



Processo : 216.926-7/2018
Origem : PREFEITURA MUNICIPAL DE PIRAÍ
Setor :
Natureza : PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL
Interessado : LUIZ ANTÔNIO DA SILVA NEVES
Observação :



CONTAS DO GOVERNO 2017

Parecer do MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL



PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PIRAI REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2017

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE PIRAI - EXERCÍCIO DE 2017. 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS. 2 BREVE CONSIDERAÇÃO ACERCA DA FUNÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. 3 ASPECTOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA RECEITA E DESPESA. 3.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO. 3.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS. 3.3 REALIZAÇÃO DA RECEITA. 3.4 EXECUÇÃO DA DESPESA. 3.5 APLICAÇÃO DOS RECURSOS DOS ROYALTIES. 4 ASPECTOS RELACIONADOS À RESPONSABILIDADE DA GESTÃO FISCAL. 4.1 RELATÓRIOS EXIGIDOS PELA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 (LRF). 4.2 RESULTADO DAS METAS FISCAIS. 4.3 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS. 4.4 RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO EXERCÍCIO. 4.5 RESULTADO FINANCEIRO DO EXERCÍCIO. 4.6 RESTOS A PAGAR. 4.6.1 CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. 4.6.2 INSCRIÇÃO DE DESPESAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS. 4.7 SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA. 4.8 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA-RCL. 4.9 ENDIVIDAMENTO PÚBLICO. 4.10 DESPESAS COM PESSOAL. 5. VINCULAÇÕES E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. 5.1 EDUCAÇÃO: ARTIGO 212 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E LEIS FEDERAIS NÚMEROS 9.394/96 E 11.494/97. 5.1.1. METODOLOGIA PARA APURAÇÃO DA APLICAÇÃO DO PERCENTUAL CONSTITUCIONAL. 5.1.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB. 5.2 SAÚDE: ARTIGO 198 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA E LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 141/12. 5.2.1 A SAÚDE COMO DIREITO FUNDAMENTAL E DEVER DO ESTADO. 5.2.2 REQUISITOS A SEREM CONSIDERADOS NA VERIFICAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL. 5.2.3 MOVIMENTAÇÃO DOS RECURSOS DA SAÚDE POR MEIO DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. 5.2.4 AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL. 5.2.5 DISPONIBILIDADE DE CAIXA AO FINAL DO EXERCÍCIO 2017 CONSOLIDADA NO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. 5.2.6 APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. 5.2.7 METODOLOGIA PARA APURAÇÃO DA APLICAÇÃO DO PERCENTUAL CONSTITUCIONAL. 5.2.8 APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO DE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO E SAÚDE. 5.2.9 COMPROMISSOS DOS MUNICÍPIOS ESTABELECIDOS NA CRFB E NA LEGISLAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE. 5.3 EM SÍNTESE: A APURAÇÃO DOS MÍNIMOS CONSTITUCIONAIS MDE E ASPs REALIZADAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS. 6 REPASSE FINANCEIRO PARA O PODER LEGISLATIVO. 6.1 LIMITE DO REPASSE AO PODER LEGISLATIVO. 6.2 APURAÇÃO DO REPASSE PARA O PODER LEGISLATIVO. 7 TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL. 8 CONCLUSÃO.



1 Considerações Iniciais

Trata o presente processo das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Piraí referentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do Exmo. Sr. Luiz Antônio da Silva Neves.

O princípio republicano e o consecutório dever de prestar contas, *in casu* materializados nas regras prescritas nas Cartas Federal e Estadual, os quais reservam ao Tribunal de Contas, no caso dos municípios deste Estado, nos moldes preconizados pelo artigo 125, I e II, da Constituição Estadual, a relevante tarefa de apreciar, mediante parecer prévio, as referidas contas no prazo de sessenta dias a contar de seu recebimento, impeliram o atual mandatário a remetê-las a esta Corte, no dia 15 do mês de maio, por intermédio do Ofício nº 238/2018, datado de 11 de maio de 2018.

Nos estreitos limites cognitivos do exame preliminar das Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Piraí, no âmbito do Processo TCE-RJ nº 217.248-0/18, o Plenário deste Tribunal decidiu, em Sessão de 14.06.2018, pela adoção de providências com vista à regularização da documentação ausente/inconsistente no processo, entre outras medidas.

Em atendimento à decisão plenária, o Prefeito Municipal, Exmo. Sr. Luiz Antônio da Silva Neves, remeteu cópia da documentação necessária ao saneamento do processo das Contas em exame, que integrou o Documento TCE-RJ nº 016.470-2/18.

Seguindo o *iter* regimental, o processo de Contas de Governo foi submetido a rigoroso escrutínio pelo qualificado Corpo Instrutivo do Tribunal que procedeu à elaboração de detalhado relatório. Em suas conclusões, a análise técnica, chancelada pelo Secretário-Geral de Controle Externo, sugere a **emissão de parecer prévio favorável** à aprovação das contas com dez ressalvas, dez determinações e duas recomendações.



Chega-se, assim, ao momento processual em que oportuna é a manifestação do Ministério Público Especial para, no exercício do *mister* constitucional de fiscal da lei, apresentar seu parecer.

Com vista à uniformização e otimização do processo de análise das contas, o *Parquet* decidiu por seguir a forma de apresentação adotada pelo Corpo Instrutivo em seu relatório, fazendo alusão expressa, no entanto, a pontos e questões que, a seu juízo, merecem destaque, reforço ou tratamento diferenciado.

Em suas conclusões, este Órgão Ministerial expressa sua discordância com as sugestões do d. Corpo Técnico, opinando pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas de Governo em exame e, com as devidas vênias, pelo acréscimo de outras determinações e medidas a serem adotadas por este E. Tribunal.

2 Breve consideração acerca da função do Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas é instituição de estatura constitucional, dotado de autonomia funcional, que não se encontra subordinado, nem está adstrito a nenhum dos Poderes. Os seus membros, como integrantes do Ministério Público brasileiro, possuem os mesmos direitos, prerrogativas e deveres de seus pares do *Parquet* judicial. Tudo prescrito pelo constituinte originário para assegurar uma atuação independente no âmbito da função de controle externo e da jurisdição de contas.

Na condição de fiscal da lei, com o propósito de assegurar a sua correta interpretação e aplicação, o Ministério Público de Contas **opina nos processos relativos à jurisdição de contas, como fiscal da legalidade, legitimidade e economicidade**. Como órgão agente, provoca a atuação dos órgãos de controle externo. Nas sessões de julgamento do Plenário e dos órgãos fracionários dos Tribunais de Contas possui assento o representante do *Parquet*.



Como órgão de extração constitucional cuja missão está associada à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais, o Ministério Público de Contas tem sua atuação voltada a assegurar a justiça social, fiscal e orçamentária e propor as medidas necessárias a garantir a gestão fiscal proba e responsável dos recursos públicos, de forma a contribuir com a lisura, probidade, moralidade e transparência dos atos de governo e de gestão da administração pública.

Em relação às prestações e tomadas de contas, o papel exercido pelo *Parquet* especializado se dá por meio da **emissão de pareceres jurídicos de caráter opinativos**, endereçados ao Tribunal de Contas, a quem pertence a competência constitucional para julgamento, ou para emissão de parecer prévio – caso em que o julgamento caberá ao Poder Legislativo -, quando a matéria tratar de **contas de governo do chefe do Poder Executivo e, a partir do posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal, de suas contas de gestão**.

3 Aspectos da execução orçamentária da receita e despesa

3.1 Instrumentos de planejamento e orçamento

Os instrumentos de planejamento orçamentário: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), integraram os autos e subsidiaram a instrução do d. Corpo Técnico (fl. 05).

A LOA do exercício financeiro de 2017 aprovou previsão de arrecadação de receita no valor de R\$ 179.200.000,00, com a fixação de despesa no mesmo valor (fl. 10).

3.2 Alterações orçamentárias

A abertura de créditos adicionais, no decorrer do exercício, elevou a despesa autorizada para R\$ 183.813.913,90, representando acréscimo de 2,57% da inicialmente fixada, conforme quadro a seguir, extraído da fl. 19 do relatório:



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

De acordo com a análise técnica realizada às fls. 11/19, houve regularidade na abertura dos créditos adicionais, tendo em vista que foi amparada por prévia autorização legislativa e fonte de recursos, atendendo, assim, ao inciso V do artigo 167 da CRFB/88.

3.3 Realização da receita

A receita efetivamente arrecadada, no valor de R\$ 176.692.309,48, foi inferior em R\$ 2.507.690,52 à receita prevista, conforme quadro a seguir elaborado pelo d. Corpo Técnico (fl. 20):

Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	166.781.400,00	166.781.400,00	169.414.163,64	2.632.763,64	1,58%
Receitas de capital	4.649.000,00	4.649.000,00	195.000,00	-4.454.000,00	-95,81%
Receita intraorçamentária	7.769.600,00	7.769.600,00	7.083.145,84	-686.454,16	-8,84%
Total	179.200.000,00	179.200.000,00	176.692.309,48	-2.507.690,52	-1,40%



Defende a unidade técnica que esta insuficiência de arrecadação **não caracteriza**, a princípio, elaboração de orçamento superestimado, tendo em vista que a arrecadação representou mais de 90% do valor previsto.

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.



3.4 Execução da despesa

Verifica-se que, da despesa autorizada atualizada no valor de R\$ 183.813.913,90 foi empenhada o valor de R\$ 162.303.948,37, resultando numa economia orçamentária de R\$21.509.965,53, conforme quadro a seguir (fl. 33 do relatório técnico):

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
<i>Natureza</i>	<i>Inicial - R\$ (A)</i>	<i>Atualizada - R\$ (B)</i>	<i>Empenhada - R\$ (C)</i>	<i>Liquidada - R\$ (D)</i>	<i>Paga - R\$ (E)</i>	<i>Percentual empenhado (C/B)</i>	<i>Economia orçamentária (B-C)</i>
<i>Total das despesas</i>	179.200.000,00	183.813.913,90	162.303.948,37	158.868.805,25	153.592.418,21	88,30%	21.509.965,53

3.5 Aplicação dos recursos dos royalties

De acordo com o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelas Leis Federais nºs 10.195/01 e 12.858/13, os recursos provenientes de *royalties* não podem ser utilizados para pagamento de despesa de pessoal do quadro permanente e nem para pagamento de dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União e a capitalização de fundos de previdência.

Apurou o d. Corpo Técnico, fls. 89/93, que recursos dos *royalties* de petróleo, no montante de R\$14.713.630,79, foram utilizados para pagamento de “*Outras Despesas Correntes*” (R\$5.151.722,80), “*Investimentos*” (R\$98.674,95) e “*Amortização de dívidas*” (R\$83.741,39), não contrariando o disposto na Lei Federal nº 7.990/89 e suas alterações.

No tocante às despesas realizadas, o relatório técnico apresenta a seguinte análise:

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. Constata-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).

4 Aspectos relacionados à responsabilidade da gestão fiscal

4.1 Relatórios exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101/00 (LRF)

Os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF) referentes ao Poder Executivo, previstos nos artigos 52 e 54 da LRF, foram todos encaminhados a esta Corte e examinados em processos próprios, sendo constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do município, conforme consta assentado na instrução do d. Corpo Técnico, às fls. 07/09.

4.2 Resultado das metas fiscais

A análise do d. Corpo Instrutivo (fls. 36/37) demonstrou que não houve atendimento às metas de resultado nominal e de dívida consolidada líquida estabelecidas na LDO, fato que foi objeto de Ressalva e Determinação nº 1 na proposta do d. Corpo Técnico.

4.3 Audiências Públicas

Consta no relatório técnico, à fl. 37, que foram realizadas as audiências públicas, previstas no §4º do artigo 9º da LRF, para avaliar o cumprimento das metas fiscais.

4.4 Resultado orçamentário do exercício

Conforme relatório do d. Corpo Técnico, à fl. 38, o município apresentou *déficit* orçamentário no valor de R\$3.757.426,82:



RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

<i>Natureza</i>	<i>Consolidado</i>	<i>Regime próprio de previdência</i>	<i>Valor sem o RPPS</i>
<i>Receitas Arrecadadas</i>	176.692.309,48	33.055.567,15	143.636.742,33
<i>Despesas Realizadas</i>	162.303.948,37	14.909.779,22	147.394.169,15
<i>Superavit/Deficit Orçamentário</i>	14.388.361,11	18.145.787,93	-3.757.426,82

4.5 Resultado financeiro do exercício

No final do exercício o município apresentou *superávit* financeiro da ordem de R\$371.674,72, conforme apuração constante de fl. 39, atendendo ao equilíbrio financeiro previsto §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000:

R\$

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

<i>Descrição</i>	<i>Consolidado (A)</i>	<i>Regime Próprio de Previdência (B)</i>	<i>Câmara Municipal (C)</i>	<i>Valor considerado (D) = (A-B-C)</i>
<i>Ativo financeiro</i>	190.722.255,47	177.121.758,95	229.366,17	13.371.130,35
<i>Passivo financeiro</i>	13.093.877,20	83.006,46	11.415,11	12.999.455,63
<i>Superavit Financeiro</i>	177.628.378,27	177.038.752,49	217.951,06	371.674,72

4.6 Restos a pagar

4.6.1 Cancelamento de restos a pagar processados

Consoante quadro demonstrativo da gestão dos restos a pagar no exercício de 2017, às fls. 34 da instrução técnica, o Poder Executivo Municipal não efetuou cancelamento de restos a pagar processados:

R\$

	<i>Inscritos</i>		<i>Liquidados</i>	<i>Pagos</i>	<i>Cancelados</i>	<i>Saldo</i>
	<i>Em Exercícios Anteriores</i>	<i>Em 31/12/2016</i>				
<i>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</i>	145.674,25	2.589.137,90	-	2.316.340,84	0,00	418.471,31



<i>Restos a Pagar Não Processados</i>	2.390.125,52	2.423.325,90	1.745.772,53	1.745.772,53	348.729,50	2.718.949,39
<i>Total</i>	2.535.799,77	5.012.463,80	1.745.772,53	4.062.113,37	348.729,50	3.137.420,70

4.6.2 Inscrição de despesas em restos a pagar não processados

Apurou o d. Corpo Técnico que, no final do exercício financeiro de 2017, o Poder Executivo inscreveu em restos a pagar não processados despesas empenhadas e não liquidadas no valor de R\$3.135.995,94 (fls. 35/36), com a correspondente disponibilidade de caixa, conforme demonstrado no quadro a seguir:

R\$

	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

Não obstante não ter sido evidenciada a ocorrência de anulação de empenhos de despesas não liquidadas (não inscrição em restos a pagar processados) por motivo de insuficiência financeira, importa registrar que o gestor público deve verificar, no caso concreto, as despesas que são efetivamente passíveis de serem anuladas, sob pena de se caracterizar conduta irregular com reflexo nas contas.

Depreende-se da referida norma, transcrita a seguir, que a inscrição de despesas não liquidadas em restos a pagar está **condicionada à existência de recursos financeiros disponíveis**:



Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

(...)

Art. 55. O relatório conterá:

(...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

1) liquidadas;

2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados; (grifo nosso).

O objetivo primordial da norma é promover o equilíbrio das contas públicas, a ser perseguido durante todo o exercício financeiro, mediante ação planejada e transparente e rígido controle da execução orçamentária e financeira, de modo a compatibilizar a despesa à receita arrecadada, nos termos preconizados nos artigos 1º, inciso I, 8º e 9º da LRF:

Art. 1ª-Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1ª A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Art. 8ª Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4ª, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Art. 9ª Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público



promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

Cumpra-se destacar que, pelo o princípio da anualidade do orçamento (art. 2º da LFNº 4.320/64 e §5º, art. 165 da CRFB/88), **as despesas devem ser empenhadas, liquidadas e pagas no próprio exercício financeiro.**

As inscrições de despesas em restos a pagar e eventuais execuções de despesas ao arrepio do orçamento vigente, com possível regularização no exercício financeiro seguinte (empenhadas como “despesas de exercício anterior”), são exceções à regra.

Assim, a anulação de empenhos requer uma avaliação criteriosa quanto à apuração do efetivo cumprimento, ou não, da obrigação pelo credor. Não pode se dar, portanto, de forma automática, voltada apenas e tão somente à satisfação de insuficiência de disponibilidades financeiras.



Ademais, a liquidação da despesa é ato formal que “*consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito*” (art. 63 da LF nº 4.320/64).

E, como ato formal, a ausência de liquidação da despesa não gera certeza quanto à inexistência de cumprimento da obrigação por parte do contratado, já que os procedimentos para a liquidação da despesa podem, simplesmente, estar em andamento. Sem contar que as liquidações podem deixar de ser realizadas de forma intencional, ou até mesmo serem irregularmente canceladas, com o propósito deliberado de não realizar o pagamento e não inscrever a despesa em restos a pagar.

Então, não se pode admitir que, ante a ausência de disponibilidade financeira, despesas de competência do exercício financeiro (obrigação cumprida pelo contratado) deixem de ser inscritas em restos a pagar não processados.

A ocultação de despesas vai de encontro aos princípios da LRF, ao prejudicar a apuração do resultado real das contas públicas do exercício e onerar o orçamento do exercício seguinte.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas enfatiza que a ausência de disponibilidade financeira não é motivo para a anulação de empenho de despesa, caso o credor tenha cumprido com todas as suas obrigações, a qual deve ser inscrita em restos a pagar, ainda que sua liquidação não tenha sido devidamente formalizada. Conduta diversa atenta contra os princípios da evidência contábil, do regime de competência da despesa e do prévio empenho, (artigos 35, 58, 60, 62, 63, 85, 90, 93, da lei Federal nº 4.320/64 e artigo 50, inciso II da Lei Complementar Federal nº 101/00), a transparência da execução orçamentária e financeira (artigo 48, inciso II da Lei Complementar Federal nº 101/00) e, ainda, contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).



4.7 Situação previdenciária

O Município de Pirai possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, tendo como Unidade Gestora denominada de Fundo de Previdência Social do Município de Pirai FPSMP.

O artigo 40 da CFRB/88 estabeleceu o caráter contributivo e solidário e o equilíbrio financeiro e atuarial como princípios fundamentais do RPPS.

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.

A LRF, no seu artigo 69, também prevê para o RPPS o seu caráter contributivo e o equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

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.

Apurou a instrução técnica que o RPPS municipal apresentou equilíbrio financeiro no exercício de 2017, conforme quadro a seguir (fl. 43):

<i>Descrição</i>	<i>Valor (R\$)</i>
<i>Receitas previdenciárias</i>	33.055.567,15
<i>Despesas previdenciárias</i>	14.909.779,22
<i>Superavit</i>	18.145.787,93

De acordo com a análise técnica referente às contribuições previdenciárias, às fls. 43/46, constatou-se que o Executivo Municipal de Pirai **não repassou integralmente ao RPPS e ao RGPS as contribuições previdenciárias devidas no exercício de 2017**. Deixaram de ser repassados ao Fundo de Previdência Social do Município de Pirai – FPSMP R\$1.348.432,01 (24,74%) de contribuições patronais, e ao INSS R\$63,65 de contribuições descontadas dos servidores:

RPPS R\$

<i>Contribuição</i>	<i>Valor Devido</i>	<i>Valor Repassado</i>	<i>Diferença</i>
<i>Do Servidor</i>	5.058.417,60	5.058.417,60	0,00
<i>Patronal</i>	5.449.845,48	4.101.413,47	1.348.432,01
<i>Total</i>	10.508.263,08	9.159.831,07	1.348.432,01

RGPS R\$

<i>Contribuição</i>	<i>Valor Devido</i>	<i>Valor Repassado</i>	<i>Diferença</i>
<i>Do Servidor</i>	937.988,58	937.924,93	63,65
<i>Patronal</i>	2.429.247,63	2.429.247,63	0,00
<i>Total</i>	3.367.236,21	3.367.172,56	63,65



Em relação àqueles exclusivamente da unidade gestora Prefeitura, são os seguintes:

<u>RPPS</u>				R\$
<i>Contribuição</i>	<i>Valor Devido</i>	<i>Valor Repassado</i>	<i>Diferença</i>	
<i>Do Servidor</i>	<i>3.933.513,12</i>	<i>3.933.513,12</i>		<i>0,00</i>
<i>Patronal</i>	<i>4.238.017,19</i>	<i>3.198.952,93</i>		<i>1.039.064,26</i>
<i>Total</i>	<i>8.171.530,31</i>	<i>7.132.466,05</i>		<i>1.039.064,26</i>

<u>RGPS</u>				R\$
<i>Contribuição</i>	<i>Valor Devido</i>	<i>Valor Repassado</i>	<i>Diferença</i>	
<i>Do Servidor</i>	<i>619.687,75</i>	<i>619.624,10</i>		<i>63,65</i>
<i>Patronal</i>	<i>1.648.878,48</i>	<i>1.648.878,48</i>		<i>0,00</i>
<i>Total</i>	<i>2.268.566,23</i>	<i>2.268.502,58</i>		<i>63,65</i>

Por fim, concluiu a unidade técnica que o recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Fundo de Previdência Social do Município de Pirai – 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 antarquias 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.



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.

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 Pirai, data de 28.05.2018, com validade até 24.11.2018.

CRPs emitidos para: Pirai

Regime: Próprio					
<i>Emissão</i>	<i>Validade</i>	<i>Cancelamento</i>	<i>Observação</i>	<i>Decisão Judicial</i>	<i>Visualizar</i>
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 Piraí - RJ

CRP VIGENTE: N° 985879-165479, emitido em 28/05/2018, **estará vigente** até 24/11/2018.

Regime Vigente: Próprio

<i>Critério</i>	<i>Situação</i>	<i>Informações</i>	<i>Fundamentação Legal</i>
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Consistência	<i>Irregular</i>	- Exigido desde 01/05/2017	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

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

4.8 Receita corrente líquida – RCL

A RCL do 2º semestre de 2017 foi da ordem de R\$ 163.776.615,20, inferior em 1,12% em relação à RCL do exercício anterior, conforme quadro de fl.49.

4.9 Endividamento público

A tabela a seguir sintetiza os dados referendados no relatório do Corpo Instrutivo concernentes à aferição do respeito aos limites normativos de endividamento público do município.

Respeito aos limites máximos — Endividamento

Atendimento dos limites legais	Valor em 2017 (R\$)	Percentual máximo	Percentual aplicado	Relatório do Corpo Instrutivo (páginas)
Endividamento – Dívida Consolidada Líquida - DCL	-5.888.111,30	120% da RCL (art. 3º, II, da RSF nº 40/01)	-3,60	51



Endividamento – Garantias	-	22% da RCL (art. 9º da RSF nº 43/01)	-	51
Endividamento – Operações de crédito	-	16% da RCL (art. 7º, I, da RSF nº 43/01)	-	51
Regra de Ouro – Operações de crédito	-	100% das despesas de capital (R\$ 3.318.066,52) (art. 167, III da CRFB/88 c/c art. 32, § 3º da LRF)	-	32 e 51

O quadro apresentado demonstra que, no 2º semestre de 2017, o município respeitou o limite da dívida consolidada líquida, estabelecido no inciso II do artigo 3º da Resolução do Senado Federal nº 40/2011. No mesmo período não consta registro de concessão de garantias e nem da realização de operações de crédito.

4.10 Despesas com pessoal

A norma contida no *caput* do artigo 169 da Constituição da República c/c inciso III do artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal prescreve como limite para as despesas dos municípios com pessoal o percentual de 60% da receita corrente líquida. A mesma Lei, ao tratar do teto para os gastos com pessoal do Poder Executivo, estabelece um percentual de 54% sobre a mesma base de cálculo (art. 20, III, “b” da LRF).

Considerando os valores apurados no relatório técnico, às fls. 52/55, o Poder Executivo respeitou o limite estabelecido na LRF para as despesas com pessoal (54%) nos dois semestres de 2017, conforme demonstrado a seguir:

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%



5 Vinculações e limites constitucionais e legais

As perspectivas constitucionais relacionadas às contas de governo de municípios apontam para gastos mínimos obrigatórios em políticas públicas de educação e saúde, em virtude da superioridade dos bens jurídicos que as materializam e de sua importância para construção de uma verdadeira cidadania social e política em nosso Estado Democrático de Direito.

5.1 Educação: artigo 212 da Constituição da República e Leis Federais nºs 9.394/96 e 11.494/97

A educação é um direito fundamental social previsto no *caput* do artigo 6º e detalhado, no plano constitucional, nos artigos 205 a 214.

Na dicção do constituinte originário, trata-se de um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A regra do *caput* do artigo 212 da Constituição da República determina a aplicação pelos municípios de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, por seu turno, em seu artigo 70, descreve as atividades e ações que devem ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino.



O relatório do Corpo Instrutivo indica (fl. 63) o montante de R\$107.529.274,54 com base de cálculo para apuração do percentual mínimo das despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em relação ao Município de Pirai no exercício de 2017.

Considerando o percentual constitucional mínimo de 25% das respectivas receitas, o Município deveria aplicar em MDE, de acordo com os dados referendados na manifestação técnica, pelo menos R\$26.882.318,64.

De acordo com os cálculos realizados pelo Corpo Instrutivo, o Município de Pirai cumpriu a regra do *caput* do art. 212 da CRFB ao aplicar R\$32.825.764,59, equivalente a 30,53% da receita líquida de impostos em MDE (fl. 65).

5.1.1 Metodologia para apuração da aplicação do percentual constitucional

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**.

ATA DA SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 08.05.2018

No relato do Processo TCE nº 100797-7/2018 (consulta da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro), a relatora explicou que era uma consulta formulada pelo Deputado Estadual Comte Bittencourt, na qualidade de Presidente da Comissão de Educação daquela Casa Legislativa, em que sugerira a revisão da metodologia que vinha sendo adotada 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, tal como previsto no artigo 212 da Constituição da República. A matéria fora apreciada pela Coordenadoria de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, que defendera a adequação do critério que considerava as despesas liquidadas para a aferição do mínimo constitucional, uma vez que a partir dessa etapa da despesa pública, “entende-se que o fornecimento do bem ou serviço foi prestado à sociedade, o que permite considerar a despesa nesta fase como efetivamente realizada, mesmo havendo um lapso temporal entre a liquidação e o pagamento ao fornecedor do bem ou serviço”. Também sobre o tema, a Procuradoria-Geral deste Tribunal, em parecer da lavra do Procurador Rodrigo Benício Jansen Ferreira e também do Ministério Público de Contas, representado pelo Procurador Geral, Doutor Sérgio Paulo de Abreu Martins Teixeira, se manifestaram no mesmo sentido. Dessa forma, destacou que o exame técnico realizado pelo Corpo Instrutivo, pela Procuradoria Geral desta Corte e também pelo Ministério Público Especial, considerava adequada a atual interpretação já uniformizada para Estado e Município, conferida por esta Corte às expressões “despesas realizadas”, caracterizando como “despesas liquidadas” e “restos a pagar” com disponibilidade de caixa. Considerou que a metodologia adotada possuía coerência e base jurídica, no entanto, em tempos de maximização da teoria consequencialista das decisões, não havia como se ignorar o contexto econômico social em que essa matéria se inseria. Concluindo, após diversas considerações sobre o tema, devidamente fundamentadas, votou pelo conhecimento da consulta, pela expedição de ofício, com a seguinte resposta ao quesito formulado: 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; 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; c) expeça ofício a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhe ciência desta decisão; e pelo posterior arquivamento deste processo. Na fase de discussão, o Senhor Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento cumpriu a relatora pelo brilhantismo de seu voto e destacou que entendia que o parâmetro da despesa paga era o que realmente melhor atendia os direitos fundamentais à educação. Percebia essa mudança de metodologia como uma evolução necessária para que se pudesse efetivamente garantir que os recursos - os mínimos constitucionais em educação - fossem aplicados, ponderando que o a seu ver, embora não fizesse parte do objeto da consulta - o mesmo raciocínio deveria ser adotado com relação ao mínimo constitucional em Saúde. A Presidência argumentou que traria em breve uma provocação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro a respeito especificamente da metodologia adotada na aplicação de recursos em Saúde, uma dificuldade para essa compreensão das despesas efetivamente pagas em decorrência de uma previsão expressa, e que estava estudando esse tema, para trazer uma proposta que compatibilizasse esses dois entendimentos, e neste caso, talvez extrapolasse o escopo desta consulta o avanço em relação à Saúde, especificamente. A seguir, solicitou vista do processo o Senhor Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia.

Após pedido de vista formulado pelo Conselheiro Marcelo Verdini Maia, o Plenário, em sessão de 28.08.2018, decidiu nos termos do voto da relatora. Eis o dispositivo do acórdão:

VOTO:

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.

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.

O fato é que, ao ser analisada a realidade de nosso país em relação à gestão da coisa pública, não raro, os gestores atuam na contramão do planejamento orçamentário e financeiro, administrando os recursos públicos com improvisação, sem a devida transparência e com o empréstimo de pouco apreço à legalidade e legitimidades. Com isso, distanciam seus atos de gestão dos postulados constitucionais da eficiência, moralidade, publicidade e transparência.

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.

5.1.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, instituiu o FUNDEB. A regulamentação veio por intermédio da Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, a qual foi convertida na Lei Federal nº 11.494/07, fixando-se a respectiva vigência até o exercício de 2020.

A norma contida no artigo 3º da Lei Federal nº 11.494/07 impõe aos estados e ao Distrito Federal a obrigação de depositar, **em conta específica**, certo percentual sobre a arrecadação dos impostos e transferências constitucionais, devendo ainda ser recolhido à conta do Fundo o percentual devido pelos municípios, no que concerne à respectiva participação em tais receitas.



Especificamente em relação à presente prestação de contas, o Corpo Instrutivo apresenta as informações do FUNDEB no tópico 6.4.5 do seu relatório e, de acordo com os números consolidados, o montante repassado acrescido do valor das aplicações financeiras alcançou R\$15.425.821,12 (fl. 68). Já a diferença entre a contribuição realizada pelo município ao Fundo e aquele recebido constituiu perda de recursos no valor de R\$900.732,79 (fl. 69).

Por outro lado, dos valores recebidos do FUNDEB acrescido do resultado das aplicações financeiras dos recursos, o Município utilizou R\$12.449.715,36 para pagamento dos profissionais do magistério, de acordo com a tabela contida à fl. 70 do relatório. Houve, assim, cumprimento do estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07 ao serem destinados 80,71% dos recursos recebidos do Fundo ao pagamento daqueles profissionais.

No tocante à aplicação mínima de 95% dos recursos oriundos do FUNDEB, a tabela elaborada pelo Corpo Técnico (fl. 73) demonstra que foi atingido o percentual de 100% da aplicação dos recursos do Fundo no exercício de 2017, sendo observado, assim, o § 2º do artigo 21 da LF nº 11.494/07.

Por fim, o Corpo Técnico apresentou (fls. 74-75) a análise do resultado financeiro para o exercício de 2018 e identificou que o valor do *déficit* financeiro apurado em 31.12.2017, de R\$60.543,22, não está em consonância com o *superávit* financeiro registrado pelo município no balancete – R\$9.123,91 - o que indicaria o pagamento de despesas com recursos próprios ou consignações que não foram registradas no balancete.

O fato verificado foi objeto de Ressalva e Determinação na conclusão do Relatório do Corpo Técnico e também é incluído pelo *Parquet* de Contas neste parecer.



5.2 Saúde: artigo 198 da Constituição da República e Lei Complementar Federal nº 141/12

5.2.1 A saúde como direito fundamental e dever do Estado

A Constituição da República qualifica a saúde como direito de todos e dever do Estado, a ser garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doenças e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O constituinte ainda sublinha a relevância pública das ações e serviços de saúde, prescrevendo que o Poder Público deve dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Com vista a garantir que tal compromisso não seja apenas retórico, o constituinte derivado, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam aplicar recursos mínimos em ações de saúde, reservando à lei complementar, nos termos do §3º do artigo 198, a definição desses recursos.

A regulamentação do dispositivo constitucional veio em 16 de janeiro de 2012, com a publicação da Lei Complementar nº 141 que, dentre outros aspectos: manteve o percentual mínimo de 15% da base de cálculo para aplicação pelos municípios em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), o qual era definido no inciso III do artigo 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; delimitou as receitas que devem compor a aludida base de cálculo para aferição do percentual mínimo a ser aplicado em tais ações; bem como enumerou as despesas que podem ser qualificadas como ações e serviços públicos de saúde (ASPS).



5.2.2 Requisitos a serem considerados na verificação do cumprimento do mínimo constitucional

Inicialmente deve ser registrado que o *Parquet* de Contas, no âmbito das prestações de contas de governo dos municípios referentes ao exercício de 2016 e nas contas de governo do Estado do RJ relativas ao exercício de 2017, adotou em seu parecer o entendimento de que, para a apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, deve ser observada a existência de disponibilidade de caixa registrada no Fundo de Saúde com vista a lastrear os restos a pagar de ASPS e ainda a necessidade de que todos os recursos aplicados em ASPS tenham sido realizados por meio do Fundo de Saúde.

A Lei Complementar Federal nº 141/12, em seu artigo 24, estabeleceu, para cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em ASPS, que serão consideradas as despesas liquidadas e pagas no exercício e as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em restos a pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

A leitura do dispositivo permite concluir que o legislador, ao definir como condição a existência de disponibilidade de caixa consolidada no fundo de saúde para que os restos a pagar não processados pudessem ser considerados no cômputo das despesas em ASPS, teve como objetivo assegurar a suficiência destes recursos financeiros para lastrear todas as despesas empenhadas e não pagas no exercício.

É certo que o inciso II do artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, em sua literalidade, apenas faz referência expressa às despesas empenhadas e não liquidadas, ao exigir que sejam lastreadas na disponibilidade financeira consolidada no fundo de saúde para que possam ser computadas no cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde, mas até um estudante do primeiro período do curso de Direito sabe que a hermenêutica jurídica apenas se inicia na interpretação literal do dispositivo legal, mas nela não se exaure.



No caso, a interpretação sistemática e teleológica da LCF nº 141/12, associada ao firme propósito constituinte de concretização do direito à saúde, não conduzem a outra conclusão senão a de que a disponibilidade de caixa consolidada no fundo de saúde deve lastrear não apenas as despesas empenhadas e não liquidadas, como também aquelas que foram liquidadas e não pagas, a fim de que possam ser levadas em conta no cálculo dos gastos mínimos em saúde.

Até porque conclusão diversa não encontraria amparo lógico. Se a disponibilidade financeira no fundo de saúde é necessária para assegurar uma despesa que sequer foi liquidada, com muito mais razão há de ser exigida em relação a uma despesa que já foi liquidada, para que possa ser computada para cálculo do mínimo a ser aplicado em saúde.

O disposto nos §§ 1º e 2º do referido artigo 24 da LCF nº 141/12 reforça essa conclusão, ao prever que a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar posteriormente cancelados ou prescritos – que haviam sido considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do *caput* - deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte. Deve ser verificado que o legislador não faz, nos referidos dispositivos, qualquer distinção entre restos a pagar processados ou não e, sendo assim, não cabe ao intérprete fazê-la.

Ademais, resta inequívoco o real propósito da regra legal, qual seja, o de “separar” tais recursos, com vista a que sejam empregados exclusivamente em ASPS, conquanto o pagamento ocorra no exercício seguinte, o que exclui qualquer interpretação que extirpe os restos a pagar processados do disposto no inciso II do artigo 24.

O cômputo de restos a pagar processados e não processados na apuração da aplicação em ASPS, portanto, encontra-se vinculado à existência de disponibilidade de caixa oriunda de impostos e transferências de impostos consolidada no FUNDO DE SAÚDE.



Diante do exposto, registra o Ministério Público de Contas que, para verificação do cumprimento da aplicação do percentual de 15% em ASPS, adotará a metodologia ora apresentada, a qual já tem sido utilizada nos pareceres apresentados nas contas de governo do Estado do exercício de 2017 e dos municípios referentes ao exercício de 2016.

5.2.3 Movimentação dos recursos da saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde

Ao regulamentar o §3º do artigo 198 da Constituição da República, a Lei Complementar Federal nº 141/12 prescreve, no parágrafo único do artigo 2º e nos artigos 14 e 16, que as despesas com ASPS devem estar em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação e ser financiadas com recursos movimentados por meio do Fundo Municipal de Saúde. Originalmente, esta obrigação fora imposta aos estados, municípios e Distrito Federal pela norma contida no §3º do artigo 77 do ADCT, que prescreveu peremptoriamente que os recursos destinados às ações e aos serviços públicos de saúde seriam aplicados por meio de Fundo de Saúde.

Não pode haver dúvidas, portanto, no sentido de que, para que possam ser efetivamente computadas na apuração do percentual mínimo legalmente estabelecido, as ações e serviços públicos de saúde devem integrar o plano de saúde, ser aprovadas e fiscalizadas pelo Conselho de Saúde e – o que avulta em importância na análise das contas de governo – ter os respectivos recursos movimentados, até sua destinação final, por intermédio dos Fundos de Saúde.

O relatório técnico informa à fl. 81: “*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.*”



5.2.4 Avaliação do cumprimento do mínimo constitucional

De acordo com os dados referendados no relatório do Corpo Instrutivo, à fl. 81, o somatório da receita líquida efetivamente arrecadada, que se constitui na base de cálculo para a apuração do percentual mínimo da aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposto nos artigos 7º, 9º e 10 da Lei Complementar Federal nº141/12, foi de R\$106.181.994,35 no exercício de 2017.

A partir desse montante, depreende-se que pelo menos R\$15.927.299,15 - correspondentes ao percentual de 15% definidos na Lei Complementar - deveriam ser aplicados pelo Município de Pirai em ações e serviços públicos de saúde.

No exercício de 2017, consoante apurado no relatório do Corpo Instrutivo (fl. 81), o total da aplicação do Município em ações e serviços públicos de saúde teria sido de R\$22.785.835,46, o que corresponde a 21,46% das receitas de impostos e transferências de impostos efetivamente arrecadadas.

De acordo com a metodologia de apuração que resolveu empregar, o d. Corpo Instrutivo chega à conclusão de que o Município de Pirai teria cumprido o percentual de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos como limite mínimo a ser aplicado em ASPS.

O *Parquet* de Contas, todavia, não pode concordar com a conclusão do Corpo Instrutivo, haja vista que a metodologia empregada discrepa do que estabelece a LCF nº 141/12, além de garantir menos recursos para concretização do direito fundamental social à saúde.



5.2.5 Disponibilidade de caixa ao final do exercício 2017 consolidada no Fundo Municipal de Saúde

O financiamento da saúde advém da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos que ocorre regularmente ao longo do exercício, devendo ser transferida ao Fundo de Saúde a cota financeira prevista no artigo 7º da LCF nº 141/12.

O intuito é o de viabilizar a disponibilidade financeira à Secretaria de Saúde, com vista a promover as políticas de saúde planejadas e estabelecidas no Plano de Saúde, assegurando que a aplicação do mínimo de 15% das receitas arrecadadas elegíveis ocorra no próprio exercício em que ingressam nos cofres públicos, ou, pelo menos, que haja disponibilidade financeira no fundo de saúde para arcar com eventuais restos a pagar (processados ou não).

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

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2017, com as assinaturas do Prefeito Municipal e do Responsável pelo Setor Contábil - Quadro E.3 – modelo 17 - constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

Ativo Financeiro	Passivo Financeiro
Disponibilidades R\$130.469,99	DDO/Consignações – R\$270.232,45
	RP Processados 2017 - R\$1.727.027,16
	RP Não Processados 2017 - R\$98.444,02
	RP Não Processados Anos Anteriores - R\$193.693,46
	Outros Passivos Financeiros – R\$12.878,53

Com base nesta tabela, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar



processados e não processados do exercício de 2017, haja vista haver o comprometimento desta disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DDO/Consignações, RP de anos anteriores e Outros Passivos Financeiros.

Com efeito, deve ser realizada a exclusão do valor não lastreado na respectiva disponibilidade financeira na apuração do mínimo a ser aplicado pelo município em ASPS.

5.2.6 Apuração do cumprimento da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Diante de todo aduzido, a apuração da aplicação do percentual mínimo em ASPS pelo Município no exercício de 2017 deve observar o disposto na seguinte tabela:

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	22.884.279,48
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	1.727.027,16
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	98.444,02
(H) Total das despesas consideradas = E-(F+G)	21.058.808,30
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	19,83%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Relatório Técnico
Valores apurados de acordo com o Quadro E3 Modelo 17

Com a fiel observância dos critérios constantes das normas constitucionais e legais que regem a matéria, a determinar que não sejam computados no cálculo os restos a pagar sem disponibilidade de caixa no Fundo Municipal de Saúde, nem as despesas que não podem ser classificadas como ASPS, verifica-se que o **governo do Município de Pirai aplicou 19,83% das receitas de impostos e suas transferências em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017.**



5.2.7 Metodologia para apuração da aplicação do percentual constitucional

O *Parquet* de Contas observa que, desde as Contas de Governo dos Municípios de 2016 e de Governo do Estado de 2017, apresentou metodologia alinhada àquela estabelecida pelo Ministério Público do Estado do RJ quanto aos critérios que devem ser observados para apuração do mínimo a ser aplicado em ASPS.

Ao relatar o processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, oriundo do Ministério Público do Estado do RJ, a Conselheira Relatora, Dr^a Marianna Montebello Willeman, levou ao Plenário do TCE nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ações e serviços públicos de saúde.

Pela nova metodologia, devem ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do artigo 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do artigo 24 da LCF 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 de saúde.

ATA DA SESSÃO ORDINÁRIA REALIZADA EM 05.06.2018
Na pauta da Senhora Conselheira Marianna Montebello Willeman, durante o relato do Processo TCE nº 113617-4/2018 (consulta encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro), a relatora explicou tratar-se de consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde - ASPS. art. 198, §2º, II, E § 3º, I, da CRFB e art. 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, tendo discorrido sobre a observância dos pressupostos de admissibilidade, e registrado que o contexto atual exigia uma nova interpretação do art. 24 da LC 141/12. Tratou também do critério das despesas pagas e dos restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa no fundo de saúde no exercício, como o mais adequado para garantir o regramento constitucional do financiamento da saúde, observando que essa questão também estava submetida ao crivo do Poder Judiciário. Assim, um novo parâmetro de análise deveria vigorar a partir das contas de governo referentes ao exercício de 2019, tendo aduzido que a segurança jurídica exigia um período de transição. Concluiu, após longa dissertação sobre o tema, que, com base em tudo que fora exposto, em especial na necessidade de se conferir interpretação que garantisse a maior efetividade do art. 198, §2º, II e §3º,



I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, bem como nos princípios da proibição do retrocesso e da proporcionalidade, assistia razão ao Consultante, devendo esta Corte mudar seu entendimento até então vigente, para substituí-lo pelo seguinte: 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, deveriam 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. Dessa forma, de acordo com o Corpo Instrutivo e com os pareceres da Procuradoria-Geral deste Tribunal e do Ministério Público Especial, votou: pelo conhecimento da consulta, pelas razões expostas em seu voto, relativas ao preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 276/17; II – no mérito, pela expedição de ofício ao Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Dr. Eduardo Gussem; III – pela determinação à Secretaria Geral das Sessões – SSE para que adotasse as seguintes providências: a) desse conhecimento desta decisão às instâncias técnicas deste Tribunal de Contas para que providenciassem o acompanhamento do processo nº 0128231-81.2016.8.19.0001 (Ação Civil Pública), em trâmite perante a 13ª Vara de Fazenda Pública do Tribunal de Justiça Estadual, disponível no sítio oficial daquele órgão jurisdicional; b) atentasse para o cumprimento dos artigos 3º a 6º da Resolução TCE-RJ nº 309/2018; e c) expedisse ofício a todos os chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhes ciência desta decisão; e IV – pelo posterior arquivamento deste processo. Na fase de votação, o Senhor Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento acompanhou a relatora, parabenizando-a por seu voto, tendo solicitado vista o Senhor Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia, mantendo o Senhor Conselheiro Rodrigo Melo do Nascimento o seu voto, em razão de poder estar em férias quando do retorno do processo. Concedida a palavra ao Procurador-Geral do MPE, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, este destacou dois pontos: o primeiro, quantitativo, pois o Ministério Público chegara ao percentual de 4,53% da receita, sendo o cálculo do Corpo Instrutivo, acolhido no voto, em torno de 6,52%. E o segundo, quanto ao regime de transição proposto pela relatora, sobre o qual já fizera considerações em outra oportunidade, em relação às contas de governo municipais, que não lhe parecia ser necessário, por haver tempo razoável. Assim, essa eventual inscrição em restos a pagar seria feita mais para o final do exercício, podendo ser implementada, a partir já das contas referentes ao exercício de 2018 na apreciação que seria feita em 2019, data venia da relatora. Esta explicou que não vislumbrava como, sem correr o risco de surpreender os jurisdicionados desta Corte, alterar-se a metodologia não possibilitando um período de adaptação. Então, dessa forma, observou como sendo decorrência de mandamento legal, a Lei 13.655/18, a necessidade de se estabelecer um regime de transição, caso essa alteração viesse a ser adotada.



Após o pedido de vista do Conselheiro Marcelo Verdini Maia, o Plenário acabou por acolher o voto da relatora. Eis o dispositivo do acórdão:

VOTO:

*I – pelo **CONHECIMENTO** da 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 Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Doutor Eduardo Gussem, com a seguinte resposta ao quesito formulado neste processo:*

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.

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

- a) dê conhecimento desta decisão às instâncias técnicas deste Tribunal de Contas para que providenciem o acompanhamento do processo nº 0128231-81.2016.8.19.0001 (Ação Civil Pública), em trâmite perante a 13ª 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-lhes ciência desta decisão.*

*IV – pelo posterior **ARQUIVAMENTO** deste processo.*

O Órgão Ministerial observa que ao adotar essa metodologia, o Tribunal de Contas se alinha àquela já praticada pelo Ministério Público de Contas e pelo Ministério



Público do Estado do RJ.

5.2.8 Apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação em Educação e Saúde

O Corpo Instrutivo, na apuração do cumprimento dos limites constitucionais de manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE) e ações e serviços públicos de saúde (ASPS), chama a atenção, às fls. 66 e 80, para o fato dos respectivos gastos terem como indicação a utilização da fonte “ordinários”, como se observa na transcrição a seguir:

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.***

(...)

O município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde 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 saúde 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 considerado junto à **Ressalva** do item 6.4.3.2. desta instrução.*

Registra o d. Corpo Técnico que a denominada fonte “ordinários” se constitui de recursos que podem conter outras receitas arrecadadas que não se refiram a impostos ou transferências de impostos.

Este Órgão Ministerial entende que, na apuração dos limites de MDE e ASPS no processo de contas de governo do Estado e dos municípios, não podem ser computadas despesas realizadas que não tenham como fonte de receita aquela oriunda de impostos e transferências de impostos, sob o risco de serem comprometidos os objetivos estabelecidos pelo constituinte ao vincular receitas à concretização de tão relevantes direitos fundamentais sociais.



A instituição de controles orçamentários e financeiros é imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal que, ao dispor sobre a escrituração das contas públicas, determinou que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Para cumprir este mandamento legal, deve a administração pública realizar a classificação das receitas por fonte de recursos, de acordo com a respectiva destinação legal. Essas fontes são constituídas por determinados agrupamentos de naturezas de receitas, que devem atender à determinada regra de destinação legal, a fim de tornar mais **transparente como** são financiadas as despesas orçamentárias realizadas pelo ente público.

Assim, impõe-se à administração pública a necessidade de individualizar esses recursos de modo a **evidenciar** sua aplicação de acordo com a determinação legal.

Com efeito, a administração municipal deve adotar as medidas necessárias para a instituição de controles orçamentários e financeiros que permitam a perfeita aferição dos gastos aplicados em MDE e ASPS, com vista a que sejam atendidos os normativos legais e o princípio constitucional da transparência.

Nessa esteira, o Órgão Ministerial acolhe a Determinação proposta pelo Corpo Técnico, ressaltando que a **impossibilidade de ser aferido o real e efetivo cumprimento dos limites constitucional e legal de MDE e ASPS**, nos moldes ora lançados, deve ter por **consequência a rejeição das contas de governo**, haja vista a contaminação do processo de prestação de contas por grave irregularidade que agride a concretização de direitos fundamentais sociais da mais alta relevância.



5.2.9 Compromissos dos municípios estabelecidos na CRFB e na legislação do Sistema Único de Saúde

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).

Tamanha 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.

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo.

Especificamente em relação aos municípios, prevê a Constituição:

Art. 30. Compete aos Municípios:

*VII - prestar, com a **cooperação técnica e financeira da União e do Estado**, serviços de atendimento à saúde da população;*

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

- População: **28.088 (2016)**



- Densidade Demográfica: **56 hab/km²**
- PIB Per capita: **36.916,29 (2011)**
- % da população em extrema pobreza: **3,29 (2010)**
- % da população com plano de saúde: **17,72 (Setembro / 2017)**

2. Equipes e Cobertura da Estratégia de Saúde da Família

Referência: **Junho de 2018.**

O município apresenta cobertura(*) da Estratégia Saúde da Família de 100,00%, e de Atenção Básica de 100,00%.

*Mais informações: Cobertura da Atenção Básica:

<https://egestorab.saude.gov.br/paginas/ acessoPublico/relatorios/relHistoricoCobertura.xhtml>

QUADRO 01: Situação atual da implantação da(s) equipe(s) de Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde.

Equipes	Teto	Credenciado	Implantado	Valor mensal do repasse	Percentual de população coberta pelas equipes financiadas pelo MS
eSF	14	13	13	77.475,00	100,00
ACS	70	67	67	67.938,00	100,00

A partir dessas informações, verifica-se que o Município de Pirai, 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 Pirai figura na 1ª posição no ranking do IFDM – Saúde.



POSIÇÃO DO MUNICÍPIO NO RANKING DO IFDM - Saúde

Nacional	Estadual	Saúde	UF	Município
20°	1°	0.9744	RJ	Piraí
170°	2°	0.9427	RJ	Porto Real
365°	3°	0.9240	RJ	São José de Ubá
496°	4°	0.9133	RJ	Volta Redonda
621°	5°	0.9054	RJ	Italva

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.

5.3 Em síntese: a apuração dos mínimos constitucionais de MDE e ASPS realizada pelo Ministério Público de Contas

A tabela a seguir sintetiza as informações concernentes à aferição do respeito às respectivas despesas mínimas prescritas na Constituição Federal.



Limites Constitucionais — Gastos Mínimos

Atendimento dos limites constitucionais	Valor aplicado em 2017 (R\$)	Percentual mínimo	Percentual aplicado	Tabela / Apuração (páginas)
EDUCAÇÃO - <i>Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</i> (art. 212 da CF)	32.825.764,59	25%	30,53%	25
SAÚDE - <i>Ações e Serviços Públicos de Saúde</i> (art. 198 da CF e art. 6º da Lei Complementar Federal nº 141/12)	21.058.808,30	15%	19,83%	37

Os valores constantes da tabela permitem concluir que houve cumprimento dos percentuais mínimos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços de saúde preconizados na CRFB e na Lei Complementar Federal nº 141/12.

6 Repasse financeiro para o Poder Legislativo

6.1 Limite do repasse ao Poder Legislativo

De acordo com o artigo 29-A da CRFB/88, o repasse financeiro do Poder Executivo Municipal ao Poder Legislativo para o custeamento de suas despesas, está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências constitucionais de impostos previstos no §5º do art. 153 e nos artigos 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária.

Dessa forma, conforme previsto no artigo 29-A da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 23.09.2009, a partir do exercício de 2010, o total da despesa do Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os percentuais de 7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5% da receita acima mencionada, em função da quantidade de habitantes.



6.2 Apuração do repasse para o Poder Legislativo

De acordo com o artigo 29-A, §2º da CRFB, constitui crime de responsabilidade do Prefeito municipal: (I) efetuar repasse ao Poder Legislativo que supere os limites de 7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5% da receita definida no caput do art. 29-A (percentuais conforme o número de habitantes dos Municípios); (II) não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; (III) enviar repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

Conforme análise realizada pelo d. Corpo Instrutivo, às fls. 89/92, o Poder Executivo respeitou o limite de repasse ao Poder Legislativo, estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso I da CRFB/88, bem como repassou a integralidade dos recursos financeiros consignados no orçamento para o Poder Legislativo, cumprindo, também, o estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso III da CRFB.

Conforme análise realizada pelo d. Corpo Instrutivo, às fls. 82/86, o Poder Executivo respeitou o limite de repasse ao Poder Legislativo, estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso I da CRFB/88, bem como repassou a integralidade dos recursos financeiros consignados no orçamento para o Poder Legislativo, cumprindo, também, o estabelecido no artigo 29-A, §2º, inciso III da CRFB.

7 Transparência da gestão fiscal

É imensurável a relevância do Princípio da Transparência para o efetivo controle da boa aplicação dos recursos públicos.

Além de ser um dos pilares de sustentação da ideia de *res publica*, a transparência é também, indubitavelmente, sustentáculo primordial da ideia de democracia (*participação popular* na gestão da coisa pública).



Subjacente à noção de *Estado Democrático de Direito* encontram-se os princípios constitucionais da *publicidade* e da *motivação* dos atos dos agentes públicos.

A propósito, outra não foi a razão pela qual o constituinte originário, dentre as formas de *participação popular* na gestão da coisa pública, nos termos da previsão contida no § 2º do artigo 74 da CF/88, expressamente reconheceu a qualquer cidadão a legitimidade de representação (com a finalidade de denunciar irregularidades ou ilegalidades) perante os Tribunais de Contas.

Esse *Parquet* reforça o entendimento de que o controle social é uma realidade e o seu fortalecimento um dever democrático. O cidadão é um estratégico fiscal das contas públicas, pois, permanentemente, está em contato com a prestação dos serviços públicos em suas cidades. É o legítimo destinatário dos serviços prestados da Administração Pública.

Aliás, todos nós, como servidores públicos que somos, estamos a todo tempo a prestar contas, no exercício das funções públicas, ao verdadeiro detentor do poder público: o povo.

Nesse sentido, é imprescindível que todos os dados públicos estejam acessíveis, em sistemas amigáveis e em linguagem fácil, para consulta e análise, pois pública é a gestão.

A Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/11), que se destina a todas as unidades da federação, promoveu profunda alteração no aspecto da transparência dos dados públicos, exigindo do gestor a **transparência ativa**, ao impor como dever a disponibilização das informações a toda a população.

Destaquem-se, a seguir, alguns princípios-diretrizes, insertos em seu artigo 3º, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:



I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

Na sequência, o inciso VI do artigo 7º confirma o direito de o cidadão obter informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos, dentre outros.

Destaca-se, por oportuno, que **comete improbidade administrativa aquele que nega publicidade a atos oficiais** (inciso IV do artigo 11 da Lei n.º 8.429/1992).

Outrossim, será passível de responsabilização o agente público que se recusa a fornecer a informação requerida com base na Lei de Acesso à Informação, ou que retarda deliberadamente o seu fornecimento, ou ainda aquele que a fornece de forma incorreta, incompleta ou imprecisa (artigo 32, *caput*, inciso I e § 2º da Lei n.º 12.527/2011).

Nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2016, o *Parquet* de Contas apresentou proposição de Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo local, devidamente acolhida pelo Corpo Deliberativo desta Corte, para que se divulgasse amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal. Tudo para que fosse dado cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.



Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura de Pirai foi possível verificar o não atendimento das referidas normas, haja vista que não constam no portal de transparência as Contas de Governo e o respectivo Parecer Prévio deste Tribunal.

Na presente prestação de contas, o zeloso Corpo Técnico fez consignar em seu relatório auditoria realizada na área de Tecnologia da Informação visando à verificação, no portal da transparência das Prefeituras Municipais, do nível de cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação.

Em relação ao Município de Pirai, a instância instrutiva concluiu que *“De forma geral, os resultados obtidos evidenciaram que ainda existe um hiato entre a realidade verificada e o efetivo cumprimento do que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo iTAI obtido pela Prefeitura Municipal de Pirai (0,74).”*, calculado a partir de uma média ponderada das notas das dimensões “Conteúdo”, “Tempestividade”, e “Acessibilidade”, cujos pesos, são de 60, 25 e 15, respectivamente.

A referida nota posiciona o município no nível avançado da escala iTAI, segundo o Corpo instrutivo, mas que não exime o jurisdicionado do cumprimento integral da legislação (iTAI igual a 1).

Portanto, é possível verificar que o Município de Pirai não cumpriu integralmente as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria, registrando ainda o atendimento parcial ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, fato que será objeto de Improriedade e Determinação por este *Parquet*.



8 Conclusão

CONSIDERANDO que, consoante disposto nos artigos 75 da Constituição Federal e 122 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o Tribunal de Contas é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do estado;

CONSIDERANDO a competência do Tribunal de Contas para emitir Parecer Prévio sobre as Contas prestadas anualmente pelo Prefeito Municipal, a serem julgadas pelas Câmaras de Vereadores, diante do que dispõe o artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro;

CONSIDERANDO que ao Ministério Público de Contas cabe, no âmbito da jurisdição de Contas, a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO a obrigatoriedade de o Ministério Público de Contas, mediante parecer escrito, oficiar nos Processos de Prestação de Contas de Governo, respeitada a independência funcional do Procurador designado;

CONSIDERANDO que as Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Município de Pirai, referentes ao exercício de 2017, não observaram as disposições legais pertinentes, face às irregularidades e às impropriedades verificadas neste parecer;

CONSIDERANDO que serviram de base a este parecer a documentação que constituiu este processo, e, sobretudo, o relatório do Corpo Instrutivo deste Tribunal e os números e dados neste consolidados e referendados;

CONSIDERANDO que a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, designada por Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e prescreve medidas de caráter contábil,



financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial a serem cumpridas pela administração pública direta, autárquica e fundacional, e as empresas dependentes de recursos do Tesouro municipal;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio deste Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara Municipal não exoneram de eventual responsabilidade os ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens, dinheiro e valores públicos, quando do exame das respectivas Contas, como deflui da sistemática constitucional e do disposto na Lei Complementar Estadual nº 63/90;

O MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL, EM DESACORDO COM O D. CORPO INSTRUTIVO, APRESENTADO A DEVIDA VÊNIA PARA REPRODUZIR AS CONCLUSÕES CONCORDANTES, INTRODUIZ ACRÉSCIMOS E MODIFICAÇÕES E PROCEDER A SUPRESSÕES, OPINA:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação pela Câmara Municipal das contas de governo do Chefe do Poder Executivo de Pirai, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Luiz Antônio da Silva Neves, com a seguinte **IRREGULARIDADE, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES** a seguir relacionadas ao Prefeito, para que, sendo o caso, determine o cumprimento aos agentes competentes da administração municipal, observadas as sugestões de encaminhamento.

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.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Providenciar o recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária patronal devida ao **Regime Próprio** de Previdência Social – RPPS, em observância às regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, e 195, incisos I e II da CRFB/88, na Lei Federal 9.717/98 e demais normas pertinentes ao sistema previdenciário.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N.º 01

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.



IMPROPRIEDADE N.º 02

Quanto às inconsistências verificadas na elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do *Superávit/Déficit* Financeiro, uma vez que os resultados registrados não guardam paridade entre si.

DETERMINAÇÃO N.º 03

Observar o correto registro dos saldos do *superávit/déficit* financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

IMPROPRIEDADE N.º 03

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 N.º 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.

IMPROPRIEDADE N.º 04

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 n.º 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.	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	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).

DETERMINAÇÃO N.º 05

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

IMPROPRIEDADE N.º 05

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 06

Observar o correto registro das receitas nos relatórios da LRF e nos demonstrativos contábeis, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64.



IMPROPRIEDADE N.º 06

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 07

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.

IMPROPRIEDADE N.º 07

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 08

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.

IMPROPRIEDADE N.º 08

O município não cumpriu integralmente às obrigatoriedades 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 09

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.

IMPROPRIEDADE 09

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

DETERMINAÇÃO N.º 10

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

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.

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N.º 01

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 nº 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, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das contas, 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 para a melhoria da gestão governamental, além de apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas.

III – COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **Senhor Luiz Antônio da Silva Neves**, atual Prefeito Municipal de PIRAÍ 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 ao fato de que esta Corte de Contas não computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

III.3 – para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;

III.4 - para divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

III. 5 – para adotar providências com vistas ao cumprimento das regras estabelecidas na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social, em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do município, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º da Lei Complementar Federal n° 101/00.



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

V – DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE para que considere e inclua, na análise das Contas de Governo Municipais:

- a) o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas;
- b) 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.

Rio de Janeiro, 3 de Setembro de 2018.

SERGIO PAULO DE ABREU MARTINS TEIXEIRA
Procurador-Geral do Ministério Público Especial
Matrícula 02/004022