



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

VOTO GA-2 - PROCESSO ELETRÔNICO /2018

PROCESSO: TCE-RJ N.º 216.926-7/18
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAÍ
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2017. SR. LUIZ ANTÔNIO DA SILVA NEVES. RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO ATUAL TITULAR. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO. DETERMINAÇÃO À SGE.

Trata o presente processo da **Prestação de Contas de Governo do Município de Piraí**, relativa ao **Exercício de 2017**, que abrange as contas do Poder Executivo, de responsabilidade do **Sr. Luiz Antônio da Silva Neves**, 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 217.248-0/18, referente ao Ofício Regularizador da Prestação de Contas de Governo Municipal, objetivando o seu saneamento.

No intuito de sanar as falhas apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, nos termos do voto por mim prolatado na sessão de 14.06.2018, decidiu pelo chamamento aos autos do Prefeito do Município de Piraí.



Em 05.07.2018, foi emitido o termo de juntada dos elementos protocolados nesta Corte, pela Prefeitura Municipal de Piraí, inaugurando o Documento TCE-RJ nº 16.470-2/18.

MANIFESTAÇÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

O Corpo Instrutivo, representado pela 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 2ª CAC, após detalhado exame datado de 22.08.2018, às fls. 1/114, sugere:

“I – Emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do município de PIRAI, Sr. LUIZ ANTÔNIO DA SILVA NEVES, referentes ao exercício de 2017, com as seguintes RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES:
(...)”

Adicionalmente, o Corpo Instrutivo propõe duas comunicações: (i) ao responsável pelo controle interno para que tome ciência da decisão do Tribunal e atue de forma a cumprir a sua missão institucional, pronunciando-se de forma conclusiva nas próximas contas da espécie, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das contas, além de informar a implementação das medidas adotadas visando à melhoria da gestão governamental; (ii) ao atual Chefe do Executivo, quanto aos seguintes fatos:

“a) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo.

b) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a



considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do presente relatório.

c) quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.”

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR, e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, em manifestação de 22.08.2018, às fls. 115/116, coadunam-se com o proposto pela Especializada.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sua oitava, datada de 03 de setembro de 2018, às fls. 1/61, em desacordo com o Corpo Instrutivo, manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário, em face da seguinte irregularidade:

“IRREGULARIDADE Nº 1

Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, contrariando as regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, que coloca em risco a sustentabilidade do RPPS e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00, e, ainda, sujeita o Município ao pagamento de multa e juros moratórios e à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, conforme restrição contida no artigo 22, inciso II da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal de 1988.”

Como consequência da conclusão em seu parecer, o *Parquet* converteu todas as ressalvas mencionadas na instrução do Corpo Instrutivo em impropriedades, acrescentando:



“IMPROPRIEDADE N.º 10

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 11

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.”

Promoveu, ainda, a adequação do teor da ressalva para a seguinte impropriedade:

“IMPROPRIEDADE N.º 08

O município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública, cabendo destacar a inobservância quanto à ampla divulgação da prestação de contas relativa ao exercício financeiro e do respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.”

O *Parquet* acrescentou 3 (três) itens na comunicação ao atual Chefe do Executivo em relação à consolidação das disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos no Fundo Municipal de Saúde, com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, à divulgação ampla das contas, bem como à adoção das providências tendentes ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais regras reguladoras dos regimes próprios de previdência.

Vale destacar que o douto Ministério Público Especial não reproduziu, em seu parecer, a proposta do Corpo Instrutivo no sentido de que fosse alertado ao chefe do Executivo acerca da nova metodologia no cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a partir do exercício de 2019, 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.

Por derradeiro, o Ministério Público Especial propõe a expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para a ciência da decisão desta prestação de contas, bem como determinação à SGE sobre a inclusão no escopo da análise das contas de gestão dos governos municipais dos resultados das auditorias que tenham tratado de temas relevantes sobre as contas apresentadas e da avaliação da implementação dos serviços de atenção básica e da sua oferta no âmbito municipal.

Cumpr-me registrar que, em atendimento ao determinado no artigo 9º da Deliberação TCE-RJ n.º 285, foi publicada a Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro e indicada a data da sessão de julgamento do presente feito.

É o Relatório.

PARECER DA RELATORA

1. INTRODUÇÃO



O competente Corpo Técnico desta Corte, na instrução inicial datada de 22.08.2018, às fls. 1/3, 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 Auditoria de Contas 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.”

2. ASPECTOS FORMAIS, CONSOLIDAÇÃO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A estrutura administrativa do Município de Pirai é composta dos seguintes órgãos, conforme informações consignadas nos autos:

| ADMINISTRAÇÃO DIRETA | |
|----------------------|---|
| ✓ | Prefeitura Municipal |
| ✓ | Câmara Municipal |
| ✓ | Fundo Municipal de Saúde |
| ✓ | Fundo Municipal de Assistência Social |
| ✓ | Fundo Municipal da Criança e do Adolescente |
| ✓ | Fundo Municipal do Idoso |
| ✓ | Fundo de Previdência Social do Município de Pirai |

No que se refere ao prazo de encaminhamento desta prestação de contas, à fl. 4 da instrução de 22.08.2018, a Especializada assim se manifesta:



“Esta prestação de contas foi encaminhada em 15/05/2018, portanto, de forma tempestiva, conforme prazo fixado no art. 142 da lei orgânica do município, que determina que as contas sejam apresentadas até 100 (cem) dias após o início da sessão legislativa, visto que a mesma, em 2018, foi inaugurada em 05/02/2018 (arquivo digital “02. Declaração de Abertura da Sessão Legislativa” anexado em 15/05/2018).”

A douta Instância Técnica observa, ainda, que o feito foi analisado com o auxílio de todas as peças orçamentárias necessárias ao exame das contas (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), bem como dos relatórios determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), englobando suas respectivas publicações.

Registro que foram encaminhados a esta Corte todos os relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo os mesmos já sido submetidos à apreciação plenária, conforme demonstrado na tabela a seguir:

| RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO | | |
|---|------------------|------------------------|
| Processo TCE/RJ | Descrição | Situação |
| 206.113-8/17 | 1º Bimestre | Ciência e Arquivamento |
| 209.606-6/17 | 2º Bimestre | Ciência e Arquivamento |
| 216.082-5/17 | 3º Bimestre | Ciência e Arquivamento |
| 223.414-3/17 | 4º Bimestre | Ciência e Arquivamento |
| 227.194-3/17 | 5º Bimestre | Ciência e Arquivamento |
| 203.426-4/18 | 6º Bimestre | Ciência e Arquivamento |
| RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – RGF | | |
| Processo TCE/RJ | Descrição | Situação |
| 216.043-9/17 | 1º Semestre | Ciência e Arquivamento |
| 203.427-8/18 | 2º Semestre | Ciência e Arquivamento |

3. DO ORÇAMENTO E SUAS ALTERAÇÕES

O Orçamento Anual do Município para o Exercício de 2017 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais, n.º 1.262 de 13.12.2016, estimando a receita no valor de R\$179.200.000,00 e fixando a despesa em igual valor.

3.1. DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO



De acordo com a citada Lei do Orçamento Anual – LOA, do Exercício de 2017, o Poder Executivo foi autorizado a proceder às seguintes alterações orçamentárias:

“Art. 8º - Fica o Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 13 da Lei Municipal nº 1.249, de, de 12/07/2016, e de acordo com os preceitos legais da Lei 4320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente a 40% (quarenta por cento) da despesa total fixada nesta Lei em consonância com a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias, de 12 de julho de 2016, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, criando se necessário: fontes de recursos, modalidades de aplicação e elementos de despesa, com a finalidade de suprir insuficiências dos Orçamentos Fiscal da seguridade Social, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- I – anulação parcial ou total de dotações;
- II – incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço;
- III – excesso de arrecadação em bases constantes.”

O Poder Legislativo da municipalidade autorizou o Chefe do Executivo a proceder à abertura, no exercício de 2017, de suplementações orçamentárias no montante de 40% dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – aprovado para o exercício de 2017, no valor de R\$179.200.000,00 –, ou seja, desse modo, foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares, no total de R\$71.680.000,00. Cabe aqui transcrever o quadro demonstrativo dos cálculos, elaborado pela Especializada:

| Descrição | Valor - R\$ |
|---|----------------|
| Total da despesa fixada | 179.200.000,00 |
| Limite para abertura de créditos suplementares 40,00% | 71.680.000,00 |

Fonte: arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 15/05/2018.

3.1.1 DAS AUTORIZAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Tendo como referência os créditos adicionais abertos, a Especializada elaborou tabela, à fl. 11, com as alterações orçamentárias no exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, constante na Relação dos Créditos Adicionais com base da LOA – Quadro A1. (Modelo 3), elaborada pela municipalidade, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$41.696.970,17, encontra-se abaixo do limite

estabelecido na LOA, de acordo, portanto, com o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, que pode ser demonstrado na tabela seguinte:

| R\$ | | | |
|---|--------------------------|---------------------|----------------------|
| SUPLEMENTAÇÕES | | | |
| Alterações | Fonte de recursos | Anulação | 37.083.056,27 |
| | | Excesso - Outros | 1.499.681,44 |
| | | <i>Superavit</i> | 3.114.232,46 |
| | | Convênios | 0,00 |
| | | Operação de crédito | 0,00 |
| (A) Total das alterações | | | 41.696.970,17 |
| (B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA) | | | 0,00 |
| (C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B) | | | 41.696.970,17 |
| (D) Limite autorizado na LOA | | | 71.680.000,00 |
| (E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D) | | | 0,00 |

Fonte: arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 15/05/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA – Quadro A.1" anexado em 15/05/2018 e 05/07/2018.

3.1.2. DAS AUTORIZAÇÕES DAS LEIS ESPECÍFICAS

Foi consignado na Relação dos Créditos Adicionais com base em Leis Específicas – QUADRO A.2 – (Modelo 4), emitida pela municipalidade, declaração do Chefe do Poder Executivo, no sentido de que *“não houve abertura de créditos adicionais Especiais ou Extraordinários (Administração Direta e Indireta), com base em Leis Específicas, no exercício de 2017”* (arquivo digital n.º 08, anexado em 15.05.2018).

3.1.3. DAS FONTES DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Com referência à abertura de créditos adicionais com a indicação de fontes de recursos diversas da anulação de dotações orçamentárias do exercício, a análise realizada pela Especializada, na instrução datada de 22.08.2018 às fls. 12/19, deixou consignado:

“Portanto, resta clara a preocupação do legislador constituinte em preservar o equilíbrio orçamentário, de forma a não comprometer o resultado financeiro, bem como os orçamentos



seguintes, consoante ao que estabelece a Lei Complementar Federal n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Neste sentido, observa-se que decisões plenárias desta Corte de Contas não se restringem à simples análise da existência do recurso quando da abertura do crédito adicional, sendo considerado também o valor da economia orçamentária apurada ao final do exercício, como forma do gestor buscar o almejado equilíbrio orçamentário.

Diante disso, verifica-se que a finalidade a ser alcançada ao término da movimentação orçamentária do exercício é o equilíbrio entre receitas e despesas, isto é, a situação em que as despesas empenhadas não superam os recursos disponíveis, nestes incluído o *superavit* financeiro do exercício anterior, uma vez que se trata de fonte de recurso legalmente prevista para ser utilizada na abertura de créditos adicionais.”

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

| RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS) | |
|---|-----------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| I - <i>Superavit</i> do exercício anterior | 450.606,48 |
| II - Receitas arrecadadas | 143.636.742,33 |
| III - Total das receitas disponíveis (I+II) | 144.087.348,81 |
| IV - Despesas empenhadas | 147.394.169,15 |
| V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência | 0,00 |
| VI - Total das despesas realizadas (IV+V) | 147.394.169,15 |
| VII - Resultado alcançado (III-VI) | -3.306.820,34 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 207.532-5/17; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 e Balanço financeiro do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018).

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

Conforme se observa, o município registrou, ao final do exercício, um resultado negativo, fazendo-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, apresentada a seguir, de forma a



identificar se o desequilíbrio ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso.

No que diz respeito à abertura de créditos adicionais por superávit financeiro do exercício anterior, no montante de R\$3.114.232,46, o Corpo Instrutivo, às fls. 15/16, constatou que os decretos para abertura do referido crédito foram em montantes iguais ou inferiores aos apurados nas respectivas fontes (*superavit financeiro*), observando, pois, o que prevê o inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme demonstrado na tabela seguinte:

| DECRETO Nº | VALOR | FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc) | SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR) | Fls. do Arquivo digital |
|------------------------------|-------------------|---|--|--|
| 4529 | 74.460,92 | 032223 - Convênio | 74.460,92 | 191 (15/05/2018) |
| 4530 | 8.914,57 | 031556 - FNDE | 8.914,57 | 199 (15/05/2018) |
| 4538 | 210.814,20 | 033133 - FUNCAD | 968.640,98 | 169 (15/05/2018) |
| 4607 | 316.820,00 | | | |
| 4629 | 23.100,00 | | | |
| 4646 | 153.660,73 | | | |
| 4666 | 192.726,81 | | | |
| Total da fonte 033133 | 897.121,74 | | 968.640,98 | |
| 4540 | 257.840,45 | 031407 - SUS | 258.140,41 | 52, 61 e 90 (15/05/2018) |
| 4551 | 121.328,24 | 031819 - FUNDEB | 121.328,24 | 02 (05/07/2018) |
| 4559 | 695.663,79 | 031411 - SUS | 16.652,41 | 56 e 100 (15/05/2018) |
| | | 031412 - SUS | 61.570,58 | 104 e 108 (15/05/2018) |
| | | 031408 - FNS | 617.440,80 | 65, 69, 74, 78, 82 e 86 (15/05/2018) |
| Total do decreto 4559 | 695.663,79 | | 695.663,79 | |
| 4568 | 264.083,04 | 031409 - SUS | 153.880,77 | 120, 124, 128,132, 136, 140 e 144 (15/05/2018) |
| | | 031414 - SUS | 56.827,62 | 112, 148 e 152 (15/05/2018) |
| | | 031410 - SUS | 53.374,65 | 116 (15/05/2018) |
| Total do decreto 4568 | 264.083,79 | | 264.083,04 | |
| 4570 | 527.181,78 | 032926 - FNAS | 130.070,03 | 18 (05/07/2018) |
| | | 039444 - FNAS/CRAS | 122.772,41 | 30 (05/07/2018) |



| DECRETO Nº | VALOR | FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc) | SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR) | Fls. do Arquivo digital |
|------------------------------|---------------------|---|--|-------------------------|
| | | 032927 – FNAS - CREAS | 107.303,42 | 60 (05/07/2018) |
| | | 033032 – FEAS – CRAS/PAIF | 97.262,88 | 53 (05/07/2018) |
| | | 033051 – FEAS – FMAS/CREAS | 37.983,70 | 43 (05/07/2018) |
| | | 032929 – Bolsa Família | 162.028,54 | 36 (05/07/2018) |
| | | 032931 – FNAS-IGD | 20.059,29 | 48 (05/07/2018) |
| | | 032930 - BPC | 170,03 | 25 (05/07/2018) |
| Total do decreto 4570 | 527.181,78 | | 677.650,30 | |
| 4585 | 100.000,00 | 030304 – Contribuição RPPS | 1.066.028,29 | 158 (15/05/2018) |
| 4595 | 153.509,07 | 032425 - Convênios 039442 – Remuneração de Depósitos Bancários | 153.509,07 | 183 (15/05/2018) |
| 4597 | 10.478,19 | 031556 - FNDE 039442 – Remuneração de Depósitos Bancários | 19.392,76 | 70 (05/07/2018) |
| 4647 | 3.650,67 | 031515 – FNDE - PDDE | 3.650,67 | 162 (15/05/2018) |
| TOTAL GERAL | 3.114.232,46 | - | 4.311.333,60 | - |

Fonte: arquivo digital "14. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Superávit Financeiro' – QUADRO A.4 e Balancete Comprobatório Quadro B" anexado em 15/05/2018 e 05/07/2018.

Quanto aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, no montante de R\$1.499.681,44, o Corpo Instrutivo constatou que os decretos para abertura do referido crédito foram em montantes iguais ou inferiores aos excessos comprovados nas respectivas fontes, observando também, o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme demonstrado na tabela seguinte:

| DECRETO Nº | VALOR – R\$ | FONTE UTILIZADA | EXCESSO DE ARRECADAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R\$) ANEXO 10 |
|------------|-------------|---------------------|---|
| 4635 | 17.220,00 | 011515 – FNDE -PDDE | 18.930,00 |



| | | | |
|---------------------|---------------------|--|---------------------|
| 4541 ⁽¹⁾ | 814.660,00 | 011406 – SUS - Média a Alta Complexidade | 814.660,00 |
| 4652 | 55.000,00 | 011407 – SUS – Vigilância em Saúde | 109.963,78 |
| 4671 | 600.000,00 | 011405 – SUS – Atenção Básica | 850.481,88 |
| 4676 ⁽²⁾ | 12.801,44 | 011621 - CIDE | 12.801,44 |
| TOTAL | 1.499.681,44 | | 1.806.837,10 |

Fonte: arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação"– Quadro A.5" anexado em 05/07/2018 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

Nota (1): Em relação ao Decreto nº 4541 o jurisdicionado encaminhou documentação comprobatória no arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação"– Quadro A.5" anexado em 15/05/2018 às fls. 03/12, demonstrando o excesso de arrecadação na referida fonte de recursos.

Nota (2): Verifica-se, ainda, que foi aberto crédito adicional com base na fonte CIDE mediante o Decreto nº 4676 (R\$12.801,44), que normalmente é considerada como fonte "tesouro", entretanto, como o município apresenta uma codificação própria para a fonte de recurso "CIDE" e a mesma apresenta uma destinação específica entende-se que tal excesso de arrecadação possa ser considerado para a abertura do referido crédito."

3.1.4. DO ORÇAMENTO FINAL

Considerando as alterações orçamentárias já analisadas nos tópicos precedentes, chegou-se a um Orçamento Final, em 31.12.2017, totalizando o valor de R\$183.813.913,90, que representa um acréscimo de 2,57% em relação ao orçamento inicial, conforme demonstrado a seguir:

| Descrição | Valor (R\$) |
|--|-----------------------|
| (A) Orçamento inicial | 179.200.000,00 |
| (B) Alterações: | 41.696.970,17 |
| Créditos extraordinários | 0,00 |
| Créditos suplementares | 41.696.970,17 |
| Créditos especiais | 0,00 |
| (C) Anulações de dotações | 37.083.056,27 |
| (D) Orçamento final apurado (A + B - C) | 183.813.913,90 |
| (E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 | 183.813.913,90 |
| (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 2017 | 183.813.914,00 |
| (H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G) | -0,10 |

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, processo TCE-RJ n.º 203.426-4/18.



No cotejo entre o Orçamento final, aqui apurado, o registrado no Demonstrativo de Compatibilidade das Alterações Orçamentárias constante do Quadro A.3 (Modelo 5) e o consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017, registra a Especializada que os valores guardam paridade.

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1. RECEITA

A Receita Arrecadada no exercício, consignada nos Demonstrativos Contábeis Consolidados – Anexo 10 (R\$176.692.309,48), foi inferior à previsão constante do orçamento de R\$179.200.000,00, ocorrendo, portanto, um déficit de arrecadação de R\$2.507.690,52, o que significa um decréscimo de 1,40% em relação ao total da arrecadação prevista.

O valor da receita arrecadada, informada no Balanço Orçamentário, guarda consonância com os demais demonstrativos correspondentes (Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada e com o evidenciado no Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017).

Em relação à execução orçamentária da receita, foi apresentada, na instrução, às fls. 23, a seguinte tabela:

| RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS | | | |
|-------------------------------|---|---|-------------|
| Descrição | Valor arrecadado em 2017 R\$ | Participação em relação à receita total (Em %) | |
| | | 2017 | 2016 |
| Receitas tributárias | 22.964.756,42 | 13,00% | 11,94% |
| Receitas de transferências | 113.531.393,88 | 64,25% | 63,48% |
| Outras receitas | 40.293.506,66 | 22,80% | 24,59% |



| | | | |
|--|-----------------------|----------------|--------|
| (-) Deduções da receita - outras | 97.347,48 | -0,06% | -0,01% |
| Receita total | 176.692.309,48 | 100,00% | |
| (-) Receitas intraorçamentárias | 7.083.145,84 | | |
| Receita efetivamente arrecadada | 169.609.163,64 | | |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17.

Na tabela anterior, é evidenciada a evolução da arrecadação das receitas do Município em 31.12.2017, consignando que as receitas arrecadadas, em decorrência do seu poder de tributar, representaram 13% do total arrecadado em 2017, obtendo um crescimento de 1,06 pontos percentuais em relação ao verificado em 2016. Com relação às receitas oriundas de transferências, verifico a grande dependência do ente quanto a esta origem de recurso, que representou 64,25% do total arrecadado no exercício em exame, com aumento de 0,77 pontos percentuais em relação ao exercício anterior (63,48%).

Ainda nesse tópico, com o intuito de dar maior clareza aos valores analisados, o corpo Instrutivo apresentou tabelas comparativas do comportamento da execução orçamentária da receita em relação ao número de habitantes e o seu desempenho em relação aos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), concluindo que o município de Piraí apresentou um resultado acima da média de arrecadação dos demais municípios:

“

| RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES 2017 | | |
|---|--------------------------|--------------------------------------|
| Receita corrente excluído o RPPS (A) | N.º de habitantes (B) | Receita por habitante (C) = (A/B) |
| 143.441.742,33 | 28.222 | 5.082,62 |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e IBGE *apud* Decisão Normativa n.º 162/2017 – TCU (Arquivo digital "Decisão Normativa 162 – 2017, anexado em 15/05/2018).

Nota: Valor da receita corrente (exceto intraorçamentária) do RPPS, R\$25.972.421,31 (Anexo 10 do RPPS - (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018).



Para fins de comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2016 (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 8ª posição, como segue:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2016

| Município Valor R\$ | Média dos 91 municípios R\$ | Valor da maior arrecadação R\$ | Valor da menor arrecadação R\$ | Posição em relação aos 91 municípios |
|---------------------------|-----------------------------------|---|---|--|
| 4.976,27 | 2.400,27 | 7.744,20 | 889,39 | 8ª |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17 e banco de dados da SSR.

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 2016 (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 12ª posição, como segue:

RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2016

| Município Valor R\$ | Média dos 91 municípios R\$ | Valor da maior arrecadação R\$ | Valor da menor arrecadação R\$ | Posição em relação aos 91 municípios |
|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|---|---|
| 862,82 | 594,38 | 3.348,41 | 86,37 | 12ª |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17 e banco de dados da SSR."

4.1.1. RECEITA DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa municipal é constituída pelos valores tributários ou não tributários, regularmente inscrito pelo órgão competente, que deixaram de ser recolhidos, dentro do prazo fixado, na legislação ou na decisão em regular processo administrativo.

Em seu exame, verificou a Especializada que o saldo de R\$30.041.459,03, apresentado pela dívida ativa da Prefeitura Municipal de Piraí, em 31.12.2017, teve uma redução de 6,06% em relação ao exercício de 2016 (R\$31.979.428,46), cujo extrato é demonstrado na tabela seguinte:

DÍVIDA ATIVA



| Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$ | Saldo atual - 2017 (B) R\$ | Variação % C = B/A |
|---|-------------------------------|-----------------------|
| 31.979.428,46 | 30.041.459,03 | -6,06% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17 e Balanço Patrimonial Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

Em prosseguimento, a Especializada informa que o montante da dívida ativa recolhida, em 31.12.2017, foi de R\$4.096.607,11, atingindo, portanto, o patamar de 12,81 pontos percentuais, em relação ao saldo do estoque da dívida ativa do exercício de 2016, que era de R\$31.979.428,46, como é sintetizado na tabela seguinte:

| DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA | | |
|--|--|-----------------|
| Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$ | Valor arrecadado em 2017 (B) R\$ | EM % C = B/A |
| 31.979.428,46 | 4.096.607,11 | 12,81% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

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

Não obstante o relatado anteriormente, a Especializada informa que, do valor evidenciado como saldo da dívida ativa, foram inseridas as multas e juros.

No Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação, elaborado pela municipalidade (arquivo digital "55 – Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação", anexado em 15.05.2018), é informado que a municipalidade adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, com o fito de evitar a evasão de suas receitas, que foram destacadas 12 (doze) medidas, entre elas: (i) acompanhamento e controle de Declans; (ii) continuidade das ações fiscais iniciadas em 2017; (iii) cumprimento do Programa de fiscalização instituído através da instrução normativa 001/2017; (iv) lançamento e

cobrança dos tributos lançados de ofícios; e (v) acompanhamento e controle dos parcelamentos efetuados até o exercício de 2017.

4.1.2. AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS DA GESTÃO TRIBUTÁRIA

A Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal realizou, nos exercícios de 2014 a 2016, auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de diagnosticar a gestão de todos os impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública.

Com relação à gestão do ISS, IPTU e ITBI no Município de Piraí, foram registradas, na instrução de fls. 25/30, irregularidades verificadas nas auditorias, as quais comprometem sobremaneira a responsabilidade na gestão fiscal com a efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência, conforme prevê o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, a Especializada, assim concluiu:

“Em face do exposto, faz-se oportuno alertar ao atual Prefeito Municipal que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.”

Por seu turno, em sua oitiva, o *Parquet* especializado assim se manifesta, em 03.09.2018, à fl. 7:

“Ressalto que a receita arrecadada diretamente pelo Município, oriunda do seu poder de tributar, representa 13,00% da receita total do exercício, conforme quadro do relatório técnico de fls. 23.

A dívida ativa, do exercício de 2016 para 2017, apresentou decréscimo de 6,06% e arrecadação de 12,81% do estoque existente de 31.12.2016, conforme evidenciam os quadros de fls. 23/24.

Com base na baixa participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa, pode-se inferir que a administração tributária do



município ainda não está estruturada para realizar, com eficiência e eficácia, a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e o controle dos tributos instituídos pelo município, em desacordo, portanto, com o artigo 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 acrescentado como impropriedade e determinação no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.”

Tendo em vista os fatos apontados pelo Corpo Instrutivo, que podem comprometer a gestão fiscal do Município, e a grande relevância do tema tratada na Lei de Responsabilidade Fiscal, que alçou a receita no mesmo patamar de importância da despesa, adiro ao posicionamento do Ministério Público Especial, fazendo constar tal fato como **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO**, incluindo, ainda, em meu Voto, **Comunicação** ao atual Gestor, alertando-o quanto à ocorrência de novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, visando à eficiência e eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo município, em atendimento ao art. 11 da LRF, cujos resultados serão considerados para a avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo.

4.2. DESPESA

Ao se comparar a Despesa Autorizada Final (R\$183.813.913,90)¹ com a Despesa Realizada no exercício (R\$162.303.948,37), tem-se uma realização correspondente a 88,30% dos créditos autorizados, gerando uma

¹ O Município de Piraí possui RPPS.



economia orçamentária de R\$21.509.965,53, conforme registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 e Balanço Orçamentário (arquivo digital “06. Lei dos Orçamentos Anuais” anexado em 15.05.2018, bem como nos Demonstrativos Contábeis Consolidados (arquivo digital “19” anexado em 15.05.2018).

É de se ressaltar que a economia orçamentária mencionada no parágrafo anterior não foi suficiente para se evitar o déficit orçamentário de R\$3.757.426,82 apurado no exercício, conforme abordo no item 4.4 mais adiante.

O saldo da despesa consignado no Balanço Orçamentário guarda consonância com os demais demonstrativos correspondentes (Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), bem como o saldo da despesa empenhada, evidenciado no Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017, e que se coaduna com o consignado nos demonstrativo contábeis.

À fl. 31, 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 |
| 10 | Saúde | 47.784.245,61 | 29,44% |
| 12 | Educação | 40.747.819,20 | 25,11% |
| 02 | Judiciária | 24.713.624,30 | 15,23% |
| 09 | Previdência Social | 14.909.779,22 | 9,19% |
| 01 | Legislativa | 7.036.919,48 | 4,34% |
| 15 | Urbanismo | 6.072.881,30 | 3,74% |
| 18 | Gestão Ambiental | 3.972.007,51 | 2,45% |
| 26 | Transportes | 3.961.559,05 | 2,44% |
| 28 | Encargos Especiais | 3.201.923,24 | 1,97% |
| 17 | Saneamento | 2.537.746,16 | 1,56% |



| | | | |
|--------------|----------------------|-----------------------|----------------|
| 08 | Assistência Social | 2.206.231,44 | 1,36% |
| 27 | Desporto e Lazer | 1.827.783,72 | 1,13% |
| 13 | Cultura | 1.543.218,26 | 0,95% |
| 20 | Agricultura | 898.758,98 | 0,55% |
| 19 | Ciência e Tecnologia | 880.288,90 | 0,54% |
| 23 | Comércio e Serviço | 9.162,00 | 0,01% |
| TOTAL | | 162.303.948,37 | 100,00% |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018."

Conforme se extrai da tabela, as funções Saúde, Educação e Judiciária representaram aproximadamente 70% do total da despesa realizada.

4.2.1. COMPARATIVOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA

Conforme apurado, as despesas correntes representaram 97,96% das despesas totais executadas no Exercício de 2017, portanto, as despesas de capital representaram 2,04%, resultado semelhante ao apurado no exercício anterior, quando estas alcançaram 3,11%, e, àquelas, 96,89%, conforme tabela a seguir:

“(....)”

| DESPESAS EXECUTADAS EM 2017 | | | |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|--------|
| Descrição | Valor - R\$ | % Em relação ao total | |
| | | 2017 | 2016 |
| Despesas correntes | 158.985.881,85 | 97,96% | 96,89% |
| Despesas de capital | 3.318.066,52 | 2,04% | 3,11% |
| Total | 162.303.948,37 | 100,00% | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 207.532-5/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).).

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

“Das despesas correntes 52,42% correspondem a despesas com pessoal e encargos e 47,58% às demais despesas, como segue:



DESPESAS CORRENTES

| Descrição | Valor - R\$ | % Em relação ao total | |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|--------|
| | | 2017 | 2016 |
| Pessoal e encargos | 83.336.503,44 | 52,42% | 53,00% |
| Juros e encargos da dívida | 18.388,13 | 0,01% | 0,11% |
| Outras despesas correntes | 75.630.990,28 | 47,57% | 46,88% |
| Total das despesas correntes | 158.985.881,85 | 100,00% | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 207.532-5/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018)."

No tocante às despesas de capital no exercício em análise, 60,11% foram destinadas a investimentos e 39,89%, à amortização da dívida, divergindo do percentual verificado no exercício anterior, em que 88,88% dos recursos do grupo foram destinados aos investimentos e apenas 11,12% à amortização da dívida, conforme segue:

DESPESAS DE CAPITAL

| Descrição | Valor - R\$ | % Em relação ao total | |
|--------------------------------------|---------------------|-----------------------|--------|
| | | 2017 | 2016 |
| Investimentos | 1.994.628,87 | 60,11% | 88,88% |
| Inversões financeiras | 0,00 | 0,00% | 0,00% |
| Amortização de dívida | 1.323.437,65 | 39,89% | 11,12% |
| Total das despesas de capital | 3.318.066,52 | 100,00% | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 207.532-5/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

Portanto, os investimentos realizados pelo município no exercício de 2017 representaram 1,23% das despesas totais realizadas, sendo inferior ao apurado no exercício anterior, como segue:

DESPESA DE INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL

| Descrição | Valor - R\$ | Resultado em % 2017 | Resultado em % 2016 |
|--------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|
| Investimentos | 1.994.628,87 | 1,23% | 2,76% |
| Despesa total realizada | 162.303.948,37 | | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 207.532-5/17 e Balanço Orçamentário, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018)."



4.2.2. DA INSCRIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR

Não obstante a restrição estabelecida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF se limitar aos dois últimos quadrimestres do mandato e, considerando que a referida lei pressupõe uma gestão fiscal responsável, de modo que o controle da disponibilidade de caixa em comparação aos compromissos assumidos devam ocorrer em todos os exercícios, a Especializada elaborou as tabelas transcritas abaixo, concluindo que o município dispõe de disponibilidade de caixa para cobrir os valores inscritos em restos a pagar no exercício e em exercícios anteriores:

“A seguir demonstra-se o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, conforme quadros anexos ao balanço orçamentário:

| | Inscritos | | Liquidados | Pagos | Cancelados | Saldo |
|---|--------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| | Em Exercícios Anteriores | Em 31/12/2016 | | | | |
| Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados | 145.674,25 | 2.589.137,90 | - | 2.316.340,84 | 0,00 | 418.471,31 |
| Restos a Pagar Não Processados | 2.390.125,52 | 2.423.325,90 | 1.745.772,53 | 1.745.772,53 | 348.729,50 | 2.718.949,39 |
| Total | 2.535.799,77 | 5.012.463,80 | 1.745.772,53 | 4.062.113,37 | 348.729,50 | 3.137.420,70 |

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

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

Observa-se que o município de PIRAÍ possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$3.137.420,70, sendo R\$418.471,31 referentes a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$2.718.949,39 restos a pagar não processados.

(....)

No quadro a seguir, será demonstrado, de forma global, a inscrição em restos a pagar não processados e as disponibilidades de caixa:

| Disponibilidade de Caixa Bruto (a) | Obrigações Financeiras | | | | Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e) | Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g) | Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h) |
|------------------------------------|---------------------------------------|------------------|---|-----------------------------------|--|--|---|
| | Restos a pagar liquidados e não pagos | | Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d) | Demais Obrigações Financeiras (e) | | | |
| | De Exercícios Anteriores (b) | Do Exercício (c) | | | | | |
| | | | | | | | |



| | | | | | | | | |
|--|----------------------|-------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|-------------|
| Consolidado (I) | 190.722.255,47 | 418.471,31 | 5.276.387,04 | 2.718.949,39 | 1.244.926,34 | 181.063.521,39 | 3.435.143,12 | 0,00 |
| Câmara Municipal (II) | 229.366,17 | 0,00 | 11.415,11 | 0,00 | 0,00 | 217.951,06 | 217.951,06 | 0,00 |
| RPPS (III) | 177.121.758,95 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1.810,34 | 177.119.948,61 | 81.196,12 | 0,00 |
| Valor Considerado (IV) = (I-II-III) | 13.371.130,35 | 418.471,31 | 5.264.971,93 | 2.718.949,39 | 1.243.116,00 | 3.725.621,72 | 3.135.995,94 | 0,00 |

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018); da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 15/05/2018); e do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018)..

Conforme quadro anterior verifica-se que o município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R\$3.135.995,94 em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa."

4.3. AVALIAÇÃO DAS METAS ANUAIS

O Corpo Técnico, após análise dos elementos encaminhados pela municipalidade, às fls. 36/37, 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 2017, nos termos do artigo 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

R\$

| Descrição | Anexo de metas (Valores correntes) | Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal | Atendido OU Não atendido |
|----------------------------|------------------------------------|--|--------------------------|
| Receitas | 179.200.000,00 | 176.692.309,70 | |
| Despesas | 179.200.000,00 | 162.303.948,40 | |
| Resultado primário | -25.000.000,00 | -5.412.620,20 | Atendido |
| Resultado nominal | 0,00 | 3.030.969,70 | Não Atendido |
| Dívida consolidada líquida | -11.900.000,00 | -5.888.111,30 | Não Atendido |

Fonte: Anexo de Metas da LDO (arquivo digital "05. Lei das Diretrizes Orçamentárias" anexado em 15/05/2018), processo TCE-RJ n.º 203.426-4/18 - RREO 6º bimestre/2017 e processo TCE-RJ n.º 203.427-8/18 - RGF 2º semestre/2017.



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

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

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/2017, maio/2017 e setembro/2017, cujas atas encontram-se no arquivo digital "18 – Atas de Audiências das Metas Fiscais", anexado em 15/05/2018."

Acompanho o proposto pela Instrução, considerando o apurado neste tópico, fazendo constar como **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão de meu Voto.

4.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária apurada em 31.12.2017 comprovou-se deficitária, nos termos da tabela de fls. 38, apresentada pela Instrução:

"(...)

| R\$ | | | |
|-------------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------|
| RESULTADO ORÇAMENTÁRIO | | | |
| Natureza | Consolidado | Regime próprio de previdência | Valor sem o RPPS |
| Receitas Arrecadadas | 176.692.309,48 | 33.055.567,15 | 143.636.742,33 |
| Despesas Realizadas | 162.303.948,37 | 14.909.779,22 | 147.394.169,15 |
| Superavit Orçamentário | 14.388.361,11 | 18.145.787,93 | -3.757.426,82 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018)."

5. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

5.1. DO RESULTADO FINANCEIRO

Tomando por base a movimentação dos recursos ocorrida no exercício e evidenciada nos demonstrativos contábeis e, após os ajustes efetuados pela Especializada, verifico que, em 31.12.2017, o Município de



Piraí alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, apresentando um superávit de R\$371.674,72, excluindo o valor relativo ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, nos termos da instrução de fls. 38/40, na qual é demonstrada a evolução do superávit financeiro ao longo da última gestão municipal:

“Verifica-se que a Administração Municipal apresentou um superávit financeiro de R\$371.674,72, não considerado o valor relativo ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, conforme demonstrado no quadro a seguir:

R\$

| APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO | | | | |
|--|-----------------------|-----------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| Descrição | Consolidado (A) | Regime Próprio de Previdência (B) | Câmara Municipal (C) | Valor considerado E = A-B-C |
| Ativo financeiro | 190.722.255,47 | 177.121.758,95 | 229.366,17 | 13.371.130,35 |
| Passivo financeiro | 13.093.877,20 | 83.006,46 | 11.415,11 | 12.999.455,63 |
| Superávit Financeiro | 177.628.378,27 | 177.038.752,49 | 217.951,06 | 371.674,72 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018), Balanço Patrimonial do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 15/05/2018), e Balanço Patrimonial da Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis – Câmara Municipal" anexado em 15/05/2018).

Nota 1: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$13.600.739,83) e Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$177.121.515,64) do Balanço Patrimonial Consolidado totalizando um montante de R\$190.722.255,47 e confirmado no Balanço Financeiro.

Nota 2: no Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados valores das consignações (R\$1.233.319,44), da DDO (R\$11.606,90) dos restos a pagar de anos anteriores (R\$3.137.420,70) e restos a pagar do exercício (R\$8.711.530,16) evidenciados no anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado.

Nota 3: foi considerado no Ativo Financeiro da Câmara Municipal o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$229.366,17) confirmado no Balanço Financeiro.

Nota 4: foi considerado no Ativo Financeiro do Regime Próprio da Previdência o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$243,31) e Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo (R\$177.121.515,64) do Balanço Patrimonial totalizando um montante de R\$177.121.758,95 e confirmado no Balanço Financeiro.

Nota 5: no Passivo Financeiro do Regime Próprio da Previdência foram utilizados valores dos restos a pagar processados (R\$1.810,34) evidenciados no anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 e dos restos a pagar não processados (R\$81.196,12) evidenciados no Balanço Financeiro, totalizando R\$83.006,46.

Nota 6: no último ano do mandato serão considerados na apuração do superávit/deficit financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012 e 2016..



No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício, 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 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

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

Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de PIRAÍ alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do superavit/deficit financeiro do município:

R\$

| EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS | |
|-------------------------|--------------|
| Gestão anterior | Gestão atual |
| 2016 | 2017 |
| 450.606,48 | 371.674,72 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 – processo TCE-RJ n.o 207.532-5/17 e quadro anterior."

Registro aqui que, embora o Município tenha alcançado o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento ao §1º, do artigo 1º, da LC 101/00, houve uma redução de 17,52% no *superávit* financeiro em relação ao exercício anterior.

Considerando a manifestação da Especializada, acolho o aqui esposado, consignando em meu voto a **RESSALVA e DETERMINAÇÃO**.

5.2. DO RESULTADO PATRIMONIAL

O resultado patrimonial consolidado, do Exercício de 2017, está indicado à fl. 42, a seguir demonstrado:

| Descrição | Valor - R\$ |
|--|----------------------|
| Variações patrimoniais aumentativas | 224.116.001,63 |
| Variações patrimoniais diminutivas | 205.439.449,04 |
| Resultado patrimonial de 2017 - Superavit | 18.676.552,59 |

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).



O Balanço Patrimonial Consolidado referente ao Exercício de 2017 (arquivo digital n.º 19, anexado em 15.05.2018) evidencia, sinteticamente, os seguintes saldos:

“R\$

| Ativo | | | Passivo | | |
|--------------------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Especificação | Exercício atual | Exercício anterior | Especificação | Exercício atual | Exercício anterior |
| Ativo circulante | 228.414.169,64 | 211.369.352,19 | Passivo circulante | 7.912.153,64 | 4.058.700,33 |
| Ativo não circulante | 113.640.824,86 | 109.230.351,48 | Passivo não circulante | 161.885.780,87 | 163.209.218,52 |
| Ativo Realizável a Longo Prazo | 13.309.799,73 | 10.697.440,10 | | | |
| Investimentos | 0,00 | 0,00 | Patrimônio líquido | | |
| Imobilizado | 100.210.856,71 | 98.412.742,96 | Total do PL | 172.257.059,99 | 153.331.784,82 |
| Intangível | 120.168,42 | 120.168,42 | | | |
| Total geral | 342.054.994,50 | 320.599.703,67 | Total geral | 342.054.994,50 | 320.599.703,67 |
| | | | | | |
| Ativo financeiro | 228.414.169,64 | 211.369.352,19 | Passivo financeiro | 7.912.153,64 | 4.058.700,33 |
| Ativo permanente | 113.640.824,86 | 109.230.351,48 | Passivo permanente | 161.885.780,87 | 163.209.218,52 |
| Saldo patrimonial | | | | 172.257.059,99 | 153.331.784,82 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 21/Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

Nota: verifica-se que os valores registrados no balanço patrimonial referentes ao ativo e passivo financeiros, apontado no quadro anterior, apresenta-se divergente daquele apresentado no item 5.5 (Resultado do Superavit/Deficit Financeiro) deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

Verificam-se a seguinte inconsistência em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial:

a) O valor da conta resultados acumulados, do grupo patrimônio líquido, apontado no Balanço Patrimonial (R\$161.316.556,59), não está discriminado de forma analítica, deixando de evidenciar efetivamente o resultado do exercício, de exercícios anteriores e de ajustes de exercícios anteriores.

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

Em complemento da análise da situação patrimonial, a Especializada demonstra, à fl. 42, a consonância dos valores:

“(…)



| Descrição | Valor - R\$ |
|---|-----------------------|
| Passivo a descoberto (saldo do balanço patrimonial de 2016) | 153.331.784,82 |
| Resultado patrimonial de 2017 - Superavit | 18.676.552,59 |
| (+) Ajustes de exercícios anteriores | 248.722,58 |
| Patrimônio líquido - Exercício de 2017 | 172.257.059,99 |
| Patrimônio líquido registrado no balanço - Exercício de 2017 | 172.257.059,99 |
| Diferença | 0,00 |

Fonte: Fonte: prestação de contas de governo de 2016 – processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 15/05/2018).

Nota: O valor do Ajustes de Exercícios Anteriores foi retirado do Balancete Contábil Analítico (arquivo digital “20. Balancete Contábil Analítico” anexado em 15/05/2018).”

Portanto, acompanho o Corpo Instrutivo na sugestão de **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** às Contas neste tópico.

5.3. DO REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

5.3.1. DOS REGIMES PRÓPRIO E GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS E RGPS

No que diz respeito ao regime próprio de previdência social, o Corpo Instrutivo, às fls. 42/43, trata do resultado previdenciário evidenciando um superávit de R\$18.145.787,93, nos seguintes termos:

“Os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o artigo 40, caput, da Constituição Federal e art. 1º, caput, da Lei Federal 9.717/1998, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação.

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64, constata-se um resultado orçamentário superavitário da ordem de R\$18.145.787,93, conforme exposição a seguir:

| Descrição | Valor (R\$) |
|--------------------------|----------------------|
| Receitas previdenciárias | 33.055.567,15 |
| Despesas previdenciárias | 14.909.779,22 |
| Superávit | 18.145.787,93 |

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital “24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência” anexado em 15/05/2018).



Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.”

Mais adiante, às fls. 44/45, a instância instrutiva, ao efetuar o cotejo entre o valor devido e o valor repassado referente à contribuição previdenciária do servidor e à parte patronal, evidencia a não ocorrência do repasse de forma integral da contribuição patronal, contrariando o disposto no inciso II, do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98:

“O quadro abaixo demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2017, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), cujos dados foram extraídos Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado.

| R\$ | | | |
|--------------|----------------------|---------------------|---------------------|
| Contribuição | Valor Devido | Valor Repassado | Diferença |
| Do Servidor | 5.058.417,60 | 5.058.417,60 | 0,00 |
| Patronal | 5.449.845,48 | 4.101.413,47 | 1.348.432,01 |
| Total | 10.508.263,08 | 9.159.831,07 | 1.348.432,01 |

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 15/05/2018.
Nota: O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo Municipal do Idoso não possuem servidores lotados em suas unidades gestoras, conforme esclarecimento prestado pelo jurisdicionado no arquivo digital "Ofício de Encaminhamento" anexado em 05/07/2018.

Entretanto, conforme verificado no quadro acima, não houve o repasse integral da contribuição patronal, contrariando o disposto no inciso II, do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência.”

Já o quadro que vem a seguir, demonstra os valores devidos e aqueles efetivamente repassados ao RPPS exclusivamente da unidade gestora da Prefeitura, cuja responsabilidade pelos repasses recai diretamente sob o Chefe do Executivo.

| R\$ | | | |
|--------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Contribuição | Valor Devido | Valor Repassado | Diferença |
| Do Servidor | 3.933.513,12 | 3.933.513,12 | 0,00 |
| Patronal | 4.238.017,19 | 3.198.952,93 | 1.039.064,26 |
| Total | 8.171.530,31 | 7.132.466,05 | 1.039.064,26 |

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 15/05/2018.

Em relação aos servidores da Prefeitura, constata-se, de acordo com o quadro acima, a ausência do repasse integral ao RPPS da contribuição patronal.



A não transferência ao RPPS da contribuição patronal devida será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 4.**”

Já com relação ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, o Corpo Instrutivo, às fls. 45/46, indica ter havido o repasse integral das contribuições devidas por parte da Prefeitura, conforme se observa a seguir:

“O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2017, referentes aos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado.

R\$

| Contribuição | Valor Devido | Valor Repassado | Diferença |
|--------------|---------------------|---------------------|--------------|
| Do Servidor | 937.988,58 | 937.924,93 | 63,65 |
| Patronal | 2.429.247,63 | 2.429.247,63 | 0,00 |
| Total | 3.367.236,21 | 3.367.172,56 | 63,65 |

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 16/08/2018.

Nota 1: O Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Fundo Municipal do Idoso não possuem servidores lotados em suas unidades gestoras, conforme esclarecimento prestado pelo jurisdicionado no arquivo digital "Ofício de Encaminhamento" anexado em 05/07/2018 e arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 16/08/2018.

Nota 2: A diferença encontrada R\$63,65 provavelmente trata-se de arredondamento, portanto, não foi considerada..

O quadro que vem a seguir demonstra os valores devidos e aqueles efetivamente repassados ao RGPS da unidade gestora da Prefeitura, cuja responsabilidade pelos repasses recai diretamente sob o Chefe do Executivo.

R\$

| Contribuição | Valor Devido | Valor Repassado | Diferença |
|--------------|---------------------|---------------------|--------------|
| Do Servidor | 619.687,75 | 619.624,10 | 63,65 |
| Patronal | 1.648.878,48 | 1.648.878,48 | 0,00 |
| Total | 2.268.566,23 | 2.268.502,58 | 63,65 |

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 16/08/2018.

Nota: A diferença encontrada R\$63,65 não será considerada.



De acordo com o quadro acima, constata-se que houve o repasse integral ao RGPS das contribuições devidas por parte da Prefeitura.”

Ao analisar a questão previdenciária, o *Parquet* Especial, em seu parecer (arquivo digital “Informação da MPE”, anexo em 03.09.2018), às fls. 15/20, sugere a Irregularidade das Contas apresentadas, utilizando como argumento o fato de que o não repasse integral da contribuição previdenciária patronal do RPPS representa grave irregularidade que atenta contra a responsabilidade fiscal, com repercussão direta nas presentes contas de governo, por se referir à relevante política pública municipal, *verbis*:

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

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

Desta forma, esse Parquet fez consignar entendimento nas contas de governo municipais referentes ao exercício de 2016 de que a matéria deveria ser tratada com maior profundidade em processos dessa natureza, pela materialidade, relevância e risco da função de governo Previdência Social, considerando que a instrução técnica se restringia em evidenciar o resultado do sistema do ponto de vista financeiro. Ademais, eventuais descumprimentos dos critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal nº 9.717/98 - e demais normas e regulamentos - bem como a adoção de medidas para a correção de rumos, caso a reavaliação atuarial anual indicasse a necessidade de restabelecimento do equilíbrio financeiro e/ou atuarial do sistema, não poderiam ser admitidos como de responsabilidade exclusiva dos dirigentes da Unidade Gestora do RPPS. Necessário se faz, no caso, apurar também a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

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

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

- I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;*
- II – impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;*



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

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei n 9.796, de 5 de maio de 1999.(Lei Federal nº 9.717/98 com redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).

Sendo assim, eventuais irregularidades no RPPS, por ação ou omissão do Poder Executivo, cuja responsabilidade não possa ser atribuída exclusivamente aos dirigentes da Unidade Gestora, devem, necessariamente, repercutir no parecer prévio das contas de governo.

(...)

Por fim, concluiu a unidade técnica que o recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Fundo de Previdência Social do Município de Piraí – FPSMP no exercício de 2017 configura impropriedade, digna de ressalva nas contas (com previsão da determinação nº 4).

Com relação ao valor não recolhido ao INSS, presume o d. Corpo Técnico tratar-se de arredondamento. Concordamos que o valor é ínfimo, não se revestindo, portanto, de materialidade suficiente para repercutir no mérito das contas.

A inadimplência no recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS prejudica a sustentabilidade financeira desta importante política pública e contraria o caráter contributivo e solidário, mediante contribuições previdenciárias de todos os segurados e do respectivo ente público, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme as disposições contidas no artigo 40, 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Carta Magna:

Art. 40. Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Art. 149. Compete exclusivamente à União instituir contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas, como instrumento de sua atuação nas respectivas áreas, observado o disposto nos arts. 146, III, e 150, I e III, e sem prejuízo do previsto no art. 195, § 6º, relativamente às contribuições a que alude o dispositivo.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão contribuição, cobrada de seus servidores, para o custeio, em benefício destes, do regime previdenciário de que trata o art. 40, cuja alíquota não será inferior à da contribuição dos servidores titulares de cargos efetivos da União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes



dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

[...]

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

Art. 201. A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, e atenderá, nos termos da lei, a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998)

E, ainda, o atraso no recolhimento da contribuição previdenciária enseja dano ao erário, porque gera pagamento desnecessário de multa e juros moratórios, e à inclusão de apontamentos e restrições do município no Cadastro Único de Convênios da União – CAUC, que acarreta óbice ao repasse de verbas federais (transferências voluntárias) ao município.

Por consequência, com as devidas vênias, o Parquet entende que a proposição de ressalva nas contas pela inadimplência no pagamento da contribuição previdenciária patronal não reflete a gravidade da conduta do gestor, tendo em vista que o não repasse das vultosas receitas pelo executivo municipal prejudica o investimento desses recursos, com reflexo negativo direto nas receitas de aplicação financeira, imprescindíveis à solvência do sistema previdenciário.

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejaram tal conduta, há de se concluir que o procedimento adotado atenta contra mandamentos constitucionais e a sua não observância deve ser caracterizada como grave irregularidade.

Destaca-se que esse foi o entendimento do Plenário deste Tribunal ao aprovar o Voto da lavra do Conselheiro Substituto, Exmo. Dr. Marcelo Verdini Maia, nos autos do Processo TCE nº 113.304-9/18, que tratou das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2017, ao acolher a proposição deste Ministério Público de Contas consignada em seu parecer, mais especificamente a Irregularidade nº 08, quanto à inobservância dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores, e as respectivas Determinações nos 09 e 10.

O fato representa grave irregularidade que atenta contra a responsabilidade fiscal, com repercussão direta nas presentes contas de governo, por se referir à relevante política pública municipal.

Com efeito, o recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal será incluído na conclusão deste parecer como irregularidade a ensejar rejeição das contas.



Em razão disso, procederá este *Parquet* a exclusão da Ressalva e Determinação nº 4 propostas na instrução.”

Não obstante os bem elaborados argumentos trazidos à baila pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no que diz respeito ao Regime de Previdência Social, concordo com o posicionamento técnico declinado pelo Corpo Instrutivo, pelas razões que passo a expor.

Em toda a análise efetuada neste tópico, somente restou configurada a irregularidade no repasse inferior da parte patronal do RPPS, o que se confirmou com a consulta realizada pela minha Assessoria Técnica ao *site* do Ministério da Previdência Social (Departamento dos Regimes de Previdência no Serviço Público), através da qual se constatou, nos *Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasse*, que o Município repassou valores inferiores ao devido, a partir do mês de setembro de 2017.

Verifica-se, portanto, que o jurisdicionado vinha efetuando o repasse com regularidade até o mês de agosto de 2017, demonstrando não ser prática rotineira do município a inadimplência no recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS.

Importante destacar que o Município vem recolhendo e repassando, **de forma regular**, os descontos das contribuições previdenciárias dos servidores.

Vale registrar, por fim, que o exercício sob exame é o primeiro do mandato do atual Prefeito, sendo nova essa abordagem levada a efeito, por esta Corte, sobre o tema previdenciário.



Portanto, no caso concreto, e considerando as razões acima expostas, concordo com a proposta sugerida pela Instrução, fazendo constar **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão de meu Voto.

5.3.2. DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA

A esse respeito, o Corpo Instrutivo assim se manifestou (fl. 46):

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

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

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (arquivo digital anexado em 15/08/2018), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o município de PIRAÍ encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 25/01/2017, com validade que se estenderá até 07/05/2018.“

O Ministério Público Especial, em seu Parecer, traz as seguintes considerações quanto ao tema em análise (arquivo digital “Informação da MPE”, anexado em 03.09.2018, fls. 21/22):

“(…)

Constatou-se, no site www.previdencia.gov.br, que o último Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP (nº 985879-165479), emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Piraí, data de 28.05.2018, com validade até 24.11.2018.

CRPs emitidos para: Piraí

Regime: Próprio

| Emissão | Validade | Cancelamento | Observação | Decisão Judicial | Visualizar |
|---------------------|------------|--------------|------------|------------------|------------|
| 28/05/2018 14:05:16 | 24/11/2018 | | | Não | |
| 08/11/2017 10:52:12 | 07/05/2018 | | | Não | |



| | | | | | |
|---------------------|------------|--|--|-----|--|
| 25/01/2017 00:00:00 | 24/07/2017 | | | Não | |
| 26/05/2016 07:19:30 | 22/11/2016 | | | Não | |

Conforme quadro acima, o RPPS do Município de Pirai manteve a situação de regularidade na maior parte do exercício de 2017, de acordo com os critérios exigidos pelo MPS para fins de emissão do CRP (Não foi emitido CRP para os períodos de 01.01 a 24.01 e de 25.07 a 07.11.2017).

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

EXTRATO EXTERNO DE IRREGULARIDADE DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Município de Pirai - RJ

CRP VIGENTE: Nº 985879-165479, emitido em 28/05/2018, **estará vigente** até 24/11/2018.

Regime Vigente:

Próprio

| Critério | Situação | Informações | Fundamentação Legal |
|---|------------------|-----------------------------------|---|
| <i>Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Consistência</i> | <i>Irregular</i> | <i>- Exigido desde 01/05/2017</i> | <i>Lei nº9.717/98, art.1º, § único e 6º, IV e VI; Port.nº 519/2011, art.1º; Port.nº 204/2008,art. 5º,XV</i> |

A irregularidade, constante no quadro acima, será objeto Comunicação ao atual Prefeito do Município de Pirai para adoção de providências no sentido de atender as normas pertinentes ao RPPS.”

Em minha conclusão, farei constar tal **Comunicação** ao atual Prefeito, nos termos do parecer do Ministério Público Especial.

5.3.3. AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS EM RPPS

Em cumprimento à decisão plenária das Contas de Governo, referentes ao exercício de 2016, a Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal apresentou, no tópico 5.7.4 da instrução, às fls. 47/48, os resultados das auditorias realizadas nos Regimes Próprios de Previdência Sociais em 76 municípios jurisdicionados, anexando aos autos a ficha de apuração de inconsistências (arquivo digital “Apuração Inconsistência RPPS”, anexado em 15.08.2018), a qual conclui, nos termos a seguir:



“(…)

A análise do RPPS do Município de PIRAÍ, referente ao exercício de 2017, cujo resultado encontra-se demonstrado na ficha de apuração de inconsistências (arquivo digital anexado em 15/08/2018), não foram encontradas falhas.”

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 estão descritas no inciso IV, artigo 2º da LRF. À fl. 49 constam os resultados obtidos ao longo do período de apuração, o que resultou numa redução de 1,12% em relação ao exercício anterior, conforme a seguir:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL

| Descrição | 2º Semestre/16 | 1º Semestre/17 | 2º Semestre/17 |
|--|----------------|----------------|----------------|
| Valor - R\$ | 165.632.692,70 | 162.784.664,10 | 163.776.615,20 |
| Varição em relação ao semestre anterior | - | -1,72% | 0,61% |
| Varição da receita em relação ao exercício de 2016 | | -1,12% | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17 e processos TCE-RJ n.º 216.043-9/17 e 203.427-8/18, RGF – 1º e 2º semestres de 2017.

No exame da Receita Corrente Líquida, a Instrução demonstra a sua composição na tabela de fls. 48/49, reproduzida a seguir:



“A RCL do exercício de 2017, de acordo com os demonstrativos contábeis encaminhados, é de R\$163.776.615,22, conforme demonstrada na tabela a seguir:

| Especificação | Total (últimos 12 meses) R\$ |
|---|------------------------------------|
| (A) Receitas Correntes | 185.674.460,27 |
| Receita Tributária | 22.964.756,42 |
| Receita de Contribuições | 6.236.834,26 |
| Receita Patrimonial | 21.430.007,38 |
| Receita Agropecuária | 0,00 |
| Receita Industrial | 0,00 |
| Receita de Serviços | 0,00 |
| Transferências Correntes | 129.596.690,51 |
| Outras Receitas Correntes | 5.446.171,70 |
| (B) Deduções | 21.897.845,05 |
| Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv. | 5.121.020,49 |
| Compensação Financ. entre Reg. Previd | 516.527,93 |
| Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB | 16.260.296,63 |
| (C) Receita Corrente Líquida (A-B) | 163.776.615,22 |
| (D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF | 163.776.615,20 |
| (F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D) | 0,02 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 15/05/2018).

6.2. COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A Dívida Pública é constituída pela Dívida Flutuante, Dívida Fundada Interna e Dívida Fundada Externa, sendo que a Flutuante corresponde aos compromissos de curto prazo, bem como àqueles que correspondem a valores de terceiros ou retenções em nome deles, independentemente do prazo de exigibilidade, enquanto que as Dívidas Fundada Interna e Externa se referem às obrigações de médio e longo prazo.

O Corpo Instrutivo demonstra, à fl. 51, a observância do limite da Dívida Consolidada Líquida:



“A dívida pública do município apresentada no Demonstrativo da Dívida Consolidada, referente ao 2º semestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2017, pode ser demonstrado da seguinte forma:

| Especificação | 2016 | 2017 | |
|--|---------------|---------------|---------------|
| | 2º Semestre | 1º semestre | 2º semestre |
| Valor da dívida consolidada | 3.286.127,20 | 2.664.109,00 | 4.222.543,20 |
| Valor da dívida consolidada líquida | -8.170.515,50 | -9.688.016,80 | -5.888.111,30 |
| % da dívida consolidada líquida s/ a RCL | -4,93% | -5,95% | -3,60% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17 e processo TCE-RJ n.º 203.427-8/18, RGF – 2º semestre de 2017.

Conforme verificado, tanto no exercício anterior, como em todos os semestres de 2017, 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..

Ressalto, ainda, 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 2017, conforme é apontado na instrução de fl. 51.

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 os 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 2016 e 2017, as despesas totais com pessoal do Poder Executivo, conforme verificação efetuada pelo Corpo Instrutivo (fl. 52)

nos Relatórios de Gestão Fiscal encaminhados a esta Corte, apresentaram a seguinte evolução percentual:

| Descrição | 2016 | | | | 2017 | | | |
|------------------------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|
| | 1º semestre | | 2º semestre | | 1º semestre | | 2º semestre | |
| | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % |
| Poder Executivo | 77.739.123,90 | 46,93% | 72.892.489,90 | 44,01% | 74.787.926,10 | 45,94% | 75.466.816,90 | 46,08% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17, e processos TCE-RJ n.os 216.043-9/17 e 203.427-8/18, RGF – 1º e 2º semestres de 2017.

Com base nos percentuais indicados acima, pode-se concluir que os **gastos com pessoal do Poder Executivo** encerraram o exercício de 2017 **dentro do limite** imposto na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Em seguida, a Especializada registrou a análise do comportamento deste limite, nos seguintes termos:

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

| DESEMPENHO – RCL X DP | | |
|---|--------|---------------------|
| Descrição | RCL | Despesa com pessoal |
| Variação do exercício de 2016 em relação a 2015 | 4,49% | -3,12% |
| Variação do exercício de 2017 em relação a 2016 | -1,12% | 3,53% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17 e quadros anteriores.

Conforme se observa, as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual enquanto verifica-se uma redução na receita corrente líquida – RCL. Tal fato indica que o município deve atentar para um maior controle dos gastos com pessoal, uma vez que o quadro vigente aponta para um considerável risco das despesas superarem os limites prudencial e máximo previstos na legislação.

Assim, será sugerida **recomendação** ao chefe do Poder Executivo.”

Acompanho o proposto pela Instrução, fazendo constar a **RECOMENDAÇÃO** na conclusão de meu Voto.



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 ao 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 60% (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. 55/57):

“(…)

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.

Ressalte-se que o E. Plenário desta Corte, quando do exame das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, decidiu pela 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 do exame 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 Siopce.



Por se tratar de uma importante mudança na metodologia de apuração do limite de gastos com educação, a ser implementada no exercício de 2020 (referentes às contas da competência de 2019), entende-se pertinente reiterar a referida comunicação, sendo esta objeto de sugestão ao final deste relatório.”

Por seu turno, o Ministério Público Especial junto ao TCE/RJ se posiciona parcialmente de acordo com a Instrução, cuja conclusão, de fls. 25/29, transcrevo a seguir:

“O d. Corpo Instrutivo apresenta considerações acerca do cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e registra que o entendimento do Plenário deste TCE-RJ foi alterado quando do julgamento das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2016, passando a adotar, apuração do percentual constitucional, a metodologia do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE - do Ministério da Educação.

No presente exercício, ao relatar o processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, oriundo da Comissão de Educação da Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, a Conselheira Relatora, Dra. Marianna Montebello Willeman, levou ao Plenário do TCE nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Pela proposta, seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do artigo 212 da CRFB, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como aquelas que cumpriram as três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

(...)

A Lei Federal nº 4.320/64 determina que a realização da despesa pública deve percorrer determinados estágios - empenho, liquidação e pagamento - de forma sequencial, segundo a ordem cronológica, respeitando o processo natural de planejamento e equilíbrio governamental. As razões motivadoras das regras legais são reforçadas pelas normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, mais recentemente, pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).

Por outro lado, o contínuo processo de reinscrição de despesas represadas dos orçamentos anteriores - os denominados restos a pagar - as quais por algum motivo não foram quitadas, afeta o cumprimento dos programas de governo previstos nas leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA).

Logo, ao utilizar recursos financeiros do orçamento atual para o pagamento de despesas oriundas de exercícios anteriores, os problemas administrativos, financeiros e sociais presentes não são atendidos com eficiência, prejudicando a qualidade dos serviços públicos oferecidos à coletividade.



Em síntese: ao comprometimento do presente, soma-se o do futuro.

Por esses motivos, o Ministério Público de Contas entende que a alteração da metodologia de apuração da aplicação em manutenção e desenvolvimento de ensino é medida salutar e que contribuirá para o aprimoramento da aplicação de recursos públicos em MDE.”

Não obstante o relatado até aqui, na sessão plenária realizada em 28 de agosto de 2018, o ilustrado Colegiado deste Órgão Constitucional de Controle Externo, acolhendo, na íntegra, os termos constantes do voto da Exma. Conselheira Relatora Marianna M. Willeman, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 100.797-7/18, acerca da consulta formulada sobre a revisão da metodologia que vem sendo empregada por esta Corte de Contas, para fins de apuração da efetiva aplicação do percentual mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos e de transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, aprovou a seguinte decisão extraída dos autos:

I – pelo CONHECIMENTO desta consulta, pelas razões expostas no corpo deste voto relativas ao preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 276/17;

II – no mérito, pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Exmo. Sr. Deputado Estadual Comte Bittencourt, Presidente da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, com a seguinte resposta ao quesito formulado nesta consulta:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento. (grifo nosso)

III – pela DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral das Sessões – SSE para que adote as seguintes providências:

a) dê conhecimento às instâncias instrutivas desta Corte sobre a decisão liminar proferida nos autos do processo nº 0054872-30.2018.8.19.0001 (Ação Civil Pública), em trâmite



na 4ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça Estadual, disponível no sítio oficial daquele órgão jurisdicional;

- b) atente para o cumprimento dos artigos 3º a 6º da Resolução TCE-RJ nº 309/2018; e
- c) expeça ofício a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhe ciência desta decisão.

IV – pelo posterior ARQUIVAMENTO deste processo.”

Em face do princípio da colegialidade, alinho-me ao decidido pelo Plenário nos autos do processo TCE-RJ n.º 100.797-7/18, no sentido de que, para a aferição do cumprimento do art. 212 da CRFB (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício, fazendo constar na conclusão do meu voto **Comunicação**, que vise a alertar o gestor quanto à mudança da metodologia para o cálculo do limite mínimo com gastos em educação.

Todavia, considerando que a mudança na metodologia mencionada no parágrafo anterior será objeto de verificação apenas no exercício de 2021 (referentes às contas de 2020), acompanho, também, a sugestão da 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 2ª CAC, pela **Comunicação** ao gestor quanto à metodologia a ser aplicada nas contas do exercício de 2019, no sentido de que para a aferição do cumprimento do art. 212 da CRFB (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados com disponibilidade de caixa.

6.4.1. ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DAS DESPESAS – ART. 70 E 71 DA LEI N.º 9.394/96



O Corpo Instrutivo desenvolve a sua análise, dividindo a apuração em tópicos (fls. 58/59), 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 | 40.747.819,20 |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 40.747.819,20 |
| Diferença | 0,00 |

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018) e Relatório Analítico Educação, arquivo digital anexado em 15/08/2018.

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 94,98% 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 no Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 15/08/2018).

Na análise, foram identificadas as seguintes situações:

a) gastos que não pertencem ao exercício de 2017, 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\$ |
|-----------------|----------------|--|---|--------------------|------------------|-------------------|
| 02/01/2017 | 24 | PROCESSO Nº 00085/2016. VENCIMENTO RELATIVO AO PAGAMENTO DE DEZEMBRO DE 2016. EFETIVO | PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAI | Ensino Fundamental | ORDINÁRIOS | 63.139,02 |
| 02/01/2017 | 73 | PROCESSO Nº 20287/16. REFERENTE À CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA FOLHA DE PAGAMENTO DO MÊS DE DEZEMBRO DE 2016, CONFORME PROCESSO. | PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAI | Ensino Fundamental | ORDINÁRIOS | 19.583,93 |
| 20/01/2017 | 266 | PROCESSO Nº 19769/2016. REFERENTE AS OBRIGAÇÕES PATRONAIS DO 13º SALÁRIO, 2ª PARCELA DE 2016, CONFORME PROCESSO. | FUNDO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PIRAI | Ensino Fundamental | ORDINÁRIOS | 19.302,17 |
| TOTAL | | | | | | 102.025,12 |

Fonte: Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 15/08/2018).



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

Ressalta-se que a qualquer momento este Tribunal poderá verificar a legalidade das despesas realizadas com educação.”

Acompanho o Corpo Instrutivo na sugestão de **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** às Contas.

6.4.2. LIMITE DAS DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Inicialmente, o Corpo Instrutivo, às fls. 62/67, fez a análise dos valores das receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo município no exercício de 2017, a seguir transcrita, que serve de base de cálculo para a apuração do limite das despesas realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino:

“

| RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS | |
|--|----------------------|
| Descrição | Receita arrecadada |
| I - Diretamente arrecadados | 24.876.698,43 |
| IPTU | 3.823.654,63 |
| ITBI | 396.984,72 |
| ISS | 13.955.722,63 |
| IRRF | 2.869.350,68 |
| ITR - Diretamente arrecadado | 0,00 |
| Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos | 53.607,20 |
| Dívida ativa dos impostos | 2.057.641,93 |
| Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos | 1.719.736,64 |
| II - Receita de transferência da União | 16.628.691,35 |
| FPM (alíneas "b", "d" e "e") | 16.263.612,46 |
| ITR | 143.300,09 |
| IOF-Ouro | 0,00 |
| ICMS desoneração - LC 87/96 | 221.778,80 |
| III - Receita de transferência do Estado | 66.024.631,22 |
| IPVA | 1.605.998,19 |
| ICMS + ICMS ecológico | 63.063.754,76 |
| IPI - Exportação | 1.354.878,27 |



| | |
|---|-----------------------|
| IV - Outras receitas correntes do município (transferências) | 0,00 |
| Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA) | 0,00 |
| Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA) | 0,00 |
| V - Dedução das contas de receitas | 746,46 |
| Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb) | 746,46 |
| VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III+IV-V) | 107.529.274,54 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018).

As receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$107.529.274,54) 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 2017 (R\$107.677.351,30), evidenciando uma diferença de R\$148.076,76.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 6.**"

A Especializada apresenta o gasto por aluno no Exercício de 2017, realizado pela municipalidade, às fls. 61/62:

"Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2017, o valor gasto por aluno totalizou R\$8.794,90, conforme demonstrado:

| GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS | | |
|---|------------------------|--|
| Nº de alunos (A) | Valor - R\$ (B) | Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A) |
| 4.600 | 40.456.541,09 | 8.794,90 |

Fonte: arquivo digital "Número de alunos - INEP", anexado em 15/08/2018.

Nota: foram deduzidos os gastos com ensino profissional no valor de R\$189.252,99, tendo em vista não compor a base do número de alunos matriculados

Em relação aos demais municípios e com base na despesa com educação realizada em 2016 (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\$ |
| 8.411,04 | 6.772,89 | 12ª | 13.393,08 | 3.584,91 |

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



Por meio do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica”, à fl. 65, a Instrução apresenta o seguinte resultado da aplicação de recursos em educação pelo Município:

| | |
|---|----------------------|
| (A) Total das Despesas com Ensino | 16.667.493,08 |
| (B) Valor Repassado ao FUNDEB | 16.260.296,63 |
| (C) Total das Despesas Registradas como Gastos em Educação (A+B) | 32.927.789,71 |
| (D) Dedução do SIGFIS/BO | 102.025,12 |
| (E) Dedução de Resto a Pagar de Exercícios Anteriores | 0,00 |
| (F) Total das Despesas Consideradas para fins de Limite Constitucional (C-D-E) | 32.825.764,59 |
| (G) Receita Resultante de Impostos | 107.529.274,54 |
| PERCENTUAL ALCANÇADO (LIMITE MÍNIMO 25,00% - ART. 212 DA CF/88) (F/Gx100) | 30,53% |

Diante do quadro, conclui-se que, quanto ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, o Município aplicou 30,53% (R\$32.825.764,59) na manutenção e desenvolvimento do ensino, **respeitando** o mínimo fixado de 25% das receitas de impostos e transferências.

A Instrução registra, também, à fl. 66:

“Quanto ao limite mínimo de aplicação de 27,00% da receita de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, estabelecido no artigo 215 da Lei Orgânica do Município - LOM, observa-se que tal limite também foi cumprido no exercício, com a aplicação do percentual de 30,53% daquela receita.

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

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

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.”



Os apontamentos tratados neste tópico ensejarão **RESSALVAS E DETERMINAÇÕES** em meu Parecer.

6.4.3. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB

No que tange à análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o Corpo Instrutivo assim se manifesta, às fls. 66/67:

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

O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep em 2007 e relaciona, de forma pioneira, informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados, como a Prova Brasil – para os municípios e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país.

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

| RESULTADOS DO IDEB – 2015 | | | | | | | |
|-----------------------------|------|-------------------------------------|---|-----------------------------|------|-------------------------------------|---|
| Nota 4ª série/ 5º ano | Meta | Percentual de alcance da meta | Posição em relação aos 91 municípios | Nota 8ª série/ 9º ano | Meta | Percentual de alcance da meta | Posição em relação aos 91 municípios |
| 5,3 | 5,5 | 96% | 50º | 4,6 | 5,2 | 88% | 30º |

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

Quanto aos resultados mais recentes, o Sistema de Avaliação da Educação básica – Saeb, referente ao exercício de 2017, foi aplicado no mês de novembro, em todos os estados e Distrito Federal, objetivando o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Entretanto, o prazo limite para o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep divulgar os resultados é agosto de 2018.”

6.4.4. 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).

6.4.4.1. DOS RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB

Mediante exame de fl. 68, com base nos Demonstrativos Contábeis, o Corpo Instrutivo destacou que o Município movimentou recursos para o FUNDEB, no exercício de 2017, no montante de R\$15.425.821,12 (R\$15.359.563,84 + R\$66.257,28 de aplicações financeiras), guardando paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme documento de transferências de repasses.

6.4.4.2. DA APLICAÇÃO, ANÁLISE DOS GASTOS E MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB

Preliminarmente, antes de adentrar na análise da aplicação e dos gastos com recursos do FUNDEB, cabe registrar que não houve determinação para devolução de recursos ao Fundeb na Prestação de Contas do exercício de 2016, conforme registra o Corpo Instrutivo, à fl. 68.

6.4.4.2.1. DA APLICAÇÃO MÍNIMA DE 95%

O artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07 estabelece que os recursos do Fundeb serão utilizados pelo município, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.



Adicionalmente, o § 2º do dispositivo supracitado da lei permite que até 5% (cinco por cento) desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional.

Desta forma, considero acertado o entendimento da Especializada quanto à avaliação do cumprimento da citada lei federal, no que concerne à aplicação do *superavit* financeiro porventura existente no exercício anterior, bem como a exigência de aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no exercício de 2017.

Com relação ao resultado financeiro do exercício anterior (2016), o Corpo Instrutivo assim se manifesta, às fls. 71/72:

“Como mencionado anteriormente, a Lei Federal n.º 11.494/07 permite a aplicação de até 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundeb no 1º trimestre do exercício seguinte, por meio da abertura de créditos adicionais.

A fonte de recurso a ser utilizada, portanto, para a abertura do referido crédito adicional, deve ser o superavit financeiro verificado ao final do exercício anterior, uma vez que sem o recurso financeiro não se poderia efetuar a abertura do crédito.

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 207.532-5/17) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2016 um superavit financeiro de R\$121.328,24, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Constatada a existência de superavit financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2017, será efetuado subtraindo o superavit, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2016.

Registra-se, ainda, que o valor de R\$121.328,24 foi utilizado no exercício de 2017, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme decreto n.º 4.551/18 (arquivo digital “32 - Relação de Créditos Adicionais na Fonte “Superavit Financeiro” do FUNDEB”, anexado em 15/05/2018), de acordo, portanto, com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.”

Por meio do Demonstrativo “Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do FUNDEB”, para efeito do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, o Corpo Técnico, à fl. 73, apontou que o Município



empenhou efetivamente 100% (R\$15.425.821,12) 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 | | | 15.359.563,84 | |
| (B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb | | | 66.257,28 | |
| (C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B) | | | 15.425.821,12 | |
| (D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício | | 15.607.692,58 | | |
| (E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior | | 121.328,24 | | |
| (F) Despesas não consideradas | | 60.543,22 | | |
| i. Exercício anterior | 0,00 | | | |
| ii. Desvio de finalidade | 0,00 | | | |
| iii. Outras despesas | 60.543,22 | | | |
| (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) | | | | 15.425.821,12 |
| (J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C) | | | | 100,00% |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 15/05/2018), Quadro C.1 (arquivo digital “ 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)” anexado em 15/05/2018 e 05/07/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital “31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte “Impostos e Transferências de Impostos” anexado em 15/05/2018) e Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital “39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB” anexado em 15/05/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 15/08/2018) e prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.o 207.532-5/17.

Nota (item F.iii - Outras despesas): Referem-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do Fundeb e custeadas com recursos de outras fontes.

Como se observa, o município utilizou, neste exercício, 100,00% dos recursos do Fundeb de 2017, 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.”

Já com relação ao resultado financeiro para o Exercício de 2018, o Corpo Instrutivo, mediante percuciente exame de fls. 74/75, discorre:

“6.4.5.4.2.4 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2018)

Considerando que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2017, 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 2018:

| RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2018 | |
|--|----------------------|
| Descrição | Valor - R\$ |
| Superávit financeiro do Fundeb no exercício de 2016 (Balancete) | 121.328,24 |
| (+) Receita do Fundeb recebida em 2017 | 15.359.563,84 |
| (+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2017 | 66.257,28 |
| (+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2017 | 0,00 |
| (+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017 | 0,00 |
| (+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017 | 0,00 |
| = Total de recursos financeiros em 2017 | 15.547.149,36 |
| (-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2017 | 15.607.692,58 |
| = Déficit Financeiro Apurado em 31/12/2017 | -60.543,22 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 207.532-5/17, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018), Quadro C.1 (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 15/05/2018 e 05/07/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 15/05/2018 e 05/07/2018) e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 15/05/2018).

O déficit financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior – R\$60.543,22, não está em consonância com o superávit financeiro registrado pelo município no balancete – R\$9.123,91 (arquivo digital "33 - Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 (Modelo 13)", anexado em 15/05/2018), o que indica o pagamento de despesas com recursos próprios OU consignações que não foram registradas no Balancete.

Este fato será objeto da **Ressalva e Determinação n.º 8**.

Portanto, o superávit financeiro registrado pela contabilidade da Prefeitura deverá ser o valor utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2018."

Corroboro o entendimento da especializada, no sentido de tratar a divergência entre o déficit financeiro apurado por este tribunal e o superávit constante do Balancete da Prefeitura como **RESSALVA e DETERMINAÇÃO**, uma vez que o resultado apurado por esta Corte foi inferior ao apresentado pela contabilidade do órgão.

Acrescento, ainda, que não há valores a serem ressarcidos à conta do FUNDEB, seja pelo superávit registrado na contabilidade da Prefeitura,



bem como pelo fato de que foram utilizados 100% dos recursos do fundo para o exercício.

6.4.4.2.2. DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

A partir dos dados constantes do demonstrativo de “Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério”, a Especializada, à fl. 70, 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 80,71% (R\$12.449.715,36) dos recursos do Fundo com esta finalidade:

“(....)”

| PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO | |
|--|----------------------|
| (A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério | 12.449.715,36 |
| (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) | 12.449.715,36 |
| (E) Recursos recebidos do Fundeb | 15.359.563,84 |
| (F) Aplicações financeiras do Fundeb | 66.257,28 |
| (G) Complementação de recurso da União | 0,00 |
| (H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G) | 15.425.821,12 |
| (I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100 | 80,71% |

Fonte: Quadro D.1 ou demonstrativo contábil (arquivo digital "30 - Demonstrativo das Despesas na Educação com a Fonte "Fundeb" - QUADRO D.1 (Modelo 12)" anexado em 15/05/2018) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018)."

Por fim, registra a Instrução que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fl. 75) concluiu pela aprovação das despesas realizadas com a verba do fundo, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07. Registrou, ainda, que o cadastro do

Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fl. 75).

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 ao 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.

Nesta esteira, o Corpo Instrutivo, considerando as alterações normativas aplicadas às ações e serviços públicos de saúde – ASPS, traz à baila, às fls. 75/77, 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.

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 403/16, 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 – empenhadas e pagas no exercício de referência;

II – empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em Restos a Pagar processados no exercício de referência; e

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

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.”

Com relação ao enquadramento das despesas nos artigos 3º e 4º da LC nº 141/12, a Especializada aponta, às fls. 77/78:

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



| Descrição | Valor -R\$ |
|-------------------------------------|---------------|
| Sigfis | 47.784.245,61 |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 47.784.245,61 |
| Diferença | 0,00 |

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018)e Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 15/08/2018).

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 99,88% 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 no Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 15/08/2018).

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."

Adiante, às fls. 78/80, o Corpo Instrutivo, ao analisar o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde, detalhadas por grupo de natureza de despesas, e, as respectivas deduções, reforçou a questão da indicação de recursos, utilizando a fonte ordinários, conforme menção feita no item 6.4.3.2 da instrução.

De igual modo ao Corpo Instrutivo, farei constar tal fato como **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão de meu Voto.

O Corpo Instrutivo, a fl. 81, apresenta tabela que evidencia as aplicações relacionadas à saúde, que reproduzido a seguir:

“(....)

| DESCRIÇÃO | Valor - R\$ |
|---|----------------|
| RECEITAS | |
| (A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação) | 107.529.274,54 |
| (B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e") | 1.347.280,19 |



| | |
|--|-----------------------|
| (C) Dedução do IOF-Ouro | 0,00 |
| (D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C) | 106.181.994,35 |
| DESPESAS COM SAÚDE | |
| (E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos | 22.785.835,46 |
| (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) | 22.785.835,46 |
| (I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15% | 21,46% |
| (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 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 15/05/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 15/05/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 05/07/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 05/07/2018), e cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 05/07/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro (anexados em 15/08/2018).

Nota: 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 07/07/2017 e 07/12/2017. 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."

Como resultado, tem-se, conforme evidenciado no quadro anterior, que o montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017, pelo Município de Piraí, foi de 21,46% (R\$22.785.835,46), tendo cumprido, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

Ressalto que também foi cumprido o limite mínimo de 15% para gastos com saúde, previsto no §1º do art.197 da Lei Orgânica, conforme apontado na instrução, à fl. 81.

Prosseguindo, a Especializada, às fls. 81/82, informa que o Fundo Municipal de Saúde geriu diretamente os recursos destinados às ações e serviços de saúde, cumprindo o previsto no parágrafo único do artigo 2º da LC nº 141/12, bem como reiterou a comunicação decidida pelo Plenário



quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2016, quanto à mudança na metodologia de apuração do limite de gastos em saúde, a ser implementada no próximo exercício (referentes às contas de 2018, encaminhadas em 2019), conforme segue:

“Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$47.784.245,61, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS (arquivos digitais anexados em 15/05/2018), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, cumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

Cumprir registrar que, quando da análise das prestações de contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu pela comunicação aos jurisdicionados informando que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, este Tribunal 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. Considerando tratar de uma importante mudança na metodologia de apuração do limite de gastos em saúde, a ser implementada no próximo exercício (referentes às contas de 2018), entende-se pertinente reiterar a referida comunicação, sendo esta objeto de sugestão ao final deste relatório.”

Ressalto, contudo, que, em sessão plenária realizada em 28 de agosto de 2018, o ilustrado Colegiado deste Órgão Constitucional de Controle Externo, acolhendo, na íntegra, os termos constantes do voto da Exma. Conselheira Relatora Marianna M. Willeman, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, acerca da consulta formulada sobre a revisão da metodologia que vem sendo empregada por esta Corte de Contas para fins de apuração da efetiva aplicação do percentual mínimo da receita em ações e serviços de saúde, aprovou a seguinte decisão extraída dos autos:

“I – pelo CONHECIMENTO desta consulta, pelas razões expostas no corpo deste voto relativas ao preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ n.º 276/17;

II – no mérito, pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Doutor Eduardo Gussem, com a seguinte resposta ao quesito formulado nesta consulta:



A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

(...).”

Em face do princípio da colegialidade, adiro ao decidido pelo Plenário nos autos do processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, no sentido de que, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo no exercício, fazendo constar, na conclusão do meu voto, **Comunicação** visando a alertar o gestor quanto à mudança da metodologia para o cálculo do limite mínimo com gastos em saúde.

Todavia, considerando que a mudança na metodologia mencionada no parágrafo anterior será objeto de verificação apenas no exercício de 2020 (referentes às contas de 2019), acompanho, também, a sugestão da 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 2ª CAC, pela **Comunicação** ao gestor, dando-lhe ciência de que, a partir das contas do exercício de 2018, este Tribunal 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 CRFB.

Em prosseguimento, cabe registrar que o Município encaminhou o Parecer do Conselho Municipal de Saúde (arquivo digital n.º 46, anexado em 15.05.2018), que opinou **favoravelmente** quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.



Registro, ainda, que foram realizadas audiências públicas, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da LC nº 141/12, e assim se manifesta a Instrução, à fl. 82:

“O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiência pública nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017 (arquivo digital “45 - Atas de Audiências da Saúde” anexado em 15/05/2018 e 04/07/2018).”

Por fim, o Ministério Público Especial, ao inserir o tópico “5.2.9 Compromissos dos municípios estabelecidos na CRFB e na legislação do Sistema Único de Saúde”, às fls. 43/46, propõe Determinação à SGE, para que inclua nos próximos relatórios de contas de governo a avaliação da implementação dos serviços de Atenção Básica da saúde e sua oferta no âmbito municipal, abordando inclusive sua evolução histórica ao longo dos anos, *verbis*:

“Na Constituição da República são estabelecidos diversos serviços a serem prestados direta ou indiretamente pelos entes federativos, dentre os quais deve ser destacado o de saúde, que avulta em importância, por se constituir em direito fundamental social corolário imediato do direito à vida digna (art. 5º, *caput*, c/c art. 6º, *caput*, CRFB).

Tamanho é sua relevância e essencialidade que o constituinte reserva-lhe Seção específica, a segunda do Capítulo II do Título VIII, e dispõe que as ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, em forma de sistema único.

(...)

De acordo com a sistemática constitucional, os municípios exercem papel central na realização das ações e serviços públicos de saúde, haja vista serem a esfera de governo mais próxima da população e que possuem maior capacidade de identificar onde, como e quais serviços específicos de saúde urbana devem ser prestados. Diante dos custos envolvidos e da limitação dos recursos municipais, o constituinte estabeleceu a competência dos Estados e da União Federal para fornecerem cooperação técnica e financeira à prestação das ações e serviços de saúde.

Não há nenhuma dúvida de que a prestação do serviço de saúde cabe a todos os entes federativos, mas cada um deve atuar de acordo com o papel que lhe é atribuído pela Constituição e pelas leis.

O Sistema Único de Saúde (SUS) faz parte de um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo e é o único a garantir acesso integral, universal, igualitário e gratuito para toda a



população. O Sistema foi criado na Constituição de 1988 e foi regulamentado pelas Leis Federais nos 8.080/90 e 8.142/90.

Os gestores do SUS são: o Ministro da Saúde, em nível nacional; os Secretários de Estado da Saúde, em nível regional; os Secretários Municipais de Saúde, em nível local. Todos devem atuar em parceria para garantir a concretização do direito à saúde para toda população.

Aos municípios é imposto o dever de garantir os serviços de atenção básica à saúde e de prestar serviços em sua localidade, com a parceria dos governos estadual e federal. As prefeituras também criam políticas de saúde e colaboram com a aplicação das políticas nacionais e estaduais, aplicando recursos próprios e repassados pela União e pelo Estado. Os municípios, outrossim, devem organizar e controlar os laboratórios e hemocentros, bem como administrar os serviços de saúde, mesmo aqueles mais complexos.

O Ministério da Saúde dispõe de sistemas que apresentam elementos (informações e indicadores) sobre a execução da política de saúde por cada ente da federação. Em relação ao Município de Piraí, as principais informações sobre as ações e programas de atenção básica são as seguintes:

Assunto: Informações sobre as ações e programas do Departamento de Atenção Básica
Município: PIRAÍ
Estado: RJ

A Política Nacional de Atenção Básica é a principal referência para os parâmetros e informações desta nota técnica.

As informações são atualizadas mensalmente através dos sistemas de informação e obtidas diariamente na base de dados dos programas.

1. Características Demográficas e Socioeconômicas do Município

(...)

A partir dessas informações, verifica-se que o Município de Piraí, no que toca à execução das ações e programas de atenção básica (competência atribuída pelo SUS aos municípios), apresentou população coberta pelas Equipes de Saúde da Família de 100%, enquanto a cobertura por Agentes Comunitários de Saúde atingiu 100% da população do município.

De acordo com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN -, disponível no sítio eletrônico <http://www.firjan.com.br>, o qual avaliou os sistemas de saúde dos municípios do Brasil - Edição 2018 - Ano base 2016, o Município de Piraí figura na 1ª posição no ranking do IFDM - Saúde.

(...)

Com base nos sistemas de informações do Ministério da Saúde, observa-se que os municípios que alcançaram as melhores colocações no índice IFDM - Saúde (Piraí, Porto Real e São José de Ubá) atingiram 100% de cobertura de suas populações pelas equipes da



Estratégia de Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde – pilares da Atenção Básica no SUS.

O relatório apresentado pelo d. Corpo Técnico nestas contas de governo não apresenta análise sobre a implementação das políticas de saúde no âmbito do município, nem sobre o cumprimento dos compromissos estabelecidos na CRFB e legislação do Sistema Único de Saúde.

A implementação das políticas e a oferta de serviços de saúde, sua evolução, bem como os compromissos estabelecidos pela CRFB e pela legislação do SUS em relação aos municípios devem ser avaliados no âmbito dos processos de prestação de contas de governo.

Com efeito, o Ministério Público de Contas propõe neste parecer Determinação no sentido de que a SGE inclua nos próximos relatórios de contas de governo as referidas análises, abordando inclusive sua evolução histórica ao longo dos anos.”

Concordo com o posicionamento do *Parquet* de Contas, fazendo apenas um pequeno reparo no texto da **determinação** proposta, a fim de guardar consonância com a recente decisão nos autos do Processo TCE-RJ n.º 210.323-7/18, referente às contas de Governo do Município de Paracambi, exercício de 2017.

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

O artigo 29-A da Constituição Federal impõe limitação de valores repassados às 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 Piraí, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderia ultrapassar, em 2017, o percentual de 7% 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 **28.088 habitantes**, conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e consignados no Anexo IX da Decisão Normativa nº 157/2016 – TCU (arquivo digital anexado em 15.08.2018) 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. 82/86.

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



Os incisos I a III e § 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 7% 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 Piraí, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, consta das tabelas apresentadas à fl. 85, cujo extrato reproduzo a seguir:

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2016

| Em R\$ | |
|--|----------------|
| (A) Receitas Tributárias | 24.260.699,63 |
| (B) Transferências | 85.139.799,81 |
| (C) Dedução das Contas de Receitas | 25.742,66 |
| (D) Total das Receitas Arrecadadas (A - B) | 109.374.756,78 |
| (E) Percentual Previsto para o Município | 7,00% |
| (F) Total da Receita Apurada (D x E) | 7.656.232,97 |
| (G) GASTOS COM INATIVOS | 0,00 |
| (H) Limite Máximo para Repasse do Executivo ao Legislativo em 2017 (F + G) | 7.656.232,97 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse ao Legislativo – Anexo 10 do exercício anterior" anexado em 15/05/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 15/05/2018).

(...)

| R\$ | |
|--|-------------------------|
| Limite de repasse permitido Art. 29-A | Repasse recebido (A) |
| 7.656.232,97 | 7.442.000,00 |

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 15/05/2018)."



Portanto, conforme se evidencia no quadro anterior, foi **respeitado** o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, consoante o disposto no artigo 29-A da Constituição Federal, uma vez que, na análise levada a efeito no balanço financeiro da Câmara Municipal (arquivo digital “23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal”, anexado em 15.05.2018), constata-se que não houve transposição do limite constitucional.

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

A esse respeito, o Corpo Instrutivo assim se manifestou (fl. 86):

“De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 montava em R\$7.442.000,00.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se o repasse em igual montante, tendo sido observado o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III, § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

| R\$ | |
|---------------------------|------------------|
| Orçamento final da câmara | Repasse recebido |
| 7.442.000,00 | 7.442.000,00 |

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal” anexado 15/05/2018).

6.7. 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 se refere ao pagamento da dívida com a União, bem como à capitalização de fundos de previdência.

O Corpo Instrutivo, quanto à utilização dos recursos provenientes dos royalties, evidencia a sua análise, com relação às receitas e despesas à conta de tais recursos, por intermédio do quadro a seguir:



RECEITAS DE ROYALTIES

| Descrição | Valor - R\$ | Valor - R\$ | Valor - R\$ |
|---|--------------|---------------------|----------------------|
| I – Transferência da União | | | 11.747.824,78 |
| Compensação financeira de recursos hídricos | | 2.738.580,53 | |
| Compensação financeira de recursos minerais | | 0,00 | |
| Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural | | 9.009.244,25 | |
| Royalties pela produção (até 5% da produção) | 8.835.977,06 | | |
| Royalties pelo excedente da produção | 0,00 | | |
| Participação especial | 0,00 | | |
| Fundo especial do petróleo | 173.267,19 | | |
| II – Transferência do Estado | | | 2.941.692,89 |
| III – Outras compensações financeiras | | | 0,00 |
| IV - Subtotal | | | 14.689.517,67 |
| V – Aplicações financeiras | | | 24.113,12 |
| VI – Total das receitas (IV + V) | | | 14.713.630,79 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado 15/05/2018).

Na verificação da regular aplicação dos recursos oriundos das receitas dos royalties, às fls. 90/92, a Especializada assim se manifesta:

“A seguir demonstra-se o quadro de despesas custeadas com recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto, gás natural e recursos hídricos:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES

| Descrição | Valor - R\$ | Valor - R\$ |
|--|--------------|---------------------|
| I - Despesas correntes | | 5.151.722,80 |
| Pessoal e encargos | 0,00 | |
| Juros e encargos da dívida | 0,00 | |
| Outras despesas correntes | 5.151.722,80 | |
| II - Despesas de capital | | 182.416,34 |
| Investimentos | 98.674,95 | |
| Inversões financeiras | 0,00 | |
| Amortização de dívida | 83.741,39 | |
| III - Total das despesas (I + II) | | 5.334.139,14 |

Fonte: Quadro F.1 (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)", anexado em 05/07/2018).



(...)

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município não aplicou recursos de royalties em pagamento de pessoal, efetuando, contudo, despesas com dívidas. Constatou-se, no entanto, que as despesas com dívidas, conforme registrado no documento encaminhado no arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa", anexado em 05/07/2018, referem-se ao pagamento indevido da conta corrente dos Royalties a favor da firma Light Serviços de Eletricidade S/A, sendo efetuada transferência para referida conta para regularização da situação (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa", anexado em 05/07/2018).

Conforme consignado no documento constante no arquivo digital "51 - Repasse de Royalties para Capitalização do RPPS", anexado em 15/05/2018, constata-se que não ocorreram transferências financeiras dos royalties para o regime próprio de previdência social.

Embora não tenha sido constatada a realização de despesas de pessoal com recursos dos royalties do petróleo, na forma vedada pela legislação vigente, entende-se que a sua utilização deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso.

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

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

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

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao fato de que as receitas de royalties compõem a base de cálculo da receita corrente líquida e, dessa forma, o cumprimento dos limites legais de despesas com pessoal, dívida consolidada líquida, operações de crédito pode ficar extremamente comprometido caso ocorra uma diminuição dessas receitas.

Nesse sentido, considera-se relevante efetuar recomendações ao final deste relatório para que o município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos royalties, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros."



Conforme a promoção do Corpo Instrutivo, a advertência formulada quanto à alocação prioritária dos recursos dos *royalties* do petróleo, em programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, consistirá em **Recomendação** à Administração Municipal na conclusão do meu Voto.

7. DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

Por se tratar de um tema de grande importância trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial em seu artigo 48, e, com o advento da lei da transparência (LC nº 131/2009), que determinou, entre outras, a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira referentes à receita e à despesa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, ainda, da lei de acesso à informação (LF nº 12.527/2011), o Corpo Instrutivo, em sua instrução, às fls. 93/98, relata as ações realizadas pelo Município de Pirai, concluindo pelo não cumprimento integral das obrigações legais, e, sugerindo que este fato seja objeto de **Ressalva** e **Determinação** na conclusão das presentes contas.

Por me encontrar de acordo com o posicionamento do Corpo Instrutivo, tal fato consistirá como **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** na conclusão do meu Voto.

8. CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal traz 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, às fls. 101/106, 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 a sugestão da especializada, fazendo constar tal **Comunicação** em meu Voto.

Com relação ao Certificado de Auditoria expedido pelo órgão central de controle interno do Município de Piraí sobre as contas em tela, a Especializada traçou o seguinte relato (fls. 104/106):

“O Certificado de Auditoria, arquivo digital “62. Relatório do Controle Interno” anexado em 15/05/2018, emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do município de PIRAÍ.”

Destaco, ainda, que o órgão central de controle interno do Município de Piraí apresentou o relatório com as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das contas referentes ao exercício anterior (arquivo digital “62. Relatório do Controle Interno”, anexado em 15.05.2018), tendo a Especializada se manifestado nos seguintes termos:

“De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 15 Determinações: 12 foram consideradas cumpridas (80% do total); 2 (13,33% do total), cumpridas parcialmente e 1 Determinação (6,67% do total) restou não cumprida. Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:

| Situação | Quant. | % em relação ao total |
|------------------------|--------|-----------------------|
| Cumprida | 12 | 80% |
| Cumprida parcialmente | 2 | 13,33% |
| Não cumprida | 1 | 6,67% |
| Cumprimento dispensado | 0 | 0% |
| Total | 15 | 100% |



Fonte: análise efetuada no presente tópico"

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

Farei constar tal **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.

9. 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, com fulcro no artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, estar incluída na competência desta Corte a emissão de 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, estando 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 a jurisdição desta Corte, estão sendo e/ou serão objeto de fiscalização e julgamento por este Tribunal de Contas;



CONSIDERANDO que o município apresentou o equilíbrio financeiro das contas, em atendimento ao § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

CONSIDERANDO que o Município encerrou o exercício de 2017 com disponibilidade de caixa suficiente para saldar os compromissos inscritos em Restos a Pagar no exercício e em exercícios anteriores;

CONSIDERANDO que o Município repassou integralmente, ao RPPS e ao RGPS, as contribuições previdenciárias dos servidores, devidas pela Prefeitura;

CONSIDERANDO que o gasto com pessoal do Poder Executivo Municipal correspondeu a 46,08% da RCL do Município, tendo, portanto, obedecido ao limite máximo de 54% previsto no artigo 20, inciso III, "b" da LRF;

CONSIDERANDO que, no exercício de 2017, o Município aplicou o equivalente a 30,53% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, atendendo assim ao disposto no artigo 212 da CRFB;

CONSIDERANDO que o Município aplicou o correspondente a 80,71% da receita do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério, sendo, portanto, superior aos 60% estabelecidos no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07;

CONSIDERANDO que o Município aplicou o equivalente a 100% dos recursos do FUNDEB de 2017, sendo, portanto, superior aos 95% estabelecidos no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07;



CONSIDERANDO que, nas ações e serviços públicos de saúde, o Município aplicou o equivalente a 21,46% dos recursos oriundos da arrecadação dos impostos, sendo, portanto, superior aos 15% estabelecidos no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12;

CONSIDERANDO que foi observado o limite máximo de 7% da receita arrecadada no exercício anterior, para o repasse de recursos ao Poder Legislativo, conforme estabelecido no artigo 29-A da CRFB;

CONSIDERANDO que as contas de governo, constituídas dos respectivos balanços e das demonstrações contábeis, foram elaboradas com observância das disposições legais, exceto pelas ressalvas apontadas;

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

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo ilustre Procurador-Geral do Ministério Público Especial, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira;

CONSIDERANDO, finalmente, o exame a que procedeu a minha Assessoria Técnica, o qual corroborou o entendimento exposto pelo Corpo Instrutivo,

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

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Pirai, Sr. Luiz Antônio da Silva Neves, referentes ao Exercício

de 2017, com as **RESSALVAS** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES:

RESSALVA N.º 01

Inconsistências verificadas nas auditorias realizadas na gestão das receitas próprias, resultando a existência de sistema de tributação deficiente, que prejudica a efetiva arrecadação dos tributos instituídos pelo município, o que contraria a norma do art. 11 da LRF.

DETERMINAÇÃO N.º 01

Adotar providências para o equacionamento das irregularidades e impropriedades encontradas nas auditorias realizadas na gestão das receitas próprias, de modo a estruturar o sistema de tributação do município, visando à eficiência e eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo município, em atendimento ao art. 11 da LRF.

RESSALVA N.º 02

Não cumprimento das metas de resultado nominal e da 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 02

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.

RESSALVA N.º 03



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 03

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 Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

RESSALVA N.º 04

O valor da conta resultados acumulados, do grupo patrimônio líquido, apontado no Balanço Patrimonial (R\$161.316.556,59), não está discriminado de forma analítica, deixando de evidenciar o resultado do exercício, de exercícios anteriores e de ajustes de exercícios anteriores.

DETERMINAÇÃO Nº 04

Observar para que o resultado do exercício, apontado no Balanço Patrimonial, discrimine, de forma analítica, os valores nele contidos, evidenciando aquele que se refere ao exercício considerado e demais subcontas, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64 e ao MCASP - Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, vigente à época.

RESSALVA N.º 05

Repasse parcial da contribuição patronal, conforme observado no Anexo 10 da Lei 4.320/64 do RPPS, em desacordo com o artigo 40 da Constituição Federal/88 c/c o inciso II do artigo 1º da Lei Federal 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N.º 05



Observar o repasse integral da contribuição patronal, em atendimento ao artigo 40 da Constituição Federal/88 c/c o inciso II, artigo 1º da Lei Federal 9.717/98.

RESSALVA N.º 06

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 2017, 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 empenh | Histórico | Credor | Subfunção | Fonte de recurso | Valor – R\$ |
|-----------------|---------------|--|--|--------------------|------------------|-------------------|
| 02/01/2017 | 24 | PROCESSO Nº 00085/2016. VENCIMENTO RELATIVO AO PAGAMENTO DE DEZEMBRO DE 2016. EFETIVO | PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAI | Ensino Fundamental | ORDINÁRIOS | 63.139,02 |
| 02/01/2017 | 73 | PROCESSO Nº 20287/16. REFERENTE À CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DA FOLHA DE PAGAMENTO DO MÊS DE DEZEMBRO DE 2016, CONFORME PROCESSO. | PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAI | Ensino Fundamental | ORDINÁRIOS | 19.583,93 |
| 20/01/2017 | 266 | PROCESSO Nº 19769/2016. REFERENTE AS OBRIGAÇÕES PATRONAIS DO 13º SALÁRIO, 2ª PARCELA DE 2016, CONFORME PROCESSO. | FUNDO PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO DE PIRAI | Ensino Fundamental | ORDINÁRIOS | 19.302,17 |
| TOTAL | | | | | | 102.025,12 |

Fonte: Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 15/08/2018).

DETERMINAÇÃO N.º 06

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.

**RESSALVA N.º 07**

Divergência de R\$148.076,76 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$107.529.274,54) 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 2017 (R\$107.677.351,30).

DETERMINAÇÃO N.º 07

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

RESSALVA N.º 08

Quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte ordinários, próprios, tesouro.

DETERMINAÇÃO N.º 08

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

RESSALVA N.º 09

O *deficit* financeiro para o exercício de 2018 apurado na presente prestação de contas (R\$60.543,22) não está em consonância com o *superavit* financeiro registrado pelo município no balancete do Fundeb (R\$9.123,91).

**DETERMINAÇÃO N.º 09**

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, com vistas ao cumprimento do artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

RESSALVA N.º 10

O município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública, cabendo destacar a inobservância quanto à ampla divulgação da prestação de contas relativa ao exercício financeiro e do respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 10

Implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências, estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 131/09, Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei Federal nº 12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência.

RESSALVA 11

O município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte.

DETERMINAÇÃO N.º 11

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

RECOMENDAÇÕES**RECOMENDAÇÃO N.º 1**



Para que o município atente para a necessidade do controle das despesas com pessoal, uma vez que, embora não tenha atingido o limite prudencial previsto no parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, foi constatado um aumento dos gastos com pessoal superior, no período apurado, ao aumento da receita corrente líquida – RCL, situação que indica, caso mantida a tendência atual, risco das despesas superarem os limites prudencial e máximo previstos na legislação.

RECOMENDAÇÃO N.º 02

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

II – **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 Piraí, 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 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, 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, além de apresentar a análise do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este tribunal nas contas de Governo;



III – **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. Luiz Antônio da Silva Neves, atual Prefeito do Município de Pirai, para que seja alertado:

III.1. quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;

III.2. quanto à adoção de providências com vistas ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social, em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do município, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

III.3 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) 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;

III.4. 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 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;

III.5. quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;

III.6 quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo no exercício;

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



IV – **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo para que:

IV.1 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;

IV.2 considere a pertinência de realizar auditoria governamental, no âmbito do Plano Anual de Auditoria Governamental – PAAG para o exercício de 2019, com vistas a avaliação da implementação dos serviços de Atenção Básica e sua oferta no âmbito municipal, com a respectiva evolução temporal, bem como os compromissos estabelecidos pela CRFB e pela legislação do SUS em relação aos municípios.

GA-2,

de

de 2018.

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA**

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

**PROCESSO Nº 216.926-7/18
EXERCÍCIO DE 2017**

PREFEITO: EXMO SENHOR LUIZ ANTÔNIO DA SILVA NEVES

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 Piraí, de responsabilidade do Senhor Luiz Antônio da Silva Neves, relativas ao Exercício de 2017, 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 no artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ser da 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, estando 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 Favorável à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Pirai;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo ilustre Procurador-Geral do Ministério Público Especial, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira;

CONSIDERANDO, finalmente, o exame a que procedeu a minha Assessoria Técnica, o qual corroborou o entendimento exposto pelo Corpo Instrutivo,

RESOLVE:

Emitir PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL à aprovação das Contas de Governo do Poder Executivo do Município de PIRAI, referentes ao



Exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. Luiz Antônio da Silva Neves, com as RESSALVAS, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES e COMUNICAÇÕES, constantes no Voto.

SALA DAS SESSÕES, de de 2018.

**MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
PRESIDENTE INTERINA**

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA-RELATORA**

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO