, bem como na do exercício de 2015, e nas Razões de Defesa apresentadas no Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17, comprovei que, desde o **1º quadrimestre de 2015** até o encerramento do exercício de 2016, as despesas com pessoal se apresentaram acima do limite máximo de 54% da RCL estabelecido na alínea “b”, inciso III, art. 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, razão pela qual também considerarei tal fato como **Irregularidade** e **Determinação N.º 2** na conclusão deste Relatório.

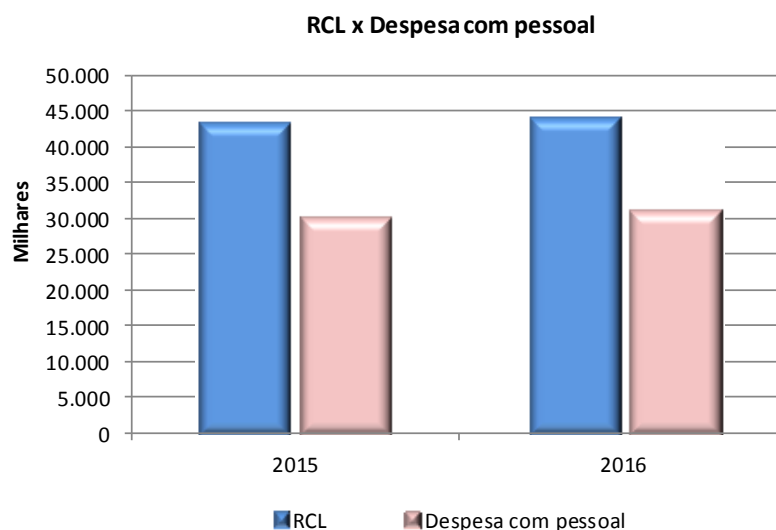
Verifico, ainda, a evolução das despesas com pessoal no período ora analisado, cujo resultado indicou um crescimento de **2,63%** em relação às despesas do exercício anterior, como demonstrado:

Em R\$

DESPESAS COM PESSOAL				
Descrição	3º QUADR./2015	1º QUADR./2016	2º QUADR./2016	3º QUADR./2016
Valor R\$	30.301.058,70	29.656.290,60	29.330.321,80	31.097.196,70
Varição em relação ao quadrimestre anterior	-----	-2,13%	-1,10%	6,02%
Varição % das Despesas em relação ao exercício de 2015	2,63%			

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16, e processos TCE-RJ n.ºs 803.847-6/16, 825.657-7/16 e 202.951-0/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

O gráfico a seguir demonstra o comportamento da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, nos exercício de 2015 e 2016.



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

DESEMPENHO RCL x DP		
Descrição	RCL	DESPESA PESSOAL
Varição % do exercício de 2015 em relação a 2014	-4,23%	24,18%
Varição % do exercício de 2016 em relação a 2015	2,10%	2,63%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e quadros anteriores.

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

Como mencionado anteriormente, o Município já ultrapassou o limite máximo legal. Tais fatos indicam a necessidade urgente de adoção por parte do Gestor de medidas administrativas visando à imediata redução das despesas com pessoal, uma vez que o quadro atual revela a tendência de crescimento percentual dessas despesas em relação à RCL. Deve ser ressaltado que o descumprimento do limite legal já está sendo tratado na conclusão deste Relatório e de acompanhamento nos Relatórios de Gestão Fiscal.

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 declaração subscrita pelo atual Chefe do Poder Executivo apresentado à fls. 631, 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 artigo 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 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 artigo 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

Em R\$

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS			
Descrição	Previsão inicial	Previsão atualizada	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	2.408.000,00	2.408.000,00	2.349.220,40
IPTU	500.000,00	500.000,00	400.061,52
ITBI	50.000,00	50.000,00	83.486,10
ISS	800.000,00	800.000,00	866.600,81
IRRF	725.000,00	725.000,00	776.913,94
ITR - Diretamente arrecadado	0,00	0,00	0,00
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	33.000,00	33.000,00	34.586,39
Dívida ativa dos impostos	280.000,00	280.000,00	119.034,61
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	20.000,00	20.000,00	68.537,03
II - Receita de Transferência da União	10.111.000,00	10.111.000,00	12.090.805,17
FPM (alíneas b, d)	10.000.000,00	10.000.000,00	11.998.933,79
ITR	11.000,00	11.000,00	26.395,66
IOF-Ouro	0,00	0,00	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	100.000,00	100.000,00	65.475,72
III - Receita de Transferência do Estado	22.120.000,00	22.120.000,00	19.073.183,74
IPVA	700.000,00	700.000,00	524.727,68
ICMS + ICMS ecológico	20.800.000,00	20.800.000,00	17.774.474,11
IPI - Exportação	620.000,00	620.000,00	773.981,95
IV - Outras Receitas Correntes do Município (transferências)	0,00	0,00	0,00
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00	0,00	0,00
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00	0,00	0,00
V - Dedução das contas de Receitas	0,00	0,00	0,00
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00	0,00	0,00
VI - Total das Receitas resultantes dos Impostos e Transferências Legais (I+II+III+IV-V)	34.639.000,00	34.639.000,00	33.513.209,31

Fonte: previsão inicial e atualizada: base de dados do Sigfis 6º bimestre, fls.913 e receita arrecadada: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 674/676.

As Receitas resultantes dos Impostos e Transferências legais demonstradas nesta Prestação de Contas, no valor de R\$ 33.513.209,31, não apresenta divergência em relação às receitas consignadas no Anexo 08 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016,

VII.4.3 – Apuração dos Gastos com a Educação

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 Quadro IV – Demonstrativo das Despesas com Educação por Fontes de Recursos; no Quadro V – Demonstrativo das Despesas com Educação em Subfunções Atípicas Registradas na Função Educação; e no Quadro VI – 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:

DESCRIÇÃO	VALOR –R\$
SIGFIS/BO	14.470.239,61
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	14.469.590,71
Diferença	648,90

Fonte: Anexo 8 - Consolidado às fts. 672/673 e Planilha SIGFIS/BO de fts. 898/905

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

Desta forma, procedeu-se ao cálculo considerando 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.

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. 898/905)

A análise foi efetuada utilizando técnica de amostragem, na qual foi verificado o percentual de **95,86%** do total das despesas empenhadas com recursos próprios e com o FUNDEB, registradas no banco de dados, e foram identificadas nos históricos constantes do relatório extraído do Sistema, despesas cujo objeto não devem ser consideradas para a apuração do cumprimento dos limites da Educação assim descritas:

- 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\$
06/01/2016	36	FGTS COMP DEZEMBRO/2015.	PREFEITURA MUNICIPAL DE ENGº PAULO DE FRONTIN	361	Próprios	14.864,25
06/1/2016	37	FGTS COMP DEZEMBRO/2015.	PREFEITURA MUNICIPAL DE ENGº PAULO DE FRONTIN	361	Próprios	42.266,11
19/01/2016	122	INSS COMP 12/2015.	INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCI	361	Próprios	38.412,11
19/01/2016	123	INSS COMP 12/2015.	INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCI	361	Próprios	82.175,88
26/01/2016	179	INSS (13º SALÁRIO) DEZEMBRO/2015.	INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCI	361	Próprios	37.940,86
26/01/2016	180	INSS (13º SALÁRIO) DEZEMBRO/2015.	INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCI	361	Próprios	118.385,25
TOTAL						334.044,46

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 898/904.

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

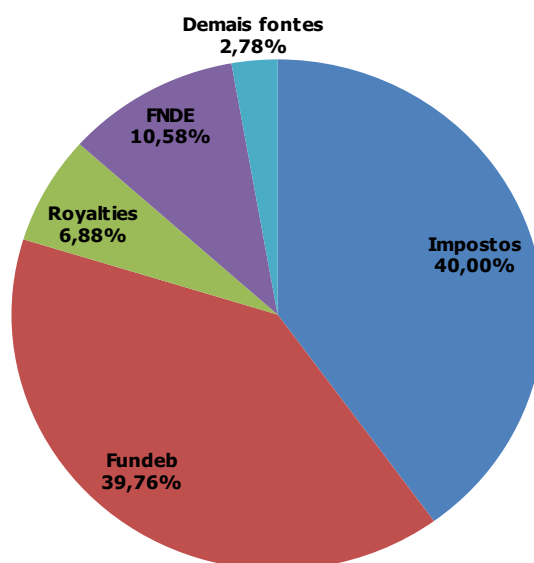
É importante, neste momento, ressaltar, que as despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos, até prova em contrário.

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 total gasto pelo Município na Educação:

DEMONSTRATIVO DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – FUNÇÃO 12						
SUBFUNÇÃO	FUNTE DE RECURSOS					TOTAL R\$
	IMPOSTOS R\$	FUNDEB R\$	ROYALTIES R\$	FNDE R\$	DEMAIS FONTES R\$	
361 - Ensino Fundamental	5.939.581,39	5.620.741,58	971.906,13	1.495.561,61	393.000,00	14.420.790,71
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	48.800,00	0,00	0,00	0,00	0,00	48.800,00
365 - Educação Infantil	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
366 – Educ. 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
Outros	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	5.988.381,39	5.620.741,58	971.906,13	1.495.561,61	393.000,00	14.469.590,71
Cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores	0,00	0,00				0,00
EXCLUSÃO SIGFIS	334.044,46	0,00				334.044,46
TOTAL AJUSTADO	5.654.336,93	5.620.741,58	971.906,13	1.495.561,61	393.000,00	14.135.546,25
Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas	40,00%	39,76%	6,88%	10,58%	2,78%	100,00%

Fonte: Anexo 8 da Lei nº 4.320/64 – fls. 672/673, Quadro às fls. 792, Declaração de cancelamentos de RP, fls. 578 e planilha Sigfis de fls. 898/904



Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2015, o valor gasto por aluno totalizou R\$ 8.072,63, conforme demonstrado:

GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS		
Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
1.745	14.086.746,25	8.072,63

Fonte: INEP, fls. 906

Nota: foram deduzidos os gastos com ensino superior no valor de R\$48.800,00, tendo vista não compor a base do número de alunos matriculados.

Assim, observa-se que, no exercício de 2016, o município de Engenheiro Paulo de Frontin teve um gasto anual por aluno de R\$8.072,63, ou seja, R\$672,71 mensais.

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 acima 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\$
6.752,27	6.860,55	41 ^a	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.

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
MODALIDADES DE ENSINO	SUBFUNÇÃO	VALOR - R\$
Ensino Fundamental	361 - Ensino Fundamental (A)	5.939.581,39
Educação Infantil	365 - Ensino Infantil (B)	0,00
Educação Jovens e Adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação Jovens e Adultos (C)	0,00
Educação Especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação Especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	0,00
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		5.939.581,39
(J) Valor repassado ao FUNDEB		6.059.861,31
(K) Total das despesas registradas como Gasto em Educação (I + J)		11.999.442,70
(L) Dedução do SIGFIS/BO		334.044,46
(M) Cancelamento de Restos a Pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)		11.665.398,24
(O) Receita resultante de impostos		33.513.209,31
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		34,81%

Fonte: quadros às fls. 792, demonstrativos contábeis às fls.795/813 e planilha Sigfis de fls. 898/904

Nota: Na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item '4.1 – 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

- O valor aplicado pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde à **34,81%** 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, em seu artigo 182, que o Município deverá gastar, no mínimo, 25% da receita de impostos, compreendidas as provenientes de Transferências da União e do Estado com Educação, tendo, portanto, cumprido o percentual.

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.

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

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

RESULTADOS DO IDEB – 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,3	5,6	95%	58ª	4,9	5	98%	8ª

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

Observa-se que o Município de Engenheiro Paulo de Frontin não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano. Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a política pública da educação, para que sejam alcançadas as metas do IDEB. Tal fato será objeto de Recomendação na conclusão 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 me leva a considerar que o procedimento até então adotado por esta Corte de Contas pode ser abandonado, excluindo-se o pagamento de Inativos na verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional de 25% de aplicação de recursos em Educação.

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

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

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

VII.4.4.2 – 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
Percentual aplicado em MDE (IV / I) %	25%

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
Percentual aplicado em MDE (V / I) %	24,33%

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
Percentual aplicado em MDE (IV / I) %	25%

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
Percentual aplicado em MDE (V / I) %	24,40%

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

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

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

A regulamentação do FUNDEB deu-se através de Medida Provisória (M.P. n.º 339/2006), publicada no DOU em 29/12/06, a qual foi convertida na Lei Federal n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, que especifica as receitas que compõem o FUNDEB:

O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios de 20% das seguintes Receitas:

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

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

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

Os recursos do FUNDEB serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se, exclusivamente, as matrículas presenciais efetivas e devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal sendo que, **o mínimo de 60%** desses recursos, deve

ser destinado, anualmente, à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

III – efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.” (Grifei)).

Com essa medida, o legislador:

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

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

federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

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

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

VII.5.2 – Registro contábil

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

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

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

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o

responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste, para atuar como ordenador de despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei Federal nº 9.394/96.

VII.5.4 – Utilização dos recursos do FUNDEB

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

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

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

Quanto aos valores inerentes às Aplicações Financeiras, o parágrafo único do art. 20 da Lei Federal nº 11.494/07, estabelece claramente que **“os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações deverão ser utilizados na mesma**

finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo”, critérios e condições estas que estão justamente inseridos na Lei Federal nº 11.494/07, como é o caso do artigo 21.

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

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

“Art. 35 – Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.”

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

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

VII.5.5 – Acompanhamento e controle social do FUNDEB

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

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social é um colegiado, cuja função principal é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de

cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

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

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

Em consulta ao processo TCE-RJ nº 215.871-5/16, que tratou da Prestação de Contas do Governo deste Município, referente ao exercício de 2015, contata-se que não houve determinação para devolução de recursos do FUNDEB.

VII.5.7 – Recursos recebidos do FUNDEB – 2016

No exercício de 2016 o Município registrou como receitas transferidas pelo FUNDEB o montante de R\$ 5.982.290,97, correspondente aos recursos repassados, acrescidos do valor das aplicações financeiras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB - 2016	
Natureza	Valor - R\$
Transferências Multigovernamentais	5.969.869,31
Aplicação Financeira	12.421,66
Complementação Financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	5.982.290,97

Fonte: Anexo 10 Consolidado, fls. 674/676

No exame dos registros contábeis encaminhados pelo Município, verificou-se que o montante demonstrado guarda paridade com o valor informado pela

Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme documento de Transferências de Repasses anexado à fl. 907.

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\$ 5.969.869,31. Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município para formação do FUNDEB, ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de Transferências de Impostos, verifica-se que o Município teve uma PERDA de recursos na ordem de R\$ 89.992,00, como demonstrado a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das Transferências recebidas do FUNDEB	5.969.869,31
Valor da Contribuição efetuada pelo Município ao FUNDEB	6.059.861,31
RESULTADO (Perda de Recursos)	-89.992,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado fls. 674/676

VII.5.9 – Utilização dos recursos do FUNDEB

VII.5.9.1 – Pagamento dos profissionais do magistério

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

O quadro a seguir demonstra o percentual aplicado pelo Município de Engenheiro Paulo de Frontin, 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	4.718.517,31
(B) Despesas não consideradas	0,00
(C) Dedução de Restos a Pagar de exercícios anteriores cancelados em 2016 - magistério	0,00
(D) TOTAL APURADO REF. AO PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (A – B – C)	4.718.517,31
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	5.969,869,31
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	12.421,66
(G) Complementação de recursos da União	0,00
(H) TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB (E + F + G)	5.982.290,97
(I) PERCENTUAL DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO DO ENSINO BÁSICO (MÍNIMO 60,00% - ART. 22 DA LEI 11.494/07) (D / H) x 100	78,87%

Fonte: demonstrativo contábil de fls. 803/805 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o Município CUMPRIU o limite mínimo de **60%** estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo aplicado **78,87%** dos recursos recebidos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

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

A seguir procede-se à avaliação do cumprimento do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, no que concerne à aplicação do superavit financeiro porventura existente no exercício anterior, bem como da exigência de aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício de 2016, ressaltando que a apuração inclui o resultado das aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB.

VII.5.9.2.1 – Resultado financeiro do exercício anterior

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

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

Como forma de verificar o atendimento ao estabelecido no § 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, buscou-se informações presentes na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 215.871-6/16) sendo constatado que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2015, conforme balancete apresentado naquele processo, um SUPERAVIT FINANCEIRO de R\$ 62.888,72, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Constatada a existência de superavit financeiro no exercício anterior, será efetuado a seguir o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2016, subtraindo o superavit ora registrado das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício de 2016.

Deve ser registrado que não há informação quanto à utilização do superavit do exercício anterior, bem como não foi identificada abertura de Crédito Adicional para tal fim. Tal fato será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Relatório.

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 EM 2016		
DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)	
(A) RECURSOS RECEBIDOS A TÍTULO DE FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2016	5.969.869,31	
(B) Receitas de Aplicações Financeiras dos recursos do FUNDEB de 2016	12.421,66	
(C) TOTAL DAS RECEITAS DO FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2016 (A+B)	5.982.290,97	
(D) Total das Despesas Empenhas com recursos do FUNDEB em 2016	5.620.741,58	
(E) Superavit Financeiro do FUNDEB no exercício de 2015	62.888,72	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
(G) Deficit Financeiro do FUNDEB no exercício de 2016	0,00	
(H) Cancelamentos de Restos a Pagar de exercícios anteriores realizados em 2016	0,00	
(I) Exclusão do SIGFIS/BO	0,00	
(J) TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS COMO GASTOS DO FUNDEB EM 2016	5.557.852,86	
(K) Percentual atingido (mínimo de 95% (J/C))	92,91%	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676, demonstrativo às fls. 803/805, cancelamento de RP, fls. 823, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16 e planilha Sigfis de fls. 898/905.

Pelo demonstrado no quadro anterior constata-se que o Município utilizou **92,91%** dos recursos do FUNDEB no exercício de 2016, restando **7,09%** para que seja empenhado no primeiro trimestre de 2017. Logo, descumprindo o disposto no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, estabelecendo que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

Publicado o processo em Pauta Especial, o ex-Prefeito compareceu aos autos solicitando vista e, posteriormente, por meio do Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17, apresentou Razões de Defesa e documentos, que após exame em Diligência Interna às fls. 1376/1389, a Instrução manifesta-se quanto à Irregularidade na forma transcrita a seguir:

O jurisdicionado não demonstra como as receitas com a repatriação impactou de forma direta na aplicação do percentual estabelecido na legislação. A Lei Federal n.º 11.494/07 (Lei do Fundeb) prevê que o município deve aplicar todos os recursos recebidos no próprio exercício. No entanto, a mesma lei cria uma flexibilização para os casos de recebimento, ao final do ano, dos créditos oriundos do Fundeb, cuja aplicação fique prejudicada em função da proximidade do fim do exercício, permitindo que 5% (cinco por cento) desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional. Nesse sentido, a própria lei concede uma margem de 5% para os casos que venham dificultar a aplicação dos recursos.

*Desta forma, observa-se que foi aplicado somente 92,91% dos recursos do Fundeb no exercício, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos, permanecendo como **irregularidade** na conclusão.*

O douto Ministério Público Especial - MPE junto a este Tribunal manifesta-se de acordo com a Instrução.

Na análise que realizei na presente Prestação de Contas de Governo de 2016 e nas Razões de Defesa apresentadas no Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17 comprovei o descumprimento do disposto no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, razão pela qual também considerarei tal fato como **Irregularidade e Determinação N.º 3** na conclusão deste Relatório.

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 DE 2016	VALOR (R\$)
I – Saldo Financeiro Contábil do Exercício Anterior (2015)	138.429,63
ENTRADAS	
II – Recursos Recebidos a Título de FUNDEB	5.969.869,31
III – Receitas de Aplicações Financeiras	12.421,66
IV – Créditos referentes a Consignações	988.934,36
V - Outros Créditos	7.236,00
VI – Total dos recursos Financeiros (I+II+III+IV+V)	7.116.880,96
SAÍDAS	
VII – Despesa Orçamentária paga com recursos do FUNDEB no exercício de 2016	5.620.741,58
VIII – Restos a Pagar pagos com recursos do FUNDEB no exercício de 2016	0,00
IX – Consignações Pagas com recursos do FUNDEB	1.012.392,51
X – Outros Débitos	0,00
XI – Total das Despesas (VII+VIII+IV+X)	6.633.134,09
XII – Saldo Financeiro Apurado a título de FUNDEB (VI-XI)	483.746,87
XIII – Saldo Financeiro Contábil do FUNDEB registrado em 31.12.2016	100.829,98
XIV – Diferença Apurada (XII-XIII)	382.916,89

Fonte: quadro às fls. 519, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676, conciliações bancárias às fls. 520/523, demonstrativos contábeis, às fls. 569; 820/821 e prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16.

Conforme evidenciado no quadro anterior, apurou-se uma diferença de **R\$ 382.916,89** entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB e o saldo financeiro contábil, apontando para um saldo contábil inferior ao saldo apurado.

Tal diferença representa a ausência de recursos financeiros em conta corrente, ou seja, a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no art. 85 da Lei Federal n.º 4.320/64, comprometendo a apuração do real saldo financeiro obtido ao final do exercício.

Publicado o processo em Pauta Especial, o ex-Prefeito compareceu aos autos solicitando vista e, posteriormente, por meio do Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17, apresentou Razões de Defesa e documentos que após exame em Diligência Interna às fls. 1376/1389v, a Instrução manifesta-se quanto à Irregularidade na forma transcrita a seguir:

O Jurisdicionado informa a prática adotada pela Prefeitura no pagamento dos salários da conta Fundeb, não esclarecendo de forma efetiva a diferença de R\$382.916,89 apurada na movimentação de recursos do Fundeb. Conforme apurado na presente prestação de contas, o saldo financeiro conciliado apresentado pelo município apresenta-se inferior ao apurado, representando a saída de recursos sem a devida comprovação. Desta forma, a saída desses recursos sem a devida comprovação contraria o disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07, permanecendo na conclusão a **irregularidade** apontada.

O douto Ministério Público Especial junto a este Tribunal manifesta-se de acordo com a Instrução.

Na análise que realizei na presente Prestação de Contas de Governo de 2016 e nas Razões de Defesa apresentadas no Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17 confirmei o descumprimento do disposto no art. 21 c/c o art. 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07, razão pela qual também considerarei tal fato como **Irregularidade e Determinação N.º 4** na conclusão deste Relatório.

Acrescento que a diferença apurada, no valor de R\$ 382.916,89, deve ser ressarcida, com recursos ordinários, à conta do FUNDEB, razão pela qual será objeto de Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo.

VII.5.9.2.4 – Resultado Financeiro para o exercício de 2017

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 2017, da seguinte forma:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO DE 2016	
DESCRIÇÃO	VALOR - R\$
Superavit Financeiro em 31/12/2015	62.888,72
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2016	5.969.869,31
(+) Receita de Aplicação Financeira do FUNDEB de 2016	12.421,66
= Total de Recursos Financeiro em 2016	6.045.179,69
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2016	5.620.741,58
=Superavit Financeiro em 31/12/2016	424.438,11

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.871-5/16, anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676 quadro, fls. 509 e declaração de cancelamentos de passivos – fls. 823.

O valor do superavit financeiro para o exercício de 2016, apurado no quadro anterior, no valor de R\$ 424.438,11, diverge do registrado pelo Município no Balancete, no montante de R\$ 48.757,10 (fls. 509), apontando uma diferença de R\$ 375.681,01.

Tal divergência revela a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação, uma vez que o superavit financeiro apurado na presente análise encontra-se superior ao registrado pelo Município. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no art. 21 c/c o art. 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

Deve ser acrescentado que a diferença, no valor de R\$ 382.916,89, já foi considerada como **Irregularidade** no subitem VII.5.9.2.3 – Movimentação financeira do FUNDEB, deste Relatório.

Cabe registrar, ainda, que o valor do superavit financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no primeiro trimestre do exercício de 2017 será o valor registrado pela Contabilidade da Prefeitura, no montante de R\$ 48.757,10.

Foi apresentado, conforme previsto no art. 24 da Lei Federal nº 11.494/97, o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fls. 443 e 593) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo que concluiu por Parecer Favorável.

VII.6 – Saúde

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

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

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

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

Nesse sentido, a Emenda Constitucional n º 29, de 13 de 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.

Entretanto, o texto da Emenda Constitucional nº 29, de 13.01.2000, não forneceu a abrangência do conceito sobre o que são Ações e Serviços Públicos de Saúde, definindo que caberia à Lei Complementar a sua regulamentação, estabelecendo normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com essas Ações nas esferas Federal, Estadual e Municipal para o cumprimento do dispositivo constitucional. Assim, enquanto não regulamentada por Lei Complementar, a referida Emenda Constitucional exigiu, nesses doze anos, por parte dos Gestores, Conselhos de Saúde, do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, a sua conjugação com outros dispositivos legais, buscando maiores detalhes conceituais e operacionais, objetivando a sua perfeita aplicabilidade e eficácia.

VII.6.1 – Lei Complementar Federal nº 141/2012

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

O artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, definiu que a base de cálculo deve ser acrescida de qualquer “**compensação financeira**” proveniente de impostos e transferências constitucionais, bem como da 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

Inúmeras são as Ações e Serviços Públicos de Saúde que envolvem gastos com serviços assistenciais e atividades preventivas, cabendo às Secretarias ou

Departamentos de Saúde, em consonância com os respectivos Conselhos de Saúde, definir, ainda na elaboração da proposta orçamentária, as prioridades de acordo com as necessidades regional ou local.

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

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

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

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

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

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

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

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;*
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;*
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);*
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;*
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;*
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;*
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;*
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;*
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;*
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;*
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e*
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.*

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

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

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

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

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

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

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

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

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

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

VIII - ações de assistência social;

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

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

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

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

- Pagamento de Inativos e Pensionistas referentes a pessoal egresso da Saúde, tendo em vista que esses pagamentos não representam a efetiva Ação e Serviços Públicos de Saúde, na Função “Saúde” e sim da Função “Previdência”.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - à responsabilização nas esferas competentes.

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

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

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

São elas, entre outras:

VII.6.6.1 - Transferência Regular e Automática Fundo a Fundo

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

VII.6.6.2 - Remuneração Transitória por Serviços Produzidos

Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária

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

Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária

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

VII.6.6.3 - Remuneração por Serviços Produzidos

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

VII.6.6.4 - Transferência por Convênio

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

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

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

VII.6.7 – Recursos do FUNDEB

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

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

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

VII.6.8 – Não aplicação dos percentuais mínimos em Saúde

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

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

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

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

VII.6.9 - Fundo Especial de Saúde

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

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

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

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

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

O orçamento do Fundo de Saúde, após discussão prévia, inclusive com participação popular em Audiência Pública, para definir a alocação de recursos, deverá ser deliberado pelo Conselho de Saúde, que é o responsável pela definição das políticas de Ações e Serviços Públicos de Saúde.

VII.6.9.2 - Movimentação Financeira dos Fundos

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

VII.6.9.3 - Conta Corrente Bancária

Para transparência no cumprimento da Lei Complementar Federal nº 141, de 2012, é necessário que o Fundo proceda à abertura de conta corrente em agência bancária, independente das já utilizadas para movimentação dos recursos do Sistema Único de Saúde - SUS, a fim de receber a receita própria com origem

em percentual calculado sobre os impostos – arrecadados e transferidos - referidos na Lei Complementar Federal.

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

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

Portanto, não basta disponibilizar recursos financeiros ao Fundo de Saúde apenas para atender ao percentual estabelecido na Lei Complementar Federal nº 141, de 2012 e ao final do exercício apurar resultados financeiros positivos, transferindo-os para o exercício seguinte, descumprindo o percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde. É necessária a efetiva aplicação dos recursos dentro do mesmo exercício.

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

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

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

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

VII.6.9.5 - Receitas financeiras sobre saldo aplicado

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

VII.6.10 - Prestação de Contas

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

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

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

VII.6.11 - Fiscalização

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

VII.6.11.1 - Conselhos de Saúde

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

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

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

VII.6.11.1.1 - Competência dos Conselhos de Saúde

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

- atuar na formulação e controle da execução da política de saúde, incluídos seus aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa;
- estabelecer estratégias e mecanismos de coordenação e gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados em nível nacional, estadual e municipal;
- traçar diretrizes de elaboração e aprovar os planos de saúde, adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços;
- propor a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolutividade, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área;
- propor medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS;
- examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes a Ações e Serviços de Saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Colegiado;
- fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das Ações e Serviços de Saúde;
- propor a convocação e estruturar a comissão organizadora das Conferências Estaduais e Municipais de Saúde;
- fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria de Saúde e/ou ao Fundo de Saúde;
- estimular a participação comunitária no controle da administração do Sistema de Saúde;
- propor critérios para a programação e para as execuções financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde, acompanhando a movimentação e destinação de recursos;
- estabelecer critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;
- elaborar o Regimento Interno do Conselho e suas normas de funcionamento;
- estimular, apoiar ou promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de saúde de interesse para o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde;
- outras atribuições estabelecidas pela Lei Orgânica da Saúde e em Conferência Nacional de Saúde.

VII.6.11.2 - Tribunal de Contas

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

Entretanto, é competência do Tribunal de Contas, entre outras, à luz da legislação, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todas as unidades dos Poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário e, ainda, do Ministério Público –, e dos Municípios – Executivo, Legislativo –, competindo-lhe, ainda, **julgar as contas** dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das referidas unidades e das entidades da Administração Indireta, incluídas as Fundações e Sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, os Fundos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, podendo, inclusive, determinar, a qualquer momento, a Tomada de Contas dos administradores e responsáveis e aplicar-lhes sanções.

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

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

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

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

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

Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:

- I – pagas;*
- II – liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e*
- III – empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.*

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

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

VII.6.12 – Análise da aplicação dos recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em 2016

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

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

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

Descrição	Valor – R\$
SIGFIS	13.074.728,22
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	13.094.997,63
Diferença	-20.269,41

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 672/673 e planilha Sigfis de fls. 909/910.

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

A análise foi efetuada utilizando técnica de amostragem, na qual foi verificado o percentual de **95,52%** do total das despesas empenhadas com recursos próprios, registradas no banco de dados fornecido pelo próprio Município por meio do SIGFIS (fls. 909/910), e NÃO foram identificadas nos históricos constantes do relatório extraído do Sistema, despesas cujo objeto não devem ser consideradas para a apuração do cumprimento dos limites da Saúde, portanto, nenhum ajuste foi efetuado.

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, artigo 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 artigo 7º da Lei Complementar n.º 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 Transferências de Impostos	Valor - R\$
(A) Receitas de Impostos e Transferências (conforme quadro da educação)	33.513.209,31
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, d, e)	795.822,46
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das Receitas (Base de cálculo da Saúde) (A-B-C)	32.717.386,85

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. 911/912

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	6.670.000,00	6.670.000,00	6.880.376,87
Provenientes da União	6.270.000,00	6.270.000,00	6.784.158,51
Outras receitas do SUS	0,00	0,00	96.218,36
(F) Transferências voluntárias	2.700,00	2.700,00	246,50
(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	299.030,56
(I) Total das receitas adicionais para financiamento da saúde (E+F+G+H)	6.672.700,00	6.672.700,00	7.179.653,93

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, às fls. 674/676; Anexo 10 do FMS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 448, previsão inicial e atualizada: base de dados do Sigfis 6º bimestre de 2016, fls. 913

Nota1 – Linha E: outras receitas dos SUS, conforme quadro a seguir:

Receitas	Valor – R\$
Remuneração de depósitos bancários	96.218,36

Nota 2 – Linha H: receitas de royalties que sejam destinadas a custear ações de saúde (despesas liquidadas):

Receitas	Valor – R\$
Royalties	299.030,56

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:

DESPESAS GERAIS COM SAÚDE	Despesas Liquidadas	RP Não Processados
(A) DESPESAS CORRENTES	11.711.994,01	531.410,36
Pessoal e Encargos Sociais	10.093.106,33	1.672,53
Outras Despesas Correntes	1.618.887,68	529.737,83
(B) DESPESAS DE CAPITAL	333.931,68	517.661,58
Investimentos	333.931,68	517.661,58
(C) TOTAL (A+B)	12.045.925,69	1.049.071,94
(D) TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE	13.094.997,63	
DESPESAS COM SAÚDE NÃO COMPUTADAS PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO	Despesas Liquidadas	RP Não Processados
(E) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS	0,00	0,00
(F) DESPESA COM ASSISTÊNCIA À SAÚDE QUE NÃO ATENDE AO PRINCÍPIO DE ACESSO UNIVERSAL	0,00	0,00
(G) DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS	5.572.171,24	999.075,37
Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	5.259.347,47	795.104,30
Outros Recursos	312.823,77	203.971,07
(H) OUTRAS AÇÕES E SERVIÇOS NÃO COMPUTADOS	0,00	0,00
(I) RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA (fonte impostos e transferências)	NA	49.996,57
(J) CANCELAMENTO REALIZADO EM 2016 DE RESTOS A PAGAR DE EXERCÍCIOS ANTERIORES COM DISPONIBILIDADE DE CAIXA	0,00	0,00
(K) TOTAL (E+F+G+H+I+J)	5.572.171,24	1.049.071,94
(L) TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE NÃO COMPUTADAS	6.621.243,18	
(M) DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA FINS DE LIMITE (C-K)	6.473.754,45	0,00
(N) TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA FINS DE LIMITE	6.473.754,45	

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64- fls. 672/673, Quadro E.1 – fls. 465 Quadro E.2 fls. 470, balancete – fls. 825, demonstrativos contábeis – fls. 826/841; previsão inicial e atualizada: base de dados do Sigfis 6º bimestre de 2016, fls. 913, cancelamento de RP, fls. 823.

Nota: o Município inscreveu o montante de R\$49.996,57 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme demonstrativo de fls. 838/839. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite.

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\$ 13.094.997,63**, conforme demonstra a distribuição por Subfunção apresentada no quadro e gráfico a seguir:

DESPESAS COM SAÚDE		
SUBFUNÇÃO	VALOR R\$	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
Atenção Básica	9.409.401,43	71,85%
Assist. Hospitalar e Ambulatorial	3.685.596,20	28,15%
TOTAL DA DESPESA COM SAÚDE	13.094.997,63	100,00%

Fonte: Anexo 8 da Lei 4.320/64 Consolidado (fls. 672/673).



Observa-se que o gestor aplicou a maior parte dos recursos na Subfunção **301 – Atenção Básica**, o que representou **71,85%** 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:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM SAÚDE

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
RECEITAS	
(A) Receitas de Imposto e Transferências legais de impostos (conforme Educação)	33.513.209,31
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, d)	795.822,46
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS (Base de cálculo para gastos com a Saúde) (A-B-C) (I)	32.717.386,85
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas Liquidadas custeadas com recursos de Imposto e transferências de impostos	6.473.754,45
(F) Restos a Pagar Não Processados relativos aos recursos de impostos e transferências de impostos, com disponibilidade financeira.	0,00
(G) Cancelamento realizado em 2016 de Restos a Pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira.	0,00
(H) TOTAL DE DESPESAS (Consideradas para fins de limite constitucional) = (E+F+G) (II)	6.473.754,45
CÁLCULO DOS GASTOS	
TOTAL DAS RECEITAS (Base de cálculo para gastos com a Saúde) (I)	32.717.386,85
TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE (Consideradas para fins de limite constitucional) (II)	6.473.754,45
% APLICADO EM SAÚDE, PARA FINS DA EC n.º 29/00 (II / I) – Mínimo de 15%	19,79%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 674/676, Quadro E.1 - 465, Quadro E.2 - fls. 470 balancete de fls. 825, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro - fls. 911/912 e cancelamento de RP - 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.

Nota 2: O Município inscreveu o montante de R\$49.996,57 em Restos a Pagar Não Processados, sem a devida disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações. Dessa forma, não consideramos este montante como despesas em saúde para fins do limite.

Da análise dos demonstrativos apresentados verifica-se que, no exercício de 2016, o Município aplicou em Saúde, **19,79%** das receitas de impostos e transferências de impostos com Saúde, cumprindo o mínimo de 15% previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12.

É importante, neste momento, ressaltar que 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 prevê em seu artigo 174, §2º, o seguinte:

Art. 174 - O Sistema Único de Saúde no âmbito do Município será financiado com recursos do orçamento do Município, do Estado, da União e da seguridade social, além de outras fontes.

(...).

§2º - O montante das despesas globais do Município, efetivamente realizada em cada exercício financeiro, deduzidas as provenientes de transferência vinculadas aos recursos do SUS, não será inferior à 6% (seis por cento) das despesas globais do orçamento do Município.

Conforme se verifica no quadro a seguir, o Município cumpriu o percentual previsto na LOM.

A- Despesa total do Município com Saúde	13.094.997,63
B-Despesa com recursos do SUS	6.054.451,77
C- Despesa com Saúde para fins de limite (A) - (B)	7.040.545,86
D- Despesa Global do Município	48.715.110,61
E- Percentual Aplicado = C / D x 100	14,45%

Fonte: quadros anteriores, Anexo 8 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 – fls. 672/673 e Demonstrativos Contábeis da Saúde por fonte de recursos – fls. 470/475.

O douto Ministério Público Especial junto a este Tribunal manifesta-se de acordo com a Instrução, acrescentando na Comunicação ao atual Prefeito a seguinte determinação:

4 – 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;

Diante da manifestação do douto Ministério Público Especial é importante destacar que tal procedimento já é do conhecimento dos jurisdicionados e adotado por este Tribunal, e quanto à consolidação no Fundo, já consta do item 3 da Comunicação ao atual Prefeito.

É oportuno destacar que este Tribunal tem observado que alguns municípios ainda executam despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde por meio de outras unidades gestoras distintas dos Fundos Municipais de Saúde, contrariando o disposto no parágrafo único do art. 2º da Lei Complementar Federal n.º 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 aos jurisdicionados informando que a partir da análise das contas referentes 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 n.º 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.

Foi apresentado o Parecer do Conselho Municipal de Saúde (fls. 844/848), opinando favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde, atendendo assim o disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12.

O Executivo Municipal não comprovou a realização da Audiência Pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS no período de maio/2016. O atual Gestor declarou, fl. 843, não ter localizado a Ata da realização da referida audiência pública, descumprindo, assim, o disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

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

VII.7 – Repasse financeiro para a Câmara Municipal

As Câmaras Municipais não possuem receitas próprias, portanto, dependem de transferências de recursos do Poder Executivo Municipal.

O artigo 29-A da Constituição Federal acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 25, de 25.02.2000, fixou o limite do repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Poder Legislativo.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, alterou o referido Art. 29-A da Constituição Federal e fixou novo limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, a partir de 2010.

VII.7.1 – Limite do repasse à Câmara Municipal

O limite do repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Legislativo Municipal, está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências constitucionais de impostos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária. Não se incluem outras transferências, tais como convênios (SUS, merenda escolar, Salário Educação etc.), *royalties* e os recursos recebidos do FUNDEB.

Dessa forma, de acordo com artigo 29-A da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 23.09.2009, o total da despesa do Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os seguintes percentuais:

Faixas em relação ao numero de habitantes do Município, segundo o IBGE	Percentual máximo a ser aplicado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior
Até 100.000 habitantes	7 % (sete por cento)
De 100.001 a 300.000	6 % (seis por cento)
De 300.001 a 500.000	5 % (cinco por cento)
De 500.001 a 3.000.000 habitantes	4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento)
De 3.000.001 a 8.000.000 habitantes	4 % (quatro por cento)
Acima de 8.000.000 habitantes	3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento)

VII.7.2. – Crime de responsabilidade

Constitui crime de responsabilidade:

➤ **Do Prefeito** –

a) efetuar repasse ao Legislativo que supere os limites de **7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5%** (percentuais conforme o número de habitantes dos Municípios); b) não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; c) enviar repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

➤ **Do Presidente da Câmara** – gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com vereadores.

VII.7.3 – Repasse financeiro à Câmara Municipal

Seguindo os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, o total do repasse para custear as despesas do Poder Legislativo do Município de Engenheiro Paulo de Frontin, 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 **13.626 habitantes**, conforme dados disponíveis no SCAP.

LIMITE PREVISTO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015	
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	VALOR (R\$)
ITR Diretamente Arrecadado	0,00
IPTU	313.704,75
IRRF	731.140,37
ITBI	44.989,74
ISS (incluído o Simples Nacional –SNA)	799.194,93
Taxas	74.660,15
Contribuição Iluminação Pública – CIP	60.513,94
Multa e Juros de Mora da Dívida dos Tributos	24.815,58
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	1.596,78
Dívida Ativa dos Tributos	112.322,36
Subtotal (A)	2.162.938,60
(B) TRANSFERÊNCIAS	

FPM	8.300.157,05
ITR	21.760,83
IOF - OURO	0,00
ICMS Desoneração - LC 87/96	63.188,39
ICMS	18.248.572,32
IPVA	433.252,11
IPI - Exportação	364.363,08
Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE)	12.377,76
Subtotal (B)	27.443.671,54
(C) Dedução das Receitas Arrecadadas	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A+B+-C)	29.606.610,14
(E) Percentual previsto para o Município	7%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (DxE)	2.072.462,71
(G) Gastos com Inativos	0,00
(H) Limite do Repasse do Executivo para o Legislativo – 2016 (F+G)	2.072.462,71

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls.587/589 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 390/392

Ressalte-se que, conforme decisão no Processo TCE-RJ n.º 203.065-7/05, as Contribuições Previdenciárias cobradas dos servidores para custeio dos Regimes Próprios de Previdência e Assistência deverão ser excluídas do cálculo do limite do artigo 29-A da CF, motivo pelo qual as mesmas foram excluídas do quadro anterior.

VII.7.3.1 – Verificação do cumprimento do artigo 29-A da C.F.

VII.7.3.1.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso I

Verifica-se, de acordo com o quadro seguir, que **NÃO 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

Em R\$

LIMITE DE REPASSE PERMITIDO	REPASSE RECEBIDO	VALOR DEVOLVIDO AO LEGISLATIVO	REPASSE APURADO APÓS DEVOLUÇÃO	REPASSE RECEBIDO ACIMA DO LIMITE
2.072.462,71	2.092.919,13	9.749,79	2.083.170,00	10.707,29

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara - fls.400

Na análise inicial, o Corpo Instrutivo e o douto Ministério Público Especial consideraram o repasse recebido acima do limite, no montante de **R\$ 10.707,29**, como **Irregularidade e Determinação**.

Publicado o processo em Pauta Especial, o ex-Prefeito compareceu aos autos solicitando vista e, posteriormente, por meio do Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17, apresentou Razões de Defesa e documentos que, após exame em Diligência Interna às fls. 1376/1389, a Instrução e o douto Ministério Público Especial manifestaram-se mantendo a Irregularidade e a Determinação propostas anteriormente.

Em que pese o montante do repasse recebido estar acima do limite, não atendendo, assim, ao disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal, considero imaterial o valor envolvido, de R\$ 10.707,29, e proporcionalmente irrelevante em relação ao limite de repasse permitido, no montante de R\$ 2.072.462,71, razão pela qual entendo que tal procedimento não deva ser motivo de irregularidade.

Entretanto, ao final deste Relatório, farei constar como **Impropriedade e Determinação**, bem como proposição de Expedição de Ofício ao Presidente da Câmara Municipal de Engenheiro Paulo de Frontin para que providencie o ressarcimento, no valor de R\$ 10.707,29, à conta da Prefeitura Municipal, tendo em vista o repasse pelo Executivo ao Legislativo Municipal, no exercício de 2016, acima do limite permitido pelo art. 29-A da Constituição Federal.

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\$ 2.222.296,00**.

Entretanto, o valor fixado foi superior ao limite máximo estabelecido no artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse aquele fixado na Carta Magna que é de **R\$2.072.462,71**.

Ao comparar o valor estipulado, em cumprimento aos limites fixados pela Constituição Federal, com o montante efetivamente repassado à Câmara Municipal constata-se que houve o repasse acima do limite máximo, conforme evidenciado no subitem VII.7.3.1.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso I

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 artigo 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 artigo 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 artigo 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.

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebido com o espírito de, por um lado, evitar que no último ano da Administração, sejam, de maneira irresponsável, contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício, sob pressão do próprio pleito. Por outro lado, o fim do mandato serviria, também, como ponto de corte para equacionamento de todos os estoques. Em outras palavras, eventuais dívidas poderiam ser roladas ao longo de um mesmo mandato, mas jamais transferidas para o sucessor. A regra busca obrigar o governante a “deixar a casa arrumada para o sucessor”.

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 n.º 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.

A avaliação deste dispositivo, realizada por meio do SIGFIS – MÓDULO AUDITOR, extrai as informações do banco de dados encaminhadas pelos Municípios. Nesta ferramenta foram criadas tabelas com os dados necessários à verificação, permitindo que seja efetuada a análise de acordo com a metodologia aplicada.

Cabe destacar que a Deliberação TCE-RJ n.º 248, de 29 de abril de 2008, que instituiu, no âmbito estadual e municipal, o módulo “Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), em seu §3º, assim dispõe:

“§ 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)

Cabe, ainda, destacar que 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 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, de acordo com o disposto no § 3º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

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, na forma reproduzida a seguir, objetivando dar transparência aos procedimentos adotados por este Tribunal:

ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 - LRF

1) INTRODUÇÃO

A Lei Complementar Federal nº 101/00, com o objetivo de garantir o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal definida no § 1º do seu artigo 1º, estabeleceu normas para a transição de término de mandato dos titulares dos Poderes, objetivando não prejudicar Administrações posteriores onerando seus orçamentos.

Com esta finalidade, foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais destacamos a disposta em seu artigo 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 saber:

"Art. 42 — É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair 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.

Parágrafo único — Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício." (grifos nossos)

Nesse sentido, esta Corte de Contas editou a Deliberação TCE-RJ nº 248/08, a qual instituiu o "Módulo Término de Mandato" no Sistema Integrado de Gestão Fiscal — SIGFIS, com o objetivo de regulamentar o envio dos elementos necessários à análise das vedações e restrições impostas no último ano de gestão.

Cabe destacar que 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, de acordo com o § 3º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

Para efeito de análise do artigo 42 da LRF, esta Corte de Contas estabeleceu uma metodologia de avaliação, baseada nos entendimentos firmados pelo Conselho Superior de Administração no Processo TCE-RJ nº 300.469-1/01, que foi aplicada para análise dos termos de mandatos de 2004 e 2008 dos Prefeitos Municipais.

O artigo 42 da LRF tem por princípio a manutenção do equilíbrio das contas públicas, vedando ao gestor, em final de mandato, assumir obrigações sem o lastro financeiro suficiente para o seu pagamento e que tais obrigações se transfiram para o seu sucessor.

No entanto, para que se possa avaliar corretamente o dispositivo legal, é preciso que se observe com exatidão o conceito de "contrair obrigação de despesa", descrito no referido artigo.

De acordo com a metodologia que tem sido aplicada por esta Corte, é considerada como "obrigação contraída" a celebração pela administração de contrato ou outro instrumento congênera que caracterize a assunção de obrigação tendo como contraprestação o fornecimento de bem ou prestação de serviço, conforme artigo 62 da Lei Federal nº 8.666/93.

Sendo assim, para efeito do artigo 42 da LRF, serão consideradas como obrigações contraídas, as despesas realizadas entre 01/05 e 31/12/2012, excetuando-se as que constam do PPA ou as contratações de fornecimento de bens ou de serviços preexistentes, contínuos e essenciais à administração pública.

As despesas cujos fatos geradores, ou seja, cujas necessidades que motivaram a obrigação, já existiam antes de 01/05/2012, serão consideradas preexistentes.

As despesas relacionadas com a aquisição de bens e/ou a realização de serviços, em que a necessidade da administração não se esgota com a prática de um ato instantâneo, isto é, as que correspondem a uma necessidade permanente da administração, serão consideradas como de natureza contínua.

As despesas essenciais à administração pública são as enquadradas nos critérios citados a seguir:

- *preparo e distribuição de alimentação nos serviços obrigatórios (saúde, educação, etc.);*
- *serviços de telefonia fixa e móvel;*
- *taxas de água e esgoto;*
- *iluminação, força motriz e gás;*
- *combustíveis e lubrificantes destinados a veículos de uso administrativo;*
- *medicamentos em geral destinados ao Sistema de Saúde;*
- *artigos para uso escolar e didático;*
- *serviços de asseio e higiene;*
- *impostos, taxas e multas;*
- *serviços de vigilância e policiamento;*
- *descentralização de recursos para apoio à nutrição dos alunos da rede de ensino;*
- *restituições;*
- *despesa de outra natureza relacionada às atividades finalísticas ou de apoio administrativo da unidade gestora, imprescindível para que não haja interrupção ou redução na oferta regular de bens e serviços pelo ente;*
- *outras despesas, não relacionadas acima, que sejam decorrentes da decretação de estado de calamidade.*

- *despesa de outra natureza relacionada às atividades finalísticas ou de apoio administrativo da unidade gestora, imprescindível para que não haja interrupção ou redução na oferta regular de bens e serviços pelo ente;*
- *outras despesas, não relacionadas acima, que sejam decorrentes da decretação de estado de calamidade.*

Cabe ressaltar que essas despesas devem ser acompanhadas das devidas justificativas, que serão submetidas à avaliação desta Corte.

Serão consideradas como "encargos compromissados a pagar" os valores das dívidas de curto prazo e consignações existentes, que tiveram fato gerador anterior a 01.05.12, e aquelas que foram efetuadas nos dois últimos quadrimestres no último ano de mandato, mas não se enquadram nos critérios que determinam as "obrigações contraídas". Tais despesas são destacadas com o objetivo de cumprir o parágrafo único do art. 42 da LRF.

O objetivo da Lei é muito claro e exige que o gestor ao decidir contrair uma nova obrigação, somente o faça se as suas disponibilidades financeiras, descontado tudo o que já está comprometido, sejam suficientes para saldá-la.

2) METODOLOGIA

A 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 artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A avaliação deste dispositivo foi realizada por meio do SIGFIS –MÓDULO AUDITOR, sistema que extrai as informações do banco de dados encaminhado pelos municípios. Nesta ferramenta foram criadas planilhas com os dados necessários à verificação, permitindo que seja efetuada a análise de acordo com a metodologia aplicada.

3) PADRONIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

As informações apresentadas pelos jurisdicionados foram organizadas em 05 (cinco) planilhas que relacionam os dados de acordo com a sua natureza e 01 (uma) planilha de avaliação.

A finalidade dessas planilhas é permitir a apuração das "obrigações contraídas", dos "encargos compromissados a pagar" e da "disponibilidade financeira", para que possamos verificar, utilizando os critérios aprovados, o cumprimento ou não do artigo 42 da LRF.

As planilhas são:

- **Contratos Formalizados;**
- **Restos a Pagar de Empenhos após 01/05;**
- **Despesas Realizadas não Inscritas em RP;**
- **Reconhecimento/Confissões de Dívida;**
- **Disponibilidade de Caixa, e;**
- **Avaliação.**

A análise técnica ocorreu em cada planilha e, quando verificado que o elemento não foi devidamente enquadrado nos critérios estabelecidos, foi efetuada a reclassificação, conforme apontado no campo "observação" de cada planilha.

A seguir, são apresentadas as planilhas que compõem o sistema e indicam as informações solicitadas pelo artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que foram utilizadas na avaliação do artigo 42 da LRF:

3.1) CONTRATOS FORMALIZADOS

Nessa planilha são registrados todos os contratos celebrados pelas unidades gestoras do Poder Executivo a partir de 01/05/2012 (últimos dois quadrimestres do exercício), divididos em contratos que tiveram seus valores incluídos na apuração do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e aqueles que, pelas suas características, não devem ser considerados, tendo em vista constarem do Plano Plurianual ou serem de natureza contínua, preexistente e essencial. As informações deste relatório são:

- **Campos preenchidos pelo jurisdicionado:**

- a) unidade gestora;
- b) número do termo;
- c) data da celebração;
- d) data do término;
- e) favorecido;
- f) valor contratado;
- g) valor empenhado;
- h) tipificação (consta do PPA, essencial, contínuo e preexistente),
- i) objeto.

- **Campos preenchidos pelo TCE:**

- a) observação (demonstra a forma como foi analisado o registro. A indicação de "automático" significa que o sistema classificou automaticamente o registro como "considerado" ou "não considerado" e que este registro não foi alterado na análise técnica. A indicação de "forçado" significa que o técnico, em sua análise, discordou da conclusão apurada pelo SIGFIS, apresentando, obrigatoriamente, os motivos no campo "justificativa TCE");
- b) valor considerado (valores incluídos no cálculo do artigo 42 da LRF);
- c) justificativa TCE (demonstra o motivo pelo qual o técnico, em sua análise, não concordou com a apuração automática baseada nas informações preenchidas pelo jurisdicionado)

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso X do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que solicita a relação dos contratos e seus aditivos vigentes, independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade.

Os registros classificados como "considerado" tiveram os valores referentes à diferença entre os valores contratados e os empenhados incluídos como "obrigações contraídas", por representarem o montante das despesas assumidas pelo gestor que não constam do PPA e não são decorrentes de contratos de natureza contínua, preexistente e essencial à Administração Pública.

Os registros da planilha "Contratos" classificados como "não considerados" não compõem as "obrigações contraídas", pois representam despesas que constam do PPA ou são decorrentes de contratos de natureza contínua, preexistente e essencial à Administração Pública. Tais registros também não compõem os "encargos compromissados a pagar", pois se referem a despesas que serão empenhadas em outro exercício financeiro.

3.2) RESTOS A PAGAR DE EMPENHOS EMITIDOS APÓS 01/05/2012

Nessa planilha são registrados todos os empenhos emitidos pelas unidades gestoras do Poder Executivo, após 1º de maio do último ano de mandato, que foram inscritos em restos a pagar no final do exercício. Tais registros foram classificados em restos a pagar que tiveram seus valores incluídos na apuração do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e aqueles que pelas suas características não devem ser considerados, tendo em vista serem relativos a despesas de natureza contínua, preexistente e essencial à Administração Pública. As informações deste relatório são:

- **Campos preenchidos pelo jurisdicionado:**

- a) unidade gestora;
- b) número empenho;
- c) data;
- d) favorecido;
- e) valor inscrito RP processado;
- f) valor inscrito RP não processado;
- d) tipificação, e
- h) objeto.

- **Campos preenchidos pelo TCE:**

- a) observação;
- b) valor considerado, e
- c) justificativa TCE.

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso V do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que solicita a relação dos restos a pagar processados e não-processados do exercício e de exercícios anteriores.

Em relação aos "restos a pagar de empenhos emitidos após 01/05/2012" os valores que compõem as "obrigações contraídas" são os referentes aos registros de que não possuem natureza contínua, preexistente e essencial à Administração Pública, já as despesas classificadas como "não consideradas" foram incluídas como "encargos compromissados a pagar".

3.3) DESPESAS REALIZADAS NÃO INSCRITAS EM RP

Nessa planilha são registradas todas as despesas realizadas pelas unidades gestoras do Poder Executivo, empenhadas ou não e que deixaram de ser inscritas em restos a pagar, segregadas naquelas que tiveram seus valores incluídos na apuração do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e naquelas que pelas suas características não devem ser consideradas, tendo em vista que foram contraídas antes de 1º de maio de 2012. As informações deste relatório são:

- **Campos preenchidos pelo jurisdicionado:**

- a) unidade gestora;
- b) empenhada;
- c) número empenho;
- d) órgão;
- e) unidade orçamentária;
- f) nome do credor;
- g) valor não inscrito;
- h) data da obrigação, e
- i) objeto.

- **Campos preenchidos pelo TCE:**

- a) observação;
- b) valor considerado, e
- c) justificativa TCE.

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso VII do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que solicita relação das despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar.

Os valores relativos aos registros das despesas realizadas não inscritas em restos a pagar após 01/05/2012 foram incluídos nas "obrigações contraídas" já as despesas classificadas como "não consideradas" foram incluídas como "encargos compromissados a pagar".

3.4) RECONHECIMENTO/CONFISSÕES DE DÍVIDA

Nessa planilha são registradas todos os 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, segregadas naquelas que tiveram seus valores incluídos na apuração do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e naquelas que pelas suas características não devem ser consideradas, tendo em vista que foram firmados antes de 1º de maio de 2012. As informações deste relatório são:

- **Campos preenchidos pelo jurisdicionado:**
 - a) unidade gestora;
 - b) tipo de ato;
 - c) data do Ato;
 - d) n.º do Ato;
 - e) CPF/CNPJ;
 - f) elemento da despesa;
 - g) valor do ato;
 - h) valor empenhado;
- **Campos preenchidos pelo TCE:**
 - a) observação;
 - b) valor considerado, e
 - c) justificativa TCE.

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso IX do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

Os valores relativos aos registros dos atos de reconhecimento e confissões de despesas realizadas após 01/05/2012 foram incluídos nas "obrigações contraídas", já os atos classificados como "não considerados" foram incluídos como "encargos compromissados a pagar".

3.5) DISPONIBILIDADE DE CAIXA

DEFINIÇÃO: *Como disponibilidade de caixa entende-se o saldo financeiro em 31 de dezembro, excluídas as dívidas contraídas até então (Restos a Pagar e quaisquer outros compromissos assumidos de exercícios anteriores, os valores empenhados e não pagos e quaisquer outros compromissos assumidos entre 01 de janeiro e 30 de abril do exercício e os restos a pagar inscritos no período de vedação considerados preexistentes, essenciais e contínuos).*

É composta por duas planilhas complementares nas quais são apuradas a disponibilidade financeira e os encargos compromissados a pagar.

A planilha da disponibilidade financeira registra os numerários e outras disponibilidades líquidas e certas, que se encontravam disponíveis em 31 de dezembro de 2012, e contém os seguintes campos:

- a) unidade gestora;
- b) caixa;
 - b.1. conta movimento;
 - b.2. conta vinculada;

- b.3. aplicações;
- c) outras disponibilidades, e;
- d) total.

A planilha dos encargos compromissados a pagar, conforme citado anteriormente, apura os valores das dívidas de curto prazo e consignações existentes, que tiveram fato gerador anterior a 1º de maio e aquelas que foram efetuadas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, mas não se enquadram nos critérios que determinam as "Obrigações de despesas", e contém os seguintes campos:

- a) unidade gestora;
- b) consignações;
- c) DDO;
- d) outras obrigações;
- e) RP Processados;
- f) RP não Processados;
- g) RP de exercícios anteriores, e;
- g) total.

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso IV do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que solicita os valores das disponibilidades de caixa, discriminados por fonte de recursos, nos moldes do demonstrativo constante do anexo V do manual de elaboração do anexo de riscos fiscais e relatório de gestão fiscal, denominado "Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa".

3.6) AVALIAÇÃO DO ARTIGO 42 DA LRF

Nessa planilha são registrados, de forma automática, os montantes totalizados nas planilhas anteriores que compõem os valores de disponibilidade de caixa e de obrigações de despesa contraídas, identificando:

- a) Unidade gestora;
- b) Disponibilidade de caixa, dividida em:
 - b.1. Total das disponibilidades financeiras;
 - b.2. Total dos encargos e das despesas compromissadas a pagar.
 - b.3. Total de disponibilidade de caixa;
- c) Obrigações de despesa contraídas, dividida em:
 - c.1. Contratos formalizados a partir de 01/05/2012;
 - c.2. Restos a pagar de empenhos emitidos a partir de 01/05/2012;
 - c.3. Despesas realizadas não inscritas em restos a pagar;
 - c.4. Dívidas reconhecidas;
 - c.5. Total das obrigações de despesa contraídas

Devemos registrar que não foram consideradas na avaliação as disponibilidades e obrigações que foram identificadas como relativas às fontes de recursos vinculadas de convênios e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), tendo em vista que as mesmas possuem destinação específica.

*A análise final estabelece se houve **obrigações de despesas contraídas**, em montante superior às disponibilidades de caixa existentes demonstrando a suficiência ou insuficiência de caixa apurada, a seguir explicitados:*

>INSUFICIÊNCIA DE CAIXA — Artigo 42, LRF: Será assinalada quando o "Total da disponibilidade de caixa" for inferior ao "Total das obrigações de despesa contraídas". O valor registrado será o resultado da diferença entre os referidos somatórios e indicará o montante dessa insuficiência. Porém, caso o valor do total das disponibilidades apresente-se

negativo, será considerado como insuficiência o total das obrigações contraídas. O registro de "insuficiência de caixa" indica o descumprimento do artigo 42 da LRF, pois foi contraída, nos últimos dois quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não pôde ser cumprida integralmente dentro dele, e/ou teve parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que houvesse suficiente "disponibilidade de caixa" para este efeito.

>SUFICIÊNCIA DE CAIXA – Artigo 42 LRF: *Será assinalada quando o "Total da disponibilidade de caixa" for igual ou superior ao "Total das obrigações de despesa contraídas". O valor registrado será o resultado da diferença entre os referidos somatórios e indicará o montante desta suficiência.*

O registro de "suficiência de caixa" indica o cumprimento do artigo 42 da LRF, pois foi contraída, nos últimos dois quadrimestres do mandato, "obrigação de despesa" que pode ser cumprida integralmente dentro dele, e/ou teve parcelas a serem pagas no exercício seguinte havendo suficiente "disponibilidade de caixa" para este efeito.

Por fim, inexistindo valor para o "Total das obrigações de despesa contraídas", não há descumprimento do artigo 42 da LRF.

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, tempestivamente, as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato, na forma evidenciada abaixo, conforme o disposto no § 1º do artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

Constatou-se que foram enviados os dados das seguintes Unidades Gestoras:

UNIDADES GESTORAS
Prefeitura Municipal
Fundo Municipal de Saúde
Fundo Municipal de Assistência Social

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

Em análise efetuada na Relação de Contratos fornecida pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248/08 deste Tribunal, verificou-se a inexistência de registros relativos a contratos firmados a partir de 01.05.2016

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. 919), verificou-se os valores totais inscritos em RP Processado de R\$ 75.618,91 e em RP Não Processado de R\$ 1.697.340,51 e o montante de R\$ 1.772.959,42 considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Entretanto, foram observadas inconsistências na planilha encaminhada que apresenta o registro de diversos valores negativos. Sendo assim, será computado o montante lançado no Balanço Financeiro Consolidado, anexo 13, fl. 297, de R\$1.994.605,24, já excluídos os Restos a Pagar da Câmara e aqueles vinculados a Convênios, como obrigações contraídas para fins de avaliação do art. 42 da LRF, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Total Restos a Pagar (Anexo 13 Consolidado - fl. 297)	2.024.249,02
(-) Restos a Pagar da Câmara (fl.400)	(29.643,78)
(-) Restos a Pagar Vinculados a Convênios (Delib. 248 - fl. 897)	0,00
Restos a Pagar ajustados	1.994.605,24

VII.8.3.2.3 – Despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar

O relatório apresentado pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal registra as despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar no montante total de R\$9.351.688,27, conforme planilhas “Despesas Consideradas – art. 42” e “Despesas Não Consideradas – art. 42” (gravado em CD – fls. 919).

VII.8.3.2.4 – Reconhecimento/Confissão de Dívidas

Não houve registros, no Sistema SIGFIS/DEL. 248, 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. No entanto, verifica-se o Reconhecimento de Dívidas, referentes às despesas que não foram processadas em época própria, totalizaram R\$241.424,48, conforme discriminado nos Termos de Reconhecimento de Dívidas às fls. 05/11.

VII.8.3.2.5 – Avaliação do artigo 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

Efetuuou-se, a seguir, a comparação entre os valores das disponibilidades financeiras registradas no demonstrativo contábil – Balanço 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	3.150.560,70
(B) Câmara Municipal	46.283,13
(C) Regime Próprio de Previdência	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del. 248)	1.193.112,37
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A – B – C – D)	1.911.165,20
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD – fls. 919)	557.389,54
(G) Diferença (E – F)	1.353.775,66

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 773/778, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 401/402, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 897 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 918.

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\$ 1.911.165,20**, 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.

A divergência de **R\$ 1.353.775,66** 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	5.300.568,44
(B) Câmara Municipal	46.892,80
(C) Regime Próprio de Previdência	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del. 248)	0,00
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	1.994.605,24
(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A – B – C – D – E)	3.259.070,40
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD – fls. 919)	397.690,66
(H) Diferença (F – G)	2.861.379,74

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 773/778, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 401/402, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls.897 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. 918.

Nota 1: O valor registrado na linha (A) refere-se ao Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$5.292.321,17), acrescido do montante cancelado de Restos a Pagar Processados e não Processados (R\$8.247,17) registrado no Balanço Orçamentário Consolidado.

Nota 2: Linha (E) - Restos a Pagar a partir de 01/05/2016 apurado a partir das informações contábeis, conforme tópico 7.2.2 anteriormente analisado.

Conforme demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados 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\$ 3.259.070,40** 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.

A divergência de **R\$ 2.861.379,74** 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 fl. 919, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido no artigo 42 da LRF, apura-se o seguinte resultado:

Em R\$

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016 (B)	Disponibilidade de Caixa – 31/12/2016 (A-B)
1.911.165,20	3.259.070,40	-1.347.905,20

Em R\$

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016 (C)	Total das Obrigações de Despesa Contraídas (D)	INSUFICIÊNCIA de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF (C-D)
-1.347.905,20	11.587.717,99	-12.935.623,19

Fonte: **Item (A)** Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I, **Item (B)** Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II, **Item (D)** Planilha de avaliação final do artigo 42, fls. 918

Nota: Composição dos Valores do **item (D)**:

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		11.587.717,99	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 1818)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	0,00	11.587.717,99	
Restos a Pagar a partir de 01/05/2016, considerados como despesas para efeito do artigo 42	1.994.605,24		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	9.351.688,27		
Dívidas Reconhecidas	241.424,48		

Nota 2: Restos a Pagar a partir de 01/05/2016 apurado a partir das informações contábeis, conforme tópico anteriormente analisado.

Pelo demonstrado, conclui-se que o Poder Executivo **NÃO observou** o estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, apontando, em 31.12.2016, uma insuficiência de caixa de **R\$ 12.935.623,19**.

Publicado o processo em Pauta Especial, o ex-Prefeito compareceu aos autos solicitando vista e, posteriormente, por meio do Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17, apresentou Razões de Defesa e documentos que após exame em Diligência Interna

às fls. 1376/1389v, a Instrução manifestou-se no sentido que as alegações apresentadas não foram suficientes para elidir a Irregularidade apontada.

O douto Ministério Público Especial - MPE junto a este Tribunal manifesta-se de acordo com a Instrução.

Na análise que realizei na presente Prestação de Contas de Governo de 2016 e nas Razões de Defesa apresentadas no Doc. TCE-RJ nº 19.969-2/17 comprovei o descumprimento do disposto no art. 42 da Lei Federal nº 101/00, razão pela qual também considerarei tal fato como **Irregularidade e Determinação N.º 5** na conclusão deste Relatório.

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 artigo 27, § 3º, da Lei Federal nº 2.004, de 03.10.1953 – Lei do Monopólio do Petróleo –, cuja redação foi alterada pelo artigo 7º da Lei Federal nº 7.525, de 22.07.1986, os recursos recebidos a título de royalties do petróleo deveriam ser aplicados, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Outra importante disposição sobre a matéria encontra-se no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelo artigo 3º da Lei Federal nº 8.001/90, que veda a aplicação dos recursos no pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal.

Entendo oportuno destacar o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89 com a redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990, que assim determina:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês 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 artigo 8º da Lei nº 7.990/89, introduzindo os §§ 1º e 2º, para excluir da vedação constante do *caput* o pagamento de dívida com a União e suas entidades e para permitir a utilização dos recursos na capitalização de Fundos de Previdência.

Posteriormente, a Lei Federal nº 12.858, de 29.09.2013, alterou, mais uma vez, § 1º do artigo 8º da Lei nº 7.990/89, passando a excluir da vedação constante do *caput* o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades e o custeio de despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, especialmente na Educação Básica pública em tempo integral, inclusive as relativas ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

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 artigo 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 artigo 8º da Lei n.º 7.990, de 28.12.1989, veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no quadro permanente de pessoal (grifei), exceto pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública, e no pagamento da dívida, (grifei) excetuando o pagamento de dívida com a União, de acordo com a Lei Federal nº 12.858/13, bem como a capitalização de Fundos de Previdência, conforme Lei Federal n.º 10.195/01.

Por outro lado, a Lei Federal nº 9.478, de 06.08.1997 – Lei do Petróleo –, dispendo sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, em seu artigo 83 revogou expressamente a Lei nº 2.004/53. Dessa forma, todos os dispositivos legais que alteravam o § 3º do artigo 27 da Lei nº

2.004/53, também foram revogados. É o caso do artigo 7º da Lei nº 7.525/86, que deu nova redação ao § 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004/53, impondo limitações à aplicação dos recursos.

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 7990/89, 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 9478/97, 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 7990/89, uma vez que não consta do texto da Lei Federal nº 9478/87, 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 7990/89 e 9478/97, 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:

Em R\$

RECEITAS DE ROYALTIES - EXERCÍCIO DE 2016			
DESCRIÇÃO	VALOR R\$	VALOR R\$	VALOR R\$
I – Transferência da União			4.138.321,00
Compensação Financeira de Recursos Hídricos		0,00	
Compensação Financeira de Recursos Minerais		560,63	
Compensação Financeira pela Exploração do Petróleo, Xisto e Gás Natural		4.137.760,37	
Royalties pela Produção (até 5% da produção)	4.043.747,41		
Fundo Especial do Petróleo	94.012,96		
II – Transferência do Estado			651.811,68
III – Outras Compensações Financeiras			0,00
IV – Subtotal			4.790.132,68
V – Aplicações Financeiras			7.712,34
VI – Total das Receitas (IV + V)			4.797.845,02

Fonte: Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 Consolidado (fls. 674/676).

Conforme verificado no demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 674/676e na Declaração de fls. 610/611, não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos Royalties previstos na Lei nº 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na Educação e Saúde.

Observou-se que no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 o Município contabilizou R\$4.695.559,09 como sendo receita proveniente de Transferência da União de Participação Especial.

Contudo, em consulta ao site do Portal da Transparência do Governo Federal e da Secretaria de Estado de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro, constatou-se que receita recebida divide-se em Royalties pela produção - até 5% (R\$ 4.043.747,41) e Transferência do Estado (R\$ 651.811,68), indicando assim o Município apropriou indevidamente, nos códigos de receita, os valores referentes à arrecadação dos recursos de royalties.

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:

Em R\$

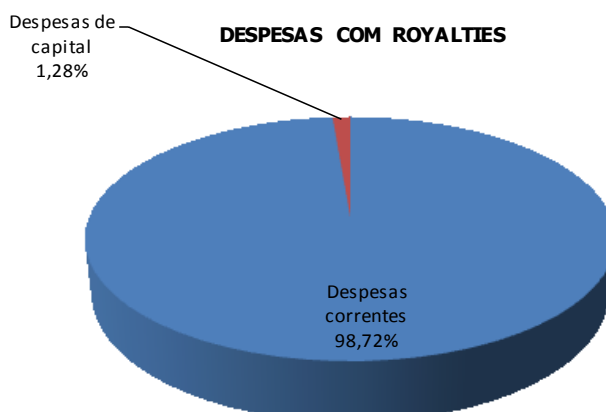
DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES - EXERCÍCIO 2016		
DESCRIÇÃO	VALOR - R\$	VALOR - R\$
I - DESPESAS CORRENTES		5.711.588,52
Pessoal e Encargos	0,00	
Juros e Encargos da Dívida	0,00	
Outras Despesas Correntes	5.711.588,52	
II - DESPESAS DE CAPITAL		74.046,82
Investimentos	74.046,82	
Amortizações de Dívida	0,00	
Outras Despesas de Capital	0,00	
III - TOTAL DAS DESPESAS (I+II)		5.785.635,34

Fontes: Demonstrativo Contábil à fl. 576

VIII.1.4 – Apuração de utilização de recursos vedados pela legislação

Da análise das informações constantes dos autos, pode-se concluir que o Município **não aplicou** recursos de royalties em pessoal na forma vedada pela Lei n.º 7.990, de 28.12.1989, ou efetuou pagamento de dívidas não excetadas pela Lei Federal nº 10.195/01.

No gráfico a seguir é demonstrado que o Município aplicou **98,72%** dos recursos dos royalties em Despesas Correntes e **1,28%** em Despesas de Capital, demonstrando, assim, a preponderância das Despesas de Custeio sobre os gastos com Investimentos.

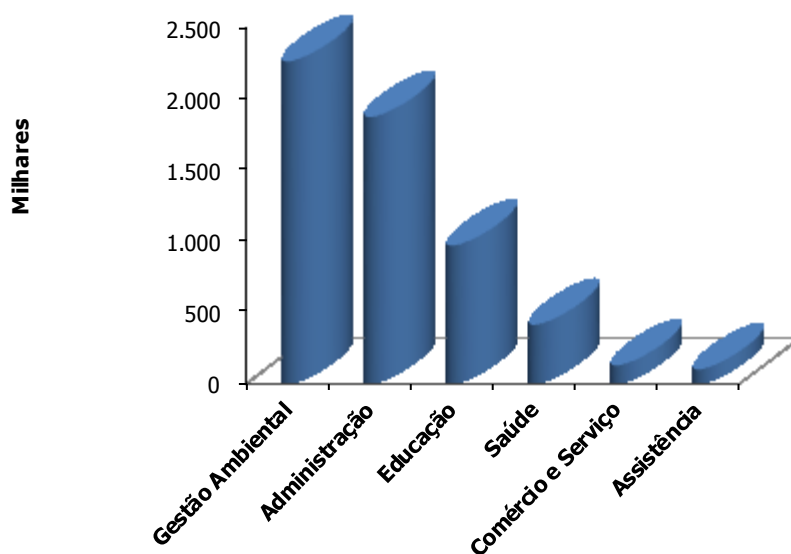


O quadro e gráfico a seguir apresentam a execução da despesa nas maiores Funções de Governo, no exercício de 2016, suportada com recursos dos *Royalties*, onde se verifica que o maior gasto foi realizado na Função **Gestão Ambiental**:

Despesa na fonte ROYALTIES por Função		
FUNÇÃO	DESPESA EMPENHADA R\$	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
Gestão Ambiental	2.266.410,54	39,17%
Administração	1.875.017,39	32,41%
Educação	971.906,13	16,80%
Saúde	415.814,37	7,19%
Comércio e Serviço	129.544,00	2,24%
Assistência	102.746,25	1,78%
Cultura	24.196,66	0,42%
TOTAL	5.785.635,34	100,00%

Fonte: quadro – fls. 864

Despesas com Recursos dos Royalties por Função



VIII.1.5 – Em conclusão

Como se sabe, o petróleo é um recurso natural não renovável, portanto, as receitas auferidas em face do recebimento dos *royalties* decorrentes de compensações financeiras pagas pela exploração desse produto tendem, ao longo do tempo, a se esgotarem.

Dessa forma, espera-se que a utilização dos recursos dos *royalties* deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso e esteja direcionada às atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, sem prejuízo, contudo, do meio ambiente.

Para tanto, torna-se fundamental a realização de investimentos num sistema econômico e social capaz de fomentar ações e programas de governo que atendam à demanda da população local, como, por exemplo, programas de habitação, saneamento, urbanismo, agricultura, capacitação de mão-de-obra, emprego e renda, respeitando-se, certamente, o perfil de cada Município. Em outras palavras deve-se evitar a aplicação de recursos dos *royalties* em Despesas Correntes, uma vez que estas não geram investimentos diretos e podem comprometer, no futuro, o resultado fiscal do Município.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao fato de que as receitas de *royalties* compõem a base de cálculo da Receita Corrente Líquida e, dessa forma, o cumprimento dos limites legais de Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida e Operações de Crédito pode ficar seriamente comprometido caso ocorra uma diminuição dessas receitas.

Nesse sentido, entendo indispensável e relevante incluir recomendação, ao final deste Relatório, para que o Município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

Controle Interno

O sistema de **Controle Interno** dos Poderes, cujo papel principal é fazer com que sejam observados, ainda na origem, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 da CF). A inobservância desse papel pode caracterizar conivência, sujeitando o responsável pelo Controle Interno às penalidades previstas em leis.

Cumpre, ainda, destacar a importância do pronunciamento dos sistemas de Controle Interno de cada Poder, cujos princípios basilares para o seu estabelecimento originam-se, como é de amplo conhecimento, da Seção IX, Capítulo I do Título IV da Carta Magna, realçando-se, por oportuno, tratar-se de matéria afeta à Organização dos Poderes, portanto, de imperativa – até condicional – observância para que se ponha em funcionamento, ao menos assim o preserve, a tão complexa Administração Pública.

Certa e pacífica é a competência do sistema de Controle Interno de cada Poder para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sua esfera federativa, bem como, pode-se afirmar, também, que lhe é vinculado observar a legalidade; a legitimidade; a economicidade; a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (art. 70 da C.F.). Todas essas competências em apoio às exercidas pelos Tribunais de Contas.

Os sistemas de Controle Interno, mantidos de forma integrada pelos Poderes, têm como finalidade (art. 74 da C.F.): I) a avaliação do cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governos e dos orçamentos; II) comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades de sua esfera federativa, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III) o exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres de sua esfera federativa; e, IV) apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Tamanho é a importância do Controle Interno (órgão) que o § 1º do art. 74 da Constituição Federal reservou-lhe a seguinte obrigação:

“Art. 74. ...

§1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

Deve-se observar, também, que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de Controle Interno, conforme disposições inseridas no artigo 59 e incisos.

Dessa forma, visando o aperfeiçoamento da atuação do controle do Município, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno com o objetivo de 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 artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a apreciação final da Câmara Municipal;

Considerando que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara dos Vereadores não exime a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que as Contas de Governo do Prefeito, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil, foram elaboradas com observância das disposições legais pertinentes, exceto pelas impropriedades 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 n.º 101/00;

Considerando que o Município vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 1º quadrimestre de 2015, encerrando o exercício de 2016 com estas despesas acima do limite de 54% da RCL, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, do art. 20 da Lei Complementar Federal 101/00;

Considerando que o Município utilizou, apenas, **92,91%** dos recursos recebidos do FUNDEB, em desacordo com disposto no §2º do art. 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, que estabelece um mínimo de 95%;

Considerando que foi constatada a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação, descumprindo o disposto no art. 21 c/c o art. 23, inciso I da Lei Federal nº 11.494/07;

Considerando que o Poder Executivo não cumpriu o disposto no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

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 do art. 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

Considerando que a aprovação política das Contas dos Gestores, pelos Vereadores, não tem como escopo extinguir a punibilidade do responsável, ou seja, o ato ilegal não pode ser transmudado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo;

Considerando que quando o Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constatar o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Governo, dará ciência imediata ao Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Vereadores;

Considerando 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 os descumprimentos 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:

- ✓ A Irregularidade apontada pela Instrução, quanto ao Repasse a maior à Câmara de Vereadores, deve ser tratada como Improriedade, tendo em vista que desrespeitou, no montante imaterial de R\$ 10.707,29, o limite máximo de repasse (R\$ 2.072.462,71) previsto no inciso I do §2º do art. 29-A da Constituição Federal de 1988;
- ✓ As despesas realizadas no montante de R\$ 9.351.688,27, sem o devido registro contábil, devem ser tratadas como irregularidade, uma vez que foram empenhadas e posteriormente anuladas, contrariando normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do art. 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o art. 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64;

- ✓ Entendo pertinente a inclusão da Impropriedade 20, 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 do item 6, renumerado como item 5, com a consequente Determinação, na forma proposta pelo Ministério Público Especial;
- ✓ Entendo pertinente a Determinação à SGE, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluídas no item X 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 esta Corte no exercício de 2020, de forma a permitir que ao Município adeque-se à nova metodologia de cálculo, de modo a não prejudicar o já planejado pelo Governo para o exercício de 2018, na forma sugerida pelo Corpo Instrutivo;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, não entendo pertinente a inclusão do item 4, tendo em vista que a sugestão está implícita no item 3 da mesma Comunicação que alerta quanto ao fato de que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019 não mais computará as despesas com Ações e Serviços de Saúde que não tenham sido movimentadas pelo Fundo de Saúde.

Em relação ao sugerido pelo Corpo Instrutivo e proposto pelo Ministério Público Especial:

- ✓ Quanto à Irregularidade apontada no repasse à Câmara Municipal acima do limite, por considerar imaterial o valor envolvido, de R\$ 10.707,29, e proporcionalmente irrelevante em relação ao limite

de repasse permitido, no montante de R\$ 2.072.462,71, razão pela qual entendo que tal procedimento não deva ser motivo de irregularidade, constando, entretanto, no item VIII do meu Voto, a EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Presidente da Câmara Municipal de Engenheiro Paulo de Frontin para que providencie o ressarcimento ao Poder Executivo no valor de R\$ 10.707,29.

- ✓ Entendo que o Prefeito, responsável pela presente Prestação de Contas de Governo deve ser cientificado da decisão Plenária.

Dessa forma e diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

- I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas do Governo do Município de Engenheiro Paulo de Frontin, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Marco Aurélio Sá Pinto Salgado, em face das **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE N.º 1

Deficit financeiro no montante de R\$ 12.935.623,19, ocorrido em 2016, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 1

Observe o equilíbrio financeiro das contas municipais, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IRREGULARIDADE N.º 2

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 1º quadrimestre de 2015, não tendo sido reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, o que implica em descumprimento da regra de retorno estabelecida no art. 23 c/c art. 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00. O exercício de 2016 foi encerrado com estas despesas em 74,34% da Receita Corrente Líquida – RCL, portanto, acima do limite máximo de 54%, em desacordo com o disposto na alínea “b”, inciso III, art. 20 da referida Lei.

DETERMINAÇÃO N.º 2

Observar o cumprimento do limite da despesa com pessoal estabelecido na alínea “b”, inciso III, art. 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IRREGULARIDADE N.º 3

Utilização de 92,91% dos recursos recebidos do Fundeb em 2016, restando a empenhar 7,09%, em desacordo com o §2º do art. 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste Fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

DETERMINAÇÃO N.º 3

Observar o disposto no § 2º do art. 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos recebidos do Fundeb sejam utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

IRREGULARIDADE N.º 4

Foi apurada uma diferença de R\$ 382.916,89 entre o saldo final da movimentação de recursos do Fundeb e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na presente prestação de contas, o que representa a saída de recursos da conta do fundo sem a

devida comprovação, descumprindo assim o disposto no art. 21 c/c o art. 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

DETERMINAÇÃO N.º 4

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em cumprimento ao disposto no art. 21 c/c o art. 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07 e providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 382.916,89, à conta do Fundeb, relativo à diferença existente entre o *superavit* financeiro para o exercício de 2017 apurado na presente prestação de contas e o registrado pelo município no balancete do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu art. 21.

IRREGULARIDADE N.º 5

Não cumprimento dos ditames do art. 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\$ 12.935.623,19.

DETERMINAÇÃO N.º 5

Adotar as necessárias providências no sentido de atender ao disposto no art. 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 ao final da gestão.

IRREGULARIDADE N.º 6

O município realizou despesas no total de R\$ 9.351.688,27, sem o devido registro contábil, conforme assinalado em planilha “Despesas consideradas (art. 42)” extraídas do SIGFIS, gravadas em mídia digital (CD) à fl.. 919, uma vez que foram empenhadas e posteriormente anuladas, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do art. 50 da

Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o art. 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 6

Observe o registro de todas as despesas realizadas pelo município, observando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do art. 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N.º 1

O valor do orçamento final apurado (R\$ 63.143.225,99), 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\$ 63.118.226,00) e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (R\$ 24.999,99).

DETERMINAÇÃO N.º 1

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 artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 2

A receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 47.552.123,51) não confere com o montante consignado no Anexo 1 –

Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 47.214.837,50).

DETERMINAÇÃO N.º 2

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 artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 3

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 3

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 artigo 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 e no artigo 30 da Lei Federal n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 4

A Despesa Empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 48.715.110,61) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 49.178.179,00).

DETERMINAÇÃO N.º 4

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 artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 5

Não cumprimento das metas de Resultado Primário e de Dívida Consolidada Líquida, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 5

Aprimorar o planejamento, de forma a cumprir as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em face do que estabelece o inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IMPROPRIEDADE N.º 6

O Executivo Municipal realizou Audiência Pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2015 no mês de maio, portanto, fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00, que determina a realização dessa reunião no mês de fevereiro.

DETERMINAÇÃO N.º 6

Observar os meses de fevereiro, maio e setembro para a realização das audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00.

IMPROPRIEDADE N.º 7

Quanto às inconsistências verificadas na elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro, uma vez que os resultados registrados não guardam paridade entre si.

DETERMINAÇÃO N.º 7

Observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos Ativos e Passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 700/14.

IMPROPRIEDADE N.º 8

O Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro não foi encaminhado junto ao Balanço Patrimonial.

DETERMINAÇÃO N.º 8

Observar a correta elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, sobretudo quanto ao Balanço Patrimonial, para que o mesmo contenha o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 700/14.

IMPROPRIEDADE N.º 9

A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$ 47.509.543,51) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$44.207.994,20).

DETERMINAÇÃO N.º 9

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 artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 10

O saldo da dívida consolidada constante do Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2016 negativo em R\$ 652.704,40 diverge do saldo constante do Anexo 16 da Lei n.º 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado) – R\$ 1.090.587,60.

DETERMINAÇÃO N.º 10

Observar a compatibilidade entre os registros da Dívida Consolidada nos relatórios da LRF e nos demonstrativos contábeis, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 11

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	14.470.239,61
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	14.469.590,71
Diferença	648,90

DETERMINAÇÃO N.º 11

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 n.º 222/02.

IMPROPRIEDADE N.º 12

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 n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
06/01/2016	36	FGTS COMP DEZEMBRO/2015.	PREFEITURA MUNICIPAL DE ENGº PAULO DE FRONTIN	361	Próprios	14.864,25
06/1/2016	37	FGTS COMP DEZEMBRO/2015.	PREFEITURA MUNICIPAL DE ENGº PAULO DE FRONTIN	361	Próprios	42.266,11
19/01/2016	122	INSS COMP 12/2015.	INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL	361	Próprios	38.412,11
19/01/2016	123	INSS COMP 12/2015.	INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL	361	Próprios	82.175,88
26/01/2016	179	INSS (13º SALÁRIO) DEZEMBRO/2015.	INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL	361	Próprios	37.940,86
26/01/2016	180	INSS (13º SALÁRIO) DEZEMBRO/2015.	INSS - INSTITUTO NACIONAL DE SEGURO SOCIAL	361	Próprios	118.385,25
TOTAL						334.044,46

DETERMINAÇÃO N.º 12

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na Função 12 – Educação, em atendimento ao art. 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do art. 50 da Lei Complementar nº 101/00.

IMPROPRIEDADE N.º 13

Quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com Educação e Saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a Fonte Ordinários, próprios, tesouro.

DETERMINAÇÃO N.º 13

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 n.º 141/12.

IMPROPRIEDADE N.º 14

Não há nos autos informação quanto à utilização do saldo a empenhar do FUNDEB do exercício anterior, bem como não foi identificada a abertura de crédito adicional para tal fim.

DETERMINAÇÃO N.º 14

Observar o disposto no §2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, procedendo à abertura do Crédito Adicional, tendo como fonte o superavit financeiro do FUNDEB, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos.

IMPROPRIEDADE N.º 15

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	13.074.728,22
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	13.094.997,63
Diferença	20.269,41

DETERMINAÇÃO N.º 15

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no SIGFIS – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 222/02.

IMPROPRIEDADE N.º 16

Quanto à não comprovação da realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS no período de maio/2016, indicando que a mesma não foi realizada, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

DETERMINAÇÃO N.º 16

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 n.º 141/12.

IMPROPRIEDADE N.º 17

Divergência no valor de R\$ 1.353.775,66, entre as disponibilidades financeiras registradas pela Contabilidade (R\$ 1.911.165,20) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 557.389,54).

DETERMINAÇÃO N.º 17

Observar o registro de todas as disponibilidades financeiras no SIGFIS, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

IMPROPRIEDADE N.º 18

Divergência no valor de R\$ 2.861.379,74, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela Contabilidade (R\$ 3.259.070,40) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 397.690,66).

DETERMINAÇÃO N.º 18

Observar o registro de todos os encargos e despesas compromissadas a pagar no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

IMPROPRIEDADE N.º 19

Inconsistência na apropriação dos recursos oriundos dos Royalties nos respectivos códigos de receitas previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, com reflexo no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei n.º 4.320/64.

DETERMINAÇÃO Nº 19

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 20

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 20

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.

IMPROPRIEDADE N.º 21

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$ 2.083.170,00, após descontado o valor devolvido ao Poder Executivo, desrespeitou, no montante de R\$ 10.707,29, o limite máximo de repasse (R\$2.072.462,71) previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988.

DETERMINAÇÃO N.º 21

Observar o limite máximo de repasse do Poder Executivo ao Legislativo previsto no inciso I do §2º do art. 29-A da Constituição Federal de 1988.

IMPROPRIEDADE N.º 22

Ocorrência de cancelamentos de Restos a Pagar processados no valor de R\$ 8.247,17, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço

Orçamentário Consolidado – Anexo 12, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

DETERMINAÇÃO N.º 22

Abster-se de promover cancelamento de Restos a Pagar processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N.º 1

Atentar para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

RECOMENDAÇÃO N.º 2

Atentar para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

II – Pela COMUNICAÇÃO ao atual Responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Engenheiro Paulo de Frontin, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das **Determinações e Recomendações** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de fatos semelhantes e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao Controle Externo no exercício de

sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88, no artigo 77 da Lei Federal n.º 4.320/64 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, e 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 atual Prefeito Municipal de Engenheiro Paulo de Frontin, 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:

1 – Mediante o Deficit Financeiro apurado na presente Prestação de Contas, no montante de **R\$ 12.935.623,19**, elabore um plano que permita 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 pronunciar-se pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas pelo não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

2 – seja alertado quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, 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 – seja alertado quanto ao fato de que a partir da análise das contas referentes 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 Federal n.º 141/12.

4 – providenciar o imediato ressarcimento à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, o valor de R\$ 382.916,89, a fim de resgatar o equilíbrio financeiro da conta do Fundo, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu art. 21.

5 – 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.

IV – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Governo, para ciência das Irregularidades e das Improriedades

apontadas nesta Prestação de Contas, e para as providencias que entender cabíveis;

V – EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério da Educação para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, do parecer sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, previsto no art. 24 da Lei Federal n.º 11.494/07.

VI – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério da Saúde para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde de Engenheiro Paulo de Frontin, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde, na forma do artigo 33 da Lei Federal n.º 8.080/90;

VII – EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do Município de Engenheiro Paulo de Frontin, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea b do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 1º quadrimestre de 2015, atingindo, ao final do exercício de 2016, 70,34% da Receita Corrente Líquida – RCL;

VIII – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Presidente da Câmara Municipal de Engenheiro Paulo de Frontin para que providencie o ressarcimento, no valor de R\$ 10.707,29, à conta da Prefeitura Municipal, tendo em vista repasse, pelo Executivo ao Legislativo Municipal, no exercício de 2016, acima do limite permitido pelo artigo 29-A da Constituição Federal;

IX – Pela COMUNICAÇÃO ao Sr. Marco Aurélio Sá Pinto Salgado, Prefeito Municipal de Engenheiro Paulo de Frontin, no exercício de 2016, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência desta decisão.

X – Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE para que:

a) avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Engenheiro Paulo de Frontin com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal e, ainda, quanto à averiguação visando ao conhecimento da motivação de cancelamento de Restos a Pagar e garantir o pagamento daquele credor que teve, eventualmente, seu direito desrespeitado.

b) 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.

XI – Pela DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral das Sessões - SSE para que:

- 1 – ao formalizar o decidido nos itens II a IX, 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 artigo 29-A da Constituição Federal e do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Plenário, em / /

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 Engenheiro Paulo de Frontin, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Marco Aurélio Sá Pinto Salgado, 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 em 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 Conselheiro-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 e, por maioria, deferiu a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, deferindo a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57, foram analisadas, pelo Conselheiro-Relator, as Contas de Gestão 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 Engenheiro Paulo de Frontin, relativas ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Marco Aurélio Sá Pinto Salgado, em face das **IRREGULARIDADES** e das **IMPROPRIEDADES** apontadas no Voto do Conselheiro-Relator.

Plenário, de de .

MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
PRESIDENTE INTERINA

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
RELATOR

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL