

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PLENÁRIO
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS

VOTO GA-3

PROCESSO: TCE-RJ N.º 206.010.0/17
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. INOBSERVÂNCIA DO INCISO V DO ART. 167 DA CF/88 NA SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. APURAÇÃO DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NO MONTANTE DE R\$114.968.727,78. DESCUMPRIMENTO DO § 1º DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. NÃO ATENDIMENTO DO INCISO III DO § 2º DO ARTIGO 29-A C/C COM ART. 168 DA CF/88 NO REPASSE AO LEGISLATIVO. NÃO ATENDIMENTO AOS DITAMES DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO COM INSUFICIÊNCIA DE CAIXA NO VALOR DE R\$118.520.370,29. CANCELAMENTO DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2016 DO SENHOR HELIL BARRETO CARDOZO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL TITULAR. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. DETERMINAÇÃO À SUM.

Trata o presente processo da **Prestação de Contas de Governo do Município de Itaboraí**, relativa ao **exercício de 2016**, que abrange as contas

do Poder Executivo, de responsabilidade do **Exmo. Sr.º Helil Barreto Cardozo**, Prefeito do Município.

O Corpo Instrutivo, em seu exame preliminar, detectou a ausência de alguns documentos nas contas apresentadas, sendo formalizado o Processo TCE-RJ nº **207.524-8/17**, referente ao Ofício Regularizador da Prestação de Contas de Governo Municipal, objetivando o seu saneamento.

No intuito de sanear as falhas apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, nos termos do voto por mim prolatado na sessão de 25.05.2017, decidiu pelo chamamento aos autos do Prefeito do Município de Itaboraí.

Em 12.06.2017 foram protocolizados nesta Corte, pelo atual Chefe do Poder Executivo, Exmo. Sr.º Sadinoel Oliveira Gomes de Souza, os documentos e esclarecimentos objeto da Prestação de Contas de Governo Municipal, inaugurando o Documento TCE-RJ nº 14.008-9/17 (fls. 2063/2277).

MANIFESTAÇÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

O Corpo Instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, após detalhado exame de fls. 2294/2355-v, sugere:

SUGERE-SE:

I – Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do município de Itaboraí, Sr. Helil Barreto Cardozo, referentes ao exercício de 2016, em face das **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE N.º 1

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$234.406.143,03, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$225.832.113,22, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

(....)

IRREGULARIDADE N.º 2

Foi constatado que, do total de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação, o montante de R\$1.693.538,45 foi aberto sem a respectiva fonte de recurso, contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

Excesso de arrecadação				Excesso de arrecadação comprovado Anexo 10 Consolidado (B)	Fls.	Resultado apurado R\$ (B – A)
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor – R\$ (A)			
97	672	Fundeb	3.450.000,00	4.756.461,55	1056/108 5	-1.693.538,45
101	692v		3.000.000,00			

(....)

IRREGULARIDADE N.º 3

Deficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$114.968.727,78, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

(....)

IRREGULARIDADE N.º 4

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$19.426.680,19, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$19.867.075,22), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

(....)

IRREGULARIDADE N.º 5

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\$118.520.370,29.

(...)"

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR, na fl. 2355, e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, na fl. 2355-v, coadunam-se com o proposto pela CGM.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, às fls. 2356/2415, manifesta-se no mesmo sentido, acrescentando as seguintes irregularidades, verbis:

“IRREGULARIDADE Nº 6

O Governo do Município de Itaboraí não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, consoante prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ao destinar para este fim o percentual de 4,71%, conforme apurado no item 4.3.3 deste parecer.

(....)

IRREGULARIDADE Nº 7

Realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Municipal de Saúde, descumprindo o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LCF nº 141/12.

(....)

IRREGULARIDADE Nº 8

O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 5.628.084,87, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

(....)

IRREGULARIDADE Nº 9

Não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal nº 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 nº 101/00.

(....)”

Adicionalmente o *Parquet* Especializado introduz em suas conclusões: **(i)** comunicação ao atual Chefe do Executivo em relação à divulgação das contas, bem como, quanto à alteração da metodologia do cálculo do limite mínimo da educação; **(ii)** comunicação ao controle interno do Município para que, nos próximos exercícios, se pronuncie efetivamente sobre as contas de governo; **(iii)** expedição de ofício ao Ministério Público Estadual; **(iv)** expedição de ofício ao Ministério da Saúde; **(v)** Determinação a Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM; e **(vi)** Determinação a SGE.

Cumpre-me registrar que, em atendimento ao determinado no artigo 9º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, foi publicada a Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, de 20.10.2017, coluna “B” da página 01 da Parte I-B, sendo indicada a data da sessão de julgamento das presentes contas no dia 07.11.2017.

Dentro do prazo regimental para solicitação de vista dos autos e apresentação de respectiva defesa escrita, registra-se que o responsável pelas contas ficou-se inerte, deixando de apresentar razões de defesa quanto às irregularidades identificadas no presente processo.

É o Relatório.

PARECER DA RELATORA

1 INTRODUÇÃO

O competente Corpo Técnico desta Corte, inicialmente, às fls. 2294/2295, tece considerações acerca da análise efetuada nas Contas, com vistas à adequada avaliação da situação do Município no que tange ao cumprimento das determinações constitucionais e legais, principalmente, no que se refere à responsabilidade na gestão fiscal, *in verbis*:

“A Constituição Federal de 1988 atribuiu aos Tribunais de Contas a competência para efetuar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da administração pública direta e indireta.

No âmbito desta competência, cabe a este Tribunal de Contas apreciar anualmente as contas de governo dos municípios a fim de possibilitar, mediante a emissão de parecer prévio, o julgamento pelo Poder Legislativo, conforme emana o artigo 125, incisos I e II da Constituição Estadual do Rio de Janeiro.

Neste sentido, o chefe do Poder Executivo municipal fica obrigado a encaminhar a esta Corte a prestação de contas de governo contendo os elementos exigidos pela legislação vigente.

Diante da documentação encaminhada, esta Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios – CGM efetua a análise dos dados da execução orçamentária, financeira e patrimonial apresentados pelo município, considerando os seguintes aspectos:

- **Limites Constitucionais**
 - Educação
 - Saúde
 - Repasse financeiro ao Poder Legislativo
- **Gestão Fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal)**
 - Equilíbrio financeiro
 - Limite de despesas com pessoal
 - Limite de endividamento
 - Metas anuais estabelecidas pela LDO
 - Previdência do servidor
- **Gestão Orçamentária**
 - Orçamento
 - Autorização para abertura de créditos adicionais
 - Autorização para contratação de operações de crédito
- **Gestão Patrimonial**
 - Resultado patrimonial
 - Saldo patrimonial
- **Royalties**
- **Controle Interno**

Neste exame são considerados as diretrizes e os mandamentos expressos na Constituição Federal, na Lei Complementar Federal n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, na Lei Federal n.º 4.320/64, na Lei Federal n.º 6.404/76 e suas alterações, bem como nas demais normas pertinentes editadas por esta Corte de Contas e por órgãos afins.

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

Cabe ressaltar que, apesar de o artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelecer a emissão de parecer prévio separadamente, em relação às contas prestadas pelos chefes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e, também, do Ministério Público, seus efeitos foram suspensos em face de liminar concedida em 09/08/2007 pelo Supremo Tribunal Federal – STF, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI n.º 2238-5. Dessa forma, o presente relatório contém apenas o projeto de parecer prévio sobre as contas do prefeito, uma vez que as contas do chefe do Poder Legislativo serão efetivamente julgadas por esta Corte em processos específicos.” (grifos do original)

2 ASPECTOS FORMAIS, CONSOLIDAÇÃO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A estrutura administrativa do Município de Itaboraí é composta dos seguintes órgãos, conforme informações consignadas à fl. 2295-v:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
✓ Prefeitura Municipal ✓ Câmara Municipal ✓ Fundo Municipal de Assistência Social ✓ Fundo Municipal da Criança e do Adolescente ✓ Fundo Municipal de Trânsito ✓ Fundo Municipal de Saúde ✓ Fundo Municipal de Meio Ambiente ✓ Fundo Municipal de Apoio ao Desporto e Lazer ✓ Fundo Municipal Agropecuário ✓ Fundo Municipal Agenda 21 Local ✓ Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social ✓ Fundo Municipal de Geração de Emprego, Trabalho e Renda ✓ Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano ✓ Fundo Municipal de Desenvolvimento ✓ Fundo Especial de Arrecadação da Procuradoria do Município de Itaboraí ✓ Fundo Especial da Câmara Municipal de Itaboraí - FECMI ✓ Fundo Municipal de Iluminação Pública

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
✓ Fundação Educacional de Itaboraí – FEITA ✓ Fundação Escola de Gestão Pública de Itaboraí – FEGESPI ✓ Fundação Cultural de Itaboraí – FAC ✓ Companhia de Desenvolvimento de Itaboraí - CDI

Em relação às demonstrações encaminhadas de forma consolidada, bem como quanto à elaboração de acordo com as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, à fl. 2297-v, assim se manifesta a Instrução:

"Verifica-se que o município de Itaboraí elaborou suas demonstrações contábeis observando as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional – STN."

A Especializada observa, ainda, que a presente prestação de contas está constituída por todas as peças orçamentárias necessárias ao exame (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), bem como, os relatórios determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), englobando suas respectivas publicações.

3 DO ORÇAMENTO E SUAS ALTERAÇÕES

O Orçamento Anual do Município para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais, n.º 2.591, de 21/12/2015, estimando a receita no valor de R\$857.402.981,25 e fixando a despesa em igual valor (fls. 195-v/361).

3.1 DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO

De acordo com a citada Lei do Orçamento Anual do exercício de 2016, o Poder Executivo ficou autorizado a proceder às seguintes alterações no orçamento:

"Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, até o limite de 1% (um por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, criando, se necessário, fontes de recursos, modalidades de aplicação, elementos de despesa e subtítulos, com a finalidade de suprir insuficiências dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e os termos da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 43, §1º inciso III.

§ 1º - Fica o Poder Executivo autorizado a realizar transposição, remanejamento ou transferência de recursos.

Art. 9º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos adicionais suplementares proveniente de superávit financeiro logo após a publicação do Balanço Patrimonial da Administração Direta, referente ao exercício de 2015, respeitados os termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, em seu artigo 43, §1º inciso I e §2º.

Dessa forma, foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$8.574.029,81, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	857.402.981,25
Limite para abertura de créditos suplementares 1,00%	8.574.029,81

Fonte: LOA – fls. 195v/361.

Nota: a Controladoria Geral do Município, em seu Relatório de Auditoria de Gestão (fls. 2194/2216), informa que o limite autorizado para abertura de créditos é de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa fixada na LOA. No entanto, tal informação está em desacordo com a autorização publicada do percentual de 1% (um por cento) do total da despesa fixada, prevista no artigo 8º da Lei Municipal nº 2.591/15, utilizado para todos os efeitos na presente instrução."

O Orçamento Final (fl. 2304), após alterações orçamentárias efetuadas, está indicado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	857.402.981,25
(B) Alterações:	247.806.359,03
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 247.806.359,03	
Créditos especiais 0,00	
(C) Anulações de dotações	228.962.536,27
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	876.246.804,01
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	876.246.804,01
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016	877.783.804,10
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	-1.537.000,09

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1086/1204, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 202.801-9/17.

Registra a Especializada que o orçamento final apurado não se coaduna com o Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016, ensejando a inclusão de **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** às Contas.

3.1.1 DAS AUTORIZAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Tendo como referência os créditos adicionais abertos, o Corpo Instrutivo elaborou tabela, à fl. 2299-v, com as alterações orçamentárias no exercício (fls. 362/363), autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de 234.406.143,03, encontra-se acima do limite estabelecido na LOA, **em desacordo**, portanto, com o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme a seguir demonstrado:

				R\$
SUPLEMENTAÇÕES				
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	228.962.536,27	
		Excesso - Outros	0,00	
		<i>Superavit</i>	5.443.606,76	
		Convênios	0,00	
		Operação de crédito	0,00	
(A) Total das alterações			234.406.143,03	
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00	
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			234.406.143,03	
(D) Limite autorizado na LOA			8.574.029,81	
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			225.832.113,22	

Fonte: LOA – fls. 195v/361 e relação de decretos apresentada pelo município às fls. 362/363.

Nota: a Controladoria Geral do Município, em seu Relatório de Auditoria de Gestão (fls. 2194/2216), informa que o limite autorizado para abertura de créditos é de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa fixada na LOA. No entanto, tal informação está em desacordo com a autorização publicada do percentual de 1% (um por cento) do total da despesa fixada, prevista no artigo 8º da Lei Municipal nº 2.591/15, utilizado para todos os efeitos na presente instrução.

A Instrução, ao apreciar as alterações orçamentárias efetuadas com base na autorização constante do orçamento, conclui da seguinte forma na fl. 2299-v:

“Da análise do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$225.832.113,22, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

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

Tendo em vista o descumprimento do disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, acompanho a sugestão de **IRREGULARIDADE** e

DETERMINAÇÃO neste tópico, culminando, portanto, no **Parecer Prévio Contrário** às Contas.

3.1.2 DAS AUTORIZAÇÕES DAS LEIS ESPECÍFICAS

De acordo com os apontamentos da Instrução (fl. 2300), motivados pelo exame do documento constante dos autos (fls. 364; 552/692-v), houve abertura de créditos adicionais cuja autorização foi concedida em lei específica, da seguinte forma:

“No que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, verifica-se a seguinte movimentação orçamentária:

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			
2606/16	552-a	2.915.672,00	64	564		2.915.672,00				S
2607/16	552-a	3.000.000,00	65	564		3.000.000,00				S
2608/16	552-a	534.544,00	66	564		534.544,00				S
2609/16	552-a	500.000,00	67	564		500.000,00				S
2612/16	672	8.534.500,42	97	672			3.450.000,00			S
			101	692v			3.000.000,00			S
Total		15.484.716,42	Total		-	6.950.216,00	6.450.000,00	-	-	

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município às fls. 364 e publicações – fls. 552/692v.

Nota 1: Tipo de crédito: S – Suplementar.

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.”

3.1.2 DAS FONTES DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Com referência à abertura de créditos adicionais com a indicação de fontes de recursos, à fl. 2302/2303-v, assim se manifesta a Especializada:

“5.1) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO

Verifica-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$5.443.606,76, 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 221.536-1/16, 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\$
15	383	717.377,54
38	456v	74.640,58
48	491/491v	3.643.436,99
61	541	496.645,15
90	641	511.506,50
(A) Total de créditos abertos		5.443.606,76
(B) Deficit financeiro existente em 2015		-219.075.441,86

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município às fls. 362/364 e publicações – fls. 365/692v.

Contudo, observa-se que os decretos de abertura de créditos adicionais no montante de R\$5.443.606,76, tendo como recurso o superavit financeiro, discriminam as respectivas fontes.

A análise evidenciada no quadro a seguir comprova a existência de superavit financeiro suficiente para a abertura dos Créditos Adicionais, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Superavit financeiro				Resultado financeiro evidenciado na fonte – R\$ (B)	Fls.
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor – R\$ (A)		
15	383	Fonte 19 - FNAS	717.377,54	717.377,54	694
38	456v	Fonte 16 - PNATE	74.640,58	74.640,58	782
48 (1)	491/491v	Fonte 05 - SUS	3.643.436,99	944.370,32	817
		Fonte 28 - SUS		908.097,77	818
		Fonte 29 - SUS		779.684,92	819
		Fonte 32 - SUS		1.279.066,67	820
61	541	Fonte 8 - Fundo Municipal do Desporto e Lazer	496.645,15	496.645,15	950
90	641	Fonte 3 – Fundo Municipal de Trânsito	511.506,50	511.506,50	961

Nota 1: o total de recursos nas fontes do SUS para suportar a abertura de crédito por meio do decreto nº 48 foi de R\$3.911.219,68.”

A Instrução relata que em relação a abertura de créditos adicionais com recursos oriundos do superávit financeiro houve observância do mandamento constitucional, haja vista que os decretos de abertura dos créditos indicam precisamente as fontes que lastreiam o superávit, como restou demonstrado na fl. 2302-v.

Em relação aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, afirma a Especializada que a fonte de recursos não foi suficiente para a abertura dos respectivos créditos, em cujo excesso de fato não se comprovou, verbis:

“Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$6.450.000,00, utilizando como fonte excesso de arrecadação:

FONTE – EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – OUTROS		
Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
97	672	3.450.000,00
101	692v	3.000.000,00
Total		6.450.000,00

Fonte: relação dos decretos encaminhada pelo município – fls. 362/364.

Observa-se que nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, no valor total de R\$6.450.000,00, foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício.

No entanto, entende-se que a metodologia utilizada não está em conformidade com o previsto no artigo 43, § 3º da Lei Federal n.º 4.320/64, uma vez que o cálculo de tendência para obtenção da taxa de incremento teve por base a comparação entre as receitas arrecadadas até o mês de agosto de 2016, desconsiderando a confrontação entre aquelas recebidas até novembro de 2016, já que a lei autorizativa nº 2.612 e os decretos nos 97 e 101 foram editados em dezembro de 2016.

Pelo exposto, tornou-se necessária a análise do Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 Consolidado (fls. 1056/1085) para verificar a existência de excesso de arrecadação na fonte Fundeb no exercício.

Ao compulsar os autos, verificou-se que, dentre os créditos adicionais abertos, os decretos, relacionados no quadro a seguir, apresentam o Fundeb como fonte de recurso, cujo excesso

de fato ocorreu, porém inferior àquele necessário para suportar abertura dos créditos, conforme demonstrado:

Excesso de arrecadação				Excesso de arrecadação comprovado Anexo 10 Consolidado (B)	Fls.	Resultado apurado R\$ (B – A)
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor – R\$ (A)			
97	672	Fundeb	3.450.000,00	4.756.461,55	1056/1085	-
101	692v		3.000.000,00			1.693.538,45

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085.

Nota: o excesso de arrecadação comprovado do Anexo 10 Consolidado (R\$4.756.461,55) é composto pelo somatório dos montantes de R\$76.795,22 (1.3.2.5.01.02 - Remuneração de depósitos bancários de recursos vinculados Fundeb – fls. 1060) e R\$4.679.666,33 (1.7.2.4.01.00 - Transferências de recursos do Funbeb – fls. 1072).

Portanto, constata-se que do total de créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, R\$1.693.538,45 foram abertos sem a respectiva fonte de recurso, contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

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

O descumprimento do disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, é fato motivador de minha concordância com a sugestão de **IRREGULARIDADE e DETERMINAÇÃO** neste tópico, culminando, portanto, no **Parecer Prévio Contrário** às Contas.

4 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 RECEITA

A Receita Arrecadada Líquida (fl. 2304 e verso) no exercício foi de R\$ 484.963.927,45, *inferior à previsão constante do orçamento de R\$ 857.402.981,25*, ocorrendo um déficit de arrecadação de R\$ 372.439.053,80, o que significa um decréscimo percentual de 43,44% em relação ao total da arrecadação prevista inicialmente.

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário guarda consonância com o Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, contudo, em relação ao Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016, a Instrução aponta **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** que contam com minha concordância:

“Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma receita arrecadada de R\$481.704.183,90, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

A respeito da frustração de arrecadação da receita em relação a sua previsão, o Corpo Instrutivo apontou às fls. 2304-v/2305-v:

“Como se observa, o crescimento da receita efetivamente arrecadada variou, entre os exercícios de 2013 e 2014, em 17,65% e 0,12% e apresentou queda, em 2015, de -17,10%. No entanto, o crescimento projetado na Lei Orçamentária estimou um aumento de receita na ordem de 25,25%, conforme se verifica no quadro a seguir:

ORÇAMENTO		
Receita prevista na LOA para 2016 R\$ (A)	Receita arrecadada em 2015 ⁽¹⁾ R\$ (B)	Crescimento estimado em relação à receita do exercício anterior (A/B)
857.402.981,25	684.544.097,46	25,25%

Fonte: LOA, fls. 195v/361 e Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE n.º 221.536-1/16.

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

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

LRF:

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



seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

LF n.º 4.320/64:

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

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

Assim, verifica-se que o orçamento para o exercício de 2016 foi superestimado, não observando a legislação vigente.

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

Acompanharei na conclusão de meu Voto a sugestão do Corpo Instrutivo, fazendo constar **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** às Contas.

À fl. 2306-v, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando a evolução da arrecadação das receitas do Município:

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
Descrição	Valor arrecadado em 2016 R\$	Participação em relação à receita total (Em %)	
		2016	2015
Receitas tributárias	81.147.565,46	16,73%	30,69%
Receitas de transferências	331.826.177,20	68,42%	54,43%
Outras receitas	72.066.041,96	14,86%	14,88%
(-) Deduções da receita - outras	75.857,17	-0,02%	0,00%
Receita total	484.963.927,45	100,00%	
(-) Receitas intraorçamentárias	10.180.424,80		
Receita efetivamente arrecadada	474.783.502,65		

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.1056/1085 e prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16.

Nota: As deduções das receitas são as seguintes:

Receitas (deduções)	Valor – R\$
Transferências	358.656.366,70
(-) Fundeb	(26.830.189,50)
Valor líquido	331.826.177,20
Outras deduções	
Remuneração investimento renda variável - Itaprevi	75.857,17
Total outras deduções	75.857,17

A partir dos dados demonstrados, verifica-se:

✓ Um decréscimo relevante dos percentuais de participação das receitas tributárias, frente às receitas totais, alcançando 16,73% e 30,69% em 2016 e 2015, respectivamente.

✓ As receitas de transferências recebidas no exercício de 2016 representaram 68,42% do total da receita arrecadada pelo Município, ante a 54,43% obtido em 2015, demonstrando a grande dependência do ente quanto a esta origem de recurso.

No tópico “DA RECEITA POR HABITANTE”, a Instrução, à fl. 2305/2306, realiza a análise da receita arrecadada em relação ao número de habitantes do município, nos termos seguintes:

“1.1.2) DA RECEITA POR HABITANTE:

Neste tópico, efetua-se a análise da receita corrente efetivamente arrecadada por número de habitantes, já excluída a receita do Instituto de Previdência, com vistas à apuração da capacidade de arrecadação *per capita*:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES 2016		
Receita corrente excluído o RPPS (A)	N.º de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
449.930.085,44	230.786	1.949,56

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085 e IBGE *apud* Decisão Normativa n.º 157/2016 – TCU, fls. 2237/2238v.

Nota: Valor da receita corrente (exceto intraorçamentária) do RPPS, R\$24.659.132,55 (fls. 1408/1411).

Para fins de comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a Capital), ocupando a 68ª posição, como segue:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015

Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
2.438,89	2.462,41	10.015,52	910,81	68ª

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e banco de dados da CGM.

No tocante à receita tributária diretamente arrecadada pelo município: IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, dívida ativa, multa e juros, com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou acima da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), ocupando a 10ª posição, como segue:

RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015

Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
927,04	627,04	3.878,39	100,92	10ª

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e banco de dados da CGM. (...)”

4.1.1 RECEITA DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa Municipal foi objeto do seguinte exame na Instrução (fl. 2307):

“Verifica-se uma redução do saldo da dívida ativa na ordem de 13,32% em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Saldo atual - 2016 (B) R\$	Variação % C = B/A

185.767.497,72

161.028.323,39

-13,32%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e Balancete Consolidado, fls. 2093/2094.

O valor cobrado no exercício de 2016 representou somente 5,61% do saldo existente em 2015, como segue:

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Valor arrecadado em 2016 (B) R\$	EM % C = B/A
185.767.497,72	10.418.015,59	5,61%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 2049/2050.”

Tendo em vista o relatado anteriormente, onde ficou evidenciado que o Município de Itaboraí arrecadou aproximadamente 57% da previsão inicial da receita, bem como 5,61% dos débitos inscritos na dívida ativa municipal do exercício anterior, o Ministério Público Especial junto ao Tribunal, às fls. 2359/2361 e 2411 e verso, assim se manifesta:

“A dívida ativa, do exercício de 2015 para 2016, apresentou decréscimo de 13,32% e arrecadação de 5,61% do estoque existente de 31.12.2015, conforme evidenciam quadros de fl. 2307.

Registra o Relatório Técnico, à fl. 2307, que a municipalidade informou que “adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam no documento de fls. 2049/2050.”.

Verifica-se que o documento, acima mencionado, denominado de “Relatório de Atividades Tributárias”, informa, em síntese, o seguinte:

- Em novembro de 2015 o Poder Executivo, através da Lei Complementar nº 212/15, estabeleceu calendário para pagamento do IPTU, Taxa e Contribuições Municipais do exercício financeiro de 2016, estabelecendo redução de 40% para a quitação integral do IPTU até 29.02.2016 e redução de 10% para a quitação integral do IPTU até 31.03.2016;

- Concedeu renúncia de receita do IPTU, integrando-a na estimativa da receita orçamentária para o exercício de 2016, para contribuintes com mais de 65 anos e contribuintes em geral;
- A Secretaria de Fazenda manteve a organização da fiscalização de tributos, segregando as ações de cobrança e fiscalização mobiliária (cadastro fiscal), imobiliária (IPTU e ITBI e Construção Civil) e ISS (empresas com tributação pelo movimento econômico);
- Quanto ao ISS, foram enviados créditos a receber para inscrição na Dívida Ativa, foram expedidos avisos eletrônicos de cobrança mensal e realizado de auditoria através do monitoramento de ações fiscais;
- Foi consolidada cobrança do ISS através do RPS (Recibo de Cobrança Simples) em conversão de notas fiscais eletrônicas, visando maior eficácia e ajustando medidas para combate à sonegação;
- Desenvolvimento do Módulo de Fiscalização (ferramenta de auditoria fiscal integrada ao sistema de gerenciamento do ISSQN, GISSOLINE), que irá proporcionar o controle desde o envio e abertura da ação fiscal, até o seu encerramento com sua apuração final;
- Desenvolvimento do Módulo de Educação (ferramenta de controle das atividades de ensino e instrução) para fins de controle de emissão de notas fiscais de prestação de serviços, bem como da apuração do ISSQN;
- Apresentou quadro comparativo da arrecadação do IPTU, onde se pode ver que houve queda de arrecadação de IPTU (não inscrito em Dívida Ativa) de 2015 (R\$ 18.598.946,00) para 2016 (R\$ 17.041.512,00) e aumento de arrecadação de IPTU, inscrito na Dívida Ativa, de 2015 (R\$ 1.870.686,00) para 2016 (R\$ 10.190.525,00).

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

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

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

Na conclusão deste parecer, **tal fato será incluído como Improriedade nº 21 Determinação nº 31. Assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE** para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de

Itaboraí atividade 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.

(...)

IMPROPRIEDADE N.º 21

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 31

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.”

Vou aderir ao posicionamento técnico declinado pelo Ministério Público junto a este TCE/RJ, fazendo constar de meu Parecer a **IMPROPRIEDADE** e a **DETERMINAÇÃO** formuladas em relação à tributação municipal, bem como a **DETERMINAÇÃO** a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE.

4.2 DESPESA

Ao se comparar a Despesa Autorizada Final (R\$ 876.246.804,01) com a Despesa Realizada no exercício (R\$ 558.555.254,47), tem-se uma realização correspondente a 63,74% dos créditos autorizados, gerando uma economia orçamentária de R\$ 317.691.549,54 (fl. 2307-v).

Quanto à análise da despesa o Corpo Instrutivo apontou à fl. 2308:

“O valor da despesa empenhada informada no Balanço Orçamentário Consolidado guarda paridade com o Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma despesa empenhada de R\$576.380.918,60, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

Acompanho a sugestão da Especializada, fazendo constar **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** na conclusão de meu Voto.

À fl. 2308, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando o comportamento da execução da despesa por função:

DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO			
Código	Função	Despesa empenhada R\$	% em relação ao total
12	Educação	178.381.490,18	31,94%
10	Saúde	139.390.579,85	24,96%
04	Administração	102.263.108,27	18,31%
09	Previdência Social	49.132.193,01	8,80%
15	Urbanismo	46.483.834,20	8,32%
01	Legislativa	19.426.716,19	3,48%
24	Comunicações	8.462.340,36	1,52%
08	Assistência Social	3.966.110,06	0,71%
17	Saneamento	3.956.739,52	0,71%
26	Transportes	2.610.112,02	0,47%
03	Essencial à Justiça	1.931.875,30	0,35%
20	Agricultura	1.810.950,00	0,32%
11	Trabalho	703.195,32	0,13%
16	Habituação	36.010,19	0,01%
	TOTAL	558.555.254,47	100,00%

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1052/1055.

Conforme se extrai da tabela, as funções Educação, Saúde e Administração, representaram aproximadamente 75% do total despesa realizada.

4.2.1 COMPARATIVOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA

Conforme apurado, as despesas correntes representaram 93,89% das despesas totais executadas no exercício de 2016, portanto, as despesas de capital representaram 6,11%, resultado um pouco diferente do apurado no

exercício anterior, quando estas alcançaram 17,36% e àquelas 82,64%, conforme tabela a seguir:

“(…)

DESPESAS EXECUTADAS EM 2016			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Despesas correntes	524.455.002,46	93,89%	82,64%
Despesas de capital	34.100.252,01	6,11%	17,36%
Total	558.555.254,47	100,00%	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e Balanço Orçamentário, fls. 1205/1209.”

Com relação à aplicação nos grupos de despesa correntes, tem-se:

“Das despesas correntes 58,07% correspondem a despesas com pessoal e encargos e 41,93% às demais despesas, como segue:

DESPESAS CORRENTES			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Pessoal e encargos	304.575.508,11	58,07%	46,46%
Juros e encargos da dívida	2.166.021,59	0,42%	0,22%
Outras despesas correntes	217.713.472,76	41,51%	53,32%
Total das despesas correntes	524.455.002,46	100,00%	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e Balanço Orçamentário, fls. 1205/1209.”

No tocante às despesas de capital, 82,64% foram destinadas a investimentos, a parcela restante, 17,36%, foi destinada a inversões financeiras. No exercício de 2015, os percentuais apurados foram, respectivamente, 98,38% e 0% e, ainda, 1,62% de amortização de dívidas, conforme segue:

“(…)

No tocante às despesas de capital, 82,64% foram destinadas aos investimentos, como demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS DE CAPITAL

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Investimentos	28.181.954,62	82,64%	98,38%
Inversões financeiras	5.918.297,39	17,36%	0,00%
Amortização de dívida	0,00	0,00%	1,62%
Total das despesas de capital	34.100.252,01	100,00%	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e Balanço Orçamentário, fls. 1205/1209.”

4.3 AVALIAÇÃO DAS METAS ANUAIS

O Corpo Técnico após análise dos elementos encaminhados pela municipalidade, à fl. 2310, assim se manifestou:

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

Apresenta-se, a seguir quadro contendo as metas em valores correntes e as respectivas execuções previstas no exercício financeiro de 2016, nos termos do artigo 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	R\$
			Atendido ou Não atendido
Receitas	1.004.344.792,32	481.704.183,90	
Despesas	1.004.344.792,32	576.380.918,60	
Resultado primário	0,00	-96.792.799,50	Não Atendido
Resultado nominal	9.240.706,17	73.113.600,20	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-162.462.147,06	32.590.589,10	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 190, processo TCE-RJ n.º 202.801-9/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 202.803-7/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

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

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 5**.

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 nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, cujas atas encontram-se acostadas às fls. 990/1003.

O não cumprimento das metas de dívida consolidada líquida, resultado nominal e resultado primário ensejarão **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** às Contas.

4.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária apurada em 31.12.2016 comprovou-se deficitária, nos termos da tabela apresentada pela Instrução na fl. 2310-v:

"R\$"

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	484.963.927,45	34.839.557,35	450.124.370,10
Despesas Realizadas	558.555.254,47	49.132.193,01	509.423.061,46
Deficit Orçamentário	-73.591.327,02	-14.292.635,66	-59.298.691,36

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 1056/1085, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 1086/1204 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 1415/1417."

5 GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

5.1 DO RESULTADO FINANCEIRO

Tomando por base a movimentação dos recursos ocorrida no exercício, evidenciada nos demonstrativos contábeis, e após os ajustes efetuados pela Especializada, verifica-se que, em 31.12.2016, o Município de Itaboraí apresentou um déficit de R\$ 114.968.727,78, excluindo os recursos oriundos de convênios e os encaixes pertencentes ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, nos termos da instrução de fl. 2311/2312-v, na qual

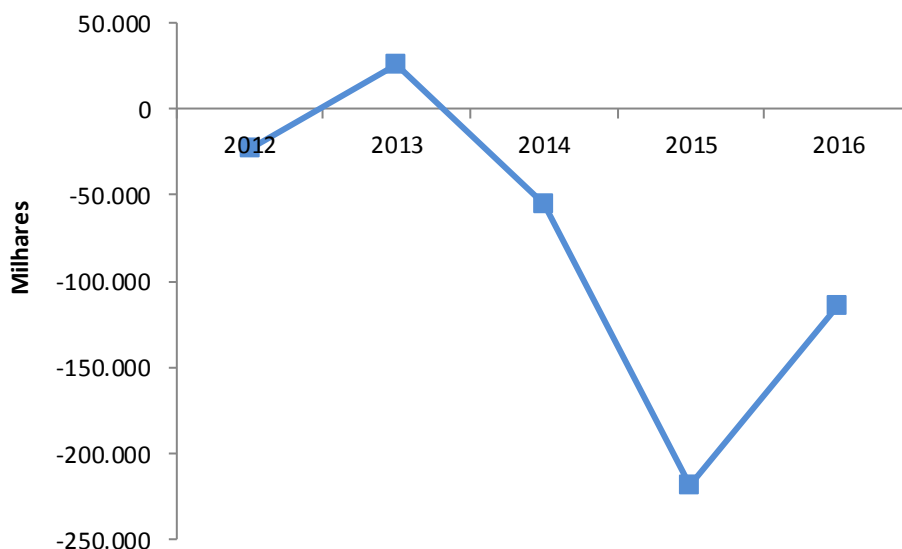
é demonstrada a evolução do *déficit financeiro* ao longo da última gestão municipal:

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

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
-23.160.247,59	26.150.401,38	-55.515.624,70	-219.075.441,86	-114.968.727,78

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e quadro anterior.

O gráfico a seguir reflete a evolução do resultado do município, no qual se verifica uma redução do deficit financeiro na ordem de 47,52% em relação ao do exercício anterior.



Considerando que o exercício de 2016 coincide com o último ano do governo do Chefe do Executivo da municipalidade, a Especializada, nas fls. 2311/2312-v, traçou a seguinte instrução:

“5) RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

Em conformidade com o estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 – *Lei de Responsabilidade Fiscal*, esta Corte de Contas vem alertando os Prefeitos sobre a necessidade de obtenção do equilíbrio financeiro da gestão até o final do mandato.

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

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

Cabe ressaltar, que essas obrigações, caso não possuam características de Essencialidade, Preexistência e Continuidade, bem como tenham sido formalizadas a partir de 01/05/16, devem ainda ser consideradas para efeito da análise do artigo 42 da LRF, o que será objeto de análise no presente relatório em tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

Por oportuno, registre-se que neste último ano de mandato será excluído do resultado *superavit/deficit* 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.

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamento de restos a pagar processados no valor de R\$5.628.084,87, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 1205/1209, 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 6.”**

O *Parquet* de Contas, nas fls. 2364/2365, ao examinar a impropriedade sugerida pela Instrução decorrente do cancelamento de restos a pagar processados, manifesta entendimento diverso, como demonstro:

“Importa destacar que, na apuração do déficit, o d. Corpo Técnico adicionou R\$ 5.628.084,87 ao valor do Passivo Financeiro consolidado contábil, referentes aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício, conforme consta na Nota acima.

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 nº 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

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

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

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

Esta ilegalidade consta como Impropriedade e Determinação nº 3, 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.**”

Analisando os argumentos trazidos a baila pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, entendo que a realização de despesas sem o devido registro contábil e o cancelamento de restos a pagar processados são indissociáveis nas presentes contas, visto que concorrem igualmente para a improba execução fiscal e, de fato, culminam no

agravamento do desequilíbrio financeiro registrado nas presentes contas, levando-me a concordar com a retificação sugerida pelo Parquet no sentido de incorporar o cancelamento dos restos a pagar processados como **IRREGULARIDADE** em meu Voto.

Prosseguindo, às fls. 2311-v, o Corpo Instrutivo demonstra o déficit ajustado:

“(…)

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	237.924.604,85	55.070.298,87	0,00	8.830.589,32	174.023.716,66
Passivo financeiro	395.676.909,83	3.069.694,60	0,00	103.614.770,79	288.992.444,44
Deficit Financeiro	-157.752.304,98	52.000.604,27	0,00	-94.784.181,47	-114.968.727,78

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 2080/2083, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 1419/1422 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1396/1397 e Relatório de Convênio extraído do Sigfis – fls. 2239/2241.

Nota: No Passivo Financeiro Consolidado, foram utilizados os valores das obrigações evidenciadas no Anexo 17 às fls. 1211/1212 (R\$390.048.824,96) e de cancelamento de restos a pagar processados às fls. 1205/1209 (R\$5.628.084,87), totalizando R\$395.676.909,83.”

No curso do exame do déficit financeiro, a Instrução apurou mais uma **IMPROPRIEDADE** com a qual concordo, verbis:

“No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fls. 2083), 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. 2082).

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

Destaco ainda, dadas as apurações relativas ao equilíbrio financeiro, que a Instrução sugere a reprovação das contas em face do governo no período não ter logrado êxito no alcance do equilíbrio financeiro, como se observa, verbis:

“Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de Itaboraí **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 nos exercícios anteriores (2014 e 2015), nas respectivas Prestações de Contas de Governo, 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 3.**”

Considerando o **déficit financeiro** apurado na tabela anterior, a CGM sugere a emissão de **Parecer Prévio Contrário**, quanto ao descumprimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, tendo em vista o déficit financeiro apurado no montante **de R\$ 114.968.727,78**, indicando a inexistência de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro preconizado na LRF.

Portanto, farei constar como **IRREGULARIDADE**, em meu voto, o descumprimento do estabelecido no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – *Lei de Responsabilidade Fiscal*, pelo Poder Executivo do Município de Itaboraí.

Finalizando, a instrução neste tópico, haja vista o déficit apurado em 31.12.2016, à fl. 2312-v, a Especializada aduz:

“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.”

Acompanharei o sugerido pela Especializada, consignando em meu Voto a sugestão de **ALERTA** ao atual titular da Prefeitura Municipal de Itaboraí.

5.2 DO RESULTADO PATRIMONIAL

O resultado patrimonial consolidado do exercício de 2016 está indicado às fl. 2313-v, a seguir demonstrado:

DESCRIÇÃO	VALOR - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	581.501.216,14
Variações patrimoniais diminutivas	542.548.576,31
Resultado patrimonial de 2016 - Superávit	38.952.639,83

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 2084/2086).

O Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 2080/2083, referente ao exercício de 2016 evidencia, sinteticamente, os seguintes saldos:

“(…)

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	450.139.485,53	351.915.237,88	Passivo circulante	209.970.465,96	91.087.031,13
Ativo não circulante	269.045.167,54	205.037.720,19	Passivo não circulante	52.142.507,74	47.746.887,40
Ativo Realizável a Longo Prazo	34.754.572,49	0,00			
Investimentos	5.745.000,00	5.745.000,00	Patrimônio líquido		
Imobilizado	228.545.595,05	199.292.720,19	Total do PL	457.071.679,37	418.119.039,54
Total geral	719.184.653,07	556.952.958,07	Total geral	719.184.653,07	556.952.958,07
Ativo financeiro	237.924.604,85	185.131.164,57	Passivo financeiro	274.507.394,16	278.729.171,60
Ativo permanente	481.260.048,22	371.821.793,50	Passivo permanente	54.841.545,38	47.746.887,40
Saldo patrimonial				389.835.713,53	230.476.899,07

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado– fls. 2080/2083.

Nota: verifica-se que o valor registrado no balanço patrimonial referente ao passivo financeiro, apontado no quadro anterior, apresenta-se divergente daquele apresentado no item 5 (Resultado do *Superavit/Deficit* Financeiro) deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.”

A CGM aponta à fl. 2313-v que o Patrimônio Líquido apurado diverge do consignado no Balanço Patrimonial, nos seguintes termos:

“(....)”

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2015)	411.453.839,42
Resultado patrimonial de 2016 - <i>Superavit</i>	38.952.639,83
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-750.000,00
Patrimônio líquido - exercício de 2016	449.656.479,25
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2016	457.071.679,37
Diferença	-7.415.200,12

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 2080/2083).

A diferença acima apurada será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 1.**”

Ainda em relação ao Balanço Patrimonial, a Instrução demonstra, na fl. 2313/2313-v, que há inconsistências no valor do patrimônio líquido do exercício de 2015 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta prestação de contas (fls. 2080/2083) quando comparado com o Balanço Patrimonial que consta da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17).

As divergências apuradas neste tópico ensejarão **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES** em meu Parecer.

5.3 DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Corpo Instrutivo, à fl. 2313-v/2314, assim se manifesta:

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

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, constata-se um resultado previdenciário deficitário da ordem de R\$14.216.778,50, conforme exposição a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	34.915.414,60

Despesas previdenciárias	49.132.193,10
Deficit	-14.216.778,50

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 – Proc. TCE n.º 202.801-9/17.

O deficit constatado demonstra que no exercício em tela não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 10**.

O presente processo limitou-se a apresentar o resultado previdenciário obtido pelo Instituto no exercício, sendo os outros aspectos que envolvem o sistema previdenciário municipal tratado nos demais processos de atuação desta Corte de Contas, devido à amplitude, operacionalização e elevado grau de detalhamento que requer a matéria.”

Considerando a manifestação da Especializada, vou acolher em meu Voto o aqui esposado.

6 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

6.1 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

A Lei Complementar Federal n.º 101/00 dispõe sobre normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Nesse intuito, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou mecanismos de controle das contas públicas. Dentre eles, destacam-se os limites máximos estabelecidos para as principais despesas dos entes da Federação.

Tais limites utilizam como base de cálculo a Receita Corrente Líquida - RCL, cujas rubricas que a compõem estão descritas no inciso IV, artigo 2º da LRF. À fl. 2314/2315, constam os resultados obtidos ao longo do período de apuração, conforme a seguir:

“(…)

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL



Descrição	3º Quadrimestre/15	1º Quadrimestre/16	2º Quadrimestre/16	3º Quadrimestre/16
Valor - R\$	570.313.670,70	512.200.961,10	486.284.659,20	456.395.134,10
Varição em relação ao quadrimestre anterior	—	-10,19%	-5,06%	-6,15%
Varição da receita em relação ao exercício de 2015	-19,97%			

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16, e processos TCE-RJ n.ºs 807.116-3/16, 825.489-8/16 e 202.803-7/17 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.”

No cotejo da RCL consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal e o registrado nos demonstrativos contábeis das contas em exame, assim se manifesta a instrução á fl. 2314-v/2315:

“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.º 11**.

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.”

Acompanharei a sugestão da Instrução, fazendo contar **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** em meu Voto.

6.2 DÍVIDA PÚBLICA

6.2.1 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A Dívida Pública é constituída pela Dívida Flutuante, Dívida Fundada Interna e Dívida Fundada Externa, sendo que a Flutuante decorre dos compromissos de curto prazo que correspondem a valores de terceiros ou retenções em nome deles, independentemente do prazo de exigibilidade, enquanto que a Dívida Fundada Interna e Externa referem-se às obrigações de médio e longo prazo.

O Corpo Instrutivo demonstra, à fl. 2315-v, a observância do limite da Dívida Consolidada Líquida:

“A dívida pública do município apresentada no Demonstrativo da Dívida Consolidada, referente ao **3º quadrimestre** do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2016, pode ser demonstrado da seguinte forma:

Especificação	2015	2016		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	2.411.614,00	30.920.122,70	34.557.918,00	32.590.569,10
Valor da dívida consolidada líquida	-70.701.986,20	30.920.122,70	8.943.327,70	32.590.589,10
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-12,40%	5,72%	1,84%	7,14%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16, e processo TCE-RJ n.º 202.803-7/17 - RGF – 3º quadrimestre de 2016.

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

Ressalta-se que o Município não contraiu operações de crédito, nem realizou operação por antecipação de receita, bem como não concedeu garantias em operações de crédito no exercício de 2016, conforme é apontado na instrução de fl. 2315-v/2316.

6.3 GASTOS COM PESSOAL

Com base no que dispõe o artigo 169 da Constituição Federal e os limites estabelecidos no inciso III do artigo 19 e nas alíneas “a” e “b” do inciso III do artigo 20, ambos da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, as despesas totais com o pagamento de pessoal, repartidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, não poderão exceder aos percentuais de 6% e 54%, respectivamente, e, ainda, 60%, no cômputo global, da Receita Corrente Líquida Municipal, apurada nos termos do inciso IV do artigo 2º da já referida Lei.

Nos exercícios de 2015 e 2016, as despesas totais com pessoal do Poder Executivo, conforme a verificação efetuada pelo Corpo Instrutivo (fls.

2316/2318) nos Relatórios de Gestão Fiscal encaminhados a esta Corte, apresentaram a seguinte evolução percentual:

Descrição	2015				2016					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	43,73	42,51	269.015.674,10	47,17	216.618.413,80	42,29	288.480.896,80	59,32	259.947.966,80	56,96

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16, e processos TCE-RJ n.ºs 807.116-3/16, 825.489-8/16 e 202.803-7/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Em consequência do apurado, com base nos percentuais indicados acima, assim se manifesta a Especializada, em relação aos **gastos com pessoal do poder executivo** no exercício de 2016 e o limite fixado na Lei Complementar n 101/00:

“Conforme se pode constatar, o Poder Executivo ultrapassou o limite de 54% no 2º quadrimestre de 2016, ficando, em princípio, obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

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

Não obstante, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 12.**”

O fato do Poder Executivo ultrapassar o limite da despesa com pessoal no 2º quadrimestre de 2016, em desacordo com o estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, ficando obrigado a reenquadrar as respectivas despesas ao limite legal até o 2º quadrimestre de 2017, será objeto de **IMPROPRIEDADE** e a **DETERMINAÇÃO** suscitadas pela Instrução.

Considerando que as contas, aqui apresentadas, são relativas ao último ano de mandato do Chefe do Executivo da municipalidade, às fls. 2318/2318-v, a Especializada, assim se manifesta em relação aos aumentos no custeio com pessoal no último semestre do exercício de 2016:

“3.2) DESPESAS COM PESSOAL NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DO MANDATO

Segundo o parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF são nulos de pleno direito quaisquer atos que resultem no aumento de despesas, expedidos nos últimos 180 dias de mandato do chefe de Poder.

De acordo com a documentação apresentada às fls. 30, verifica-se que foi editado o seguinte ato relativo a despesas com pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal:

- Lei Complementar nº 215, de 25/07/2016, que incluiu o adicional de periculosidade na razão de 30% (trinta por cento) aos servidores municipais ocupantes do cargo efetivo de guarda municipal.

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 Itaboraí, observa-se que as despesas realizadas já haviam sido autorizadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, Lei Municipal nº 2.568 de 03/07/2015, que estabeleceu as diretrizes e metas, conforme transcrito a seguir:

Art. 25. O Executivo e o Legislativo Municipais, mediante lei autorizativa, poderão em 2016, criar cargos e funções, alterar a estrutura de carreiras, corrigir ou aumentar a remuneração dos servidores, conceder vantagens, admitir pessoal aprovado em concurso público ou em caráter temporário na forma da Lei, observando os limites e as regras estabelecidas na CF (Art. 169 e seus parágrafos), e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Art. 19 ao 23)

(...)

Art. 46. Respeitado o disposto no art. 22 da lei Complementar nº 101, de 2000, a concessão de vantagens e aumentos de remuneração, a criação de cargos e mudanças de estruturas de carreiras e admissão de pessoal ficam condicionadas à disponibilidade de dotação orçamentária suficiente para atender às projeções e aos acréscimos dela decorrentes.

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

6.4 APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

O artigo 212 da Constituição Federal estabelece que os Municípios devem aplicar 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, (artigo 60), até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação da Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação.

A Lei regulamentadora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007, dispõe em seu artigo 22 que pelo menos sessenta por cento dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Inclui-se na análise pertinente ao ensino aquela decorrente da movimentação dos recursos transferidos, recebidos e gastos à conta do FUNDEB e a sua destinação mínima descrita.

O Corpo Instrutivo destaca alguns aspectos importantes que devem ser observados quando da apuração do percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, quais sejam (fls. 2318-v/2321-v):

“(....)”

- a) a Lei Federal n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – estabelece em seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;

- b) as despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;
- c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;
- d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal;
- e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;
- f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei Federal n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com educação não se refiram ao exercício financeiro da presente prestação de contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;
- g) as despesas com aquisição de uniformes e afins custeadas pelo município serão consideradas na base de cálculo da manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de apuração dos limites legais, como decidido pelo Plenário desta Corte de contas nos autos dos processos TCE-RJ n.ºs 205.035-1/11, 205.057-9/11 e 204.033-6/11.

4.1) DA ALTERAÇÃO DA METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS DESPESAS RELACIONADAS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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.

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

(....)

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.”

Por seu turno, em sua oitiva, o Ministério Público Especial junto ao TCE/RJ, às fls. 2374/2375, se manifesta da seguinte forma:

“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.”

Acompanharei, nos termos propostos pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, a sugestão de **comunicação** em meu Voto, mantendo coerência com a decisão prolatada na Prestação de Contas de Governo do Município de Varre-Sai, relativa ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ n.º 205.523-0/17).

Em seguida o Corpo Instrutivo desenvolve a sua análise, dividindo a apuração em tópicos, às fls. 2322/2326, cabendo destacar os seguintes aspectos apontados:

“O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis encontra-se consoante ao valor registrado pela contabilidade na função 12 – educação, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	178.381.490,17
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	178.381.490,18
Diferença	-0,01

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 1052/1055 e planilha Sigfis de fls. 2242/2255.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 98,93% do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos próprios e Fundeb registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta às fls. 2242/2255 do presente processo.

Na análise, foram identificadas as seguintes situações:

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

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
04/05/2017	762	Referente custeio de isenções pelos serviços de transporte de alunos da Rede Municipal de Ensino, referente aos meses de MAIO/JULHO/AGOSTO/OUTUBRO E DEZEMBRO de 2015, conforme solicitação às fls. 1426. Processo no.: 5087/2009 VOL.3	SETRERJ- SIND. EMPR. TRANSP. .RODOV. E. RJ	361	TES. MUNICIPAL VINCULADO EDUCAÇÃO	825.907,76
TOTAL						825.907,76

Fonte: planilha Sigfis de fls. 2242/2255.”

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 13**

(....)

As receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$222.144.501,31) não se coadunam com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (R\$222.328.551,50), evidenciando uma diferença de R\$184.050,19.

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

Acompanho a Especializada quanto as **IMPROPRIEDADES** e respectiva **DETERMINAÇÃO** identificadas no presente tópico.

Às fls. 2323-v/2324, a Especializada apresenta o gasto por aluno no exercício de 2016 realizado pela municipalidade:

“Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2016, o valor gasto por aluno totalizou R\$ 5.844,10, conforme demonstrado:

GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS		
Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
30.382	177.555.582,42	5.844,10

Fonte: INEP, fls. 2256.

Assim, observa-se que, no presente exercício, o município de Itaboraí teve um gasto anual por aluno de R\$5.844,10, ou seja, R\$ 487,01 mensais.

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

DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS EM 2015				
Valor gasto pelo município R\$	Média de gastos dos 91 Municípios R\$	Posição em relação aos gastos dos 91 municípios	Maior gasto efetuado em educação R\$	Menor gasto efetuado em educação R\$
7.953,22	6.860,55	17ª	13.447,11	3.590,37

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

Adiante, a Instrução apresenta, por meio do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica”, à fl. 2325/2325-v, o resultado da aplicação de recursos em educação pelo Município, a seguir reproduzido:

(A) Total das Despesas com Ensino	53.855.820,10
(B) Valor Repassado ao FUNDEB	26.830.189,50
(C) Total das Despesas Registradas como Gastos em Educação (A+B)	80.686.009,60
(D) Dedução do SIGFIS/BO	825.907,76
(E) Dedução de Resto a Pagar de Exercícios Anteriores	0,00
(F) Total das Despesas Consideradas para fins de Limite Constitucional (C-D-E)	79.860.101,84
(G) Receita Resultante de Impostos	222.144.501,31
PERCENTUAL ALCANÇADO (LIMITE MÍNIMO 25,00% - ART. 212 DA CF/88) (F/Gx100)	35,95%

Fonte: Quadro C.1 às fls. 1760, demonstrativos contábeis às fls. 1764/1806, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085, cancelamento de restos a pagar às fls. 1832/1833 e planilha Sigfis de fls. 2242/2255.

Nota 1: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Nota 2: Na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha Sigfis/BO e abordado no item '4.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96' deste capítulo.

Diante do quadro, conclui-se quanto ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que o Município aplicou **35,95%** (R\$ 79.860.101,84) na manutenção e desenvolvimento do ensino, **respeitando** o mínimo fixado de 25% das receitas de impostos e transferências.

A Instrução registra, também, às fls. 2325-v:

“Quanto ao limite mínimo de aplicação de 25,00% da receita de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido na Lei Orgânica do Município - LOM, observa-se que o município cumpriu o limite estabelecido no artigo 201 da LOM, tendo aplicado 35,95% destes recursos.

Conforme se verifica nos demonstrativos contábeis apresentados, o município não aplica recursos em ensino médio – subfunção 362. Logo, pode-se aferir que as despesas com a educação especial correspondem à educação básica, motivo pelo qual foram incluídas na base de cálculo do limite da educação apresentado no quadro anterior.”

A CGM apresentou a seguinte análise sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, à fl. 2326:

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

RESULTADOS DO IDEB - 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
4,6	5,0	92,00%	69ª	3,8	4,8	79,00%	57ª

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

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

Tal fato será objeto de **recomendação** ao final deste relatório.”

Acompanharei a **RECOMENDAÇÃO** proposta pela Instrução.

6.4.1. FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB – ANÁLISE DOS GASTOS E MOVIMENTAÇÃO

As aplicações à conta dos recursos do FUNDEB devem obedecer às regras insculpidas na Lei Federal nº 9.394/96 (LDB) e na Lei Federal nº 11.494/07 (FUNDEB).

A Instrução, ao examinar os valores registrados na contabilidade, aponta, na fl. 2327, a existência da seguinte **IMPROPRIEDADE**, que, juntamente com a respectiva **DETERMINAÇÃO**, figurará em meu Voto:

“Verifica-se que o valor registrado pela contabilidade do município como transferências recebidas do Fundeb não guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme documento de transferências de repasses, anexado às fls. 2257.

RECEITAS DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Transferências recebidas contabilizadas pelo município	101.842.654,01
(B) Valor informado pela STN	101.807.154,96
(C) Diferença (A-B)	35.499,05

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085, documento STN de fls. 2257.

Este fato será objeto da **Improriedade e Determinação n.º 15.**”

6.4.1.1 DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

A partir dos dados constantes do demonstrativo de “Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério”, a CGM à fl. 2328, conclui, quanto ao estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, que o Município obedeceu ao limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo em vista que aplicou 87,72% (R\$ 89.963.467,48) dos recursos do Fundo com esta finalidade:

“(…)

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	89.963.467,48
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	89.963.467,48



(E) Recursos recebidos do Fundeb	101.842.654,01
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	719.881,49
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	102.562.535,50
(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	87,72%

Fonte: Quadro D.1, fls. 1807, demonstrativo contábil de fls. 1810/1819 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085

Conforme se observa, o município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, tendo aplicado 87,72% destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.”

6.4.1.2 DA APLICAÇÃO, ANÁLISE DOS GASTOS E MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

Por meio do Demonstrativo “Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do FUNDEB – 2016”, para efeito do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, o Corpo Técnico, à fl. 2329-v, apontou que o Município empenhou efetivamente 97,72% (R\$ 100.227.771,21) dos recursos do Fundo, obedecendo ao limite mínimo de 95%, conforme demonstrado a seguir:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			101.842.654,01
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			719.881,49
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			102.562.535,50
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		100.755.056,68	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		527.285,47	
(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		0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G - H)			100.227.771,21
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			97,72%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085, Quadro C.1 às fls. 1760, demonstrativos às fls. 1768/1770 e 1783/1785, cancelamento de RP, fls. 2193, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16 e planilha Sigfis de fls. 2242/2255.

Como se observa, o município utilizou, neste exercício, 97,72% dos recursos do Fundeb de 2016, restando a empenhar 2,28% em observância ao § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.”

A CGM ao abordar o superávit financeiro do FUNDEB no exercício anterior, na ordem de R\$ 527.285,47 (quinhentos e vinte e sete mil, duzentos e oitenta e cinco reais e quarenta e sete centavos), afirma, na fl. 2329, o seguinte:

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

Verifica-se que não há informação quanto à utilização do superavit do exercício anterior, bem como não foi identificada abertura de crédito adicional para tal fim.

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

Acompanharei a sugestão da Instrução, fazendo contar **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** em meu Voto.

Já com relação à movimentação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2016, o Corpo Instrutivo, mediante percuente exame de fls. 2329-v/2330, discorre:

“4.6.4.2.3) DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB EM 2016

A movimentação financeira dos recursos do Fundeb e o saldo financeiro existente para o exercício seguinte podem ser demonstrados da seguinte forma:

FUNDEB		
Movimentação financeira		Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015)	3.028.406,04

Entradas		
II	Recursos recebidos do Fundeb	101.842.654,01
III	Receitas de aplicações financeiras	719.881,49
IV	Créditos referentes a consignações	0,00
V	Outros créditos	0,00
VI	Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)	105.590.941,54
Saídas		
VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do Fundeb	77.399.783,74
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do Fundeb	974.912,44
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do Fundeb	19.241.991,97
X	Outros débitos	0,00
XI	Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)	97.616.688,15
XII	Saldo financeiro apurado (VI-XI)	7.974.253,39
XIII	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	7.974.253,39
XIV	Diferença apurada (XII-XIII)	0,00

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085, conciliações bancárias às fls. 2114/2128, Quadro D.3, fls. 2136, demonstrativos contábeis, às fls. 2137/2192.

Ressalte-se que foi verificado na conciliação bancária de fls. 2114/2128 o registro de vários débitos e créditos não contabilizados de exercícios anteriores, conforme demonstrado:

DÉBITOS NÃO CONTABILIZADOS		
Data	Descrição	Valor – R\$
25/10/2013	Lançamento indevido para conta 73.005-X (106)	4.116,00
14/12/2015	Repasse a maior Fundel em dezembro/2015	15,00
Total		4.131,00
CRÉDITOS NÃO CONTABILIZADOS		
Data	Descrição	Valor – R\$
25/10/2013	Lançamento indevido para conta 31.375-0 (1102)	4.116,00
Total		4.116,00

Observa-se que o município não procedeu à devida regularização dos débitos/créditos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do MCASP, Portaria STN nº 700/2014, da Resolução CFC nº. 1.282/10, que fazem menção ao princípio da oportunidade, e da NBCT 16.5, aprovada pela Resolução CFC nº. 1.128/08, que faz menção ao princípio da tempestividade, sendo ambos, base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio público da entidade pública.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 17.**

Acompanho a Instrução, fazendo constar **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** em meu Voto.

Em complemento a análise dos recursos do FUNDEB, assim se manifesta a Instrução à fls. 2330-v/2331:

“4.6.4.2.4) RESULTADO FINANCEIRO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (2017)

Considerando que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2016, pode não representar exatamente a simples sobra entre receitas recebidas e despesas empenhadas, uma vez que outras movimentações porventura realizadas podem impactá-lo ao final do exercício, como ressarcimento financeiro creditado na conta do Fundeb, cancelamentos de passivos, etc., será demonstrada, a seguir, a análise do resultado financeiro para o exercício de 2017:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2016	
Descrição	Valor - R\$
<i>Superavit financeiro do Fundeb no exercício de 2015</i>	527.285,47
(+) Receita do Fundeb recebida em 2016	101.842.654,01
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2016	719.881,49
(+) 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
= Total de recursos financeiros em 2016	103.089.820,97
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2016	100.755.056,68
= <i>Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2016</i>	2.334.764,29

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 221.536-1/16, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085, Quadro C.1, fls. 1760, demonstrativos às fls. 1768/1770 e 1783/1785, Quadro D.2 às fls. 2113 e cancelamentos de passivos – fls. 2193.

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior – R\$2.334.764,29 diverge do valor registrado pelo município no *Balancete* – R\$2.334.289,70 (fls. 2113), apontando uma diferença no montante de R\$474,59.

Tal divergência poderia revelar a ausência de recursos do Fundeb sem a devida comprovação. No entanto, considerando o valor envolvido, entende-se que o fato não macula as presentes contas.

Contudo, a diferença no valor de R\$474,59 deve ser ressarcida, com recursos ordinários, à conta do Fundeb.”

O ressarcimento do FUNDEB no valor de R\$474,59 será motivo de Comunicação ao atual Chefe do Executivo da municipal.

Cabe ainda destacar que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fl.1928) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu por satisfatória a aplicação dos recursos com ressalvas, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

Por fim assinala que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fls.2258/2259).

6.5 APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A Constituição Federal, em seu artigo 196, define que a saúde é direito de todos e dever do Estado.

No intuito de garantir a aplicação de recursos públicos mínimos na saúde, e, conseqüentemente, oferecer a prestação destes serviços à população de maneira satisfatória, em 13.09.00, foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 29, que, dentre outros, acrescentou o artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo o seguinte:

“Art. 77 – Até o exercício de financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

(...)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

(...)

§ 4º Na ausência da lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2010, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.”

Esse é, portanto, o limite mínimo a ser observado, ou seja, os gastos nas ações e serviços públicos de saúde devem corresponder a, no mínimo, 15% da base de cálculo.

Ainda nesta esteira, o Corpo Instrutivo, considerando as alterações normativas aplicadas às ações e serviços públicos de saúde - ASPS traz à baila, nas fls. 2331-v/2336, os esclarecimentos pertinentes ao exame desta função de governo nas contas do presente exercício:

“Em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 29, de 13 de setembro de 2000, foi editada a Lei Complementar n.º 141, em 13 de janeiro de 2012, dispondo sobre valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

Segundo a referida Lei Complementar, serão consideradas, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, as despesas em ações e serviços públicos de saúde voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no artigo 7º da Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990.

Já o artigo 3º destaca as despesas em ações e serviços públicos de saúde para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos, enquanto o artigo 4º estabelece aquelas que não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Cabe registrar, ainda, que a Lei Complementar prevê em seu artigo 39, a criação do Módulo de Controle Externo no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde – MCE/SIOPS, gerido pelo Ministério da Saúde, no qual os Tribunais de Contas deverão registrar as informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde considerados para fins de emissão de parecer prévio.

No que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, segundo o artigo 24 da lei, deverão ser consideradas:

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

Destaca-se que a Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo constitucional, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde –

SIOPS criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme estabelece a Portaria n.º 553/14, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual assim dispõe:

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

I – pagas;

II – liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e

III – empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.

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

No que respeita a verificação do enquadramento das despesas nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12 a CGM aponta à fl. 2332-v:

“Observa-se que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis diverge do valor registrado contabilmente na função 10 – saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	133.159.126,74
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	139.390.579,85
Diferença	-6.231.453,11

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 1052/1055 e planilha Sigfis de fls. 2260/2268.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º18**.

Não obstante, a diferença apontada no quadro anterior não compromete a análise, que será efetuada com base no processo de amostragem.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 98,81% do valor total das despesas com saúde empenhadas com recursos próprios registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta às fls. 2260/2268 do presente processo.

Registra-se que nenhum ajuste foi efetuado, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da saúde.

Importante ressaltar que estas despesas não são legitimadas por esta análise, podendo a qualquer momento este Tribunal verificar a legalidade das mesmas.

Acompanharei a Instrução, fazendo constar **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** na conclusão de meu Parecer, quanto à inconsistência nas despesas com saúde quando comparados os registros contábeis e os dados lançados no SIGFIS.

O Corpo Instrutivo, à fl. 2335, apresenta tabela evidenciando as aplicações relacionadas à saúde, reproduzida a seguir:

“(…)

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	222.144.501,31
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	218.100.760,36
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	69.726.574,71
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F+G)	69.726.574,71
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	31,97%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085, Quadro E.2 – fls. 1954, Quadro E.3 (balancete) de fls. 1987, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 2269/2270 e cancelamento de RP – fls. 2021/2022.

Nota 1: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d” e “e”, inciso I, artigo 159 da CF), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 07/07/2016 e 08/12/2016. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CF, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Da análise do quadro, verifica-se que o montante gasto com saúde no exercício de 2016, representou 31,97% das receitas de impostos e transferências de impostos, cumprindo, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.”

O *Parquet* Especializado mediante interpretação do comando insculpido no artigo 24 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, empreende, nas fls. 2381/2382 ao novo cálculo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde e, ao final, conclui que foi descumprido o previsto no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 c/c o inciso III do § 2º do artigo 198 da CRFB, verbis:

“Feitas estas observações, o Órgão Ministerial apresenta na tabela abaixo a apuração da aplicação em ASPS pelo município de Itaboraí no exercício de 2016:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	222.144.501,31
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	218.100.760,36
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	69.726.574,71
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	24.637.684,27
(G) Gastos geridos pela Prefeitura não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde*	34.812.226,59
(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)	10.276.663,85
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	4,71%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

*Foi considerado a totalidade do valor aplicado pela Prefeitura tendo em vista não haver no processo informações quanto as fontes de recursos que custearam este montante.

Com esta apuração, sem computar os restos a pagar processados e não processados de 2016 sem disponibilidade de caixa, nem as despesas executadas pela Prefeitura sem movimentação pelo FMS, verifica-se que o Município de Itaboraí NÃO 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, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

No caso em exame, observou-se que a disponibilidade financeira proveniente de impostos e transferências de impostos, registrada no Fundo Municipal de Saúde de Itaboraí, é insuficiente para lastrear os restos a pagar processados de 2016 – R\$24.637.684,27 - e demais obrigações, fato que constitui nítida violação ao disposto no artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12. Além disso, a realização de despesas com ASPS – R\$34.812.226,59 -, financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo de Saúde, atenta contra o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LC nº 141/12.

As condutas adotadas pela administração municipal ensejarão a IRREGULARIDADE das

contas no Parecer Ministerial.”

A interpretação do dispositivo pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas levou em consideração o texto da LC n.º 141/12, a qual, de fato, perpetra certa omissão quanto ao tratamento a ser dado aos restos a pagar¹ processados – RPP, ou seja, quanto àquelas despesas em cuja verificação do direito já se estabeleceu e já foi adquirido pelo credor mediante fornecimento ou prestação de serviço.²

A 4ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, válido para o exercício fiscal de 2012, trazia dispositivo parcialmente alinhado com o atual entendimento esposado pelo Ilustre *Parquet*, haja vista que privilegiava os gastos com saúde inscritos em restos a pagar com lastro em disponibilidade de caixa, sem, contudo, distingui-los entre processados e não processados, não os aproveitando para a apuração do limite mínimo de gastos, portanto, em caso de indisponibilidade de caixa.

A LC n.º 141/12 privilegia, para efeito de apuração dos gastos com ações e serviços públicos de saúde – ASPS, as **despesas liquidadas e pagas** no próprio exercício e, ainda, claramente aproveita as **despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar** até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.

Repare que a norma contempla despesas cujos fornecimentos e prestações de serviços já incorreram e foram pagos (não há dúvida quanto às

¹ Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

² Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar; ([Vide Medida Provisória nº 581, de 2012](#))

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

despesas desta categoria), bem como as despesas cujos fornecimentos e prestações de serviços ainda não ocorreram, desde que tenham sido empenhadas e possuam lastro financeiro.

De outra sorte, não me parece ter sido a vontade do legislador descartar as despesas cujos fornecimentos e prestações de serviços já incorreram (restos a pagar processados), ou seja, já concorrem para o aprimoramento das ASPS no próprio exercício, ainda que sob a inexistência de lastro financeiro, quando, de outra sorte, são contempladas as ASPS que somente se aperfeiçoarão em exercício sucedâneo, tão-somente, por estarem os restos a pagar não processados lastreados financeiramente.

Outro não é o entendimento esposado em todos os Manuais de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional – STN editados a partir da 5ª edição, o qual vigeu no exercício de 2013 e contou com influência direta do novo marco regulatório introduzido pela LC 141/12.

Para o exercício em questão, vigeu a 6ª edição do MDF, o qual dispõe, na fl. 401, da seguinte forma:

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

I - pagas;

II - liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e

III - empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.” (grifos e destaques meus)

O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS), do Ministério da Saúde, também trabalha com a mesma metodologia adotada nos Manuais de Demonstrativos Fiscais – MDF.

Ainda que já considere adequadamente justificado meu posicionamento neste tópico, trago a lume que o Plenário deste Tribunal de Contas ao apreciar a Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de

Janeiro, relativa ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ n.º 101.576-6/17), adotou posicionamento alinhado com o proposto pela Instrução no presente processo.

Os RPP, conforme entendimento aqui reforçado, são contemplados nos cálculos, independentemente da existência de lastro financeiro, prestigiando os gastos que já concorreram para o aperfeiçoamento das ASPS no próprio exercício.

De outra sorte, a inscrição de restos a pagar sem lastro financeiro, a princípio, aponta para uma medida de desequilíbrio fiscal que, evidentemente, concorreu para o desequilíbrio financeiro apurado nos presentes autos, já devidamente assinalado na conclusão de meu Voto, tendo em vista que o descumprimento do § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00 ensejou irregularidade às contas.

Como resultado, tem-se, reafirmando a apuração empreendida pelo Corpo Instrutivo, que o montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2016 pelo Município de Itaboraí foi de **31,97% (R\$ 69.726.574,71)**, **tendo cumprido**, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

A CGM, à fl. 2335-v, apurou, ainda, que o Fundo Municipal de Saúde não geriu diretamente os recursos destinados às ações e serviços de saúde, **não cumprindo** o previsto no parágrafo único do artigo 2º da LC nº 141/12., conforme segue:

“Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos pelos seguintes órgãos, conforme demonstrado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	34.812.226,59	24,97%



Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	104.578.353,26	75,03%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016	139.390.579,85	100,00%

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1052/1055 e Anexos 08 da Prefeitura e do FMS – fls. 1267/1269 e 1563/1564.

Tal procedimento contraria o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, os quais dispõem que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas e geridas com recursos movimentados por intermédio dos fundos de saúde.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 19**.

Com efeito, a impropriedade enseja ainda a emissão de **alerta** quanto à necessidade urgente de adequação às normas legais, devendo as receitas vinculadas à saúde, inclusive o valor relativo aos impostos e transferência de impostos, serem aplicadas exclusivamente por meio do Fundo Municipal de Saúde, 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 Parquet Especializado diverge da opinião da CGM:

Com esta constatação o Corpo Instrutivo verificou a necessidade da emissão de alerta quanto à necessidade urgente de adequação às normas legais, devendo as receitas vinculadas à saúde, inclusive o valor relativo aos impostos e transferência de impostos, serem aplicadas exclusivamente por meio do Fundo Municipal de Saúde, informando, ainda, 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 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 nº 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 nº 141/12.

Considero adequada a solução dada pela CGM tendo em vista que promove um prazo para enquadramento quanto à norma legal vigente, motivo pelo qual deixo, neste tópico, de acompanhar o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Cabe registrar, que não houve o encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal de Saúde cabendo esclarecer o seguinte:

“Verifica-se que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde. No entanto, em consulta ao site do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, verifica-se que o Relatório Anual de Gestão – RAG de 2016 encontra-se em processo de apreciação pelo Conselho de Saúde.

Diante do exposto, fica afastada a responsabilidade do atual gestor municipal. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2016, descumprindo o disposto no artigo 33 da Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato.”

Não foi comprovada a realização de audiências públicas, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da LC nº 141/12. Desta forma, registra a Instrução à fl. 2336:

“O Executivo Municipal não comprovou a realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, indicando que as mesmas não foram realizadas, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 20.**”

Os apontamentos da Instrução neste tópico que ensejam **IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES e ALERTA**, constarão, como sugeridos, em meu Parecer.

6.6 DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL/88

O artigo 29-A da Constituição Federal impõe limitação de valores repassados as Câmaras Municipais, devendo ser observadas determinadas condições por parte do Poder Executivo, conforme texto abaixo transcrito, já nos termos da Emenda Constitucional nº 58/09 que alterou o limite da base de cálculo do repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo, definindo novos percentuais a serem observados:

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III – 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

IV – 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes;

V – 4% (quatro por cento) para Municípios com população entre 3.000.001 (três milhões e um) e 8.000.000 (oito milhões) de habitantes;

VI – 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) para Municípios com população acima de 8.000.001 (oito milhões e um) habitantes.

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo:

II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou

III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.”

Assim, observando os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, com a redação dada pela E.C. 58/09, o total da despesa do poder legislativo do município de Itaboraí, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderia ultrapassar, em 2016, o percentual de 6% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Carta Magna, efetivamente realizado no exercício anterior, considerando os resultados do IBGE que estimam a população do Município em **229.007 habitantes** (fl. 2337), conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e consignados no Anexo IX da Decisão Normativa nº 148/2015 – TCU para o cálculo das quotas do FPM, na forma do inciso VI, artigo 1º c/c o artigo 102 da Lei nº 8.443/92.

A análise deste tópico pelo Corpo Instrutivo consta às fls. 2336/2338:

6.6.1 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO § 2º, INCISO I DO ARTIGO 29-A DA CF

Os incisos I a III do § 2.º do artigo 29-A da Constituição Federal estabelecem que o repasse à Câmara, 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 do Município.

A apuração do cumprimento do limite percentual de 6% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no dispositivo constitucional, efetivamente realizado no exercício anterior, para o total da despesa do poder legislativo do município de Itaboraí, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, consta das tabelas apresentadas à fl. 2337-v, cujo extrato é seguir reproduzido:

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015

	Em R\$
(A) Receitas	341.957.538,90
(B) Dedução das Contas de Receitas	0,00
(D) Total das Receitas Arrecadadas (A - B)	341.957.538,90
(E) Percentual Previsto para o Município	6,00%
(F) Total da Receita Apurada (D x E)	20.517.452,33
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) Limite Máximo para Repasse do Executivo ao Legislativo em 2016 (F + G)	20.517.452,33

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls. 2034/2045 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1384/1385.

Nota 1: Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02.

R\$



Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)
20.517.452,33	19.426.680,19

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara– fls. 1395

Portanto, conforme se evidencia no quadro anterior, foi **respeitado** o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no artigo 29-A da Constituição Federal, uma vez que na análise levada a efeito no balanço financeiro da Câmara Municipal, fl. 1395, constata-se que não houve transposição do limite constitucional.

6.6.2 ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO § 2º, INCISO III DO ARTIGO 29-A DA CF (LIMITE DA LEI ORÇAMENTÁRIA)

A esse respeito, o Corpo Instrutivo assim se manifestou (fls. 2338/2338-v):

“De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o montante previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2016 totalizava R\$19.867.075,22.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, fls. 1395, constata-se repasse a menor, conforme se demonstra:

R\$		
Orçamento final da câmara (A)	Repasse recebido (B)	Repasse recebido abaixo do orçamento final da Câmara C = (A – B)
19.867.075,22	19.426.680,19	440.395,03

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara – fls. 1392/1394 e 1395.

Em consulta aos demonstrativos contábeis observa-se que a Câmara empenhou um montante igual ao valor do repasse financeiro recebido acrescido do saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa em 31/12/2015 (R\$36,00), não sendo possível, dessa forma, concluir se os recursos financeiros transferidos foram de fato suficientes para atender às necessidades de funcionamento do Poder Legislativo.

Assim, verifica-se a não observância ao estabelecido no orçamento previsto para o Poder Legislativo e o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168 ambos da Constituição Federal.

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

Dessa forma, fica evidenciado o **não atendimento**, por parte da Prefeitura Municipal de Itaboraí, do disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, ensejando **IRREGULARIDADE** e **DETERMINAÇÃO** às Contas.

6.7 OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal representou um marco no controle das contas públicas em nosso País, principalmente pelo fato de ter introduzido limites e freios aos gestores acostumados a gerar déficits que impactavam outros mandatos, causando embaraços para a população no que se refere à prestação adequada dos serviços públicos.

O principal mecanismo legal para evitar tais distorções orçamentárias/financeiras foi insculpido no artigo 42 da Lei, que assim dispõe:

“Art. 42 – É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único – Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

Desta forma, tratando-se do exame de contas de término de mandato, compete a este Tribunal de Contas zelar pelo pleno cumprimento da norma.

6.7.1 METODOLOGIA

A CGM esclarece que a metodologia de apuração do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal está alicerçada na Deliberação TCE-RJ n.º 248/08,

que instituiu o “Módulo Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, com o objetivo de regulamentar o envio dos elementos necessários à análise das vedações e restrições impostas no último ano de gestão.

Destaca-se, ainda, que as informações integrantes do “Módulo Término de Mandato” constituem a fonte oficial para análise, pelo Tribunal de Contas, do cumprimento das regras a serem observadas pelos agentes públicos no último ano do mandato, podendo, se necessário para fins da análise, serem utilizadas outras informações obtidas a partir dos dados disponíveis nos bancos de dados e demais fontes existentes neste Tribunal, de acordo com o §3º da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

A metodologia, as tabelas utilizadas e a análise técnica foram apresentadas de forma mais detalhada no preâmbulo intitulado **ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 – LRF** às fls. 2285/2292.

6.7.2 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF

O Corpo Instrutivo, ao examinar os elementos que subsidiam o exame do cumprimento do artigo 42 da LRF, apura, nas fls. 2338-v/2343, que no caso vertente foi necessário efetuar adequações atinentes às disponibilidades financeiras, bem como aos encargos e despesas compromissadas a pagar, que, por conseguinte, serão convertidas em **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES**, quais sejam:

“7.2.5.1) Das Disponibilidades Financeiras

Demonstra-se, a seguir, o confronto entre os valores das disponibilidades financeiras registradas no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo município no Sistema Sigfis/Del.248:

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	237.924.604,85
(B) Regime Próprio de Previdência	55.070.298,87
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema Sigfis/Del.248)	8.830.589,32
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	174.023.716,66
(F) Total das Disponibilidades registradas no Sigfis-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 2277)	65.225.952,71
(G) Diferença (E-F)	108.797.763,95

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 2080/2083, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1396/1397, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1419/1422, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do Sigfis (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 2239/2241 e Planilha do Sigfis/Del.248 fls. 2276.

Observa-se uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema Sigfis/Del. 248. Dessa forma, será utilizado na análise o valor apurado ajustado com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – R\$174.023.716,66, uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência no montante de R\$108.797.763,95, apresentada entre o valor das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema Sigfis/Del.248 será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 21**

7.2.5.2) Dos Encargos e Despesas Compromissadas a pagar

Quanto aos encargos e despesas compromissadas a pagar, foi efetuada a comparação entre os valores registrados no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo município no Sistema Sigfis/Del.248, a saber:

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	395.676.909,83
(B) Regime Próprio de Previdência	3.069.694,60
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema Sigfis/Del.248)	103.614.770,79
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	70.040.922,18

(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)	218.951.522,26
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas no Sigfis-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 2277)	97.614.530,07
(H) Diferença (F-G)	121.336.992,19

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 2080/2083, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1396/1397, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1419/1422, Relatório de Passivos de Convênios extraído do Sigfis (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 2239/2241 e Planilha do Sigfis/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 2276.

Nota: o valor do saldo do balanço patrimonial consolidado (R\$395.676.909,83) é composto pelo somatório dos montantes das consignações (R\$9.744.423,83), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$190.821.765,65), dos restos a pagar do exercício (R\$189.482.635,48), evidenciados no anexo 17 (fls. 1211/1212), e cancelamento de despesas de restos a pagar processados (R\$5.628.084,87), às fls. 1205/1209.

Como demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema Sigfis/Del.248. Dessa forma, será utilizado na análise o valor apurado ajustado com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – R\$218.951.522,26, uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência no montante de R\$121.336.992,19 apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema Sigfis/Del.248, será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 22.**

Após a análise e efetuados os ajuste dos quadros do “Módulo Término de Mandato”, a Especializada, à fl. 2342-v, traçou o seguinte relato:

“Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema Sigfis/Del.248, consignados na planilha: “Avaliação do art. 42” de fls. 2276 e gravadas em CD, fls. 2277, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido artigo 42 da LRF, apurou-se o seguinte resultado:

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016	Disponibilidade de Caixa 31/12/2016
(A)	(B)	C = (A-B)
174.023.716,66	218.951.522,26	-44.927.805,60

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016	Total das Obrigações de Despesas Contraídas	Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF
(C)	(D)	E = (C-D)
-44.927.805,60	73.592.564,69	-118.520.370,29

Fonte: item **(A)** - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item **(B)** - Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II e item **(D)** - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 2276.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		73.592.564,69	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 2277)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	3.551.642,51		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	70.040.922,18		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	0,00		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

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

Este fato será objeto da **Irregularidade e Determinação** n.º 5.

Diante do resultado apresentado, o Corpo Instrutivo, à fl. 2342-v, destaca que “(...) **não houve a observância** do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 pelo Poder Executivo.” (grifo do original).

Portanto, farei constar como **IRREGULARIDADE**, em meu voto, o descumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – *Lei de Responsabilidade Fiscal*, pelo Poder Executivo Municipal de Itaboraí.

6.8 DOS ROYALTIES

Em conformidade com o artigo 8.º da Lei Federal n.º 7.990, de 28.12.89, é vedada a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida. A exceção contemplada pela Lei Federal n.º 10.195/01 foi para o pagamento da dívida com a União, bem como para capitalização de fundos de previdência.

O Corpo Instrutivo, quanto à utilização dos recursos provenientes dos royalties, evidencia análise com relação às receitas e despesas à conta de tais recursos às fls. 2343/2345, por intermédio dos quadros a seguir:

“(…)

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			10.601.605,68
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		125.042,40	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		10.476.563,28	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	9.998.863,72		
Royalties pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	477.699,56		
II – Transferência do Estado			2.125.924,40
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			12.727.530,08
V – Aplicações financeiras			14.708,89
VI – Total das receitas (IV + V)			12.742.238,97

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1056/1085 e site do Tesouro Nacional.

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1056/1085 e na declaração de fls. 2028, 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.

Observa-se que no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 o município contabilizou os montantes de R\$477.699,56 como sendo receita proveniente de Participação Especial e R\$2.646.595,59 como Fundo Especial do Petróleo. Contudo, em consulta ao site do Tesouro Nacional, constatou-se que os valores de R\$9.998.863,72 e R\$477.699,56 referem-se, respectivamente, aos Royalties pela Produção e ao Fundo Especial do Petróleo, indicando assim o município apropriou indevidamente nos códigos de receita os valores referentes à arrecadação dos recursos de royalties.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 23**.

(....)

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		14.961.105,15
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	

Outras despesas correntes	14.961.105,15	
II - Despesas de capital		0,00
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		14.961.105,15

Fonte: Quadro F.1 às fls. 2024 e demonstrativo contábil, fls. 2025/2027.”

Acompanho a sugestão de **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** da Especializada.

Diante do quadro de aplicação dos recursos dos Royalties pelo Município, apura-se que 100% dos recursos foram aplicados em despesas correntes.

Registra a instrução que a análise da aplicação dos recursos dos royalties por funções de governo evidencia uma distribuição das despesas empenhadas por, tão-somente, 2 (duas) funções de governo: urbanismo (98,90%) e administração (1,10%).

De acordo, também, com as informações constantes dos autos, a instrução da CGM conclui, à fl. 2344, que o Município observou a legislação vigente:

“Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município 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 Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.”

De igual modo ao Corpo Instrutivo, a advertência formulada quanto à utilização consciente dos recursos dos *royalties* do petróleo, consistirá em **Recomendação** à Administração Municipal na conclusão do meu Voto.

7 CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal guarda determinação quanto à necessidade de implantação do Controle Interno pelos Poderes Federados, o qual tem as suas atribuições básicas definidas no artigo 74 da Constituição Federal.

O Corpo Instrutivo, em sua análise quanto a este tópico, à fl. 2345-v/2346, discorre sobre a importância, as competências, a finalidade e os deveres dos Sistemas de Controle Interno, e sugere, ao fim, a comunicação do responsável pelo setor 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 de auditoria do próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

Ratifico, ainda, o posicionamento técnico declinado pela Instrução e pelo *Parquet* Especializado, incluindo também em meu Voto a comunicação sugerida.

8 **CONCLUSÃO**

A Prestação de Contas apresentada corresponde aos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstrativo das Variações Patrimoniais, que tratam da situação do Patrimônio do Município e do aspecto dinâmico das referidas contas.

CONSIDERANDO que esta Colenda Corte, 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.º 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado;

CONSIDERANDO, com fulcro nos artigos 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da Emenda supramencionada, e 115, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, ser de competência desta Corte emitir Parecer Prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara Municipal;

CONSIDERANDO, a abertura de créditos adicionais acima do limite estabelecido na LOA, em inobservância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO a abertura de créditos suplementares sem a respectiva fonte de recurso, em inobservância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o não atendimento ao artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal pelo Poder Executivo; e

CONSIDERANDO o déficit financeiro de R\$ 114.968.727,78, apurado em 31.12.2016, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO o cancelamento de restos a pagar processado no valor de R\$5.628.084,87, cuja obrigação já fora adimplida pelo credor, não observando o direito ali adquirido, em frontal descumprimento ao estatuído no artigo nº 63 da Lei Federal nº 4.320/64;

CONSIDERANDO o não atendimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício

sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para sua cobertura, considerando a insuficiência de caixa apurada no valor de R\$ 118.520.370,29;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio do Tribunal de Contas deve refletir a análise técnica das Contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio e o subsequente julgamento da Câmara dos Vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesas, 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;

CONSIDERANDO o minucioso e detalhado trabalho do Corpo Instrutivo que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário a aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí;

CONSIDERANDO que o Ministério Público Especial, em parecer exarado pelo ilustre Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

CONSIDERANDO, finalmente, o exame a que procedeu a minha Assessoria Técnica,

Posiciono-me **parcialmente de acordo** com o Corpo Instrutivo e **parcialmente de acordo** com parecer do Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ e

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí, **Exmo. Sr.º Helil Barreto Cardozo**, referentes ao exercício de 2016, com as **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES:

IRREGULARIDADE N.º 1

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$234.406.143,03, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$225.832.113,22, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

DETERMINAÇÃO N.º 1

Observar o limite de abertura de créditos adicionais estabelecido na LOA, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

IRREGULARIDADE N.º 2

Foi constatado que, do total de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação, o montante de R\$1.693.538,45 foi aberto sem a respectiva fonte de recurso, contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

Excesso de arrecadação	Excesso de	Fls.	Resultado
------------------------	------------	------	-----------

Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor – R\$ (A)	arrecadação comprovado Anexo 10 Consolidado (B)		apurado R\$ (B – A)
97	672	Fundeb	3.450.000,00	4.756.461,55	1056/1085	-1.693.538,45
101	692v		3.000.000,00			

DETERMINAÇÃO N.º 2

Observar o montante do excesso de arrecadação quando da abertura de créditos adicionais com esta fonte de recursos, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

IRREGULARIDADE N.º 3

Deficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$114.968.727,78, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 3

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 4

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$19.426.680,19, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara

(R\$19.867.075,22), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

DETERMINAÇÃO N.º 4

Observar, quando do repasse ao Poder Legislativo, o cumprimento do disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem que o repasse não pode ser enviado a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

IRREGULARIDADE N.º 5

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\$118.520.370,29.

DETERMINAÇÃO N.º 5

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 6

O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 5.628.084,87, após a liquidação

da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64).

DETERMINAÇÃO N.º 6

Abster-se de promover o cancelamento de Restos a Pagar Processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N.º 1

Foi constatada uma divergência de R\$1.537.000,09 entre o valor do orçamento final apurado (R\$876.246.804,01), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, e o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$877.783.804,10).

DETERMINAÇÃO N.º 7

Observar para que o orçamento final do município, com base nas publicações das leis e decretos de abertura de créditos adicionais, guarde paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre, em face do disposto no artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 2

A receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$484.963.927,45) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$481.704.183,90).

DETERMINAÇÃO N.º 8

Observar a compatibilidade entre a receita registrada nos demonstrativos contábeis e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 3

Quanto à elaboração do orçamento acima da capacidade real de arrecadação demonstrada pelo município, colocando em risco o equilíbrio financeiro, uma vez que autoriza a realização de despesas sem a correspondente receita.

DETERMINAÇÃO N.º 9

Para que sejam utilizados critérios objetivos no planejamento do orçamento, com observação das normas técnicas e legais, considerando para tanto a evolução da receita nos últimos três anos, os efeitos das alterações na legislação, bem como qualquer outro fator relevante que possa impactar na arrecadação das receitas, em atendimento ao previsto no artigo 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 e no artigo 30 da Lei Federal n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 4

A despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$558.555.254,47) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$576.380.918,60).

DETERMINAÇÃO N.º 10

Observar a compatibilidade entre a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 5

Não cumprimento das metas de resultados primário, nominal e de dívida consolidada líquida, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 11

Aprimorar o planejamento, de forma a cumprir as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, em face do que estabelece o inciso I do artigo 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IMPROPRIEDADE N.º 6

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 12

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 nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 700/14.

IMPROPRIEDADE N.º 7

Divergência entre o valor do Patrimônio Líquido do exercício de 2015 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$418.119.039,54), e o valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de 2015 (R\$411.453.839,42).

DETERMINAÇÃO N.º 13

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 700/14.

IMPROPRIEDADE N.º 8

Divergência de R\$7.415.200,12 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$449.656.479,25) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$457.071.679,37).

DETERMINAÇÃO N.º 14

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 700/14.

IMPROPRIEDADE N.º 9

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *deficit* previdenciário de R\$14.216.778,50, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N.º 15

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98.

IMPROPRIEDADE N.º 10

A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$459.579.020,46) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2016 (R\$456.395.134,10).

DETERMINAÇÃO N.º 16

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 de 2016, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 11

O Poder Executivo ultrapassou o limite da despesa com pessoal no 2º quadrimestre de 2016, em desacordo com o estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, ficando obrigado a reenquadrar as respectivas despesas ao limite legal até o 2º quadrimestre de 2017.

DETERMINAÇÃO N.º 17

Observar o cumprimento do limite da despesa com pessoal estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

IMPROPRIEDADE N.º 12

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
04/05/2017	762	Referente custeio de isenções pelos serviços de transporte de alunos da Rede Municipal de Ensino, referente aos meses de MAIO/JULHO/AGOSTO/OUTUBRO E DEZEMBRO de 2015, conforme solicita ao as fls.1426. Processo no.:5087/2009 VOL.3	SETRERJ- SIND.EMPR.TRANSP. RODOV.E.RJ	361	TES. MUNICIPAL VINCULADO EDUCACAO	825.907,76
TOTAL						825.907,76

DETERMINAÇÃO N.º 18

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

IMPROPRIEDADE N.º 13

Divergência de R\$184.050,19 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$222.144.501,31) e as receitas consignadas no Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (R\$222.328.551,50).

DETERMINAÇÃO N.º 19

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

IMPROPRIEDADE N.º 14

A receita do Fundeb registrada pela contabilidade do município não guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme demonstrado a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Transferências recebidas contabilizadas pelo município	101.842.654,01
(B) Valor informado pela STN	101.807.154,96
(C) Diferença (A-B)	35.499,05

DETERMINAÇÃO N.º 20

Observar o correto registro das receitas municipais, especialmente as referentes ao Fundeb, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 15

Não há nos autos informação quanto à utilização do saldo a empenhar do Fundeb do exercício anterior, bem como não foi identificada a abertura de crédito adicional para tal fim.

DETERMINAÇÃO N.º 21

Observar o disposto no §2º do artigo 21 da Lei 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superavit* financeiro do Fundeb, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos.

IMPROPRIEDADE N.º 16

O município não procedeu à devida regularização dos débitos/créditos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do MCASP, Portaria STN nº 700/2014, da Resolução CFC nº. 1.282/10, que fazem menção ao Princípio da Oportunidade, e da NBCT 16.5, aprovada pela Resolução CFC nº. 1.132/08, que faz menção ao Princípio da Tempestividade, sendo ambos indispensáveis à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública.

DETERMINAÇÃO N.º 22

Proceder à devida contabilização de débitos e créditos não contabilizados tempestivamente, observando o disposto no MCASP vigente à época, Resolução CFC nº. 1.282/10, e NBCT 16.5, aprovada pela Resolução CFC nº. 1.132/08.

IMPROPRIEDADE N.º 17

O valor total das despesas na função 10 – Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO diverge do registrado pela contabilidade, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	133.159.126,74
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	139.390.579,85
Diferença	-6.231.453,11

DETERMINAÇÃO N.º 23

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 222/02.

IMPROPRIEDADE N.º 18

O município não realiza suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, conforme a seguir:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	34.812.226,59	24,97%

Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	104.578.353,26	75,03%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016	139.390.579,85	100,00%

DETERMINAÇÃO N.º 24

Observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

IMPROPRIEDADE N.º 19

Quanto à não comprovação da realização das audiências públicas que deveriam ter sido promovidas pelo gestor do SUS nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, indicando que as mesmas não foram realizadas, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

DETERMINAÇÃO N.º 25

Para que o Executivo Municipal comprove a realização das audiências públicas promovidas pelo gestor do SUS, em obediência ao § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

IMPROPRIEDADE N.º 20

Divergência no valor de R\$108.797.763,95, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$174.023.716,66) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$65.225.952,71).

DETERMINAÇÃO N.º 26

Observar o registro de todas as disponibilidades financeiras no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

IMPROPRIEDADE N.º 21

Divergência no valor de R\$121.336.992,19, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$218.951.522,26) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$97.614.530,07).

DETERMINAÇÃO N.º 27

Observar o registro de todos os encargos e despesas compromissadas a pagar no Sigfis, em atendimento à Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

IMPROPRIEDADE N.º 22

Inconsistência na apropriação dos recursos oriundos dos *Royalties* nos respectivos códigos de receitas previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, com reflexo no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei n.º 4.320/64.

DETERMINAÇÃO N.º 28

Observar a correta apropriação dos recursos dos *Royalties* nos códigos de receita previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP.

IMPROPRIEDADE N.º 23

Pela 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 29

Envidar esforço em 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 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 2

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, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Itaboraí, 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 CF/88, no artigo 77 da Lei Federal n.º 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 e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apontando ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas.

III – Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, atual prefeito Municipal de Itaboraí, para que seja alertado:

– quanto ao **deficit financeiro** de **R\$114.968.727,78** 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.

– 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.

– para providenciar o **ressarcimento** à conta do Fundeb, no valor **R\$474,59**, referente à diferença entre o *superavit* financeiro do exercício de 2016 apurado na presente Prestação de Contas e o registrado no balancete encaminhado pelo município, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.

– quanto à necessidade de imediata adequação da aplicação dos recursos vinculados à saúde, os quais devem ser obrigatória e exclusivamente aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde, inclusive os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, em atendimento ao previsto no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, ressaltando 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 do citado diploma legal.

IV – Pela 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 – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério da Saúde para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90.

VI – Pela DETERMINAÇÃO a esta Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios – CGM, para que instaure procedimento autônomo de apuração, por meio de processo apartado, com vistas ao **ressarcimento**, no valor de **R\$27.658,75**, à conta do Fundeb, tendo em vista o não cumprimento da determinação desta Corte efetuada na prestação de contas de governo do

município de Itaboraí relativa ao exercício de 2014 – processo TCE-RJ n.º 214.097-2/15.

VII – Por DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo para que:

VI.1 Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Itaboraí com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal.

VI.2 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.

VIII – Por DETERMINAÇÃO à SUM para que, com base no processo “cópia dos documentos” desta Prestação de Contas (Documentos TCE-RJ n.º 008.320-1/17 e TCE-RJ n.º 14.009-3/17), que subsidiará a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal de Itaboraí, relativa ao exercício de 2016, proceda à análise quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do artigo 29-A da Constituição Federal e dos artigos 20 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

GA-3, de de 2017.

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE
ITABORAÍ – PODER EXECUTIVO**

PROCESSO Nº 206.010.0/17
EXERCÍCIO DE 2016

PREFEITO: EXMO SENHOR HELIL BARRETO CARDOZO

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I do art. 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o projeto de Parecer Prévio do Conselheiro Relator, aprovando-os, e

CONSIDERANDO que as Contas de Governo da Prefeitura de Itaboraí, de responsabilidade do Senhor HELIL BARRETO CARDOZO, relativas ao exercício de 2016, foram apresentadas a esta Corte;

CONSIDERANDO que esta Colenda Corte, 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.º 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado;

CONSIDERANDO, com fulcro nos artigos 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da Emenda supramencionada, e 115, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, ser de competência desta Corte emitir Parecer Prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara Municipal;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio do Tribunal de Contas deve refletir a análise técnica das Contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

CONSIDERANDO a abertura de créditos suplementares sem a respectiva fonte de recurso, em inobservância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO o déficit financeiro de R\$ 114.968.727,78, apurado em 31.12.2016, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO o cancelamento de restos a pagar processado no valor de R\$5.628.084,87, cuja obrigação já fora adimplida pelo credor, não observando o direito ali adquirido, em frontal descumprimento ao estatuído no artigo nº 63 da Lei Federal nº 4.320/64;

CONSIDERANDO o não atendimento ao artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal pelo Poder Executivo; e

CONSIDERANDO o não atendimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para sua cobertura, considerando a insuficiência de caixa apurada no valor de R\$ 118.520.370,29;

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 despesas, 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;

CONSIDERANDO o minucioso e detalhado trabalho do Corpo Instrutivo que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí;

CONSIDERANDO que o Ministério Público Especial, em parecer exarado pelo ilustre Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

CONSIDERANDO, a abertura de créditos adicionais acima do limite estabelecido na LOA, em inobservância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

CONSIDERANDO, finalmente, o exame a que procedeu a minha Assessoria Técnica,

RESOLVE:

Emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Poder Executivo do Município de ITABORAÍ, referentes ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Helil Barreto Cardozo, com as **IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES e COMUNICAÇÕES**, constantes no Voto.

SALA DAS SESSÕES, de de 2017.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA-RELATORA

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

