

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

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 214.647-7-17  
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPUCAIA  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO  
EXERCÍCIO: 2016  
PREFEITO: ANDERSON BÁRCIA ZANON

PREFEITURA MUNICIPAL DE SAPUCAIA. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO. EXERCÍCIO DE 2016. VERIFICAÇÃO INICIAL DE VIOLAÇÃO DO PRECEITUADO NO INCISO V DO ART.167 DA CF/88. DÉFICIT FINANCEIRO OCORRIDO EM TÉRMINO DE MANDATO. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS APÓS A LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. APURADA INSUFICIÊNCIA DE CAIXA EM 31/12/16. NÃO OBSERVÂNCIA, NA GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEI N° 9.717/98. SUGESTÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. PUBLICAÇÃO DE PAUTA ESPECIAL. NÃO APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL COM IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Sapucaia, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade do Senhor Anderson Bárcia Zanon – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em 31/07/17, os autos em tela deram entrada neste Tribunal (fl.02), encaminhados pelo prefeito municipal. Dessa forma, sua remessa foi intempestiva, conforme prazo fixado no artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, uma vez que a lei orgânica não dispõe de forma diversa, e a sessão legislativa de 2017 foi inaugurada em 06/02/2017, conforme evidenciado à fl. 643.

Além disso, tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi constituído ofício regularizador (Processo TCE-RJ n° 215.198-3/17), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão em destaque foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o n° TCE-RJ 21.177-7/17.

O corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, procedeu a uma análise detalhada e minuciosa de toda a documentação encaminhada, em relatório de fls. 808 a 865. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Sapucaia, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações, elencadas às fls.860 a 863-verso.

Irregularidades:

- 1) o superávit financeiro apurado para abertura de créditos adicionais referentes aos Decretos n° 3.582 e n° 3.606 (R\$ 7.759,90 e R\$ 17.633,86 respectivamente) foi insuficiente para cobrir a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 21.720,00 e R\$ 18.477,58 (respectivamente), não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) déficit financeiro no montante de R\$ 8.326.012,41, 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;
- 3) 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\$ 8.326.012,41.

Há também sugestão de duas comunicações:

- 1) ao responsável pelo controle interno, para que tome ciência da decisão do Tribunal e atue de forma a cumprir sua missão institucional, pronunciando-se de forma conclusiva nas próximas contas da espécie;
- 2) ao atual Prefeito Municipal, alertando:
  - a) quanto ao *deficit* financeiro de R\$ 8.326.012,41 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
  - b) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo (administração financeira) a partir do exercício de 2019, encaminhada a 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 editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do presente relatório;
  - c) 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 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;

d) quanto à obrigação de promover o ressarcimento à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de **R\$ 461.739,37**, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:

**d.1)** o valor de R\$ 186.285,35 (referente ao déficit financeiro do exercício), à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.

**d.2)** o valor de R\$ 275.454,02, à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, resultante de determinação efetuada por esta Corte na prestação de contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ nº 215.827-4/16), não efetivada no exercício de 2016;

Por derradeiro, a instrução sugeriu a expedição de ofício ao Ministério Público para ciência da decisão desta Corte.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita - SSR, em reexame à fl. 865-verso, concorda com a proposição manifestada pela CGM, e tal posicionamento expresso pela SSR foi acolhido pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (fl.865-verso).

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sólido e bem elaborado parecer, embora concluindo igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Sapucaia, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, divergindo, com as devidas vênias, pela introdução de acréscimos e modificações, bem como supressões à instrução (fls.867 a 920).

Assim, o *Parquet* acrescentou as seguintes irregularidades (e correspondentes determinações), não contidas na sugestão do corpo instrutivo (fl.911):

#### **IRREGULARIDADE N.º 4**

O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, restos a pagar processados no valor de R\$ 9.029,20, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos n°s 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

#### **IRREGULARIDADE N° 5**

Não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n° 101/00.

Dessa mesma forma, o *Parquet* apontou a seguinte impropriedade (e correspondente determinação), não contida na sugestão do corpo instrutivo (fl.916):

#### **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 23**

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.

Uma determinação à SGE, que não estava no relatório do corpo técnico, também foi proposta pelo Ministério Público (fl.983):

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

- a) Aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência social e apurar sua repercussão nas referidas contas;
- b) Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Sapucaia com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;
- c) Considere, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das Auditorias Governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

Ainda em parcial divergência, o ilustre Procurador-Geral propõe que, na comunicação endereçada ao atual Prefeito Municipal de Sapucaia, com o objetivo de alertá-lo quanto à alteração da metodologia para análise do cumprimento do limite mínimo constitucional de gastos com educação, o prazo de verificação por parte do Tribunal comece já a partir do exercício de 2018 (na conta de governo encaminhada a esta Corte no exercício de 2019) e não a partir do exercício de 2019, como sugerido pela instrução.

Adicionalmente, nessa mesma comunicação ao atual Prefeito, o Órgão Ministerial propõe (fl.919):

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

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

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

Por fim, também em adição ao relatório técnico, o representante do Ministério Público 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.

Ressalte-se que a data de julgamento das referidas contas (12/12/17) foi publicada em pauta especial no Diário Oficial do Estado de 22/11/17. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até 07/12/17.

Não obstante a publicação da pauta especial, o responsável pelas contas não compareceu a esta Corte para ter vista do processo nem apresentou quaisquer razões de defesa para as irregularidades que foram apontadas nos autos.

## É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Sapucaia, exercício de 2016, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises de fls.808/865-verso, efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

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

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

---

### BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

---

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os

mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs<sup>1</sup>.

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988<sup>2</sup>, o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas<sup>3</sup>. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos<sup>4</sup>.

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> Art. 36, LC 63/90.

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

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade<sup>7</sup>.

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

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

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

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

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento - ou não - de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e

---

<sup>7</sup> Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: [...] II - **julgar as contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

máximos e atendimento de metas pré-definidas, sempre a partir da contabilidade, fonte primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

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

Nessa linha, é importante esclarecer que um parecer favorável às contas de governo não conduz à aprovação automática de todas as contas dos ordenadores de despesas do respectivo ente federativo, incluindo aí as do próprio chefe do Poder Executivo, quando atua como ordenador. É importante enfatizar que seus objetos são distintos, como bem destacado por **JOSÉ DE RIBAMAR CALDAS FURTADO**:

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **juízo das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercitará toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa<sup>8</sup>.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão**

---

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

abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

## 1 - GESTÃO PÚBLICA

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

### 1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Sapucaia – LOA para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei Municipal n.º 2.625, de 17/12/2015, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 72.161.043,60.

#### 1.1.1- Retificações orçamentárias

As alterações orçamentárias realizadas em 2016 podem ser resumidas da seguinte forma:

### CRÉDITOS SUPLEMENTARES

#### LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

		SUPLEMENTAÇÕES	
<b>Alterações</b>	<b>Fonte de recursos</b>	Anulação	9.402.707,00
		Excesso - Outros	2.276.129,48
		<i>Superavit</i>	1.325.000,00
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>13.003.836,48</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			5.938.307,00
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>			<b>7.065.529,48</b>
(D) Limite autorizado na LOA			7.116.086,34
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: LOA – fls. 656 e 658v; relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 22/23 e 451v/553v.

**Nota:** O decreto n° 3.585, no valor de R\$2.000,00, foi aberto com base na Lei Municipal n° 2.635/16, entretanto tal lei já teve seus créditos utilizados pelo decreto n° 3.581, esta Unidade Técnica entende que trata-se de erro formal e considerou o referido decreto como autorizado pela Lei Orçamentária Anual.

Do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido nas leis autorizativas retro relacionadas, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Cumpra registrar, no entanto, que os créditos relativos ao Instituto de Previdência de Sapucaia (atos n°s 219, 229, 238, 243, 244 e 256) foram abertos por meio de ato do diretor presidente do referido instituto, contrariando, assim, o que dispõe a Lei Federal 4.320/64, em seu artigo 42, que determina a abertura de tais créditos por meio de decreto do Executivo.

Tal fato será objeto de **impropriedade e determinação** em meu voto.

### LEIS ESPECÍFICAS

#### CRÉDITOS ESPECIAIS e SUPLEMENTARES

Lei n.º	Fls.	Valor (R\$)	Decreto n.º	Fls.	Fonte de recurso				Tipo de crédito (1)	
					Superavit	Excesso de arrecadação		Anulação		Operações de crédito
						Convênios	Outros			
2.635/16	454	293.291,30	3.581	463	238.521,90			54.769,40		E
2.636/16	454	24.608,12	3.582	464v	21.720,00					S
			3.582	464v	2.888,12					E
			<b>TOTAL</b>		<b>24.608,12</b>					
2.633/16	453v	42.000,00	3.583	464v				42.000,00		E
2.647/16	474v	740.800,00	3.591	475v		740.800,00				E
2.648/16	474v	198.150,00	3.592	475v		198.150,00				E
2.654/16	487v	25.000,00	3.602	489v		25.000,00				E
2.658/16	493v	38.000,00	3.605	495v	38.000,00					E
2.657/16	493v	18.477,58	3.606	495v	18.477,58					S
2.663/16	511v	40.000,00	3.615	515v		40.000,00				E
2.667/16	530v	1.922.088,66	3.629	532v				1.486.164,66		S
			3.629	532v				125.000,00		S
			<b>TOTAL</b>					<b>1.611.164,66</b>		
2.674/16	537/541	300.000,00	3.634	549v			300.000,00			S
2.646/16	474v	38.000,00	3.590	475v				38.000,00		E
<b>Total</b>		<b>3.680.415,66</b>	<b>Total Geral</b>		<b>319.607,60</b>	<b>1.003.950,00</b>	<b>300.000,00</b>	<b>1.745.934,06</b>		

Fonte: relação de leis e decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 24/26 e 451v/553v.

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

Do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido nas leis autorizativas anteriormente relacionadas, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Quanto à análise da real existência das fontes de recursos que suportaram os créditos adicionais abertos, pondera o corpo instrutivo (fl. 815/816-verso):

(...) esta análise se destina a verificar, inicialmente, se a totalidade de recursos financeiros existentes e disponíveis foi suficiente para suportar o total das despesas executadas no exercício, nestas já consideradas as despesas incluídas por meio da abertura de créditos adicionais.

Em caso positivo e, portanto, alcançado o esperado equilíbrio orçamentário, restaria configurada a adoção de medidas de controle e acompanhamento da execução orçamentária por parte do gestor durante o exercício, superando a ausência de recurso porventura verificada no ato da abertura do crédito adicional, sendo, assim, prescindível a análise individual de cada fonte de recurso indicada nos referidos créditos, uma vez cumprido os mandamentos da LRF.

Por outro lado, constatada ao final do exercício a existência de desequilíbrio orçamentário, torna-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio orçamentário ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso, descumprindo, assim, as normas legais vigentes. Cabe ressaltar, no entanto, que a simples existência de desequilíbrio orçamentário não configura a abertura de crédito indevida, visto que tal desequilíbrio pode ter sido provocado, por exemplo, pela frustração das receitas inicialmente previstas na lei orçamentária.

Diante do exposto, demonstra-se, a seguir, o resultado orçamentário apresentado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de deficit financeiro:

<b>RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	59.840.722,26
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>59.840.722,26</b>
IV - Despesas empenhadas	65.841.171,33
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>65.841.171,33</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>-6.000.449,07</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.40/44, Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 148/152; Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 45/48, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 153/155 e Balanço financeiro do RPPS, fls. 159.

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

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas de R\$ 59.840.722,26 - levando-se em conta a inexistência de superávit financeiro do ano anterior -, e subtraindo desse resultado as despesas empenhadas de R\$ 65.841.171,33, considerando que não houve aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência municipal, chegou-se a um resultado negativo de R\$ 6.000.449,07. Assim, verifica-se ao final do exercício a existência de

desequilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias não tiveram o devido suporte financeiro.

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.

Portanto, 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.

a) **ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO**

Verifica-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 1.644.607,60, 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 n.º 215.827-4/16, excluindo-se os valores referentes ao RPPS, comprova a inexistência do *superavit* financeiro utilizado para a abertura dos créditos adicionais, não observando, a princípio, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
3.598	481v	45.000,00
3.601	485v	65.000,00
Ato 247	522v	1.200.000,00
3.625	526v	15.000,00
3.581	463	238.521,90
3.582	464v	21.720,00
3.582	464v	2.888,12
3.605	495v	38.000,00
3.606	495v	18.477,58
<b>(A) Total de créditos abertos</b>		<b>1.644.607,60</b>
<b>(B) Deficit financeiro existente em 2015</b>		<b>(355.059,19)</b>

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 22/26 e 451v/553v.

Contudo, observa-se que os decretos de abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 1.644.607,60, tendo como recurso o superávit financeiro, discriminam as respectivas fontes. Assim, será realizada, a seguir, a análise visando à comprovação da existência do superávit financeiro nas respectivas fontes de recurso.

<b>Superavit financeiro</b>				<b>Resultado financeiro evidenciado na fonte – R\$ (B)</b>	<b>Fls.</b>	<b>Insuficiência financeira apurada R\$ (B – A)</b>
<b>Decreto n.º</b>	<b>Fls.</b>	<b>Fonte utilizada</b>	<b>Valor – R\$ (A)</b>			
3.598	481v	33- FNAS - IGDBF	45.000,00	205.834,22	481v	---
3.601	485v	33- FNAS - IGDPBF	40.000,00	61.294,37	485v	---
		42 – FNAS - SCFV	25.000,00	33.432,53		
		<b>Total</b>	<b>65.000,00</b>	<b>94.837,90</b>		
Ato 247	522v	IAPSS	1.200.000,00	8.323.746,79	522v	---
3.625	526v	41 – FNAS – PDF	15.000,00	38.820,00	526v	---
3.581	463	19- Implantação Prog. Esporte e Lazer	238.521,90	254.089,87	663/664	---
3.605	495v	25- FMSS	38.000,00	86.846,65	495v	---
<b>Superavit financeiro</b>				<b>Resultado financeiro evidenciado na fonte – R\$ (B)</b>	<b>Fls.</b>	<b>Insuficiência financeira apurada R\$ (B – A)</b>
<b>Decreto n.º</b>	<b>Fls.</b>	<b>Fonte utilizada</b>	<b>Valor – R\$ (A)</b>			
3.582	464v	04- FNDE- PDDE	21.720,00	7.759,90	665/666	<b>16.848,22</b>
			2.888,12			
		<b>Total</b>	<b>24.608,12</b>			
3.606	495v	14- Programa Brasil Carinhoso	18.477,58	17.633,86	671/672	<b>843,72</b>

Em relação à abertura de créditos pelos Decretos n°s 3.598, 3.601, 3.625, 3.581, 3.605 e pelo Ato n° 247, a análise evidenciada no quadro anterior comprova a existência de superávit financeiro suficiente para a abertura de créditos adicionais, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

No entanto, em relação aos Decretos n°s 3.582 e 3.606, observa-se que não foi comprovada a existência de *superavit* financeiro suficiente para a abertura dos créditos adicionais, contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Tal fato será objeto de **irregularidade** e **determinação** em meu voto.

## **b) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO**

### **b.1. 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 da relação de fls. 22/26, a abertura de créditos pela fonte convênios totalizou R\$ 1.003.950,00.

## b.2) EXCESSO - OUTROS

Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 2.576.129,48, utilizando como fonte excesso de arrecadação:

FONTE – EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – OUTROS		
Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
3.634	549v	300.000,00
3.596	479v	2.276.129,48
<b>Total</b>		<b>2.576.129,48</b>

Fonte: relação dos decretos encaminhada pelo município – fls. 22/26.

Observa-se que, nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, no valor total de R\$ 2.576.129,48, 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.

## c) DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	<b>72.161.043,60</b>
(B) Alterações:	16.375.328,14
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	14.957.198,72
Créditos especiais	1.418.129,42
(C) Anulações de dotações	11.150.641,06
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>77.385.730,68</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	77.385.730,68
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016	77.385.730,70
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>-0,02</b>

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 45/48, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 206.730-2/17.

O valor do orçamento final apurado **guarda** paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016.

### 1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2016, os seguintes resultados:

#### a) Resultado orçamentário

R\$			
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	67.616.501,83	7.775.779,57	59.840.722,26
Despesas Realizadas	72.389.537,80	6.548.366,47	65.841.171,33
<b>Deficit Orçamentário</b>	<b>-4.773.035,97</b>	<b>1.227.413,10</b>	<b>-6.000.449,07</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 40/44, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 45/48 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 156/158.

#### b) Resultado da arrecadação

<b>ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016</b>					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	69.537.714,88	66.158.153,88	64.562.084,53	-4.975.630,35	-7,16%
Receitas de capital	2.623.328,72	2.623.328,72	515.373,70	-2.107.955,02	-80,35%
Receita intraorçamentária	0,00	3.379.561,00	2.539.043,60	2.539.043,60	-
<b>Total</b>	<b>72.161.043,60</b>	<b>72.161.043,60</b>	<b>67.616.501,83</b>	<b>-4.544.541,77</b>	<b>-6,30%</b>

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 656 e 658v e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44.

**Nota1:** nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

**Nota2:** Na Receita Intraorçamentária foi considerada a Receita de Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos – RPPS (R\$442.705,24), classificada indevidamente como Receita Orçamentária (Receita de Contribuição), acrescida da Receita de Contribuição Patronal do Servidor Ativo Civil (R\$2.096.338,36), perfazendo um montante de R2.539.043,60.

Acerca desse tópico sobre a arrecadação municipal, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.870/872):

Ressalto que a **receita arrecadada diretamente pelo município, oriunda do seu poder de tributar, representa 11,82 %** da receita total do exercício, conforme quadro do Relatório Técnico de fl. 820-v.

A dívida ativa, do exercício de 2015 para 2016, **apresentou acréscimo de 2,08% e arrecadação de 4,12%** do estoque existente de 31.12.2015, conforme evidenciam quadros de fl. 821.

Registra o Relatório Técnico, à fl. 821, que a municipalidade informou que “*adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 433/434*”.

Verifica-se que o documento, acima mencionado, informa o seguinte:

- Não foram realizadas concessões ou ampliações de benefícios de natureza tributária, das quais decorra renúncia de receitas;
- Fiscalizou as receitas municipais, com ênfase nos contribuintes do ISS, para os quais, sempre que necessário, eram exigidos a apresentação dos documentos fiscais e talonários de notas fiscais;
- Está monitorando o fluxo de recebimento dos tributos por contribuinte para detectar as maiores e menores contribuições e eventuais quedas de arrecadação em áreas específicas;
- Emitiu Notificação de Débito para os contribuintes inadimplentes, informado o valor da dívida e os prazos para quitação e para requerer o parcelamento em até 60 vezes sem juros, partindo da premissa que a melhor forma de arrecadação está na relação direta entre a capacidade tributária e o contribuinte, de forma não onerar demasiadamente o orçamento familiar.

Com base na baixa participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa e no relato das atividades tributárias no exercício financeiro de 2016, **pode-se 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 Improriedade nº 14 Determinação nº 19. Assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE** para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de sapucaia 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.

### c) Economia orçamentária

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	72.161.043,60	77.385.730,68	72.389.537,80	68.486.623,09	66.327.095,47	93,54%	4.996.192,88

Fonte: Dotação inicial: LOA, fls. 656 e 658v, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 45/48 e Balanço Orçamentário, fls. 49/50.

**Nota:** Incluídas as despesas intraorçamentárias.

## 1.2 - Gestão Financeira

Preliminarmente, o corpo técnico esclareceu que, por se tratar do último ano da gestão do chefe do Poder Executivo Municipal, o exame da gestão financeira não se restringiu, para efeito da apuração do resultado financeiro, à análise dos valores registrados pela contabilidade no balanço patrimonial, uma vez que, além das informações contidas no demonstrativo, também podem ser identificados outros eventos que tenham o potencial de impactar a situação financeira. A título de exemplo, pode-se mencionar a realização de despesas não contabilizadas, os cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de reconhecimento/confissões de dívida, os quais, 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 financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

Além disso, cabe ressaltar que essas obrigações, caso não possuam características de essencialidade, preexistência e continuidade e tenham sido formalizadas a partir de 01/05/16, devem ainda ser consideradas para efeito da análise do artigo 42 da LRF.

Por fim, a instrução esclareceu que, neste último ano de mandato, foi excluído do resultado financeiro, além dos valores do Instituto de Previdência e da Câmara Municipal, o efeito dos saldos do ativo e do passivo financeiros referentes a convênios, por se tratar de recursos estritamente vinculados, tendo como base, para tanto, as informações extraídas do Sistema SIGFIS encaminhadas eletronicamente pelo município.

Feitas essas considerações, o corpo instrutivo assinalou que foram realizados ajustes no passivo financeiro, nos seguintes termos (fl.825-verso):

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$9.029,20, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 49/50, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 4**

A respeito desse tema sobre o cancelamento de restos a pagar já processados, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.875/876):

Constata-se, portanto, que despesas liquidadas foram irregularmente canceladas. Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

O Manual dos Demonstrativos Fiscais 6ª Edição - aprovado pela Portaria STN n° 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”.

**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 n° 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).

Esta ilegalidade consta como Improriedade e Determinação n° 6, na proposta do d. Corpo Técnico. Com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a sugestão não reflete a gravidade da conduta do gestor.

O fato configura **irregularidade** apta a **ensejar a rejeição das contas**.

Com efeito, tal procedimento será incluindo na conclusão deste parecer como **Irregularidade e Determinação n° 4** e, em razão disso, será excluída as correspondentes improriedade e determinação (n° 4) propostas na instrução.

A apuração do resultado financeiro, devidamente ajustado, apresentou-se da seguinte forma:

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	14.309.926,71	10.784.354,77	7.112,84	1.403.046,03	2.115.413,07
Passivo financeiro	12.120.320,68	38.775,02	243.656,77	1.396.463,41	10.441.425,48
<b>Deficit Financeiro</b>	<b>2.189.606,03</b>	<b>10.745.579,75</b>	<b>-236.543,93</b>	<b>6.582,62</b>	<b>-8.326.012,41</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 683/687, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 160/171 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 127/130 e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS – fls. 773/774.

**Nota1:** devido à inconsistência apresentada no quadro do ativo/passivo financeiro, foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$5.628.122,10) acrescido da conta Investimentos Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$8.681.804,61) do Balanço Patrimonial Consolidado totalizando em R\$14.309.926,71.

**Nota:** Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (fls. 683/687 )	R\$12.111.291,48
(+) Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (fls. 49/50)	R\$9.029,20

(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado

R\$12.120.320,68

Acerca do resultado financeiro apurado, o corpo técnico assim se manifestou (fl.826/826-verso):

Importa destacar, ainda, que o *deficit* ora apurado reflete apenas o resultado 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**”.

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fls. 683/687), verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 683/687).

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 1**.

Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de Sapucaia **não alcançou o equilíbrio financeiro** no final do mandato, não sendo observado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Destaca-se que foi emitido alerta nas Prestações de Contas de Governo dos exercícios anteriores, 2014 e 2015, informando ao Gestor que, persistindo a situação de reiterados *deficit* até o final de seu mandato, o Tribunal se pronunciará pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas.

Desta forma, este item constará na conclusão do presente relatório como **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

Faz-se ainda necessário emitir um **alerta** ao atual gestor para que tome ciência do *deficit* financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar nos próximos exercícios pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas. Desta forma, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado de receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela LRF, de forma a não prejudicar futuros gestores.

Os resultados financeiros dos últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
481.416,99	405.909,07	-676.925,64	-355.059,19	-8.326.012,41

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16 e quadro anterior.

### 1.3 - Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

Ao examinar o balanço patrimonial consolidado do município, o corpo instrutivo identificou a seguinte inconsistência, a qual ensejou a **Impropriedade e Determinação de nº 6** (fl.827-verso):

a) Não foram evidenciados os valores de Ativo Financeiro, Passivo Financeiro, Ativo Permanente e Passivo Permanente, referentes à situação patrimonial em 31/12/2015 na coluna “Exercício Anterior”.

### 1.3.1 - Resultado e Saldo Patrimonial

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2016:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	85.742.630,19
Variações patrimoniais diminutivas	84.833.007,53
<b>Resultado patrimonial de 2016 - Superavit</b>	<b>909.622,66</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 58/59).

Somando aquele resultado ao saldo do ano anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2016, que não condiz com os registros contábeis, assim:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2015)	23.247.806,48
Resultado patrimonial de 2016 - Superavit	909.622,66
(+) Ajustes de exercícios anteriores	5.890,00
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2016</b>	<b>24.163.319,14</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2016</b>	<b>24.163.319,14</b>
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16, quadro anterior Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 683/687).

### 1.3.2 - Dívida Ativa

Foi apurada a variação do saldo da dívida ativa em 2016, bem como a representatividade da arrecadação anual dessa receita no saldo acumulado a receber, assim:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Saldo atual - 2016 (B) R\$	Variação % C = B/A
3.198.396,13	3.265.061,10	2,08%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16 e Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 683/687.

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Valor arrecadado em 2016 (B) R\$	EM % C = B/A
3.198.396,13	131.639,93	4,12%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44.

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

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 433/434.

#### 1.4 - Aspectos Relevantes

A atuação do controle interno, em cumprimento às disposições constitucionais, e o sistema previdenciário municipal são os objetos deste item.

##### 1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta anexado às fls. 436/449. Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.859).

O Ministério Público de Contas, às fls.971/972, aduziu sua manifestação acerca do sistema de controle interno municipal, da qual extraio a seguinte passagem:

Deve ser observado que o Corpo Técnico reservou o tópico 08 do Relatório (fls. 858 a 859) para tratar do RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, onde fez a abordagem do arcabouço jurídico que define a missão constitucional e legal deste Órgão.

Em seguida a instância técnica registrou que “as irregularidades e impropriedades apontadas nesta instrução deverão ser objeto de acompanhamento e correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno do Poder com o objetivo de inibi-las no decurso do próximo exercício”.

Por fim, concluiu que “o chefe do órgão de controle interno deverá ser **comunicado**, quanto à conclusão da análise das contas, para que o mesmo tome ciência do exame realizado, adotando 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”.*

Inicialmente, este *Parquet* de Contas registra que o Relatório do Órgão de Controle Interno se constitui de peça obrigatória a integrar a Prestação de Contas de Governo de Estado e dos Municípios.

Como deflui naturalmente de todo arcabouço normativo constitucional e legal mencionado, segundo uma interpretação sistemática e teleológica, ao **Órgão Central de Controle Interno compete, no exercício de sua autonomia funcional, pronunciar-se conclusivamente**, por meio de Certificado de Auditoria, acerca das prestações e tomadas de contas que lhe são submetidas, classificando-as como **regulares, regulares com ressalvas ou irregulares**.

No caso desta Prestação de Contas do Governo referentes ao ano de 2016, o Relatório do Órgão Central de Controle Interno, elaborado pelo Secretário-Chefe da Controladoria Geral do Município, Senhor Clayton Almeida de Andrade, **NÃO** apresenta qualquer conclusão quanto à regularidade ou irregularidade das contas em exame (fl. 449).

Observou-se no exame do referido Relatório **que não foram informadas as medidas adotadas com vistas a eliminar as irregularidades e impropriedades registradas e ainda aquelas realizadas com vistas ao cumprimento das determinações efetuadas por este Tribunal de Contas.**

Além disto, acrescenta-se, que não houve a apresentação de informações naquele Relatório **quanto ao cumprimento ou não pelo Governo dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, aplicáveis quando do término de mandato do governante, em especial o artigo 42 da LRF.**

**Logo a peça documental fica aquém do cumprimento da missão constitucional e legal a que está adstrito o Órgão Central de Controle Interno.**

Diante do exposto, entende o MINISTÉRIO PÚBLICO que o Relatório do Órgão Central de Controle Interno que integram as Contas de Governo do Município de Sapucaia, relativas ao exercício de 2016, **tem omissões que prejudicam o exame a ser levado a efeito por esta Corte de Contas para fins de cumprimento da norma contida no art. 125, I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.**

Assim, este *Parquet* de Contas adicionalmente ao proposto pelo Corpo Instrutivo irá realizar acréscimos à Determinação proposta ao Responsável pelo ÓRGÃO CENTRAL DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO DE SAPUCAIA.

#### 1.4.2 – Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Sapucaia registrou, em 2016, o seguinte resultado:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	<b>7.775.849,60</b>
Despesas previdenciárias	<b>6.548.366,50</b>
<b>Superavit</b>	<b>1.227.483,10</b>

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 – Proc. TCE n.º 206.730-2/17.

No que tange às receitas previdenciárias, o corpo técnico assim se manifestou:

O Fundo de Previdência do Município de Sapucaia não registra como receita intraorçamentária a Contribuição Previdenciária em Regime de parcelamento de Débitos e a Receita de Contribuição Patronal, as quais foram contabilizadas indevidamente como receita orçamentária (Receita de Contribuição), conforme se depreende do demonstrativo contábil acostado às fls. 40/44, Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10, da Lei Federal n° 4.320/64. Tal fato contraria o determinado nas Portarias n°s 163/01 e 338/06 da STN/SOF, bem como as normas de escrituração contábil preconizadas na Portaria n° 402/08 do MPAS.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 7**.

O *Parquet*, em sua análise sobre o tópico (fls.895/900), manifestou entendimento divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir:

Devido a sua relevância, o RPPS deve ser tratado como política pública de estado, pois, em caso de insolvência do sistema, além de trazer sérios prejuízos aos segurados, o ônus de arcar com os pagamentos dos benefícios recai sobre a Fazenda Pública, prejudicando as finanças do ente federativo. Situação esta que vivencia hoje o Estado do Rio de Janeiro, que deixou, ao longo dos anos, de adotar medidas para o reequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS estadual.

Deve ser do Poder Executivo, portanto, a iniciativa de tomar imediatas providências para a equalização do desequilíbrio financeiro e atuarial, porventura existente.

Não olvidando a complexidade da análise, **tenho entendimento que a matéria deveria ser tratada com maior profundidade nas Contas de Governo**, pela materialidade, relevância e risco da função de governo *Previdência Social*. Ademais, eventuais descumprimentos dos critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal n° 9.717/98 - e demais normas e regulamentos -, bem como a adoção de medidas para a correção de rumos, caso a reavaliação atuarial anual indique a necessidade de restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, não podem ser admitidos como de responsabilidade exclusiva dos dirigentes da Unidade Gestora do RPPS. Necessário se faz, no caso, apurar também a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

Além do mais, constatada irregularidade do RPPS pelo Ministério da Previdência Social, a quem compete à orientação, supervisão e o acompanhamento do regime próprio previdenciário, nos termos do artigo 9º, inciso I da Lei Federal n° 9.717/98, o município como um todo é penalizado, de conformidade com o disposto no art. 7º da mesma Lei:

*Art.7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:*

*I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;*

*II - para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*

*III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;*

*IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei n 9.796, de 5 de maio de 1999.(Lei Federal n° 9.717/98 com redação dada pela Medida Provisória n° 2.187-13, de 2001).*

Desse modo, eventuais irregularidades no RPPS, por ação ou omissão do Poder Executivo, cuja responsabilidade não possa ser atribuída exclusivamente aos dirigentes da Unidade Gestora, devem, necessariamente, repercutir no parecer

prévio das contas de governo, **como já acontece nas Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.**

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

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

Constata-se, no site *www.previdencia.gov.br*, que o último Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (nº 985907-130449), emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Sapucaia, data de 26.03.2015, **estando com sua validade vencida desde 23.09.2015.**

CRPs emitidos para: Sapucaia

Regime: Próprio					
Emissão	Validade	Cancelamento	Observação	Decisão Judicial	Visualizar
26/03/2015 09:55:40	22/09/2015			Não	
25/07/2014 09:24:06	21/01/2015			Não	

De acordo com o “*Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários*”, disponível nesta data no site do MPS, a previdência municipal apresenta a seguinte irregularidade:

***EXTRATO EXTERNO DE IRREGULARIDADE DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS***

***Município de Sapucaia - RJ***

***Último CRP: Nº 985907-130449, emitido em 26/03/2015, esteve vigente até 22/09/2015..***

***Regime Vigente: Próprio***

<b><i>Critério</i></b>	<b><i>Situação</i></b>	<b><i>Informações</i></b>	<b><i>Fundamentação Legal</i></b>
<i>Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Consistência</i>	<i>Irregular</i>	<i>- Exigido desde 01/05/2017</i>	<i>Lei nº9.717/98,art. 9º,PU;Port.nº204/08,art. 5º,XVI,“d”, art.10, §§2ºe8º;Port. 402/08, art.22</i>
<i>Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento a partir de 2017</i>	<i>Irregular</i>	<i>- Exigido desde 01/07/2017</i>	<i>Lei nº9.717/98,art. 9º,PU;Port.nº204/08,art. 5º,XVI,“d”, art.10, §§2ºe8º;Port. 402/08, art.22</i>
<i>Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo</i>	<i>Irregular</i>	<i>- 6 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2014 - Periodicidade: bimestral</i>	<i>Lei 9717/98,art.1º,II; Port.204/08,art.5º,I e XVI,“b”,§ 6º,II,arts.7º,8º,10,§8º; Port.402/08, art.6º</i>
<i>Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento à SPPS</i>	<i>Irregular</i>	<i>- 6 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2014 - Periodicidade: bimestral</i>	<i>Lei 9717/98,art.9º,par.ún.;Port.204/08,art.5º, XVI,“b”,§ 6º,II,arts.7º,8º,10,§8º; Port.402/08, art.6</i>
<i>Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises</i>	<i>Irregular</i>	<i>- Exigido desde 01/10/2005</i>	<i>Lei 9.717/98, arts.1º, caput e 9º; Port. 204/08, art.5º; II, XVI, b e i; Port.402/08, arts. 8º e 9º</i>

Como é de praxe, não fica disponível para consulta, no site *www.previdencia.gov.br*, o “*Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários*”, o histórico das irregularidades, mas tão somente as que são atuais. **De forma que não é possível agora, neste processo, identificar os motivos pelos quais não foi emitido certificado de regularidade para o regime previdenciário durante o exercício de 2016, com repercussão nas presentes contas.**

O certo é que a não emissão de CRP no mencionado período **denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS**, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, **ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises realizadas concluíram que houve descumprimento de critérios previstos na Lei Federal n° 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.**

Em que pese o superávit financeiro apresentado, a não emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária, aliado ao fato de não ter sido repassada, em 2016, parte da contribuição patronal devida ao RPPS, conforme consta no relatório da Controladoria Geral do Município (fls. 436/449), **repercute negativamente nas presentes contas**, tendo em vista que, a toda evidência, **o regime previdenciário do município de Sapucaia não operou em 2016, integralmente, com observância aos ditames da Lei Federal n° 9.717/98 e demais normas regulamentadoras do sistema. Tal conduta depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a hígidez do regime.**

**O fato representa grave irregularidade que atenta contra a responsabilidade fiscal**, com repercussão direta nas presentes contas de governo, por se referir a uma relevante política pública municipal que, no caso de insolvência, trará consequências danosas aos segurados e às finanças do Município.

Repisando para que fique cristalino, a fiscalização do Ministério da Previdência no sistema RPPS visa à emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que tem por finalidade possibilitar o cumprimento ao estabelecido no *caput* do art. 7º da Lei Federal n° 9.717/98, por parte dos órgãos ou entidades da Administração Pública direta e indireta da União.

Então, não há dúvida que atuação do MPS não afasta a competência do Tribunal de Contas para apreciar a gestão do RPPS, na sua missão constitucional de controle externo.

Assim, na conclusão deste parecer será proposta ao Plenário desta Corte a declaração da situação irregular do RPPS perante o MPS **como item de Irregularidade (n° 5) e Determinação (n° 5)**, bem como seja determinado à **Secretaria Geral de Controle Externo a adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município**, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas, ressaltando que esta verificação já é feita nas contas de governo do Estado.

---

## 2 – APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

---

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

públicos. A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável.

Um dos parâmetros empregados na aferição do cumprimento dos limites legais de endividamento e de gastos com pessoal é a receita corrente líquida - RCL, cujo valor, conforme apurado pelo corpo técnico a seguir demonstrado:

<b>Especificação</b>	<b>Total (últimos 12 meses) R\$</b>
<b>(A) Receitas Correntes</b>	<b>72.947.868,54</b>
Receita Tributária	7.992.861,76
Receita de Contribuições	2.455.458,27
Receita Patrimonial	800.157,24
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	57.622.488,57
Outras Receitas Correntes	4.076.902,70
<b>(B) Deduções</b>	<b>10.406.805,04</b>
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	2.018.930,03
Compensação Financ. entre Reg. Previd	2.091,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	8.385.784,01
<b>(C) Receita Corrente Líquida (A-B)</b>	<b>62.541.063,50</b>
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	59.538.947,80
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	3.002.115,70

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44.

**Nota:** Na Receita de Contribuição foi desconsiderado o montante de R\$2.539.043,60, pois a Receita de Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos – RPPS (R\$442.705,24) e a contribuição patronal de servidores ativos civil (R\$2.096.338,36) foram classificadas indevidamente como Receitas Orçamentárias (Receita de Contribuição) quando na verdade tratam-se de Receita Intraorçamentária

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

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º8**.

Contudo, por se tratar de uma diferença cujo montante não altera o mérito da análise, será considerado no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal o valor registrado no Relatório de Gestão Fiscal – RGF.

## 2.1 - Dívida Pública

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

### 2.1.1 - Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no relatório de gestão fiscal, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, em que se verifica o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%, assim:

Especificação	2015		2016	
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	1.335.126,80	1.374.696,40	1.117.465,40	845.778,30
Valor da dívida consolidada líquida	-4.256.312,50	-5.008.430,00	-3.002.237,00	-1.058.393,80
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-7,41%	-8,55%	-5,07%	-1,78%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16, e processo TCE-RJ n.º 206.696-0/17 - RGF – 3º quadrimestre de 2016.

### 2.1.2 - Operações de crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo (fl.830/830-verso) verificou não terem sido contratadas operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2016.

### 2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Sapucaia foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 831, conforme a seguir:

Descrição	2015				2016					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	46,39%	45,73%	26.393.265,90	45,98%	27.616.093,90	47,12%	28.546.373,20	48,25%	31.445.330,50	52,81%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16, e processos TCE-RJ n.ºs 806.940-5/16, 828.441-7/16 e 206.696-0/17 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Conforme se verifica, o Poder Executivo respeitou o limite estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da LRF, (54%) da receita corrente líquida, nos três quadrimestres do exercício de 2016.

No entanto, quando analisado o desempenho da receita corrente líquida em relação a despesa com pessoal, a instrução fez as seguintes observações (fl.832):

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

Tal fato indica que o município deve atentar para um maior controle dos gastos com pessoal, uma vez que já atingiu o limite prudencial estabelecido na LRF e o quadro vigente aponta para um considerável risco de descumprimento do limite máximo legal.

Assim, será sugerida **recomendação** ao chefe do Poder Executivo para que adote as medidas necessárias à contenção e redução das despesas com pessoal, visto que o município já se encontra sob as vedações previstas no parágrafo único do artigo 22 da LRF.

## **2.3 - Gastos com Educação**

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

### **2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Inicialmente, o corpo instrutivo discorreu sobre as despesas passíveis de serem consideradas como pertinentes ao conceito manutenção e desenvolvimento de ensino, inserto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei Federal nº 9.394/96).

Prosseguindo, a instrução teceu considerações sobre proposta para alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cujos principais trechos apresento a seguir (fls.834/836):

Preliminarmente à análise dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, cumpre registrar que 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.

No entanto, 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 a formação do fundo, 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.

(...)

Registre-se, 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, faz-se necessária a alteração da metodologia atualmente aplicada por esta Corte de Contas no exame dos gastos com educação, de modo a buscar a adequação de nossas 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.

Entende-se, contudo, que tal mudança na metodologia até então aplicada por esta Corte deve ser levada a efeito em prazo que permita ao município adequar seus gastos ao novo método a ser utilizado, de forma a não prejudicar os orçamentos já devidamente planejados.

Neste sentido, será sugerido ao final desta instrução que o Plenário desta Corte promova **Comunicação** aos jurisdicionados 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, 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.

Em seu exame da matéria, o Órgão Ministerial discordou do prazo sugerido pelo corpo instrutivo (a partir da prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020) para a verificação, por parte do Tribunal, da adoção, pelos jurisdicionados, da nova metodologia para a apuração de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino (excerto de fls.882/884):

(...)

Feitas estas considerações, o Corpo Técnico demonstra as situações hipotéticas encontradas a partir da utilização da metodologia da STN e propõe a esta Corte a alteração das regras atualmente aplicadas no exame da aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo a buscar a adequação das análises aos novos conceitos, bem como garantir que o jurisdicionado proceda à apuração dos limites mínimos constitucionais utilizando a mesma metodologia para verificação da aplicação em MDE e ASPS, alinhada às portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

Ressalta, no entanto, que tal mudança na metodologia até então aplicada por esta Corte deve ser levada a efeito em prazo que permita ao município adequar seus gastos ao novo método a ser utilizado, de forma a não prejudicar os orçamentos já devidamente planejados.

Por fim, propõe que o Plenário desta Corte promova Comunicação aos jurisdicionados, 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, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Inicialmente, este *Parquet* de Contas observa que os jurisdicionados (Estado e Municípios) já possuem a obrigação de fornecer informações de caráter fiscal a Secretaria do Tesouro Nacional, em virtude dos comandos da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00. Entre elas, encontram-se as pertinentes aos gastos realizados com manutenção e desenvolvimento de ensino nos termos do disposto no artigo 212 da CRFB.

Para cumprir esta obrigação, os jurisdicionados utilizam o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado.

Neste contexto, o Órgão Ministerial não verifica óbice à mudança proposta pelo d. Corpo Técnico. Entende, entretanto, com as devidas vênias, que a metodologia deverá ser aplicada na verificação do cumprimento do limite

constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino a partir da Prestação de Contas de Governo de Municípios do exercício de 2018, a ser encaminhada a este Tribunal no ano de 2019, visto que estas informações são disponibilizadas pelos municípios e inseridas no SIOPE, cuja metodologia foi estabelecida pelas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

Conforme bem explicitado, 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 das receitas para a formação do FUNDEB.

Assim, objetivando a unificação de entendimentos, com vistas a propiciar fidedignidade à consolidação das contas nacionais, perseguindo a transparência na gestão pública, corroboro o entendimento expresso na instrução.

No entanto, como toda mudança requer o necessário prazo de adaptação, considero adequado o sugerido pelo corpo técnico para adoção do entendimento em discussão, uma vez que os jurisdicionados terão tempo para elaborar seus orçamentos já com a nova orientação desta Corte.

Feitas essas considerações, constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2016 (fl.839):

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

<b>FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>		
<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Valor - R\$</b>
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental <b>(A)</b>	3.679.213,68
Educação infantil	365 - Ensino infantil <b>(B)</b>	13.200,00
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos <b>(C)</b>	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial <b>(D)</b>	42.000,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração <b>(E)</b>	2.380.068,30
	306 - Alimentação <b>(F)</b>	92.968,50
	Demais subfunções <b>(G)</b>	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	<b>(H)</b>	
<b>(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )</b>		<b>6.207.450,48</b>
<b>(J) Valor repassado ao FUNDEB</b>		<b>8.385.784,01</b>
<b>(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )</b>		<b>14.593.234,49</b>
<b>(L) Dedução do SIGFIS/BO</b>		<b>0,00</b>
<b>(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores</b>		<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )</b>		<b>14.593.234,49</b>

(O) Receita resultante de impostos	50.777.498,76
<b>(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88)</b> <b>(N/Ox100)</b>	<b>28,74%</b>

Fonte: Quadro C.1 às fls. 735, demonstrativos contábeis às fls. 739/747, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44, cancelamento de restos a pagar fl. 749 e planilha SIGFIS de fls. 775/777.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, o município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado 28,74% destes recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências).

Ainda com relação à aferição dos gastos em educação, o corpo instrutivo verificou a seguinte conjuntura:

a)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.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9**.

b)Ainda com relação à aferição dos gastos em educação, o corpo instrutivo que o Município de Sapucaia não atingiu as metas previstas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, nas etapas referentes a 4ª série/5º ano:

RESULTADOS DO IDEB - 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
4,9	5,3	92,00%	66ª	4,6	4,4	105,00%	4ª

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

Em face desse resultado, a instrução sugeriu uma **recomendação** ao município, para que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, de modo que sejam alcançadas as metas do IDEB.

### 2.3.2 - FUNDEB

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

#### a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

A determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB foi objeto de verificação à fl. 840-verso, assim:

O Plenário desta Corte, em sessão realizada em 17/11/2016, relativa à prestação de contas de governo do exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16, decidiu pela seguinte determinação:

d) providenciar o imediato **ressarcimento** à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, o montante de **R\$275.454,02**, 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.

Em análise efetuada nas contas do FUNDEB, verifica-se que o ressarcimento financeiro, no valor de R\$275.454,02, determinado pelo Plenário, não foi efetuado pelo município.

Considerando que a decisão desta Corte ocorreu no exercício de 2016, quando já haviam sido aprovados o orçamento e a programação financeira para o exercício, **será sugerida, ao final deste relatório, comunicação** para que o valor apurado por este Tribunal seja devidamente repassado à conta do FUNDEB.

#### b) Aplicação dos recursos do Fundo de 2015 (saldo remanescente)

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

A aferição desse preceito consta à fl. 842-verso, assim:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 215.827-4/16) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2015 um *deficit* financeiro de R\$275.454,02, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

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

#### c) Valores do FUNDEB em 2016 – contribuições e transferências recebidas

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

<b>RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB</b>	
<b>Descrição</b>	<b>R\$</b>
Valor das transferências recebidas do FUNDEB	7.339.985,60
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	8.385.784,01
<b>Diferença (perda de recursos)</b>	<b>-1.045.798,41</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44.

#### d) Aplicação dos recursos do Fundo de 2016

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2016 foi o seguinte:

<b>RECEITAS DO FUNDEB</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
Transferências multigovernamentais	7.339.985,60
Aplicação financeira	25.761,47
Complementação financeira da União	0,00
<b>Total das Receitas do FUNDEB</b>	<b>7.365.747,07</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44.

#### d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 843):

<b>CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB</b>			
<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			7.339.985,60
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			25.761,47
<b>(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)</b>			<b>7.365.747,07</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		7.552.032,42	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		461.739,31	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
<b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F - G - H)</b>			<b>7.090.293,11</b>
<b>(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)</b>			<b>96,26%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44, Quadro C.1 à fl. 735, demonstrativo às fls. 739/747, cancelamento de RP, fl. 292, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16 e planilha SIGFIS de fls. 775/777.

**Nota (item G):** registra-se que as despesas empenhadas à conta do FUNDEB sem a respectiva disponibilidade de recursos do fundo (*deficit financeiro*), no valor de R\$461.739,31, foram excluídas da base de cálculo do limite mínimo de aplicação de 95% (noventa e cinco por cento) exigido pelo § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, uma vez que tais despesas, empenhadas sem recursos do FUNDEB, serão honradas somente no exercício seguinte à conta de outros recursos.

Como se observa, o município utilizou, neste exercício, 96,26% dos recursos do FUNDEB de 2016, restando a empenhar 3,74% em observância ao § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos desse 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.

#### **d.2) Pagamento dos profissionais do magistério**

Foram apuradas, inicialmente, as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2016:

<b>PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO</b>	
<b>(A)</b> Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	6.751.965,75
<b>(B)</b> Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
<b>(C)</b> Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>6.751.965,75</b>
<b>(E)</b> Recursos recebidos do FUNDEB	7.339.985,60
<b>(F)</b> Aplicações financeiras do FUNDEB	25.761,47
<b>(G)</b> Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)</b>	<b>7.365.747,07</b>
<b>(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>91,67%</b>

Fonte: Quadro D.1, fl. 752, demonstrativo contábil de fls. 753/754 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44

Assim, **foi cumprido o disposto no artigo 22 da Lei Federal n° 11.494/2007**, uma vez terem sido aplicados **91,67%** dos recursos totais anuais do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

#### **d.3) Movimentação financeira**

A movimentação dos recursos do fundo em 2016 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.843-verso):

<b>FUNDEB</b>		
<b>Movimentação financeira</b>		<b>Valor - R\$</b>
<b>I</b>	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015)	178.109,90
<b>Entradas</b>		
<b>II</b>	Recursos recebidos do FUNDEB	7.339.985,60
<b>III</b>	Receitas de aplicações financeiras	25.761,47
<b>IV</b>	Créditos referentes a consignações	0,00
<b>V</b>	Outros créditos	0,00
<b>VI</b>	<b>Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)</b>	<b>7.543.856,97</b>
<b>Saídas</b>		
<b>VII</b>	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do FUNDEB	6.609.513,03
<b>VIII</b>	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do FUNDEB	369.252,77
<b>IX</b>	Consignações pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB	0,00
<b>X</b>	Outros débitos	0,00
<b>XI</b>	<b>Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)</b>	<b>6.978.765,80</b>
<b>XII</b>	<b>Saldo financeiro apurado (VI-XI)</b>	<b>565.091,17</b>
<b>XIII</b>	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	565.091,17
<b>XIV</b>	<b>Diferença apurada (XII-XIII)</b>	<b>-0,00</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16, Quadro C.3, fl. 737, Quadro D.3, fl. 291, demonstrativos contábeis, às fls. 739/747, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44, conciliações bancárias às fls. 201/202 e 244/245.

#### e) Resultado financeiro para 2017

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl.844 e 844-verso, que reproduz, juntamente com os comentários da instrução:

<b>RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2017</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>
<b>Deficit financeiro do FUNDEB no exercício de 2015</b>	<b>-275.454,02</b>
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2016	7.339.985,60
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2016	25.761,47
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2016	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2016</b>	<b>7.090.293,05</b>
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2016	7.552.032,42
<b>= Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2016</b>	<b>-461.739,37</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16, anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44, Quadro C.1, fl. 735, Quadro D.3, fl. 291, demonstrativos contábeis, fls. 739/747 e cancelamentos de passivos - fl. 292.

O valor do *deficit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior encontra-se consoante ao valor registrado pelo município no Balancete de fls. 755.

Como se observa, foi apurado um *deficit* financeiro no montante de R\$461.739,37, devendo, a princípio, esse valor ser ressarcido à conta do FUNDEB para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta.

No entanto, entende-se que a determinação de ressarcimento referente às Contas de Governo do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ n.º 215.827-4/16), no montante de R\$275.454,02, resgatará parcialmente o equilíbrio da conta do FUNDEB reduzindo assim tal *deficit*. Dessa forma, tal importância será abatida do deficit de

R\$461.739,37, restando o valor de R\$186.285,35 a ser ressarcido pela municipalidade.

Este fato será objeto de **Comunicação** ao chefe do Poder Executivo e da **Impropriedade e Determinação n.º 2**.

Cabe ainda destacar que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fls. 299/303) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu pela aprovação das contas com ressalvas, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

Oportunamente, observa-se que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao *site* daquele órgão (fls. 780/781).

## 2.4 - Gastos com Saúde

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

A base de cálculo das receitas, para fins de aferição dos gastos mínimos com saúde, foi assim aferida (fl.846):

Receitas para apuração da aplicação em ASPS (Impostos e transferência de impostos)	Receita arrecadada R\$
(A) Receitas de impostos e transferências	50.777.498,76
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	954.986,94
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas</b> (base de cálculo da saúde) <b>(A - B - C)</b>	<b>49.822.511,82</b>

Fonte: quadro das receitas resultantes de impostos e transferências legais – item 4.4.1. da base de cálculo da receita; documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro de 2016, fls. 786/787.

**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.

O quadro a seguir demonstra o total de gastos com saúde no município em 2016, destacando aqueles custeados com os recursos previstos na Lei Complementar nº 141/12, para fins de aferição do cumprimento ou não dos gastos mínimos determinados nessa mesma norma (fl.847):

Descrição	Valor - R\$			
	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
Despesas gerais com saúde				

<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>14.892.243,60</b>	<b>15.274.743,60</b>	<b>13.580.341,45</b>	<b>613.415,63</b>
Pessoal e Encargos Sociais	6.586.000,00	6.376.000,00	5.768.446,15	467.608,07
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	8.306.243,60	8.898.743,60	7.811.895,30	145.807,56
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>1.135.756,40</b>	<b>2.095.206,40</b>	<b>761.106,50</b>	<b>198.150,00</b>
Investimentos	1.135.756,40	2.095.206,40	761.106,50	198.150,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>16.028.000,00</b>	<b>17.369.950,00</b>	<b>14.341.447,95</b>	<b>811.565,63</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>				<b>15.153.013,58</b>
<b>Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo</b>	<b>Dotação inicial</b>	<b>Dotação atualizada</b>	<b>Despesas Liquidadas</b>	<b>Despesas não liquidadas (RP não processados)</b>
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>5.057.243,60</b>	<b>6.399.193,60</b>	<b>4.202.435,99</b>	<b>223.310,55</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	5.057.243,60	6.399.193,60	1.940.994,12	24.800,55
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Recursos	0,00	0,00	2.261.441,87	198.510,00
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>588.255,08</b>
<b>(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(K) Total (E+F+G+H+I+J)</b>	<b>5.057.243,60</b>	<b>6.399.193,60</b>	<b>4.202.435,99</b>	<b>811.565,63</b>
<b>(L) Total das despesas com saúde não computadas</b>				<b>5.014.001,62</b>
<b>(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)</b>	<b>10.970.756,40</b>	<b>10.970.756,40</b>	<b>10.139.011,96</b>	<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite</b>			<b>10.139.011,96</b>	

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64- fls. 38/39, Quadro E.1 – fl. 357 Quadro E.2 - fl. 360, Quadro E.3 (balancete) – fl.380, demonstrativos contábeis – fls. 358/359; previsão inicial e atualizada: base de dados do SIGFIS 6º bimestre de 2016, fl. 788, cancelamento de RP, fls. 406/407.

**Nota1:** embora tenha ocorrido, no exercício de 2016, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$111.264,20 (fls. 406/407) o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

**Nota2:** o município inscreveu o montante de R\$588.255,08, em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fl. 380. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Além disso, a instrução identificou o encaminhamento de informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte próprios. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “próprios”, pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Esse fato será objeto de **impropriedade e determinação** em meu voto.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2016 com as receitas definidas na Lei Complementar n.º 141/12, tem-se (fl.848):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
<b>(A)</b> Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	50.777.498,76
<b>(B)</b> Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	954.986,94
<b>(C)</b> Dedução do IOF-Ouro	0,00

<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>49.822.511,82</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
<b>(E) Despesas liquidadas</b> custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	10.139.011,96
<b>(F) Restos a pagar não processados</b> , relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
<b>(G) Cancelamento de restos a pagar</b> de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>10.139.011,96</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>20,35%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44, Quadro E.1 – fl. 357, Quadro E.2 – fl. 360, Quadro E.3 (balancete) de fls. 380, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 786/787 e cancelamento de RP – fls. 406/407.

**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.

O Ministério Público de Contas, às fls.887/889, trouxe sua manifestação acerca do cálculo do percentual das receitas aplicadas em gastos com saúde, especificamente aos restos a pagar processados e não processados, da qual extraiu a seguinte passagem:

A Lei Complementar n° 141/12, em seu artigo 24, estabeleceu, para cálculo dos recursos mínimos a que se refere aquela Lei Complementar, que **serão consideradas as despesas liquidadas e pagas no exercício e 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.**

O Órgão Ministerial observa que o legislador, ao **definir como condição a existência de disponibilidade de caixa para que fossem considerados os restos a pagar não processados no cômputo das despesas em ASPS**, teve como objetivo assegurar **a suficiência destes recursos financeiros para lastrear os restos a pagar processados.**

Com efeito, entende o *Parquet* de Contas que **o cômputo de restos a pagar processados e não processados na apuração da aplicação em ASPS está vinculado à existência de disponibilidade de caixa oriunda de impostos e transferências de impostos consolidada no FUNDO DE SAÚDE.**

Por outro lado, deve ser acrescentado que o legislador definiu que o valor correspondente à disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar considerados para apuração do mínimo a ser aplicado em ASPS, ainda que **posteriormente cancelado ou prescrito**, deverá ser, necessariamente, **aplicado em tais ações e serviços, conforme o disposto no § 1º do artigo 24 da LC 141/12.**

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2016, com as assinaturas do Prefeito Municipal e dos responsáveis pelo Controle Interno do Município, fl. 380, constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

Ativo Financeiro	Passivo Financeiro
Disponibilidades R\$8.667,09	DDO/Consignações – R\$4.412,66
	RP Processados 2016 - R\$954.186,76
	RP Processados Anos Anteriores – R\$52.671,27
	RP Não Processados 2016 - R\$588.255,08

Com base nesta tabela, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde no valor de R\$8.667,09 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar do exercício de 2016, haja vista haver o

comprometimento desta disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DO/Consignações e restos a pagar de anos anteriores.

O Corpo Instrutivo informa em nota de rodapé à fl. 847 que “o município inscreveu o montante de R\$588.255,08, em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fl. 380. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.”

No entendimento esposado por este *Parquet* de Contas, a norma do artigo 24 da LC 141/12 determina que, para que sejam considerados os **restos pagar no cálculo do limite constitucional**, somente **deverá ser computado o montante que tenha lastro financeiro na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde ao término do exercício.**

Com efeito, a partir do disposto no artigo 24 da LC 141/12, entende o Órgão Ministerial que a apuração do limite constitucional, excluindo os restos a pagar sem lastro financeiro ao término do exercício de 2016, pode ser sintetizada na tabela a seguir apresentada.

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	50.777.498,76
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	954.986,94
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>49.822.511,82</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos*	10.139.011,96
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	954.186,76
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)</b>	<b>9.184.825,20</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>18,44%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

\*Neste montante foi excluído o valor dos restos a pagar não processados pelo Corpo Técnico.

Com esta apuração, sem computar os restos a pagar processados e não processados sem disponibilidade de caixa, verifica-se que o Município de Sapucaia cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso III, §2, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, devo me alinhar com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte quando do exame das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Tanguá, Processo TCE-RJ nº 206.257-0/17, relatado em sessão de 28/09/17, visto que a decisão do Tribunal acompanhou a sugestão do corpo instrutivo.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, tanto pela instrução como pelo Ministério Público Especial, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da**

**Lei Complementar n° 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).**

Destacou a instrução (fls.848-verso e 849) quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde:

Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$15.153.013,58, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS (fls. 38/39 e 307), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

Não obstante, observa-se que alguns municípios ainda executam despesas em ações e serviços públicos de saúde através de outras unidades gestoras distintas dos fundos municipais de saúde, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

Dessa forma, ao final desta instrução será sugerida comunicação aos jurisdicionados informando que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços 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.

O Ministério Público acrescentou a seguinte manifestação sobre a execução das despesas e da disponibilidade de caixa ao final do exercício de 2016 consolidada por meio do Fundo Municipal de Saúde (fls.889/891):

O Órgão Ministerial registra que este Tribunal, em sessão de 30.05.2017, no âmbito do processo de Contas de Governo do Estado do RJ, referente ao exercício de 2016 - TCE-RJ n° 101.576-6/17, considerou como IRREGULARIDADE a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, descumprindo o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LC n° 141/12.

A partir desta decisão do Plenário, o Órgão Ministerial entende que a proposta de Determinação do Corpo Técnico deverá ser reformulada para que os jurisdicionados não computem em despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas que não tenham sido movimentadas pelo fundo municipal de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

(...)

Observa o Ministério Público Especial que o atual Chefe do Poder Executivo deverá ser alertado quanto à obrigatoriedade da consolidação no Fundo Municipal de Saúde das disponibilidades de caixas provenientes das receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ASPS, em

cumprimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12, fato que será motivo de Comunicação no Parecer Ministerial.

Por fim, o corpo técnico teceu as seguintes considerações acerca do parecer do Conselho Municipal de Saúde e das audiências públicas preconizadas na Lei Complementar nº141/12 (fl.849):

O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer acostado às fls. 409/411, opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiência pública, na qual o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das atas apresentadas às fls. 07/15.

Entretanto, as mesmas ocorreram nos meses de maio/2016, julho/2016 e dezembro/2016, contrariando a legislação vigente que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016.

Esse fato será objeto de **impropriedade** e **determinação** em meu voto.

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

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

O Município de Sapucaia possuía, em 2015<sup>9</sup>, 17.606 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Este limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

---

<sup>9</sup> População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2016 – Anexo IX da Decisão Normativa nº 148/2015 do Tribunal de Contas da União.

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015	VALOR (R\$)
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	659.217,26
1112.04.00 - IRRF	748.115,01
1112.08.00 - ITBI	169.877,11
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	5.149.236,32
1120.00.00 - TAXAS	324.391,83
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	24.991,87
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	392.707,98
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	52.213,46
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	94.908,36
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	197.667,56
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>7.813.326,76</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	12.450.235,56
1721.01.05 - ITR	34.886,53
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	97.498,80
1722.01.01 - ICMS	28.163.542,69
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	680.540,24
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	609.536,69
1722.01.13 - CIDE	18.100,29
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>42.054.340,80</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>49.867.667,56</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>7,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>3.490.736,73</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 116/118)</b>	---
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2016 ( F + G )</b>	<b>3.490.736,73</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls. 423/431 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 116/118.

#### a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

	R\$
<b>Limite de repasse permitido art. 29-A</b>	<b>Repassado recebido</b>
3.490.736,73	3.490.718,40

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – fl. 126.

#### b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), fls. 124/125, verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2016, montava em R\$ 3.524.844,00.

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele fixado na Carta Magna – R\$ 3.490.736,73.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, fl. 126, constata-se o repasse em menor montante, conforme se demonstra:

R\$	
Limite de repasse permitido – art. 29-A	Repasse recebido
3.490.736,73	3.490.718,40

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – fl.126.

Outrossim, constata-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo, de R\$ 3.416.777,18, foi inferior ao repasse recebido, conforme se pode observar às fls. 122/123 (Anexo 11 da Câmara), evidenciando que os recursos transferidos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.

## **2.6 - Aplicações dos recursos dos *Royalties***

Os recursos dos *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente (artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89), excetuando-se aquelas dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal nº 12.858/13). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal nº 10.195/01).

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

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

Pela análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas recebidas em 2016:

<b>RECEITAS DE ROYALTIES</b>			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>249.903,38</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		132.646,34	
Compensação financeira de recursos minerais		2.348,30	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>114.908,74</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	0,00		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	114.908,74		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>1.024.682,12</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>1.274.585,50</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>21.720,10</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>1.296.305,60</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 40/44.

Ainda com relação às receitas de *royalties*, destacou o corpo instrutivo (fl.856):

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44 e na declaração de fl. 420, não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

(...)

É sabido que o petróleo é um recurso natural não renovável, portanto, as receitas auferidas em face do recebimento dos *royalties* decorrentes da exploração desse produto tendem, ao longo do tempo, a se esgotar.

Dessa forma, espera-se que a aplicação dos recursos dos *royalties* esteja direcionada a atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável sem prejuízo, contudo, ao meio ambiente.

(...)

Nesse sentido, considera-se relevante efetuar **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,

bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.856-verso):

<b>DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES</b>		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>1.946.430,00</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	1.946.430,00	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>0,00</b>
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>1.946.430,00</b>

Fonte: Quadro F.1 à fl. 414 e demonstrativo contábil, fl. 413.

(...)

Verifica-se que o Município procedeu ao empenhamento de despesas à conta de recursos de royalties no valor de R\$1.946.430, montante consideravelmente superior ao valor de fato recebido, que totalizou R\$1.296.305,60. Tal fato, portanto, pode revelar inexistência no planejamento que resulta em desequilíbrio financeiro da fonte e, por conseguinte, causa impacto negativo no resultado financeiro do município, podendo ocasionar déficit ao final do exercício, não sendo observadas, assim, as normas estabelecidas pelos artigos 1º e 12 da Lei Complementar Federal nº 101/00 - LRF.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 14**.

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município de Sapucaia não aplicou recursos de royalties em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federal n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos royalties do petróleo (fl.858):

Receita total (A) R\$	Receita de royalties (B) R\$	Receita sem royalties (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
67.616.501,83	1.296.305,60	66.320.196,23	1,92%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 40/44.

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

---

### 3 - GESTÃO FISCAL

---

### 3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 824:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	R\$
			Atendido OU Não atendido
Receitas	55.245.344,10	67.616.501,90	
Despesas	55.245.344,10	72.389.537,80	
Resultado primário	556.182,53	-4.545.692,70	Não Atendido
Resultado nominal	-1.270.620,48	3.509.893,40	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-640.974,31	-1.058.393,80	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 561v, processo TCE-RJ n.º 206.730-2/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 206.696-0/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

Constam ainda, à fl.824 e 824-verso, os seguintes apontamentos, relativamente às metas fiscais do município:

Conforme se verifica no quadro anterior, o município **não cumpriu** as metas de resultados primário e nominal estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 2**.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais, conforme consta das atas apresentadas às fls. 07/15.

Entretanto, as mesmas ocorreram nos meses de maio, julho e dezembro, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 3**.

### 3.2 - Despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato

Considerando que o exercício sob exame representa o fim de mandato eletivo iniciado em 2013, o gestor deve observar o disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF:

Art. 21. (...)

*Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.*

Analisando a documentação apresentada nos autos, o corpo instrutivo destacou (fls.832-verso e 833):

De acordo com a documentação apresentada às fls. 629/641, verifica-se que foram editados os seguintes atos relativos a despesas com pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal:

- Lei nº 2.655 de 14/07/2016 – Contratação por Tempo determinado para atender ao Programa Esporte e Lazer na Cidade;
- Lei nº 2.656 de 19/07/2016 – alteração da Lei nº 2.581 de 29/04/2015 referente à estrutura administrativa de carreiras da Câmara;
- Lei nº 2.661 de 26/08/2016 – alteração da Lei nº 2.581 de 29/04/2015 referente à estrutura administrativa de carreiras da Câmara
- Lei nº 2.670 de 01/12/2016 – Concessão de abono natalino para os Servidores da Câmara Municipal de Sapucaia.

Como mencionado inicialmente, a norma contida no parágrafo único do art. 21 da LRF, torna nulo o ato que resulte aumento de despesa com pessoal expedido nos últimos 180 dias do mandato. Portanto, entende-se que deva ser analisado, inicialmente, se a autorização para a realização da despesa ocorreu de fato nesse período ou se já estava anteriormente prevista em lei. Deve-se considerar, ainda, se a despesa autorizada impactou os gastos com pessoal de modo a comprometer os orçamentos seguintes.

No caso do município de Sapucaia, observa-se que as despesas realizadas pela Lei nº 2.655 de 14/07/2016, para contratação por tempo determinado, estão amparadas pelo Convênio nº 806250/2014, não se considerando então como aumento de despesas de pessoal.

Quanto às despesas referentes às Leis nº 2.656, nº 2.661 e nº 2.670, todas se referem à estrutura administrativa da Câmara Municipal e ou concessão de benefícios aos servidores daquela casa.

Dessa forma, entende-se que não houve o descumprimento do parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

### **3.3 - Obrigações contraídas em fim de mandato - artigo 42 da LRF**

Foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais destaco 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.

Para fins de verificação do cumprimento ou não de tal dispositivo foram utilizados os dados enviados pelo município em observância à Deliberação TCE n° 248/08 (dados lançados pelo ente no SIGFIS). Com o intuito de proceder à ratificação de tais valores, procedeu-se à comparação deles com os dados contábeis. Destaco, a seguir, os principais resultados alcançados pelo corpo instrutivo:

- a) o município encaminhou intempestivamente as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato, referentes às unidades gestoras apontadas à fl.852-verso. No entanto, entende-se que tal fato não poderá ser imputado ao responsável pelas contas de governo do Município de Sapucaia, relativa ao exercício de 2016, uma vez que esse jurisdicionado não motivou o encaminhamento intempestivo das informações relativas ao Sistema SIGFIS/Del.248, devido a alteração do chefe do Poder Executivo;
- b) no que se refere à análise efetuada na relação de contratos fornecida pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248 deste Tribunal, o corpo instrutivo aduziu (fl.852-verso):

Foi apresentado, no relatório de Contratos, relativo aos contratos e seus aditivos vigentes independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, o valor total contratado de **R\$12.480,96** (Planilha: "Contratos Formalizados a partir de 01/05/2016" gravada na mídia digital - CD, fl. 793), sendo que não houve valores empenhados, não possuindo, devido a tipicidade da despesa, nenhum valor no cômputo do "total das obrigações contraídas" na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- c) quanto aos restos a pagar de empenhos emitidos após 01/05/16, o corpo instrutivo apontou que (fl.853):

Foram apresentados os restos a pagar de empenhos efetuados a partir de 01/05/2016, informados pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal. Em análise a esta tabela foi verificado o preenchimento dos campos, conforme destacado na mesma.

Foi apresentado, na planilha: "Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2016" (gravada na mídia digital - CD, fl. 793), o valor total inscrito em RP Processado de **R\$1.184.812,00**, em RP não Processado foram inscritos **R\$872.447,90**, sendo o montante de **R\$1.581.493,50** considerado no cômputo do "total das obrigações contraídas" na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observa-se, entretanto, que no exercício de 2016, foram inscritos restos a pagar no total de **R\$6.033.671,02** (R\$6.070.153,56 menos R\$36.482,54 de RP do Instituto de Previdência, fl. 159), conforme Balanço Financeiro Consolidado às fls. 51/52.

Considerando-se que, do montante de R\$6.033.671,02, **R\$2.057.259,90** (R\$1.184.812,00 + R\$872.447,90) são de empenhos emitidos a partir de 01/05/2016, conforme relatório citado no parágrafo precedente, o valor de **R\$3.976.411,12** (R\$6.033.671,02 menos R\$2.057.259,90), de restos a pagar contabilmente inscritos em 2016, **não foi registrado** no Sistema SIGFIS/Del 248/08.

Imperioso, portanto, que seja ajustado o “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo computado, além do valor declarado pelo município (**R\$2.057.259,90**), o montante da diferença apontada (**R\$3.976.411,12**), totalizando **R\$6.033.671,02**.

- d) com relação às despesas realizadas não inscritas em restos a pagar, o corpo instrutivo identificou que não houve registros de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar.
- e) respeito ao reconhecimento de dívida/confissão de dívidas assim se manifestou o corpo instrutivo (fl.853-verso):

Não houve registros de atos e/ou termos de reconhecimento ou confissão de dívida, ajuste de contas ou similares, referentes a despesas que não foram processadas em época própria, não integralmente pagas, empenhadas ou não informadas pelo município.

- f) as disponibilidades financeiras do município foram apresentadas pela instrução no quadro apresentado a seguir, onde a diferença entre os valores apresentados no SIGFIS e os contidos nas demonstrações contábeis (R\$ 264.008,65) foi objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 12:**

<b>f) DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	14.309.926,71
(B) Regime Próprio de Previdência	10.784.354,77
(C) Câmara Municipal	7.112,84
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	1.403.046,03
<b>(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)</b>	<b>2.115.413,07</b>
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fl. 793)	2.379.421,72
<b>(G) Diferença (E-F)</b>	<b>-264.008,65</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 683/687, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 127/130, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 160/171, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 773/774 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fl. 792.

- g) de modo semelhante, no quadro seguinte são apresentados os encargos e despesas compromissadas a pagar em 31/12/16, destacando-se a diferença de R\$ 175.902,19 entre os registros contábeis e os do SIGFIS, fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 13:**

<b>g) ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II</b>
--

Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	12.120.320,68
(B) Regime Próprio de Previdência	38.775,02
(C) Câmara Municipal	243.656,77
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	1.396.463,41
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	6.033.671,02
<b>(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)</b>	<b>4.407.754,46</b>
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fl. 793)	4.231.852,27
<b>(H) Diferença (F-G)</b>	<b>175.902,19</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 683/687, Balanço Patrimonial da Câmara, fls.127/130, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls.160/171, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 773/774 e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fl. 793.

**Nota:** o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se ao montante de R\$12.111.291,48, registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 683/687) do Balanço Patrimonial Consolidado, acrescido do valor do Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (R\$9.029,20), consignado no Balanço Orçamentário, fls. 49/50, totalizando em R\$12.120.320,68.

h) por fim, a verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da LRF se apresentou conforme os quadros apresentados a seguir:

<b>Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016</b> (A)	<b>Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016</b> (B)	<b>Disponibilidade de Caixa 31/12/2016</b> C = (A-B)
2.115.413,07	4.407.754,46	-2.292.341,39
<b>Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016</b> (C)	<b>Total das Obrigações de Despesas Contraídas</b> (D)	<b>Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF</b> E = (C-D)
-2.292.341,39	6.033.671,02	<b>-8.326.012,41</b>

**Fonte:** item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados - Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fl. 792.

**Nota:** composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		6.033.671,02	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fl. 793)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	---		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	6.033.671,02		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	---		
Dívidas Reconhecidas	---		

O demonstrativo anterior evidencia que não houve a observância do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 pelo Poder Executivo.

Esse fato será objeto de **irregularidade** e **determinação** em meu voto.

Ressalte-se que o descumprimento do artigo 42 da LRF poderá caracterizar crime contra as finanças públicas, tipificado no artigo 369-C do Código Penal (Decreto-lei n.º 2.848/1940), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal n.º 10.028/2000. Dessa forma, será sugerido, ao final deste relatório, expedição de ofício ao Ministério Público Estadual para adoção das medidas que entender cabíveis.

---

#### 4 - RESUMO

---

Inicialmente, o corpo instrutivo e o douto Ministério Público manifestaram-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo de Sapucaia, exercício de 2016. Tal sugestão se deu em face da identificação das seguintes irregularidades:

- a) o superávit financeiro apurado para abertura de créditos adicionais referentes aos Decretos n.º 3.582 e n.º 3.606 (R\$ 7.759,90 e R\$ 17.633,86 respectivamente) foi insuficiente para cobrir a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 21.720,00 e R\$ 18.477,58 (respectivamente), não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- b) déficit financeiro no montante de R\$ 8.326.012,41, 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;
- c) 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\$ 8.326.012,41;

- d) O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, restos a pagar processados no valor de R\$ 9.029,20, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos n°s 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);
- e) não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n° 101/00.

Ressalte-se que a data de julgamento das referidas contas (12/12/17) foi publicada em pauta especial no Diário Oficial do Estado de 22/11/17. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até 07/12/17.

Não obstante a publicação da pauta especial, os responsáveis pelas contas não compareceram a esta Corte para ter vista do processo nem apresentaram quaisquer razões de defesa para as irregularidades que foram apontadas nos autos.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

<i>Item</i>	<i>Situação</i>
<i>Créditos adicionais</i>	<i>abertura de crédito adicional sem indicação de recursos correspondentes</i>
<i>Resultado Orçamentário</i>	<i>Consolidado: deficitário em R\$ 4,8 milhões Sem o RPPS: deficitário em R\$ 6,0 milhões</i>
<i>Resultado Financeiro</i>	<i>Consolidado: superavitário em R\$ 2,2 milhões Sem RPPS, Câmara e convênios: deficitário em R\$ 8,3 milhões</i>

<i>Dívida Consolidada</i> (máximo de 120% da RCL)	-1,78%
<i>Gastos com Pessoal (executivo</i> <i>máximo de 54% da RCL)</i>	52,81%
<i>MDE (mínimo de 25% dos</i> <i>impostos)</i>	28,74%
<i>Pagamento de Profissionais com</i> <i>FUNDEB (mínimo 60%)</i>	91,67%
<i>Aplicação dos Recursos do</i> <i>FUNDEB (mínimo de 95%)</i>	96,26%
<i>Saúde</i> (mínimo 15% dos impostos)	20,35%
<i>Artigo 29-A</i>	<i>O repasse efetuado à Câmara respeitou a legislação de regência</i>
<i>Royalties</i>	<i>Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência</i>
<i>Artigo 42 da LRF</i>	<i>Insuficiência de caixa de R\$ 8,3 milhões</i>

---

## 5 - CONCLUSÃO

---

Em face do exposto, manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o proposto pelo corpo instrutivo e pelo douto Ministério Público junto a este Tribunal, e

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

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

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

**CONSIDERANDO** que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2015;

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

**CONSIDERANDO** o superávit financeiro apurado para abertura de créditos adicionais referentes aos Decretos n° 3.582 e n° 3.606 (R\$ 7.759,90 e R\$ 17.633,86 respectivamente) foi **insuficiente** para cobrir a abertura de créditos adicionais no montante de R\$2 1.720,00 e R\$ 18.477,58 (respectivamente), em desacordo disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal conforme as considerações contidas no item 1.1.1 deste voto;

**CONSIDERANDO** a observância das disposições das Resoluções n°s 40/01 e 43/01 do Senado Federal;

**CONSIDERANDO** que município **cancelou**, sem justificativa apresentada neste processo, restos a pagar processados após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos n°s 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64), procedimento que atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

**CONSIDERANDO** a ocorrência de **déficit financeiro** em 2016, em término de mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo efetuou gastos com pessoal em percentual inferior ao máximo estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n.º 101/2000, que é de 54%;

**CONSIDERANDO** o extenso **rol de irregularidades** contido no “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários”, referente ao município;

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

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

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

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

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

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

**CONSIDERANDO** o não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, tendo sido apurada, em 31/12/2016, **insuficiência de caixa**;

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

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

#### **VOTO:**

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Sapucaia, Senhor Anderson Bárcia Zanon, referentes ao exercício de 2016, em face das seguintes **IRREGULARIDADES** e com as seguintes **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES** adiante listadas:

#### **IRREGULARIDADES**

##### **IRREGULARIDADE N.º 1**

- o *superávit* financeiro apurado para abertura de créditos adicionais referentes aos Decretos n° 3.582 e n° 3.606 (R\$ 7.759,90 e R\$ 17.633,86 respectivamente) foi insuficiente para cobrir a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 21.720,00 e R\$ 18.477,58 (respectivamente), não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;

##### **DETERMINAÇÃO N.º 1**

- observar o montante do *superávit* financeiro do exercício anterior quando da abertura de créditos adicionais por fonte de recursos, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;

#### **IRREGULARIDADE N.º 2**

- *déficit* financeiro no montante de R\$ 8.326.012,41, 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 2**

- 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 3**

- 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\$ 8.326.012,41;

#### **DETERMINAÇÃO N.º 3**

- adotar as necessárias providências no sentido de atender ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 ao final da gestão;

#### **IRREGULARIDADE N.º 4**

- o município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, restos a pagar processados no valor de R\$ 9.029,20, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos n.ºs 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

#### **DETERMINAÇÃO N.º 4**

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

#### **IRREGULARIDADE N° 5**

- não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n° 101/00;

#### **DETERMINAÇÃO N.º 5**

- adotar providências para que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social, em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n° 101/00.

#### **IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES**

##### **IMPROPRIEDADE N.º 1**

- os créditos suplementares referentes ao Instituto de Previdência de Sapucaia foram abertos por meio de Ato do Diretor Presidente do referido instituto em discordância com o previsto no artigo 42, da Lei n.º 4.320/64, que determina a abertura de tais créditos por meio de decreto do Executivo;

##### **DETERMINAÇÃO N.º 6**

- observar a abertura de créditos adicionais suplementares por meio de decreto do Poder Executivo, conforme previsto no artigo 42 da Lei n.º 4.320/64;

##### **IMPROPRIEDADE N.º 2**

- não cumprimento das metas de resultados primário e nominal, 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 7**

- 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 3**

- o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais dos quadrimestres nos meses de maio, julho e dezembro, portanto, fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro, maio e setembro;

**DETERMINAÇÃO N.º 8**

- 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 4**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 9**

- observar o correto registro dos saldos do *superavit/deficit* financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN n° 634/13 c/c a Portaria STN n° 700/14;

**IMPROPRIEDADE N.º 5**

- não foram evidenciados os valores referentes à situação patrimonial em 31/12/2015 (Ativo Financeiro, Passivo Financeiro, Ativo Permanente e Passivo Permanente) na coluna "Exercício Anterior" no Balanço Patrimonial Consolidado;

**DETERMINAÇÃO N.º 10**

- observar o registro dos saldos na coluna “Exercício Anterior” no Balanço Patrimonial Consolidado, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64 c/c Portaria STN n° 840/16, que aprova a Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público da 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP);

**IMPROPRIEDADE N.º 6**

- o Fundo de Previdência do Município de Sapucaia não registra como receita intraorçamentária as receitas oriundas da Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos e da Contribuição Patronal de Servidores Ativos Civis, as quais são contabilizadas como Receita Orçamentária (Receita de Contribuição), conforme consta do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10, do referido fundo, procedimento este que contraria o determinado nas Portarias n.ºs 163/01 e 338/06 da STN/SOF, bem como as normas de escrituração contábil preconizadas na Portaria n° 402/08 do MPAS;

**DETERMINAÇÃO N.º 11**

- o Fundo de Previdência do Município de Sapucaia deverá observar a correta classificação, nos próximos exercícios, da Contribuição Previdenciária em Regime de Parcelamento de Débitos (receita intraorçamentária), em atenção ao determinado nas Portarias n.ºs 163/01 e 338/06 da STN/SOF, e Portaria n° 402/08 do MPAS;

**IMPROPRIEDADE N.º 7**

- a receita corrente líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$ 62.541.063,50) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$ 59.538.947,80);

**DETERMINAÇÃO N.º 12**

- 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 8**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 9**

- a movimentação financeira do FUNDEB resultou num *déficit* financeiro de R\$ 461.739,37, indicando que a despesa empenhada superou a receita do fundo;

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

- providenciar o ressarcimento, no valor de **R\$ 186.285,35**, referente à diferença entre o déficit financeiro apurado ao final de 2016 e a determinação de ressarcimento já apurada em 2015 (R\$ 275.454,02), à conta do FUNDEB, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;

**IMPROPRIEDADE N.º 10**

- quanto à realização das audiências públicas, promovidas pelo gestor do SUS, em períodos não condizentes com o disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

**DETERMINAÇÃO N.º 15**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 11**

- divergência no valor de R\$ 264.008,65, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 2.115.413,07) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 2.379.421,72).

**DETERMINAÇÃO N.º 16**

- observar o registro de todas as disponibilidades financeiras no SIGFIS, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n° 248/08;

**IMPROPRIEDADE N.º 12**

- divergência no valor de R\$ 175.902,19, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 4.407.754,46) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n° 248/08 (R\$ 4.231.852,27);

**DETERMINAÇÃO N.º 17**

- observar o registro de todos os encargos e despesas compromissadas a pagar no SIGFIS, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n° 248/08;

**IMPROPRIEDADE N.º 13**

- quanto ao empenhamento de despesas à conta de recursos de *royalties* em montante significativamente superior aos recursos recebidos proporcionando considerável desequilíbrio dessa fonte de recurso;

**DETERMINAÇÃO N.º 18**

- 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, de modo a evitar o desequilíbrio financeiro ao final do exercício, em atendimento ao previsto nos artigos 1º e 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 - LRF;

**IMPROPRIEDADE N.º 14**

- 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 19

- adotar providências para estruturar o sistema de tributação do município, visando à eficiência e eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo município, em atendimento ao art. 11 da LRF;

### RECOMENDAÇÕES

#### RECOMENDAÇÃO N.º 1

- para que o município atente para a necessidade do controle e redução das despesas com pessoal, uma vez que já atingiu o limite prudencial previsto no parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, estando sujeito às vedações previstas neste artigo, e sendo constatado ainda um aumento dos gastos com pessoal superior, no período apurado, ao aumento da receita corrente líquida – RCL, situação que indica, caso mantida a tendência atual, risco de descumprimento do limite máximo estabelecido pela citada lei federal;

#### RECOMENDAÇÃO N.º 2

- para que o município atente para a necessidade de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB;

#### RECOMENDAÇÃO N.º 3

- para que o município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros;

II – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Sapucaia, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a

cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88, no artigo 77 da Lei Federal n° 4.320/64 e no artigo 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 - COMUNICAÇÃO**, com base no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Senhor **Fabício dos Santos Baião**, atual Prefeito Municipal de **Sapucaia**, para que seja alertado:

a) quanto ao déficit financeiro de R\$ 8.326.012,41 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

b) quanto à alteração da metodologia de aferição dos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de verificação do cumprimento ou não do limite inserto no artigo 212 da CRFB:

. na base de cálculo passarão a ser consideradas 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 editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do relatório do corpo instrutivo;

. tal medida será adotada a partir do exame das prestações de contas de governo dos chefes de Poder Executivo Municipal referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020;

c) 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 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;

d) quanto à obrigação de promover o ressarcimento à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de **R\$ 461.739,37**, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n° 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:

**d.1)** o valor de R\$ 186.285,35 (referente ao déficit financeiro do exercício), à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;

**d.2)** o valor de R\$ 275.454,02, à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, resultante de determinação efetuada por esta Corte na prestação de contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ n° 215.827-4/16), não efetivada no exercício de 2016;

e) 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;

f) para encaminhar as contas em tela ao Poder Executivo da União com vistas a consolidação nacional das contas dos entes da Federação, realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, para elaboração do Balanço do Setor Público Nacional, tendo em vista que em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, não se verificou a respectiva remessa para cumprimento ao disposto no art. 51 da LRF. Acrescente-

se, ainda, a **necessária** observância do prazo de envio das contas do município (30 de abril), nos próximos exercícios, para atendimento a lei fiscal;

g) para divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo relatório analítico e parecer prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

**IV - EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas de governo;

**V - DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE** para que:

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

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

c) considere, na análise das contas de governo municipal, o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

GC-6,

**MARIANNA M. WILLEMANN**  
**RELATORA**

RF12-17