

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

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 207.010-7/17  
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPERUNA  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO  
EXERCÍCIO: 2016  
PREFEITO: ALFREDO PAULO MARQUES RODRIGUES

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAPERUNA. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO. EXERCÍCIO DE 2016. DÉFICIT FINANCEIRO OCORRIDO EM TÉRMINO DE MANDATO. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS APÓS A LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. APURADA INSUFICIÊNCIA DE CAIXA EM 31/12/16. NÃO OBSERVÂNCIA NA GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEI N° 9.717/98. NÃO FORAM OBSERVADAS AS DISPOSIÇÕES DO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUGESTÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. PUBLICAÇÃO DE PAUTA ESPECIAL. MANTIDAS AS IRREGULARIDADES APÓS A DEFESA. CONCLUSÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL COM IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Itaperuna, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade do Senhor **ALFREDO PAULO MARQUES RODRIGUES** - Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em 04/05/17, os autos em tela deram entrada neste Tribunal (fl. 02), encaminhados pelo prefeito municipal. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva, conforme prazo fixado na Lei Orgânica do município, que determina que as contas serão encaminhadas ao TCE-RJ até 90 dias após a abertura da sessão legislativa de cada ano (art. 160), visto que a sessão legislativa de 2017 foi inaugurada em 06/02/2017, conforme evidenciado às fls. 11/15.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ n° 207.965-6/17), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão em destaque foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o n° TCE-RJ 026.781-9/17.

O corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, procedeu a uma análise detalhada e minuciosa de toda a documentação encaminhada, em relatório de fls. 2.022/2.081. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Itaperuna, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações, elencadas às fls.2.075/2.079-verso.

Irregularidades:

- 1) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$ 28.507.249,11, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- 2) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 28.507.249,11.

Há também sugestão de duas comunicações:

- 1) ao responsável pelo controle interno, para que tome ciência da decisão do Tribunal e atue de forma a cumprir sua missão institucional, pronunciando-se de forma conclusiva nas próximas contas da espécie;
- 2) ao atual Prefeito Municipal, alertando:
  - a) quanto ao déficit financeiro de R\$ 28.507.249,11 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
  - b) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do presente relatório;
  - c) quanto à necessidade de imediata adequação da aplicação dos recursos vinculados à saúde, os quais devem ser obrigatória e exclusivamente aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde, inclusive os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, em atendimento ao previsto no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, ressaltando que, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos do citado diploma legal.

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

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita - SSR, em reexame à fl. 2.081, concorda com a proposição manifestada pela CGM.

Tal posicionamento expresso pela SSR foi acolhido pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (fl.2.081-verso).

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sólido e bem elaborado parecer, embora concluindo igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Itaperuna, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, divergindo, com as devidas vênias, pela introdução de acréscimos e modificações, bem como supressões à instrução (fls.2.112 a 2.164).

Assim, o *Parquet* acrescentou as seguintes irregularidades (e correspondentes determinações), não contidas na sugestão do corpo instrutivo (fls. 2.151 e 2.152):

**IRREGULARIDADE N.º 02**

O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 1.442.083,73 após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

**IRREGULARIDADE N.º 04**

Não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Dessa mesma forma, o *Parquet* apontou a seguinte impropriedade (e correspondente determinação), não contida na sugestão do corpo instrutivo (fl.2.160 e 2.161):

**IMPROPRIEDADE N.º 14**

Existência de sistema de tributação deficiente, que prejudica a efetiva arrecadação dos tributos instituídos pelo município, contrariando a norma do art. 11 da LRF.

**DETERMINAÇÃO N.º 18**

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

Uma determinação à SGE, que não estava no relatório do corpo técnico, também foi proposta pelo Ministério Público (fl.2.163 e 2.164):

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

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

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

Adicionalmente, nessa mesma comunicação ao atual Prefeito, o Órgão Ministerial propõe (fls.2.162 e 2.163):

**III.4** - para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;

e

**III.5** - para divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto

no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

Por fim, também em adição ao relatório técnico, o representante do Ministério Público propõe que, na comunicação ao responsável pelo controle interno da Prefeitura, seja determinado que os próximos relatórios do órgão apresentem certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas, além de apresentar a análise individual do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas contas de governo.

Ressalte-se que a data de julgamento das referidas contas (19/12/17) foi publicada em pauta especial no Diário Oficial do Estado de 04/12/17. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até 14/12/17.

Compareceu ao meu gabinete, em 05/12/17, o ex-Prefeito de Itaperuna, Senhor Alfredo Paulo Marques Rodrigues, quando lhe foi dada vista do que se contém nos autos, bem como foram fornecidas as cópias solicitadas, conforme atestam os documentos de fls. 2.022/2.164.

Foram protocolizados nesta Corte, em 14/12/17, em atendimento à publicação de pauta especial, esclarecimentos e documentos por parte do jurisdicionado, que constituiu o Documento TCE nº 30.730-0/17.

Considerando a necessidade de reexame dos autos, em face dos novos documentos encaminhados, em sessão de 19/12/17 proferi o seguinte voto, acolhido pelo Plenário:

pela **DILIGÊNCIA INTERNA**, para que o corpo instrutivo proceda ao reexame, no prazo de 05 (cinco) dias, da prestação de contas em referência, em face da documentação encaminhada pelo chefe do Poder Executivo do Município de Itaperuna, ouvido o Ministério Público, remetendo posteriormente os autos a esta Relatora.

Atendendo ao decidido, o corpo instrutivo procedeu à verificação dos novos documentos remetidos a este TCE (fls.2.173/2.284). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de

**parecer prévio contrário**, uma vez que, no entendimento da instrução, restaram ainda identificadas as seguintes irregularidades:

- 1) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de **R\$ 14.378.622,57**, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- 2) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma **insuficiência de caixa** no montante de **R\$ 14.378.622,57**.

O *Parquet* Especial, em novo parecer após o reexame do processo, também concluiu pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo do Município de Itaperuna, divergindo da instrução por ter incluído, além daquelas mencionadas pela instrução, como irregularidades:

- O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 1.442.083,73 após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

- Não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Ressalte-se que a data de apreciação destas Contas (06/03/18) foi publicada no Diário Oficial do Estado de 28/02/18, em continuação à Pauta Especial iniciada em sessão de 19/12/17.

No dia 28/02/18, compareceu ao meu gabinete o Senhor Alfredo Paulo Marques Rodrigues, Prefeito responsável pelas contas, quando lhe foi dada nova vista do que se contém nos autos, bem como foram fornecidas as cópias solicitadas, conforme atesta o documento de fl.1.828. Posteriormente, em 05/03/18 e em 06/03/18, o responsável pelas contas protocolizou no Tribunal novas razões de defesa, as quais foram cadastradas sob os n°s TCE-RJ 4.114-4/18 e TCE-RJ 4.204-5/18. Por esse motivo, entendi que as contas em discussão deviam ser reexaminadas pelo corpo instrutivo e pelo douto Ministério Público.

Considerando a necessidade de reexame dos autos, em face dos novos documentos encaminhados, em sessão de 06/03/18 proferi o seguinte voto, acolhido pelo Plenário:

pela **DILIGÊNCIA INTERNA**, para que o corpo instrutivo proceda ao reexame, no prazo de 05 (cinco) dias, da prestação de contas em referência, em face da documentação encaminhada pelo chefe do Poder Executivo do Município de Itaperuna, ouvido o Ministério Público, remetendo posteriormente os autos a esta Relatora.

Atendendo ao decidido, o corpo instrutivo procedeu à verificação dos novos documentos remetidos a este TCE (fls.2.333/3.213). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de **parecer prévio contrário**, uma vez que, no entendimento da instrução, restaram ainda identificadas as seguintes irregularidades:

- 1) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de **R\$ 14.378.622,57**, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- 2) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente



relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma **insuficiência de caixa** no montante de **R\$ 14.378.622,57**.

É importante registrar que, após meticulosa análise, o corpo instrutivo acrescentou à sua análise anterior a infração ao disposto no artigo 29-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal, em face do Poder Executivo ter repassado ao Poder Legislativo o montante de R\$ 289.362,21 acima do limite máximo constitucional permitido.

O *Parquet* Especial, em novo parecer após o reexame do processo, também concluiu pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo do Município de Itaperuna, divergindo da instrução por ter incluído, além daquelas mencionadas pela instrução, como irregularidades:

- O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 1.442.083,73 após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).
- Não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Em data posterior às das manifestações do corpo instrutivo e do Ministério Público, o Prefeito responsável pelas contas de governo, por meio de seu procurador, compareceu aos autos (06/04/18), solicitando e obtendo vista do processo, por intermédio da qual tomou conhecimento do sugerido pela nova instrução do corpo técnico e do douto Ministério Público Especial, conforme termo de vista acostado à fl. 3.262.

Marcada a continuação do julgamento do processo para a sessão de 12/04/18, foram protocolizadas novas razões de defesa nesta Corte, as quais foram cadastradas o sob o nº 5.906-2/18.

Além disso, foi protocolado pedido de retirada de pauta dos autos deste processo, autuado como Doc. nº 5.982-6/18.

Conforme exposto, o responsável pelas contas em análise apresentou a este Tribunal, pela terceira vez, novas razões de defesa, cadastradas sob o nº 5.906-2/18, que se encontram anexadas ao presente administrativo.

De forma excepcional, entendi que as contas em discussão deviam ser reexaminadas pelo corpo instrutivo e pelo douto Ministério Público, mas em prazo exíguo.

Considerando a apresentação dos novos elementos contidos no Doc. TCE-RJ nº 5.906-2/18, o Plenário desta Corte, em sessão de 12/04/18, decidiu pelo indeferimento o pedido de retirado de pauta deste processo, sem prejuízo de uma nova diligência interna para que as instâncias instrutivas se pronunciassem sobre a defesa apresentada.

Atendendo ao decidido, o corpo instrutivo procedeu à verificação dos novos documentos remetidos a este TCE (fls.4.265/4.549). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de **parecer prévio contrário**, uma vez que, no entendimento da instrução, **nenhuma** das **três** irregularidades identificadas foi elidida.

O *Parquet* Especial, em novo parecer após o reexame do processo, também concluiu pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo do Município de Itaperuna, divergindo da instrução apenas por ter incluído, como irregularidades, a não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município e o cancelamento de restos a pagar processados, irregularidade essa que o corpo técnico listou como impropriedade.

Quanto às quatorze impropriedades listadas pelo corpo técnico às fls.2.075-verso/2.079-verso, apenas a de número 12 foi objeto de defesa pelo jurisdicionado. Em face de as alegações elidirem somente em parte a impropriedade, essa foi mantida juntamente como as demais, tanto pelo corpo técnico quanto pelo Ministério Público Especial.

Merece, no entanto, retoque o fato de não ter sido considerada na conclusão do corpo instrutivo a Impropriedade nº 14 do Parecer Ministério Público Especial de fl.4.559, e que foi mantida pelo referido órgão, na medida em que não foram trazidos aos autos elementos capazes de afastá-la.

## É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Itaperuna, exercício de 2016, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises do corpo instrutivo e do Ministério Público de Contas, efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

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

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

---

### BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU nº 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

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

---

## 1 - GESTÃO PÚBLICA

---

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

### 1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Itaperuna - LOA para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei Municipal n.º 732, de 16/12/2015, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 290.426.679,24.

#### 1.1.1- Retificações orçamentárias

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

<b>CRÉDITOS SUPLEMENTARES</b>
-------------------------------

#### LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

<b>SUPLEMENTAÇÕES</b>			
<b>Alterações</b>	<b>Fonte de recursos</b>	Anulação	57.795.291,87
		Excesso - Outros	13.921.835,20
		<i>Superavit</i>	3.913.019,75
		Convênios	-
		Operação de crédito	-
<b>(A) Total das alterações</b>		<b>75.630.146,82</b>	
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)		0,00	
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)</b>		<b>75.630.146,82</b>	
(D) Limite autorizado na LOA		87.128.003,77	
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)</b>		<b>0,00</b>	

Fonte: LOA às fls. 1312/1357v, relação de decretos apresentada pelo município e publicações às fls. 20/23 e 1358/1572.

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

### LEIS ESPECÍFICAS

#### CRÉDITOS ESPECIAIS

Lei n.º	Fls.	Valor (R\$)	Decreto n.º	Fls.	Fonte de recurso				Tipo de crédito (1)	
					Superavit	Excesso de arrecadação		Anulação		Operações de crédito
						Convênios	Outros			
737	1650v	4.322.476,94	4851	1383v		4.322.476,94				E
743	1385	532.060,00	4907	1390		523.260,00		8.800,00		E
747	1411	2.054,57	4983	1418v				2.054,57		E
753	1449v	289.942,43	5032	1453		289.942,43				E
754	1451	96.647,48	5033	1453		96.647,48				E
756	1454	315.821,42	5049	1457		315.821,42				E
757	1454v	272.985,96	5050	1457v		272.985,96				E
<b>Total</b>		<b>5.831.988,80</b>	<b>Total</b>			<b>5.821.134,23</b>	-	<b>10.854,57</b>	-	-

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações às fls. 23 e 1358/1572.

(1) Tipo de crédito: E – Especial

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

Quanto à análise da real existência das fontes de recursos que suportaram os créditos adicionais abertos, pondera o corpo instrutivo (fl. 2.029/2.029-verso):

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

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

Por outro lado, constatada ao final do exercício a existência de desequilíbrio orçamentário, torna-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio orçamentário ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso, descumprindo, assim, as normas legais vigentes. Cabe ressaltar, no entanto, que a simples existência de desequilíbrio orçamentário não configura a



abertura de crédito indevida, visto que tal desequilíbrio pode ter sido provocado, por exemplo, pela frustração das receitas inicialmente previstas na lei orçamentária.

Diante do exposto, demonstra-se, a seguir, o resultado orçamentário apresentado ao final do exercício:

<b>RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	261.921.260,15
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>261.921.260,15</b>
IV - Despesas empenhadas	280.866.737,20
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>280.866.737,20</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>-18.945.477,05</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.178/187, Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 557, Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 188/293, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 558/559 e Balanço financeiro do RPPS, fls. 563/564.

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

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas de R\$ 261.921.260,15 - levando-se em conta a inexistência de superávit financeiro do ano anterior -, e subtraindo desse resultado as despesas empenhadas de R\$ 280.866.737,20, chegou-se a um resultado negativo de R\$ 18.945.477,05. Assim, verifica-se ao final do exercício a existência de desequilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias não tiveram o devido suporte financeiro.

Desse modo, é necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso, descumprindo, assim, as normas legais pertinentes.

Portanto, são demonstradas, a seguir as alterações orçamentárias efetuadas pelo município, tendo como base as fontes de recursos indicadas nos respectivos decretos de abertura de créditos adicionais.

#### a) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERÁVIT FINANCEIRO

Verifica-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 3.913.019,75, tendo como fonte de recursos o *superavit* financeiro do exercício anterior. A análise efetuada no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2015, Processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16, excluindo-se os valores referentes ao RPPS, comprova a inexistência do *superavit* financeiro

utilizado para a abertura dos créditos adicionais, não observando, a princípio, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
4879	1393v	1.069.169,59
4892	1387	1.503.826,08
5075	1466v	1.340.024,08
<b>(A) Total de créditos abertos</b>		<b>3.913.019,75</b>
<b>(B) Deficit financeiro existente em 2015</b>		<b>(32.423.321,89)</b>

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município às fls. 20/23 e publicações às fls. 1387, 1393v e 1466v.

Contudo, observa-se que os decretos de abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 3.913.019,75, tendo como recurso o *superavit* financeiro, discriminam as respectivas fontes de recursos.

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

<i>Superavit financeiro</i>				Resultado financeiro evidenciado na fonte – R\$ (B)	Fls.
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor – R\$ (A)		
4879	1393v	FUNDEB	1.069.169,59	1.069.169,59	40 e 42
4892	1387	Salário Educação	1.503.826,08	1.503.826,08	24 e 26
5075	1466v	Assistência Média e Alta Complexidade – SUS	1.340.024,08	1.340.024,08	56 e 58

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

### b.1. CONVÊNIOS

Os créditos adicionais abertos pela fonte convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito. Conforme consta da relação de fls. 20/23, a abertura de créditos pela fonte convênios totalizou R\$ 5.821.134,23.

## b.2) EXCESSO - OUTROS

Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 13.921.835,20, utilizando como fonte excesso de arrecadação:

FONTE – EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – OUTROS		
Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
5068	1466v	8.467.057,83
5214	1508v	1.700.000,00
5274	1572	3.754.777,37
<b>Total</b>		<b>13.921.835,20</b>

Fonte: relação dos decretos encaminhada pelo município às fls. 20/23.

Observa-se que nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação n.ºs 5068 e 5214, no valor total de R\$ 10.167.057,83, foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, em conformidade com o previsto no artigo 43, §3º, da Lei Federal n.º 4.320/64. Em relação ao Decreto n.º 5274, no valor de R\$ 3.754.777,37, verifica-se que a abertura se deu considerando o excesso efetivamente realizado ao final do exercício, conforme verificado às fls. 1572, observando o preceituado no artigo 167, inciso V, da Constituição Federal.

## c) DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

Descrição	Valor (R\$)
<b>(A) Orçamento inicial</b>	<b>290.426.679,24</b>
<b>(B) Alterações:</b>	81.462.135,62
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	75.630.146,82
Créditos especiais	5.831.988,80
<b>(C) Anulações de dotações</b>	57.806.146,44
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>314.082.668,42</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	315.452.668,42
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>-1.370.000,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016	316.049.496,30
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>-1.966.827,88</b>

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 188/293, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 205.224-6/17.

**Nota:** a diferença em relação aos registros contábeis, no valor de R\$1.370.000,00, confere exatamente como o valor do crédito aberto pelo decreto n.º 4877 (fls.1383v), entretanto, o mesmo possui como fonte a anulação de dotações existentes, podendo ter ocorrido uma falha quando de sua elaboração.

O valor do orçamento final apurado **não guarda** paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada

Consolidado e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016.

Tal fato será objeto de **impropriedade e determinação** no meu voto.

### 1.1.2 – Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2016, os seguintes resultados:

#### a) Resultado orçamentário

R\$			
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	275.302.611,13	13.381.350,98	261.921.260,15
Despesas Realizadas	280.965.407,81	98.670,61	280.866.737,20
<b>Deficit Orçamentário</b>	<b>-5.662.796,68</b>	<b>13.282.680,37</b>	<b>-18.945.477,05</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 178/187, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 188/293 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 1609/1611.

#### b) Resultado da arrecadação

<b>ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016</b>					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	288.575.925,46	288.575.925,46	270.193.803,30	-18.382.122,16	-6,37%
Receitas de capital	224.486,02	224.486,02	54.584,25	-169.901,77	-75,68%
Receita intraorçamentária	1.626.267,76	1.626.267,76	5.054.223,58	3.427.955,82	210,79%
<b>Total</b>	<b>290.426.679,24</b>	<b>290.426.679,24</b>	<b>275.302.611,13</b>	<b>-15.124.068,11</b>	<b>-5,21%</b>

Fonte: Previsão inicial: LOA às fls. 1312/1357v e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187.

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

Acerca desse tópico sobre a arrecadação municipal, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.2.115/2.117):

A receita efetivamente arrecadada (R\$ 275.302.611,13) foi inferior em R\$ 15.124.068,11 à receita prevista (fl. 2031-v/2032).

Registra o Corpo Técnico que “Embora não tenha alcançado o valor inicialmente previsto na LOA, o montante arrecadado encontra-se dentro do aceitável, considerando que a receita superou 90% do valor pretendido, não caracterizando, a princípio, a elaboração de um orçamento superestimado.

Não obstante, ressalta-se que, neste caso, o município deve proceder ao acompanhamento da execução orçamentária durante o exercício, de modo a evitar a ocorrência de desequilíbrio orçamentário, adotando para tanto as medidas previstas no artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, destacando que tal matéria é

*objeto de análise na presente instrução. (fls. 2032/2032-v)*

Ressaltamos que a receita arrecadada diretamente pelo município, oriunda do seu poder de tributar, representa 10,27% da receita total do exercício, conforme quadro do Relatório Técnico de fl. 2033-v.

A dívida ativa, do exercício de 2015 para 2016, apresentou variação positiva de estoque de 46,07%, conforme evidenciado no quadro de fl. 2034-v, cabendo ressaltar que, em relação ao saldo de 2015, houve a arrecadação de R\$ 3.565.361,04, equivalente a 5,79%, conforme registrado no Anexo X da Lei Federal n° 4.320/64.

Registra o Relatório Técnico, à fl. 2034-v, que *“O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 1179/1180.*

Verifica-se que o documento, mencionado anteriormente, traz as seguintes informações:

- Lançamento de ISS;
- Averiguação de débitos constantes ou migrados no sistema para inscrição em dívida ativa;
- Orientação e atendimento ao contribuinte na área tributária;
- Apresentação do sistema de declaração do ISS para contadores do município;
- Elaboração de sugestões de aperfeiçoamento da legislação pertinente a assuntos relacionados à competência tributária municipal;
- Apresentação de propostas de fiscalização nas áreas de construção civil, uniprofissionais de medicina, autoescolas e outras;
- Emissão de informações e de pareceres técnicos tributários ou fiscais em processos administrativos tributários;
- Parecer em consultas tributárias, nos termos da legislação tributária municipal;
- Atividade examinadora das formalidades dos processos administrativos tributários, tendente à preparação para inscrição do crédito tributário em dívida ativa;
- Foi colocada em prática a atualização da área construída através do sistema de geoprocessamento e em 11 de dezembro de 2014 foi aprovada a lei complementar n° 696/2014 que atualiza a planta de valores genéticos imobiliários.

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

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

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

Na conclusão deste Parecer, tal fato será incluído como **Impropriedade n° 14** e **Determinação n° 18**, assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Itaperuna para fazer diagnóstico da sua

gestão tributária e determinar ações, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

### c) Economia orçamentária

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	290.426.679,24	315.452.668,42	280.965.407,81	266.435.108,13	263.639.344,57	<b>89,07%</b>	<b>34.487.260,61</b>

Fonte: Dotação inicial: LOA às fls. 1312/1357v, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 188/293 e Balanço Orçamentário, fls. 294/298.

**Nota:** Incluídas as despesas intraorçamentárias.

## 1.2 - Gestão Financeira

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

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

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

Feitas essas considerações, o corpo instrutivo assinalou que foram realizados ajustes no passivo financeiro, nos seguintes termos (fl.2.039-verso):

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$1.442.083,73, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 298, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º4**.

Cabe destacar que o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, apresentando o detalhamento das respectivas rubricas não foi encaminhado pelo Município.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º5**.

A respeito desse tema sobre o cancelamento de restos a pagar já processados, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.2.120/2.121):

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

O Manual dos Demonstrativos Fiscais 6ª Edição - aprovado pela Portaria STN n.º 553/14, estabelece que *“São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não devem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar”*.

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

A ilegalidade do cancelamento dos restos a pagar processados consta como **Impropriedade e Determinação n.º 04** na conclusão do Relatório do Corpo Técnico.

Com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a sugestão de Impropriedade para o cancelamento dos restos a pagar processados não reflete a gravidade da conduta do gestor. O fato, por si só, é suficientemente grave para ensejar a rejeição das contas.

Com efeito, tal procedimento será incluído na conclusão deste Parecer como **Irregularidade e Determinação n.º 02** e, em razão disso, serão excluídas as correspondentes **Impropriedade e Determinação n.º 04** propostas na instrução.

O corpo instrutivo, considerando o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável para essa **irregularidade acrescentada pelo MPE**, assim se manifestou (fls.2.289-verso/2.290):

**Razões de Defesa:**

Em sua defesa, juntamente do os [sic] argumentos apresentados no item 1 de irregularidade, justificam através do quadro às fls. 2183/2197 às razões para o cancelamento dos restos a pagar processados.

**Análise:**

Irregularidade adicionada pelo Ministério Público de Contas, avaliada no item 1, a qual não foi acolhida em razão da ausência de provas documentais que amparassem o quadro encaminhado. Isto posto, iremos manter este item como impropriedade ao final do relatório.

No que diz respeito a essa questão, o Ministério Público Especial corrobora o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas. Confira-se, a seguir, trecho do parecer (fls.2.305/2.306):

(...)

Após a análise nos elementos apresentados pelo jurisdicionado, o *Parquet* de Contas acompanhará a conclusão apresentada pela instância técnica que não acolheu as razões de defesa oferecidas pelo jurisdicionado, haja vista a ausência de documentação comprobatória.

Em consequência, o Ministério Público Especial manterá a proposta de **Irregularidade** em seu Parecer Ministerial.

Posteriormente, em 05/03/18 e 06/03/18, o responsável pelas contas protocolizou no Tribunal razões de defesa complementares, as quais foram cadastradas sob os n°s TCE-RJ 4.114-4/18 e TCE-RJ 4.204-5/18 (fls.2.333/3.213).

O corpo instrutivo, após o exame dos elementos de defesa contidos nos citados documentos, manteve a irregularidade apontada, conforme reprodução a seguir (fls.3.217-verso/3.218):

**Razões de Defesa:**

O Jurisdicionado aponta como contradição o Corpo Instrutivo reconhecer que a irregularidade número 02 pode ser tratada como impropriedade, mas em contrapartida manter os valores no déficit financeiro, fls. 2350/2351.

**Análise:**

No que se refere à irregularidade incluída pelo MPE (impropriedade n°4 apontada pelo Corpo Instrutivo), cabe ressaltar que não há contradição ao ser considerado no passivo financeiro, para apuração do resultado *superavit/deficit* financeiro, o valor dos cancelamentos dos restos a pagar processados. O fundamento para o ajuste justifica-se por se tratar de uma obrigação já cumprida pelo credor, o que



caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos sem observar o direito do credor. Dessa forma, tal procedimento altera o resultado financeiro apurado, razão pela qual se faz necessário ajuste no Passivo Financeiro. Sendo assim, o tratamento dado ao referido cancelamento, seja impropriedade ou irregularidade, não guarda relação com o ajuste realizado.

Prosseguindo, verifica-se na relação encaminhada contendo os restos a pagar processados cancelados no montante de R\$1.442.083,73, fls. 2183/2187, que a justificativa apresentada para o cancelamento estaria amparada pelo decreto n° 5219 de 08/11/2016. No entanto, a cópia encaminhada do referido decreto, fl. 2494, trata de forma genérica o cancelamento nos exercícios 2010, 2011 e 2012, apresentando apenas o valor total. Para a documentação encaminhada às fls. 2365/3214, não foi verificada justificativa que respalde tais cancelamentos, razão pela qual não serão aceitas as razões de defesa, permanecendo como impropriedade na conclusão.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para esta **irregularidade** (cancelamento, sem justificativa apresentada neste processo, de restos a pagar processados no valor de R\$ 1.442.083,73). Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls.3.238/3.240):

(...)

Nesta fase processual o responsável aponta como contradição o fato de o Corpo Instrutivo reconhecer que a **Irregularidade n° 02** pode ser tratada como impropriedade, mas em contrapartida mantém os valores no déficit financeiro.

(...)

O procedimento descrito é revelador de grave irregularidade praticada na execução do orçamento municipal, pois houve subavaliação do Passivo Financeiro em 31.12.2016. Despesas liquidadas foram irregularmente canceladas, em descumprimento ao artigo 63 da Lei Federal n° 4.320/64.

A ilegalidade do cancelamento dos restos a pagar processados ganha ainda mais relevância pelo fato de prejudicar a apuração do real resultado financeiro do exercício (equilíbrio fiscal), bem como a verificação da suficiência financeira para a cobertura das despesas contraídas entre 01.05.2016 e 31.12.2016, nos termos do §1º do art. 1º e art. 42, ambos da Lei Complementar Federal n° 101/00.

A conduta da gestora descrita nesta prestação de contas atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CRFB/88).

Neste sentido tal ocorrência deverá permanecer na conclusão do Parecer como **Irregularidade** a ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas haja vista que não vieram aos autos elementos capazes de elidi-la.

Em uma terceira oportunidade, o jurisdicionado cadastrou no Tribunal, sob o n° TCE-RJ 5.906-2/18 (fls.3.270/4.549), razões de defesa complementares, que foram

examinadas pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo, a seguir, a manifestação da instrução (fl. 4.553-verso):

Quanto a irregularidade apontada pelo Ministério Público Especial, o Jurisdicionado não apresentou razões de defesa, permanecendo a análise levada a efeito às fls. 3217v/3218, bem como mantida a impropriedade na conclusão desta instrução.

No caso específico sobre o cancelamento de restos a pagar já processados (irregularidade 2), em face de o responsável não ter apresentado razões de defesa, persistindo, portanto, a análise levada a efeito às fls. 3217-v/3218, o corpo instrutivo mantém o valor dos restos a pagar cancelados de despesas liquidadas em R\$ 1.442.083,73, entretanto, sustentando que esta falha deve ser tratada como impropriedade.

O Ministério Público Especial acompanhou a conclusão apresentada pela instância técnica que sustentou o valor dos restos a pagar cancelados de despesas liquidadas em R\$ 1.442.083,73, todavia mantendo a fundamentação de que tal ação gera uma irregularidade.

Dessa forma, compartilho do entendimento do Ministério Público Especial. Com efeito, por meio da documentação juntada às fls. 3.270/4.549, não foi verificada justificativa que respaldasse tais cancelamentos, motivo pelo qual tal fato será reputado como irregularidade em meu voto.

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

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	57.890.119,34	37.420.776,87	0,00	1.188.749,04	19.280.593,43
Passivo financeiro	47.789.151,15	0,00	0,00	1.308,61	47.787.842,54
<b>Deficit Financeiro</b>	<b>10.100.968,19</b>	<b>37.420.776,87</b>	<b>0,00</b>	<b>1.187.440,43</b>	<b>-28.507.249,11</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 301/303, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 1607/1608 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1591/1594, 1601/1602 e 1615 e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS – fls. 1980/1981.

**Nota 1:** Como não foi encaminhado o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes, foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 57.890.119,34), o qual confere com o saldo para o exercício seguinte registrado no Balanço Financeiro às fls. 299/300.

**Nota 2:** No Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados os valores dos restos a pagar do exercício registrados no Balanço Financeiro Consolidado (R\$17.326.063,24 – fls. 299/300), dos restos a pagar de exercícios anteriores consignados nos Quadros de Execução dos Restos a Pagar do Balanço Orçamentário Consolidado (R\$19.530.322,48 – fls. 298), dos valores restituíveis/consignações evidenciados no Relatório do Plano de Contas (R\$9.490.681,70 – fls. 2007), somado ao montante dos restos a pagar processados cancelados no exercício, R\$1.442.083,73 (fls. 298), totalizando R\$47.789.151,15.

Acerca do resultado financeiro apurado, o corpo técnico assim se manifestou (fls.2.040/2.040-verso):

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

Conforme já comentado, o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes não foi apresentado, não sendo possível constatar se o resultado apurado no mesmo guarda consonância com aquele registrado no Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fls. 302/303).

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

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

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

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

Após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **Irregularidade n.º 1**, o corpo técnico assim se pronunciou (fls.2.287/2.289-verso):

**Razões de Defesa:**

Em sua defesa (fls. 2177/2183), esclarece que algumas informações apresentadas no processo devem sofrer reavaliação. A primeira delas, embora justificada na irregularidade n.º 2, envolve a legalidade do cancelamento de Restos a Pagar processados, deixando portanto de incluir no passivo financeiro o montante de R\$1.442.083,73. Sendo assim, o Passivo Financeiro deixaria de ser R\$47.789.151,15 e passaria a ser o consignado no Balanço Patrimonial, qual seja, R\$46.345.758,81.

Outro ponto destacado foi o passivo financeiro oriundo de convênios (R\$1.308,61) do qual, assevera, não condiz com a realidade. Através de quadro às fls. 2177 demonstra que o passivo a ser registrado seria de R\$14.129.935,15.

Neste diapasão, apresentam novo quadro de apuração de *superavit/deficit* financeiro (fls. 2178), onde, acolhida a argumentação, o valor a ser considerado seria um *deficit* da ordem R\$12.935.230,23.

Argumenta que deixa um déficit 32,50% inferior ao que foi deixado pela administração anterior (R\$19.166.051,59), entre outros resultados.

Outrossim, discorre sobre a LRF onde critica que o espírito da Lei Complementar, no que tange o Equilíbrio das Contas Públicas está além da mera dimensão financeira, e mais, transformar um conceito amplo e complexo - equilíbrio, em mero equilíbrio financeiro de curto prazo, da qual acredita tratar-se da prática adotada pelos Tribunais de Contas. Em suas palavras:

*“Desconsiderando a extensão das variáveis definidoras do Equilíbrio das Contas Públicas (cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas de pessoal, da seguridade social, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito etc.), se apegou o Tribunal de Contas do Estado a uma mera comparação entre a evolução do estoque de Restos a Pagar e a sua insuficiência financeira, conceito o qual, aliás, não é definido.”*

Portanto, não há no princípio disposto no art. 1º, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, nenhuma vedação explícita ao desequilíbrio entre disponibilidades financeiras e estoque de Restos a Pagar. E mesmo que essa vedação fosse considerada como um dispositivo a ser seguido pelos gestores públicos, todas as demais variáveis elencadas anteriormente deveriam ser consideradas em perspectiva global e sistêmica, dentro do princípio do Equilíbrio das Contas Públicas.

Por fim, entende como evidente o esforço financeiro que foi realizado pela atual gestão visando o cumprimento do que determina a LRF, e que este foi prejudicado por fatores externos e atípicos que aconteceram no decorrer da gestão. Sumariza portanto:

- a) Recebeu o governo com déficit de mais de 19 milhões;
- b) Enfrentou a maior crise financeira já enfrentada pelo Brasil;
- c) Foi obrigado a convocar concursados de um concurso público que não teve estudo de impacto financeiro-orçamentário, que fez com que aumentasse em mais de 22 milhões o gasto com pessoal;
- d) Entregou o governo com déficit, de quase 13 milhões representando uma redução do endividamento público durante sua gestão de R\$6.230.821,36, representando uma redução de 32,50% do endividamento público;
- e) Reduziu em mais de 60% o endividamento público em comparação ao exercício de 2015.

#### **Análise:**

Passamos a analisar os argumentos da defesa.

Quanto aos restos a pagar processados cancelados, no montante de R\$1.422.083,73, os procedimentos de cancelamento empregados guardariam amparo legal, conforme se depreende do quadro às fls. 2183/2197. Todavia, não encaminham as notas de cancelamento, sejam das sobras dos empenhos estimativos ou dos empenhos prescritos. Nesta perspectiva, o argumento apresentado não deve prosperar por falta de documentação comprobatória.

Outro ponto de destaque se refere o passivo financeiro oriundo dos convênios. Devemos lembrar que a informação do valor de R\$1.308,61 foi encaminhada pela própria prefeitura de Itaperuna. Nesta fase ofertam novos valores, resumidos no quadro às fls. 2177 e fundamentado nos documentos contábeis às fls. 2235/2244, onde os restos a pagar com fundamento nos convênios firmados com o município atingiram o montante de R\$14.129.935,15. Portanto, diante dessas novas informações, resta-nos promover a reavaliação do resultado financeiro.

Dessa forma, o corpo instrutivo realizou novo cálculo do resultado financeiro, com as considerações registradas na análise da defesa, já devidamente ajustado, conforme a seguir transcrito (fls.2.288-verso/2.289-verso):

<b>APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO</b>					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	57.890.119,34	37.420.776,87	0,00	1.188.749,04	19.280.593,43
Passivo financeiro	47.789.151,15	0,00	0,00	14.129.935,15	33.659.216,00
<b>Superavit/Deficit Financeiro</b>	<b>10.100.968,19</b>	<b>37.420.776,87</b>	<b>0,00</b>	<b>12.941.186,11</b>	<b>-14.378.622,57</b>

**Fonte:** Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 301/303, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 1607/1608 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1591/1594, 1601/1602 e 1615 e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS – fls. 1980/1981.

**Nota 1:** Como não foi encaminhado o quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes, foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 57.890.119,34), o qual confere com o saldo para o exercício seguinte registrado no Balanço Financeiro às fls. 299/300.

**Nota 2:** No Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados os valores dos restos a pagar do exercício registrados no Balanço Financeiro Consolidado (R\$17.326.063,24 – fls. 299/300), dos restos a pagar de exercícios anteriores consignados nos Quadros de Execução dos Restos a Pagar do Balanço Orçamentário Consolidado (R\$19.530.322,48 – fls. 298), dos valores restituíveis/consignações evidenciados no Relatório do Plano de Contas (R\$9.490.681,70 – fls. 2007), somado ao montante dos restos a pagar processados cancelados no exercício, R\$1.442.083,73 (fls. 298), totalizando **R\$47.789.151,15**.

(...)

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

(...)

Por seu turno, o Ministério Público Especial ratifica o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas. Confira-se, a seguir, extrato do parecer (fl.2.305):

(...)

Inicialmente, devo registrar que após o exame das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado e a análise empreendida pelo Corpo Técnico no tocante as Irregularidades n°s 1 (um) e 3 (três), o Parquet de Contas irá acompanhar as conclusões da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas. (grifos meus)

(...)

Em mais uma oportunidade, o jurisdicionado cadastrou no Tribunal, sob os n°s TCE-RJ 4.114-4/18 e TCE-RJ 4.204-5/18 (fls.2.333/3.213), razões de defesa complementares, que foram examinados pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo, a seguir, a manifestação da instrução, a qual foi acompanhada integralmente pelo Parquet de Contas (fls.3.216/3.217-verso):

**Razões de Defesa:**

O Defendente inicia suas considerações apontando como equivoco o fato do Corpo Instrutivo justificar como erro de mais de 14 milhões de reais da contabilidade como sendo resultado de encaminhamento de documentos pela própria Prefeitura, não tendo o responsável, em sua consideração, o mínimo poder sobre a atual

Administração para que a mesma pudesse encaminhar toda a documentação para a apreciação das contas. Lança dúvidas quanto ao resultado apurado pelo Corpo Instrutivo por basear sua análise em documentos encaminhados pela Prefeitura, demonstrando desconfiança se os documentos apresentados são de fato todos os documentos necessários à apreciação das contas.

Prossegue em suas alegações afirmando, de forma enfática, que o Corpo Instrutivo, ao acatar em parte as razões de defesa anteriormente apresentadas, deixou de considerar pontos, que, em sua análise, não foram objeto de manifestação do Corpo Instrutivo.

Cita os fatos apresentados em sua razão de defesa:

- 1- Do bloqueio judicial de R\$4.900.000,00 em contas de Estado do Rio de Janeiro (Repasse não realizado pelo governo do Estado ao Município), fls. 2335/2346;
- 2- Da aplicação em saúde e educação muito acima dos limites legais, fls. 2346/2347;
- 3- Gasto com pessoal – concurso 01/12 feito sem prévio estudo de impacto – representou aumento do endividamento público em mais de 22 milhões, fls. 2347/2350;

Finaliza sua exposição destacando fatos apresentados, que na sua visão, não foram considerados na emissão do parecer prévio.

**Análise:**

Preliminarmente cabe destacar que a prestação de contas de governo compõe-se da documentação prevista nas Deliberações TCE-RJ nos 199/96, 215/00, 218/00, 222/02 e 248/08, bem como de demais elementos solicitados por esta Corte, que possibilitem a verificação da observância, por parte do município, da legislação aplicável à matéria, em especial da Constituição Federal e da Lei Complementar Federal n.º 101/00 (LRF). No que pese a alegação do Jurisdicionado em lançar dúvidas em relação a documentação encaminhada a esta Corte pela Prefeitura, e por consequência ao trabalho do Corpo Técnico, faz-se necessário destacar que a documentação encaminhada pela Prefeitura e que serviu de fundamentação para o apontamento das irregularidades analisadas está em conformidade com as deliberações desta Corte.

A seguir serão analisados os fatos apresentados pelo Jurisdicionado em sua razão de defesa:

No tocante ao repasse objeto de **convênio** com o Estado, para atender o custeio da Unidade de Pronto Atendimento de Itaperuna – UPA, verifica-se, em suas razões de defesa, que o Jurisdicionado requer o cômputo do saldo remanescente do bloqueio judicial das contas do Estado do Rio de Janeiro (R\$1.600.541,59), e que teria sido feito o levantamento em 30/05/2017, de forma a reduzir o “*endividamento público*”. No entanto, oportuno registrar que para apuração do resultado *superavit/deficit* financeiro, no último ano de mandato, o efeito dos saldos do ativo e do passivo financeiros referentes a convênios são excluídos, por se tratar de recursos estritamente vinculados. No caso em tela, em que se vislumbra o pagamento de despesas do convênio com recursos próprios, não existe comprovação nos autos que as despesas que seriam suportadas pelas transferências de Convênios foram de forma efetiva pagas com recursos próprios, diminuindo dessa forma o ativo financeiro registrado no Balanço Patrimonial. Cabe ressaltar que no cômputo do ativo financeiro são levadas em conta as receitas efetivamente arrecadadas, não sendo consideradas as frustrações de receitas.

Em relação à aplicação de recursos em saúde e educação acima da previsão mínima legal, o excedente apontado pelo recorrente não guarda relação alguma com a

apuração do resultado *superavit/deficit* financeiro, bem como do disposto no art. 42 da LRF, não sendo, portanto, considerado na análise.

Quanto à contratação de servidores sem o devido estudo de impacto, por força de uma Ação Civil Pública, o jurisdicionado alega que a referida contratação resultou em um aumento de despesa com pessoal na ordem de R\$22.993.956,20 do 1º quadrimestre de 2013 ao 2º quadrimestre de 2016. No entanto, o recorrente não comprova de forma objetiva, através de documentação pertinente, que foram as despesas decorrentes dessas contratações que impactaram no aumento dos gastos com pessoal apontado.

Em que pesem as alegações do jurisdicionado, outras medidas poderiam ter sido adotadas por sua gestão visando um melhor controle das despesas, incluindo aquelas com pessoal, objetivando atender ao disposto nas normas relacionadas. Assim, o aumento de despesa com pessoal apontada não altera a apuração do resultado *superavit/deficit* financeiro.

Pelo exposto, serão mantidas as análises da apuração do *superavit/deficit* financeiro e da avaliação do art. 42 levadas a efeito às fls. 2288/ 2292, bem como as irregularidades nºs 01 e 02 anteriormente apontadas pelo Corpo Instrutivo.

Na terceira oportunidade, o jurisdicionado apresentou, por meio do Doc. TCE-RJ nº 5.906-2/18 (fls.3.270/4.549), razões de defesa complementares, sendo examinadas pelo corpo instrutivo, cuja manifestação, seguida integralmente pelo *Parquet* de Contas, é transcrita a seguir (fls. 4.552/4.553-verso):

**Razões de Defesa:**

O Recorrente alega que o Corpo Técnico, apesar de ter acatado as razões de defesa acerca dos valores referentes aos restos a pagar e quanto ao déficit financeiro apontado, não levou em consideração os argumentos feitos pelo Jurisdicionado, fazendo, a seu ver, apenas menção aos argumentos.

Prossegue solicitando que sejam analisados os argumentos já constantes nos autos às fls. 2287v e 2288 transcritos a seguir:

- a- Recebeu o governo com deficit de mais de 19 milhões;
- b- Enfrentou a maior crise financeira já enfrentada pelo Brasil;
- c-Foi obrigado a convocar concursados de um concurso público que não teve estudo de impacto financeiro-orçamentário, que fez com que aumentasse em mais de 22 milhões o gasto de pessoal;
- d- Entregou o governo com déficit de quase 13 milhões representando uma redução do endividamento público durante sua gestão de R\$6.230.821,36, representando uma redução de 32,50% do endividamento público;
- e- Reduziu em mais de 60% o endividamento público em comparação ao exercício de 2015.

Destaca que os pontos apontados seriam importantes para o julgamento, dando ênfase ao item "C", que trata da nomeação de concursados por força de decisão judicial.

Finaliza informando ter encaminhado documentos integrantes da prestação de contas anuais de 2016 que inicialmente deveriam ter sido entregues, mas não o foram.

**Análise:**

Preliminarmente, cabe destacar que o Jurisdicionado encaminhou em suas razões de defesa um grande volume de documentação (fls. 3299/4549), que traz em seu bojo, em quase sua totalidade, cópia de documentação que compõe a prestação de contas do município, já enviada anteriormente por ocasião das análises anteriores, documentos estes que não alteram as análises já efetuadas.

Quanto aos itens “a”, “d” e “e”, o Jurisdicionado apresenta em sua defesa comparações dos déficits obtidos em sua gestão com o herdado da gestão anterior, apresentando uma possível redução. No entanto, cabe destacar que a análise levada a efeito pelo Corpo instrutivo considera o resultado financeiro no final da gestão, para tanto, confrontando o ativo financeiro e o passivo financeiro registrados no Balanço Patrimonial Consolidado.

Sendo assim, a indicação de uma redução do *déficit* financeiro comparando o *deficit* de sua gestão com o *deficit* da gestão anterior, e até mesmo com períodos anteriores de sua gestão, não encontra respaldo legal a fim de elidir a irregularidade, sendo tal fato objeto de análise na instrução às fls. 2289/2289v

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

Quanto ao item “C”, destacado pelo jurisdicionado, convocação de concursados, a alegação foi analisada anteriormente na instrução de fls. 3217/3217v.

Verifica-se às fls. 3278/3297 que o Jurisdicionado encaminhou documentação relativa às ações judiciais que guardam relação com a convocação dos aprovados em concurso público. No entanto, tal documentação não acrescenta novos elementos que venham alterar o posicionamento do Corpo Instrutivo quanto ao fato alegado.

Por fim, a alegação de crise financeira, item b, não afasta a irregularidade apontada. Vale ressaltar que a crise econômica e financeira instalada no país, não exime, por si só, a situação de desequilíbrio financeiro no Município de Itaperuna, visto que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/00) preconiza mecanismos especiais de ajuste a limites e condições em tempos de recessão econômica, com pressupostos ainda na ação planejada das autoridades (art. 1º, § 1º) e na responsabilidade na gestão fiscal.

Desta forma, considerando o exame levado a efeito e, ainda, que não foram trazidos novos fatos e documentos capazes de modificarem o mérito das questões em análise, entende-se que os argumentos não devem prosperar, devendo ser **mantidas** as irregularidades em comento.

O jurisdicionado, Senhor Alfredo Paulo Marques Rodrigues, em suas razões de defesa, afirma, em síntese, que tal resultado financeiro não retrataria fidedignamente a sua gestão no Poder Executivo. Reconhece, no entanto, que, mesmo após ajustes realizados e registrados na tabela de fl.2.178, a situação do município ainda continuaria deficitária em R\$ 12.935.230,23, não alcançando o equilíbrio financeiro no final do mandato, conforme determina o § 1º da Lei Complementar n° 101/00.



Destaco, contudo, em face das razões de defesa apresentadas, houve modificação parcial nos valores inicialmente apurados para a irregularidade referente ao déficit financeiro. Ao se ajustar o “passivo financeiro convênios” no valor de R\$ 14.129.935,15, referente aos restos a pagar do exercício, (estes unicamente reconhecidos como legítimos pela instrução quando da análise da defesa), o resultado financeiro ainda permaneceu deficitário em R\$ 14.378.622,57, valor este distinto do apontado pela defesa (R\$ 12.935.230,23).

Não devo deixar de salientar também que, apesar de o jurisdicionado estabelecer comparações com a gestão anterior - tendo inclusive, no primeiro ano de sua gestão, atingido o equilíbrio financeiro - nos demais exercícios, o resultado financeiro positivo inicial não se repetiu; ao contrário, eles foram deficitários. Portanto, não é plausível estender as dificuldades do seu último ano de gestão à “herança” recebida da gestão anterior. Ademais, a LRF entrega ao gestor diversos recursos com vistas à manutenção do equilíbrio fiscal.

Não obstante todos esses argumentos, o jurisdicionado alega ainda em sua derradeira defesa, fatores que levariam ao referido déficit financeiro, tais como, o bloqueio judicial de R\$4.900.000,00 em contas de Estado do Rio de Janeiro (repasse não realizado pelo governo do Estado ao Município), fls. 2335/2346; a aplicação em saúde e educação muito acima dos limites legais, fls. 2346/2347; e o gasto com pessoal - concurso 01/12 feito sem prévio estudo de impacto - representou aumento do endividamento público em mais de 22 milhões, fls. 2347/2350.

No entanto, como se sabe, para apuração do resultado *superavit/deficit* financeiro, no último ano de mandato, o efeito dos saldos do ativo e do passivo financeiros referentes a convênios são excluídos, por se tratar de recursos estritamente vinculados.

Outra questão apontada pelo recorrente, a aplicação em saúde e educação muito acima dos limites legais, não guarda relação alguma com a apuração do resultado *superavit/deficit* financeiro, bem como do disposto no art. 42 da LRF, não sendo, portanto, considerado na análise realizada pela instrução.

Quanto à contratação de servidores sem o devido estudo de impacto, por força de uma Ação Civil Pública, o jurisdicionado alega que a referida contratação resultou em um aumento de despesa com pessoal na ordem de R\$22.993.956,20, do 1º quadrimestre de 2013 ao 2º quadrimestre de 2016. Entretanto, o recorrente não comprova de forma objetiva, por

meio de documentação pertinente, que foram as despesas decorrentes dessas contratações que impactaram no aumento dos gastos com pessoal apontado.

Vale reforçar este ponto: não obstante a obrigação de convocar concursados confirmada em decisão judicial - Processo nº 0002518-26-2013.8.19.0026 - 2ª Vara de Itaperuna) prolatada em 19/06/16 (fls.3.287/3.290), elevando-se os gastos com pessoal em R\$ 22.993.956,20, conforme sugerido pelo defendente, verifica-se que tais despesas não tiveram um impacto a ponto de comprometer limite dos gastos com pessoal previsto na a Lei de Responsabilidade Fiscal, inclusive, retornando praticamente ao patamar de 2012, exercício este referente ao último ano de mandato de seu antecessor, senão vejamos:

2012	2013	2014	2015	2016
37,37%	46,21%	41,54%	40,95%	37,67%

Deve, ainda, ficar claro que o referido julgado, ao esquadrihar os recursos financeiros para dar posse os candidatos aprovados no concurso público, desmistifica a tese do jurisdicionado, conforme a seguir:

(...)

Por fim, neste aspecto, resta prejudicada a tese do Município, de falta de recursos financeiros para dar posse aos candidatos aprovados no concurso público em referência, uma vez que contratou servidores para preenchimento dos mesmos cargos oferecidos, mediante contratação temporária, suportando despesas com pessoal.

(...)

Temos ainda que restou comprovado nos autos que o Município de Itaperuna, mesmo durante a vigência do concurso público realizado, passou a contratar profissionais para os cargos oferecidos no certame público, inclusive os aprovados no certame público, em número muito maior que as vagas oferecidas. (grifos meus)

(...)

Merece menção, ainda, que durante o seu mandato (2013/2016), chegou a elevar o déficit financeiro para R\$ 32.423.321,89, no exercício de 2015, razões pelas quais compartilho do entendimento do corpo técnico e do Ministério Público Especial ao não acolher as razões de defesa do jurisdicionado.

Há de observar, por último, a emissão de alerta nos exercícios anteriores, (2014 e 2015), nas respectivas prestações de contas de governo, informando ao gestor que a persistência de déficits até o final de seu mandato, direcionaria o Tribunal a se pronunciar

pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas. **Dessa forma, dado que cálculos indicam a persistência de déficit financeiro, a irregularidade foi mantida.**

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

<b>EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS</b>				
<b>Gestão anterior</b>	<b>Gestão atual</b>			
<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>
<b>-19.166.051,59</b>	<b>16.886.008,02</b>	<b>-14.704.406,85</b>	<b>-32.423.321,89</b>	<b>-14.378.622,57</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16 e quadro anterior.

### 1.3 – Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

#### 1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

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

<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>
Variações patrimoniais aumentativas	378.276.136,12
Variações patrimoniais diminutivas	349.352.369,21
<b>Resultado patrimonial de 2016 - Superavit</b>	<b>28.923.766,91</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado às fls. 304/305.

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

<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2015)	160.212.945,33
Resultado patrimonial de 2016 - Superavit	28.923.766,91
(+) Ajustes de exercícios anteriores	17.824.338,81
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2016</b>	<b>206.961.051,05</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2016</b>	<b>189.009.511,16</b>
<b>Diferença</b>	<b>17.951.539,89</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16, quadro anterior Balanço Patrimonial Consolidado às fls. 301/303.

Tal fato será objeto de **impropriedade e determinação** no meu voto.

### 1.3.2 - Dívida Ativa

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

<b>DÍVIDA ATIVA</b>		
<b>Saldo do exercício anterior - 2015 (A)</b> R\$	<b>Saldo atual - 2016 (B)</b> R\$	<b>Variação %</b> C = B/A
61.579.601,44	89.951.439,03	46,07%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16 e Demonstrativo às fls. 665/695.

<b>DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA</b>		
<b>Saldo do exercício anterior - 2015 (A)</b> R\$	<b>Valor arrecadado em 2016 (B)</b> R\$	<b>EM %</b> C = B/A
61.579.601,44	3.565.361,04	<b>5,79%</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187.

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

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 1179/1180.

## 1.4 - Aspectos Relevantes

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

### 1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta anexado às fls. 1.181/1.220. Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.2.074).

O Ministério Público de Contas, às fls.2.147/2.148, aduziu sua manifestação acerca do sistema de controle interno municipal, da qual extraio a seguinte passagem:

Deve ser observado que o Corpo Técnico reservou o tópico 08 do Relatório (fl. 2073) para tratar do RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, onde fez a abordagem do arcabouço jurídico que define a missão constitucional e legal deste Órgão.

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

Por fim, concluiu que *“o chefe do órgão de controle interno deverá ser **comunicado**, quanto à conclusão da análise das contas, para que o mesmo tome ciência do exame realizado, adotando as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram estas medidas”.*

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

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

No Relatório juntado às fls. 1181/1220 o Secretário Municipal de Controle Geral OPINA pelo Parecer Favorável à aprovação das Contas.

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

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

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

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

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

#### 1.4.2 – Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

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

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	13.381.351,10
Despesas previdenciárias	104.836,10
<b>Superavit</b>	<b>13.276.515,00</b>

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 – Proc. TCE n.º 205.224-6/17.

O *Parquet*, em sua análise sobre o tópico (fls.2.138/2.142), manifestou entendimento divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir:

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

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

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

Além do mais, constatada irregularidade do RPPS pelo Ministério da Previdência Social, a quem compete à orientação, supervisão e o acompanhamento do regime próprio previdenciário, nos termos do artigo 9º, inciso I da Lei Federal 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 - 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).*

Desse modo, eventuais irregularidades no RPPS, por ação ou omissão do Poder Executivo, cuja responsabilidade não possa ser atribuída exclusivamente aos dirigentes da Unidade Gestora, devem, necessariamente, repercutir no parecer prévio das contas de governo, **como já acontece nas Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.**



O Decreto Federal n° 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 n° 204/08 e tem por objetivo atestar o cumprimento, pelos entes federativos, dos critérios e exigências estabelecidos na legislação, assim como dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específica do MPS.

O acompanhamento e supervisão dos RPPS são realizados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS, por meio das informações enviadas pelos entes para o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e por auditoria direta e indireta, nos termos da Portaria MPS n° 204/08.

Constatei, no site *www.previdencia.gov.br*, que o último Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (n° 985843 -124648), emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Itaperuna, data de 28.07.2014, estando com sua validade vencida desde 24.01.2015.

**CRPs emitidos para: Itaperuna**

Regime:  
Próprio

Emissão	Validade	Cancelamento	Observação	Decisão Judicial	Visualizar
28/07/2014 13:25:49	24/01/2015			Não	
12/01/2014 07:59:34	11/07/2014			Não	

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

**EXTRATO EXTERNO DE IRREGULARIDADE DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS**

**Município de Itaperuna - RJ**

Último CRP: N° 985843-124648, emitido em 28/07/2014, esteve vigente até 24/01/2015..

**Regime Vigente :** Próprio

Critério	Situação	Informações	Fundamentação Legal
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento a partir de 2017	Irregular	- Exigido desde 01/07/2017	Lei n°9.717/98,art. 9°,PU;Port.n°204/08,art. 5°,XVI,“d”, art.10, §§2°e8°;Port. 402/08, art.22
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo	Irregular	- 4 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2014 - Periodicidade: bimestral	Lei 9717/98,art.1°;II; Port.204/08,art.5°,I e XVI,“h”,§ 6°,II,arts.7°,8°,10,§8°; Port.402/08, art.6°

Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento à SPPS	Irregular	- 4 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2014 - Periodicidade: bimestral	Lei 9717/98, art.9º, par. ún.; Port.204/08, art.5º, XVI, "h", § 6º, II, arts.7º,8º,10,§8º; Port.402/08, art.6
Demonstrativos Contábeis	Irregular	- Exigido desde 01/05/2008	Lei nº 9.717/98, art. 1º, caput; Port. nº 204/08, art.5º, XVI, "f"; Port. nº 402/08, arts. 16 e 17

Em que pese o resultado superavitário financeiro previdenciário evidenciado (R\$ 13.276.515,00), o fato de o Ministério da Previdência Social não ter emitido CRP desde 28.07.2014 é prova cabal da gestão temerária que vem sendo empreendida na previdência do município de Itaperuna, com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e demais normas regulamentadoras do sistema. Tal conduta depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a higidez do regime.

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

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

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

Assim, na conclusão deste parecer será proposta ao Plenário desta Corte a declaração da situação irregular do RPPS perante o MPS como item de **Irregularidade e Determinação nº 04**, bem como seja determinado à Secretaria-Geral de Controle Externo a adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas, ressaltando que esta verificação já é feita nas contas de governo do Estado.

O corpo instrutivo, considerando o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **irregularidade nº4 (acrescentada pelo MPE)**, assim se manifestou (fl.2.292/2.292-verso):

**Razões de Defesa:**

Esclarece que a Lei Municipal nº 782/2017 dispõe sobre parcelamento de débitos do Município de Itaperuna com seu regime próprio e autoriza o parcelamento em até 194 prestações mensais das competência [sic] vencidas até 30 de abril de 2017. Com esta lei, tornou-se regular a gestão dos recursos obrigatórios que deveriam ser repassados ao Fundo de Previdência.



Ademais, o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos do exercício de 2016 onde resta evidenciado um superávit na ordem de R\$13.276.515,00, comprovando que mesmo com a falta de repasse de alguns meses em face a crise financeira, foi cumprida a exigência da Lei Federal nº 9717/98 que é garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

**Análise:**

Trata-se de Irregularidade acrescida pelo douto Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, em seu parecer de fls. 1748/1802.

Fundamentando sua proposição, o *Parquet* traça breve panorama em que demonstra a relevância do tema, vez que, em caso de insolvência do sistema, além de severos prejuízos aos segurados, restará para a Fazenda Pública o ônus de arcar com os pagamentos dos benefícios, prejudicando as finanças do ente como um todo.

Muito embora reconheça a complexidade da análise, o MPE assevera que a matéria deveria ser tratada com maior profundidade nas Contas de Governo, “*pela materialidade, relevância e risco da função de governo Previdência Social*” (fl. 1778).

Requer, o douto *Parquet*, que a Secretaria Geral de Controle Externo promova às medidas necessárias para o aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de Contas de Governo municipais.

Embora as questões levantadas pelo douto *Parquet* em seu parecer, demonstram, de forma inequívoca, a necessidade de que se faça uma análise criteriosa da situação financeira e atuarial do RPPS de Itaperuna, em face da amplitude, operacionalização e elevado grau de detalhamento que requer a matéria, será mantida a proposição original deste Corpo Instrutivo, reiterando-se a Improriedade e Determinação sugeridas.

Da mesma forma, o Ministério Público Especial também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para a mesma **irregularidade**. Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls.2.307/2.310):

Encerrada a transcrição do exame efetuado pelo Corpo Técnico, o Parquet Especial registra que a irregularidade observada no Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, do município de Itaperuna, e descrita no Parecer Ministerial, é resultante da análise realizada com base na documentação que integra o presente processo e nas informações disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Previdência Social - MPS.

Objetivamente, as informações examinadas revelaram que o Regime de Previdência de Itaperuna encontrava-se em situação irregular no exercício de 2016, haja vista que a última emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, ocorreu em 28.07.2014 com validade até 24.01.2015, ou seja, o certificado emitido encontra-se vencido há mais de 2 (dois) anos.

A não emissão de CRP, após 24.01.2015, denota que o ente federativo descumpriu critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.

Amparado pelo princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, o jurisdicionado em suas razões de defesa encaminhadas (fl. 2214) apresenta em síntese os seguintes argumentos:

- a Lei Municipal nº 782/2017 dispõe sobre o parcelamento de débitos do município de Itaperuna com seu RPPS e autoriza o parcelamento em até 194 prestações mensais das competências vencidas até 30 de abril de 2017;

- o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias evidencia superávit na ordem de R\$13.276.515,00 restando comprovado que mesmo com a falta dos repasses foi cumprida a exigência da Lei Federal nº 9.717/98.

De início, observa-se que as razões de defesa se fizeram acompanhar tão somente de cópia da Lei Municipal nº 782/2017 que visava o parcelamento de débitos da Prefeitura com o RPPS, consoante documento às fls. 2264 a 2265.

Apesar de informar a existência de débitos parcelados pelo município, o jurisdicionado não trouxe em suas razões a correlação destes fatos com a não emissão do CRP de forma regular.

Cabe ao Prefeito Municipal, no âmbito do processo de Contas de Governo, a responsabilidade de demonstrar o cumprimento dos mandamentos constitucionais e infraconstitucionais no decorrer de sua gestão como Chefe do Poder Executivo Municipal.

O Parquet de Contas registra que o Certificado de Regularidade Previdenciária é o documento que atesta a regularidade do regime de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos de um Estado ou Município, indicando a sua observância às normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos segurados, sendo que sua não emissão de forma regular caracteriza irregularidade grave e implica em prejuízo, uma vez que coloca em risco a atividade finalística do ente.

Dever ser enfatizado, ainda, que a ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária impede, não só o Fundo de Previdência, mas também o município de receber os benefícios descritos no art. 7º da Lei Federal nº 9.717/98 e art. 4º da Portaria MPS nº 204/2008, vejamos:

**Lei Federal nº 9.717/98:**

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 no 9.796, de 5 de maio de 1999.

**Portaria MPS nº 204/2008**

*Art. 4º O CRP será exigido nos seguintes casos:*

I - realização de transferências voluntárias de recursos pela União;

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

III - liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais; e

IV - pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de o Previdência Social - RGPS, em razão do disposto na [Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999](#).

As razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado não afastaram a Irregularidade apontada por este Ministério Público de Contas em seu parecer ministerial, uma vez que o RPPS do município de Itaperuna permaneceu ao longo de todo o exercício de 2016 sem o referido Certificado de Regularidade

Previdenciária demonstrando haver o descumprimento da Lei Federal n° 9.717/98.

Assim, será mantida a proposta de Irregularidade observada na gestão do regime próprio de previdência social de Itaperuna.

Em terceira oportunidade, o jurisdicionado cadastrou no Tribunal, sob o n° TCE-RJ 5.906-2/18 (fls.3.270/4.549), razões de defesa complementares, que foram examinados pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo, a seguir, a manifestação da instrução (fl. 4.554):

Quanto a irregularidade apontada pelo Ministério Público Especial, o Jurisdicionado não apresentou razões de defesa, permanecendo a análise levada a efeito às fls. 2292/ 2292v.

O Ministério Público Especial acompanhou a conclusão apresentada pela instância técnica, todavia mantendo a fundamentação de que tal ação gera uma irregularidade.

O jurisdicionado aduz em sua defesa a existência Lei Municipal n° 782/2017 (que dispõe sobre o parcelamento de débitos do Município de Itaperuna com seu regime próprio e autoriza o parcelamento em até 194 prestações mensais das competências vencidas até 30 de abril de 2017), por meio da qual teria se regularizado a gestão dos recursos obrigatórios que deveriam ser repassados ao Fundo de Previdência.

Acrescenta, ainda, que o regime previdenciário do Município de Itaperuna registrou, em 2016, um resultado orçamentário superavitário na ordem R\$ 13.276.515,00, o qual garantiria o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

Todavia, considerando as informações trazidas pelo *Parquet* de Contas, as quais revelam que o último Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Itaperuna, data de 28/07/2014, estando com sua validade vencida desde 25/01/15, e, ainda, considerando o extenso rol de irregularidades contido no "Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários", referente ao município, **alinho-me à posição quanto à irregularidade apontada.**

É mister frisar que essa irregularidade - apontada exclusivamente pelo Ministério Público Especial -, não compôs o escopo das razões de defesa remanescentes juntadas pelo jurisdicionado, permanecendo a análise levado a efeito às fls. 2292/ 2292v.

## 2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Como de conhecimento convencional, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos. A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável.

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

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
<b>(A) Receitas Correntes</b>	<b>287.570.875,02</b>
Receita Tributária	28.263.489,24
Receita de Contribuições	7.737.313,40
Receita Patrimonial	7.547.513,52
Receita Agropecuária	-
Receita Industrial	-
Receita de Serviços	6.860,00
Transferências Correntes	239.766.847,39
Outras Receitas Correntes	4.248.851,47
<b>(B) Deduções</b>	<b>20.820.132,15</b>
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	3.443.060,43
Compensação Financ. entre Reg. Previd	-
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	17.377.071,72
<b>(C) Receita Corrente Líquida (A-B)</b>	<b>266.750.742,87</b>
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	266.750.742,90
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	-0,03

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187.

**Nota:** nas receitas já constam as devidas deduções.

### 2.1 - Dívida Pública

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

#### 2.1.1 - Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no relatório de gestão fiscal, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente

líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%, assim:

Especificação	2015		2016	
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	-477.708,30	1.721.941,00	2.066.941,40	2.524.147,00
Valor da dívida consolidada líquida	-32.102.201,80	-24.683.872,10	-18.191.784,70	-7.752.361,40
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-12,43%	-9,56%	-7,27%	-2,91%

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

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo (fl.2.044/2.044-verso) verificou não terem sido contratadas operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2016.

### 2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Itaperuna foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 2.045, conforme a seguir:

Descrição	2015				2016					
	1º quadr.		3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	42,79%	41,07%	105.770.476,20	40,95%	103.606.515,40	40,19%	107.556.656,20	42,96%	100.494.026,20	37,67%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16, e processos TCE-RJ n.ºs 812.877-6/16, 827.144-4/16 e 205.225-0/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

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

## 2.3 - Gastos com Educação

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

### 2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

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

Prosseguindo, a instrução teceu considerações sobre proposta para alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cujos principais trechos apresento a seguir (fls.905/906-verso):

Preliminarmente à análise dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, cumpre registrar que a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, e operacionalizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE, sistema eletrônico do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), consideram, no que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos de impostos e transferências de impostos na educação, as despesas liquidadas e os restos a pagar não-processados com disponibilidade de caixa relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB.

No entanto, esta Corte de Contas vem realizando a análise do cumprimento do limite mínimo para gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, considerando na base de cálculo o total das despesas empenhadas no exercício, custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos, acrescidas do valor referente à contribuição para a formação do FUNDEB.

Em relação à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, verifica-se que a STN/SIOPE realiza a apuração do acréscimo ou decréscimo nas transferências dos recursos do fundo (perda/ganho), o qual representa a diferença entre a parcela das transferências para o FUNDEB e o valor efetivamente recebido do referido fundo, e, caso o ente tenha recebido recursos acima do que contribuiu para a formação do fundo, este montante não é considerado para fins de limite. Ao contrário, caso o ente tenha recebido menos recursos do que contribuiu, o montante referente à "perda" é considerado como gastos em educação para fins de limite.

(...)

Registre-se, ainda, que a metodologia de cálculo para apuração do limite mínimo constitucional de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 141/12, utiliza as despesas liquidadas e as despesas não liquidadas até o limite da disponibilidade de caixa relativas a impostos e transferências de impostos.

Assim, em face das atuais regras para a análise dos limites mínimos constitucionais para os gastos na área de saúde e da metodologia que já vem sendo aplicada pela STN/SIOPE quanto à apuração dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, faz-se necessária a alteração da metodologia atualmente aplicada por esta Corte de Contas no exame dos gastos com educação, de modo a buscar a adequação de nossas análises aos novos conceitos, bem como garantir ao jurisdicionado a igualdade de apuração dos limites mínimos constitucionais, aplicando a mesma metodologia para os gastos em educação e saúde.

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

Neste sentido, será sugerido ao final desta instrução que o Plenário desta Corte promova Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente a efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Em seu exame da matéria, o Órgão Ministerial discordou do prazo sugerido pelo corpo instrutivo (a partir da prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020) para a verificação, por parte do Tribunal, da adoção, pelos jurisdicionados, da nova metodologia para a apuração de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino (excerto de fls.2.127/2.129):

(...)

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

Ressalta, no entanto, que tal mudança na metodologia até então aplicada por esta Corte deve ser levada a efeito em prazo que permita ao

município adequar seus gastos ao novo método a ser utilizado, de forma a não prejudicar os orçamentos já devidamente planejados.

Por fim, propõe que o Plenário desta Corte promova Comunicação aos jurisdicionados, informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

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

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

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

Neste contexto, o Órgão Ministerial não verifica óbice à mudança proposta pelo d. Corpo Técnico. Entende, entretanto, com as devidas vênias, que a metodologia deverá ser aplicada na verificação do cumprimento do limite constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino a partir da Prestação de Contas de Governo de Municípios do exercício de 2018, a ser encaminhada a este Tribunal no ano de 2019, visto que estas informações são disponibilizadas pelos municípios e inseridas no SIOPE, cuja metodologia foi estabelecida pelas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

Conforme bem explicitado, esta Corte de Contas vem realizando a análise do cumprimento do limite mínimo para gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, considerando, na base de cálculo, o total das despesas empenhadas no exercício, custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos, acrescidas do valor referente à contribuição das receitas para a formação do FUNDEB.

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



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

Feitas essas considerações, constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2016 (fl.2.053):

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

<b>FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS</b>		
<b>Modalidades de Ensino</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Valor - R\$</b>
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental <b>(A)</b>	18.119.967,73
Educação infantil	365 - Ensino infantil <b>(B)</b>	-
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos <b>(C)</b>	-
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial <b>(D)</b>	-
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração <b>(E)</b>	-
	306 - Alimentação <b>(F)</b>	1.184.528,04
	Demais subfunções <b>(G)</b>	-
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	<b>(H)</b>	-
<b>(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )</b>		<b>19.304.495,77</b>
<b>(J) Valor repassado ao FUNDEB</b>		<b>17.377.071,72</b>
<b>(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )</b>		<b>36.681.567,49</b>
<b>(L) Dedução do SIGFIS/BO</b>		<b>0,00</b>
<b>(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores</b>		<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )</b>		<b>36.681.567,49</b>
<b>(O) Receita resultante de impostos</b>		<b>119.819.787,55</b>
<b>(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>		<b>30,61%</b>

Fonte: Quadro C.1 às fls. 700, demonstrativo contábil às fls. 701/705, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187, cancelamento de restos a pagar às fls. 744/745 e planilha SIGFIS de fls. 1982/1991.

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

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, o município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo aplicado 30,61% destes recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino. (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências).

Outrossim, observa-se que o município também **cumpriu** o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 238 da Lei Orgânica Municipal, uma vez que este é idêntico ao que prevê a Constituição Federal.

Ainda com relação à aferição dos gastos em educação, o corpo instrutivo verificou as seguintes inconsistências:

- a) o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS diverge do valor registrado contabilmente na função 12 – educação, conforme demonstrado (**Impropriedade e Determinação n.º 7**):

Descrição	Valor –R\$
SIGFIS	66.356.191,93
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	66.363.191,93
<b>Diferença</b>	<b>-7.000,00</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 169/175 e planilha SIGFIS de fls. 1982/1991.

- b) na análise da adequação das despesas com educação aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, foram identificados gastos que não pertencem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00 (**Impropriedade e Determinação n.º 8**):

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
01/04/2016	395	RELATIVO A PARTE DA CONTRIBUICAO PATRONAL MES NOVEMBRO/15 (FUNDEB) CONF. OF/DP/491/2015, PROCESSO DE EMPENHO 23637/2015 CEF AG. 0182-6 C/ 325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	130.911,01
01/04/2016	392	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES AGOSTO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/370/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.18314/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	184.579,40
01/04/2016	391	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES JULHO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/319/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.15914/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	185.453,10
01/04/2016	390	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES MAIO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/227/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.11362/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	178.789,36
01/04/2016	394	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES OUTUBRO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/460/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.21911/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	182.073,84
01/04/2016	393	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES SETEMBRO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/410/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.20323/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	187.277,82
06/05/2016	490	REF PAGTO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA NOS PROPRIOS	AMPLA-CIA.ELETRECIDADE	361	FUNDEB	27.315,14

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
		MUNICIPAIS DO MES 12/2015, AGRUPAMENTO 302906. CONF. OF/SEMED/N.041/2016, PROCESSO N. 1471/2016. CEF. AG.0182-6 C/325-5	DO EST.DO RIO JANEIRO			
<b>TOTAL</b>						<b>1.076.399,67</b>

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 1982/1991.

- d) o Município de Itaperuna não atingiu as metas previstas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, nas etapas referentes à 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano:

RESULTADOS DO IDEB - 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,5	5,9	93,00%	63ª	4,8	5,7	84,00%	42ª

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

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

### 2.3.2 – FUNDEB

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

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

Verifica-se, na prestação de contas de governo do exercício de 2015, Processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16, que não houve determinação para devolução de recursos ao FUNDEB.

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

O parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal n° 11.494/2007 determina que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre

do ano seguinte do recebimento dos recursos. Para que seja possível tal aplicação, há a necessidade da abertura de um crédito adicional ao orçamento. Esse crédito tem como fonte de recurso o superávit financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta à fl. 2.056/2.056-verso, assim:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2015 um *superavit* financeiro de R\$1.069.169,59, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

Registra-se, ainda, que o valor de R\$1.069.169,59 foi utilizado no exercício de 2016, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme decreto n.º 4879 (fls. 1393v), de acordo, portanto, com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do FUNDEB	31.392.990,22
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	17.377.071,72
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>14.015.918,50</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187.

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

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	31.392.990,22
Aplicação financeira	227.724,25
Complementação financeira da União	0,00
<b>Total das Receitas do FUNDEB</b>	<b>31.620.714,47</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187.

##### d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte

do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita.

O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 2.056-verso):

<b>CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB</b>			
<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>	<b>Valor - R\$</b>
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			31.392.990,22
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			227.724,25
<b>(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)</b>			<b>31.620.714,47</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		32.744.283,78	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		1.069.169,59	
(F) Despesas não consideradas		54.399,72	
i. Exercício anterior	7.230,08		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	47.169,64		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
<b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F - G - H)</b>			<b>31.620.714,47</b>
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187, Quadro C.1 às fls. 700, demonstrativo às fls. 706/707, cancelamento de RP, fls. 1003/1004, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16 e planilha SIGFIS de fls. 1982/1991.

**Nota 1 - (item F.i - Exercício Anterior):** Foram identificadas despesas no montante de R\$1.076.399,67, que não pertencem ao exercício de 2016, conforme evidenciado no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS e tratado no item 4.2 do Capítulo VI deste relatório, contudo foram excluídas do cálculo das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB, apenas o montante de R\$7.230,08, não suportado pelo superávit financeiro do FUNDEB no exercício anterior.

**Nota 2 - (item F.iii - Outras despesas):** Referem-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do FUNDEB e custeadas com recursos de outras fontes.

**Nota 3:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$1.052.051,91), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

Como se observa, o município utilizou, neste exercício, 100,00% dos recursos do FUNDEB de 2016, nada restando a empenhar, em observância ao § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos desse fundo serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

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

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

<b>PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO</b>	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	28.044.977,95
(B) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores -	0,00

magistério	
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>28.044.977,95</b>
<b>(E) Recursos recebidos do FUNDEB</b>	31.392.990,22
<b>(F) Aplicações financeiras do FUNDEB</b>	227.724,25
<b>(G) Complementação de recurso da União</b>	0,00
<b>(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)</b>	<b>31.620.714,47</b>
<b>(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>88,69%</b>

Fonte: Quadro D.1, fls. 1620, demonstrativo contábil de fls. 1617/1619 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187.

Assim, **foi cumprido o disposto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/2007**, uma vez terem sido aplicados 88,69% dos recursos totais anuais do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

### d.3) Movimentação financeira

A movimentação dos recursos do fundo em 2016 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.2.057-verso):

<b>FUNDEB</b>		
<b>Movimentação financeira</b>		<b>Valor - R\$</b>
<b>I</b>	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015)	3.186.087,58
<b>Entradas</b>		
<b>II</b>	Recursos recebidos do FUNDEB	31.392.990,22
<b>III</b>	Receitas de aplicações financeiras	227.724,25
<b>IV</b>	Créditos referentes a consignações	5.826.179,02
<b>V</b>	Outros créditos	113.255,98
<b>VI</b>	<b>Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)</b>	<b>40.746.237,05</b>
<b>Saídas</b>		
<b>VII</b>	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do FUNDEB	32.618.248,32
<b>VIII</b>	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do FUNDEB	1.064.866,08
<b>IX</b>	Consignações pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB	5.877.584,82
<b>X</b>	Outros débitos	0,00
<b>XI</b>	<b>Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)</b>	<b>39.560.699,22</b>
<b>XII</b>	<b>Saldo financeiro apurado (VI-XI)</b>	<b>1.185.537,83</b>
<b>XIII</b>	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	1.185.468,00
<b>XIV</b>	<b>Diferença apurada (XII-XIII)</b>	<b>69,83</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16, Quadro C.3, fls. 724, Quadro D.3, fls. 976, demonstrativos contábeis, fls. 730/731 e 977/980, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187, conciliações bancárias às fls. 756, 763, 766/767 e 774.

**Nota 1:** outros créditos referem-se a suplementações para despesas com pessoal, conforme verificado às fls. 993.

**Nota 2:** entende-se como imaterial a diferença apurada no item XIV, de R\$69,83.

Acerca do saldo financeiro, o corpo técnico assim se manifestou (fls.2.057-verso/2.058):

Ressalte-se que foi verificado na conciliação bancária de fls. 766/767, o registro de vários débitos não contabilizados do exercício anterior, conforme demonstrado:

<b>DÉBITOS NÃO CONTABILIZADOS</b>		
<b>Data</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>
30/03/2015	Pagamento indevido	163,35
23/06/2015	Pagamento indevido	339,54

23/06/2015	Pagamento indevido	180,00
23/06/2015	Pagamento indevido	134,70
23/06/2015	Pagamento indevido	283,94
23/06/2015	Pagamento indevido	169,20
23/06/2015	Pagamento indevido	110,06
23/06/2015	Pagamento indevido	88,14
23/06/2015	Pagamento indevido	240,73
23/06/2015	Pagamento indevido	149,29
<b>Total</b>		<b>5.623,94</b>

Observa-se que o município não procedeu à devida regularização dos débitos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do MCASP, Portaria STN n° 700/2014, da Resolução CFC n°. 1.282/10, que fazem menção ao princípio da oportunidade, e da NBCT 16.5, aprovada pela Resolução CFC n°. 1.128/08, que faz menção ao princípio da tempestividade, sendo ambos, base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio público da entidade pública.

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

#### e) Resultado financeiro para 2017

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fls. 914-verso, que reproduzo, juntamente com os comentários da instrução:

<b>RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2017</b>	
<b>Descrição</b>	<b>Valor - R\$</b>
<b>Superavit financeiro do FUNDEB no exercício de 2015</b>	<b>1.069.169,59</b>
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2016	31.392.990,22
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2016	227.724,25
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2016	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016	1.052.051,91
<b>= Total de recursos financeiros em 2016</b>	<b>33.741.935,97</b>
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2016	32.744.283,78
<b>= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2016</b>	<b>997.652,19</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 235.132-1/16, anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187, Quadro C.1, fls. 700, Quadro D.3, fls. 976, demonstrativos contábeis, fls. 730/731 e 977/980 e cancelamentos de passivos, fls. 1003/1004.

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior - R\$997.652,19 diverge do valor registrado pelo município no *Balancete* - R\$1.059.432,54 (fls. 750), apontando uma diferença no montante de R\$61.780,35.

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

O saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura registra um valor superior ao apurado na presente instrução, cabendo registrar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2017 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

Cabe ainda destacar que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fls. 1634) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu pela aprovação com ressalvas, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

Oportunamente, observa-se que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação - MEC, conforme consulta efetuada ao *site* daquele órgão (fls. 1994/1994v).

## 2.4 - Gastos com Saúde

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

A base de cálculo das receitas, para fins de aferição dos gastos mínimos com saúde, foi assim aferida (fl.2.061):

Receitas para apuração da aplicação em ASPS (Impostos e transferência de impostos)	Receita arrecadada R\$
(A) Receitas de impostos e transferências	119.819.787,55
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.387.467,36
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas</b> (base de cálculo da saúde) <b>(A - B - C)</b>	<b>117.432.320,19</b>

Fonte: quadro das receitas resultantes de impostos e transferências legais – item 4.4.1. da base de cálculo da receita; documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro de 2016, fls. 1999/2000.

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

O quadro a seguir demonstra o total de gastos com saúde no município em 2016, destacando aqueles custeados com os recursos previstos na Lei Complementar nº 141/12, para fins de aferição do cumprimento ou não dos gastos mínimos determinados nessa mesma norma (fl.2.062):

Descrição	Valor - R\$			
	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
<b>Despesas gerais com saúde</b>				
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>108.822.115,00</b>	<b>133.827.538,70</b>	<b>130.661.072,87</b>	<b>2.824.578,39</b>
Pessoal e Encargos Sociais	29.268.918,80	24.014.835,90	24.008.733,92	5.174,00
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	79.553.196,20	109.812.702,80	106.652.338,95	2.819.404,39
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>4.866.932,50</b>	<b>1.727.317,90</b>	<b>600.998,24</b>	<b>1.126.319,74</b>
Investimentos	4.866.932,50	1.727.317,90	600.998,24	1.126.319,74
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>113.689.047,50</b>	<b>135.554.856,60</b>	<b>131.262.071,11</b>	<b>3.950.898,13</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>			<b>135.212.969,24</b>	
<b>Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo</b>				
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>85.914.646,40</b>	<b>104.772.879,20</b>	<b>101.676.423,95</b>	<b>2.774.332,11</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	85.914.646,40	104.772.879,20	85.967.931,06	2.358.985,96
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Recursos	0,00	0,00	15.708.492,89	415.346,15
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.320.000,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa</b> (fonte impostos e transferências)	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>NA</b>	<b>1.176.566,02</b>
<b>(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>



<b>(K) Total (E+F+G+H+I+J)</b>	<b>85.914.646,40</b>	<b>104.772.879,20</b>	<b>102.996.423,95</b>	<b>3.950.898,13</b>
<b>(L) Total das despesas com saúde não computadas</b>			<b>106.947.322,08</b>	
<b>(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)</b>	<b>27.774.401,10</b>	<b>30.781.977,40</b>	<b>28.265.647,16</b>	<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite</b>			<b>28.265.647,16</b>	

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64- fls. 169/175, Quadro E.1 às fls. 1006, Quadro E.2 às fls. 1007, Quadro E.3 (balancete) às fls. 1062, demonstrativos contábeis às fls. 1008/1061; previsão inicial e atualizada: base de dados do SIGFIS 6º bimestre de 2016 às fls. 2001, cancelamento de RP às fls. 1063/1064 (fonte 111 – Impostos/transferências de Impostos).

**Nota 1:** Na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item '5.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12' deste capítulo.

**Nota 2:** embora tenha ocorrido, no exercício de 2016, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$279.051,53 (fls. 1063/1064) o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

**Nota 3:** o município inscreveu o montante de R\$1.176.566,02 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls.1062. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Além disso, a instrução assinalou que (fl.2.060 e 2.060-verso) foram identificadas despesas no montante de R\$ 1.320.000,00 que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, conforme a seguir:

- Gastos que não pertencem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
04/01/2016	5	REF. AO TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA ASSINADO ENTRE O MUNICIPIO/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE E A ENTIDADE. PROC. ADMINISTRATIVO:01221/2014	CONFERNANCIA SÃO JOSÉ DO AVAI	302	Impostos e Transferências de Impostos	494.400,00
21/06/2016	455	REFERENTE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ASSINADO ENTRE O MUNICIPIO/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE E A ENTIDADE, CONFORME PROCESSO ADMINISTRATIVO Nº 01221/2014	CONFERNANCIA SÃO JOSÉ DO AVAI	122	Impostos e Transferências de Impostos	200.000,00
27/09/2016	637	REFERENTE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ASSINADO ENTRE O MUNICIPIO/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E A ENTIDADE, CONFORME PROCESSO ADMINISTRATIVO 1221/2014.	CONFERNANCIA SÃO JOSÉ DO AVAI	302	Impostos e Transferências de Impostos	625.600,00
<b>TOTAL</b>						<b>1.320.000,00</b>

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 1995/1998.

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

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2016 com as receitas definidas na Lei Complementar n.º 141/12, tem-se (fl. 2.063):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	

(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	119.819.787,55
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.387.467,36
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>117.432.320,19</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos	28.265.647,16
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transferências de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>28.265.647,16</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>24,07%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187, Quadro E.1 às fls. 1006, Quadro E.2 às fls. 1007, Quadro E.3 (balancete) de fls. 1062, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro às fls. 1999/2000 e cancelamento de RP – fls. 1063/1064.

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

O Parquet de Contas acrescentou a seguinte manifestação sobre os critérios para o cálculo dos recursos mínimos a que se refere a Lei Complementar n° 141/12 (fls.2.131/2.134):

De acordo com os dados referendados no *Relatório* do Corpo Instrutivo, às fls. 2060-v/2061, 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 n° 141/12, foi de R\$ 117.432.320,19 no exercício de 2016.

A partir do referido montante, depreende-se que pelo menos R\$ 17.614.848,03 correspondentes ao percentual de 15% definidos na Lei Complementar, deveriam ser aplicados pelo Município de Itaperuna em ações e serviços públicos de saúde.

No exercício de 2016, consoante apurado no Relatório do Corpo Instrutivo (fls. 2063/2063-v), o total da aplicação do Município em ações e serviços públicos de saúde foi de R\$ 28.265.647,16, o que corresponde a 24,07% da receita líquida efetivamente arrecadada.

A partir do percentual apurado o Corpo Instrutivo observa que o Município de Itaperuna cumpriu a aplicação em ASPS do limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecida na legislação vigente.

Entretanto, pelo juízo deste *Parquet* de Contas, outros aspectos devem ser considerados na apuração do limite previsto na LC n° 141/12, consoante será demonstrado nos tópicos seguintes deste Parecer.

#### **4.3.3 Disponibilidade de caixa ao final do exercício 2016, consolidada no Fundo Municipal de Saúde.**

A Lei Complementar n° 141/12, em seu artigo 24, estabeleceu, para cálculo dos recursos mínimos a que se refere aquela Lei Complementar, que serão consideradas as despesas liquidadas e pagas no exercício e as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício, consolidadas no Fundo de Saúde.

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2016, com as assinaturas do Prefeito Municipal e dos responsáveis

pela Contabilidade e pelo Controle Interno do Município, fl. 1062, constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

<b>Ativo Financeiro</b>	<b>Passivo Financeiro</b>
Disponibilidades R\$ 134.120,95	DDO/Consignações – R\$ 5.220.130,26
	RP Processados 2016 - R\$ 346.853,35
	RP Processados Anos Anteriores – R\$ 1.142.440,63
	RP Não Processados 2016 - R\$ 1.176.566,02
	RP Não Processados Anos Anteriores - R\$ 149.654,23

Com base na tabela anterior, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde no valor de R\$ 134.120,95 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar processados do exercício de 2016.

Este *Parquet* de Contas entende que o artigo 24 da LC 141/12 determina que para considerar os **restos pagar no cálculo do limite constitucional deverá ser computado o montante que tenha lastro financeiro ao término do exercício com base na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde.**

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

<b>DESCRIÇÃO</b>	<b>Valor - R\$</b>
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	119.819.787,55
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.387.467,36
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>117.432.320,19</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	28.265.647,16
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	346.853,35
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)</b>	<b>27.918.793,81</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>23,77%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Com esta apuração, sem computar os restos a pagar processados de 2016 sem disponibilidade de caixa, verifica-se que o Município de Itaperuna cumpriu a aplicação em ASPS do limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos no exercício de 2016.

Com efeito, em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, vou me alinhar com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte quando do exame das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí, Processo TCE-RJ n° 206.010-0/17, relatado em sessão de 07/11/17, visto que a decisão do Tribunal acompanhou a sugestão do corpo instrutivo, no que diz respeito a computar restos a pagar processados mesmo sem disponibilidade de caixa. Conforme entendimento apresentado naquela sessão, os restos a pagar processados são

contemplados nos cálculos, independentemente da existência de lastro financeiro, prestigiando os gastos que já concorreram para o aperfeiçoamento das ações e serviços públicos de saúde realizadas no próprio exercício.

Da mesma forma, acompanharei também o corpo instrutivo, nos termos do voto anteriormente mencionado, ao não expurgar gastos geridos pela Prefeitura não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde neste exercício, sem prejuízo de **alertar** ao atual Prefeito de Volta Redonda quanto à necessidade de imediata adequação da aplicação dos recursos vinculados à saúde, os quais devem ser obrigatória e exclusivamente aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde, inclusive os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, em atendimento ao previsto no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, ressaltando que, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos do citado diploma legal.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, tanto pela instrução como pelo Ministério Público Especial, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar n° 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).**

Destacou a instrução (fls.2.063-verso), quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, o seguinte:

Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos quase que em sua integralidade pelo Fundo Municipal de Saúde, havendo uma despesa de pequena monta realizada pela Fundação Municipal de Desenvolvimento da Saúde, conforme demonstrado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	135.212.962,14
Gastos geridos pela Fundação Municipal de Desenvolvimento da Saúde	7,10
<b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016</b>	<b>135.212.969,24</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 169/175, Balanço Orçamentário do FMS às fls. 586 e Balanço Orçamentário da Fundação de Saúde às fls. 603.

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

Com efeito, a impropriedade ensejará a emissão de **alerta** quanto à necessidade urgente de adequação às normas legais, devendo as receitas vinculadas à saúde, inclusive o valor relativo aos impostos e transferência de impostos, serem aplicadas exclusivamente por meio do Fundo Municipal de Saúde, informando que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

O Ministério Público acrescentou a seguinte manifestação sobre a execução das despesas e da disponibilidade de caixa ao final do exercício de 2016 consolidada por meio do Fundo Municipal de Saúde (fl.2.135):

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

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

Por fim, o corpo técnico teceu as seguintes considerações acerca do parecer do Conselho Municipal de Saúde e das audiências públicas preconizadas na Lei Complementar n°141/12 (fls. 2.064):

O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer acostado às fls. 1689/1697, opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

O Executivo Municipal não realizou audiência pública, promovida pelo gestor do SUS, nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, em descumprimento ao disposto no §5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12. A afirmativa está amparada pela informação prestada às fls. 1699, cuja audiência não foi realizada por ausência de quórum.

O corpo instrutivo, considerando o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável para a impropriedade de n° 12, assim se manifestou (fl.2.293):

Conforme informação constante do relatório às fls. 2064, fundamentada na ata acostada às fls. 1699, cuja cópia também foi remetida às fls. 2098, não teria sido realizada audiência pública, nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, em descumprimento ao disposto no §5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Todavia, conforme documento encaminhado às fls. 2298/2300, em 14/11/2017 foi realizada apenas uma audiência para os três quadrimestres de 2016, contrariando a legislação vigente que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016.

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

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

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

O Município de Itaperuna possuía, em 2015<sup>9</sup>, 99.021 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Este limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

### **LIMITE PREVISTO – BASE DE CÁLCULO**

<b>RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	6.292.477,85
1112.04.00 - IRRF	4.383.417,28
1112.08.00 - ITBI	2.051.767,09
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	10.865.459,33
1120.00.00 - TAXAS	1.414.596,21
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	74,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	4.288.488,97
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00

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

1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	108.825,68
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	1.881.185,43
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	3.035.996,47
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>34.322.288,31</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	31.125.588,95
1721.01.05 - ITR	69.033,97
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	160.687,19
1722.01.01 - ICMS	47.252.349,83
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	7.043.912,27
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	0,00
1722.01.13 - CIDE	54.528,30
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>85.706.100,51</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>1.704.777,85</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>118.323.610,97</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>7,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>8.282.652,77</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 472/475)</b>	<b>0,00</b>
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2016 ( F + G )</b>	<b>8.282.652,77</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 às fls. 1152/1161 e Anexo 11 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 472/475

**Nota:** A dedução das contas de receitas consolida as seguintes deduções:

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

No quadro de fl. 2.066, que reproduzo a seguir, juntamente com os comentários da instrução, o corpo instrutivo demonstrou o repasse do Poder Executivo para a Câmara Municipal:

Verifica-se que o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, em função do disposto no artigo 29-A, §2º, inciso I da Constituição Federal, **foi respeitado**, uma vez que na análise levada a efeito na documentação às fls. 1162/1177, constata-se que houve a devolução, no exercício de 2016, ao Poder Executivo, do valor recebido acima do limite máximo permitido pelos incisos do artigo 29-A da CF, conforme demonstrado a seguir:

<b>R\$</b>			
<b>Limite de repasse permitido Art. 29-A</b>	<b>Repasse recebido (A)</b>	<b>Valor devolvido ao poder executivo (B)</b>	<b>Repasse apurado após devolução (C) = (A) – (B)</b>
8.282.652,77	9.586.848,01	2.042.766,05	7.544.081,96

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara às fls. 479 e documentação comprobatória da devolução de recursos à Prefeitura às fls. 1162/1177.

Ocorre que, revendo os valores envolvidos nesses cálculos, os quais se encontram nos documentos juntados às fls. 476/482, o corpo técnico verificou que lançou inadvertidamente na tabela anterior, a título de “Repasse Recebido (A)” a quantia referente ao que foi recebido no exercício de 2015 (R\$ 9.586.848,01) em vez do montante de R\$ 10.614.781,03, que é o valor total das transferências recebidas pela Câmara de Itaperuna no exercício de 2016, consoante o registro no balanço financeiro da Câmara, às fl.479.

Dessa forma, efetuou uma nova aferição do cumprimento do limite constitucional, nos termos do artigo 29-A, § 2º, inciso I, conforme a seguir demonstrado:

R\$				
Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse apurado após devolução (D) = (B) - (C)	Valor repassado a maior (E) = (D) - (A)
8.282.652,77	10.614.781,03	2.042.766,05	8.572.014,98	289.361,21

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara às fls. 479 e documentação comprobatória da devolução de recursos à Prefeitura às fls. 1162/1177.

Publicada pauta especial para apresentação de defesa quanto à irregularidade de apontada pelo corpo instrutivo, o jurisdicionado manteve-se inerte no sentido de contestar a apuração de repasse à maior para a Câmara Municipal, permanecendo, portanto, a análise levada a efeito às fls. 3218v/ 3220v.

Verifica-se, portanto, que o limite de repasse do Poder Executivo para o Poder Legislativo, em função do disposto no artigo 29-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal, **NÃO** foi respeitado, uma vez que, mesmo considerando a devolução ao Poder Executivo, no exercício de 2016, do montante de R\$ 2.042.766,05 (documentação comprobatória às fls. 1162/1177), constata-se que o Executivo Municipal repassou R\$ 289.361,21 acima do limite máximo permitido na Constituição Federal.

Tal fato será objeto de **irregularidade e determinação** no meu voto.

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

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2016, montava em R\$ 9.702.652,77 (fls. 477).

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele fixado na Carta Magna - R\$ 8.282.652,77.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, observa-se o atendimento da Constituição Federal, uma vez que na análise levada a efeito na documentação às fls.1162/1177, mesmo após a devolução, no exercício de 2016, ao Poder



Executivo, do valor recebido a maior, atendeu ao inciso artigo 29-A, §2º, inciso III, da Constituição Federal, a saber:

Limite de repasse permitido Art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Valor devolvido ao poder executivo (C)	Repasse apurado após devolução (D) = (B) - (C)	Valor repassado a maior (E) = (D) - (A)
8.282.652,77	10.614.781,03	2.042.766,05	8.572.014,98	289.362,21

## 2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties

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

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

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

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

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>8.507.261,84</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		-	

Compensação financeira de recursos minerais		-	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>8.507.261,84</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	8.225.222,99		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	-		
Participação especial	-		
Fundo especial do petróleo	282.038,85		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>0,00</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>191.281,66</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>8.698.543,50</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>8.896,54</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>8.707.440,04</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 178/187.

Ainda com relação às receitas de *royalties*, destacou o corpo instrutivo (fl.2.071-verso):

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187 e na declaração de fls. 1149, não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

(...)

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

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

(...)

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

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.2.072):

<b>DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES</b>		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>8.278.124,38</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	8.278.124,38	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>0,00</b>
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>8.278.124,38</b>

Fonte: Quadro F.1 às fls. 1136 e demonstrativo contábil às fls. 1138.

(...)

Como demonstrado no quadro, o município aplicou a totalidade dos recursos dos *royalties* em despesas correntes.

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

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.2.073):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
270.248.387,55	8.707.440,04	261.540.947,51	3,22%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 178/187.

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

### 3 - GESTÃO FISCAL

#### 3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 2.038:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	R\$
			Atendido OU Não atendido
Receitas	290.426.679,24	275.302.611,30	
Despesas	290.426.679,24	280.965.407,90	

Resultado primário	-3.380.306,30	-10.594.116,90	Não Atendido
Resultado nominal	-4.570.200,89	21.130.297,30	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-32.876.581,22	-7.752.361,40	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 1287, processo TCE-RJ n.º 205.224-6/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 205.225-0/17 - RGF 3º Quadrimestre/2016.

Constam ainda, à fl.2.038, os seguintes apontamentos, relativamente às metas fiscais do município:

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

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

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais, conforme constam das atas apresentadas às fls. 71/82 e 1576.

Entretanto, as mesmas ocorreram nos meses de maio, agosto e novembro, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro, maio e setembro.

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

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

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

*Art. 21. (...)*

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

Analisando a documentação apresentada nos autos, o corpo instrutivo destacou (fl.1.945-verso):

De acordo com a declaração subscrita pelo Diretor do Departamento de Pessoal da Prefeitura Municipal, apresentada às fls. 05, não foram expedidos atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.

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

Estabeleceram-se regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais destaco a disposta em seu artigo 42, que veda, nos dois últimos quadrimestres do exercício, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

- a) o município encaminhou intempestivamente as bases de dados relativas ao Módulo Término de Mandato, referentes às unidades gestoras apontadas à fl.2.068;
- b) no que se refere à análise efetuada na relação de contratos fornecida pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del. 248 deste Tribunal, o corpo instrutivo aduziu (fl.2.068-verso):

Foi apresentado, no relatório de Contratos, relativo aos contratos e seus aditivos vigentes independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, o valor total contratado de **R\$2.091.749,81** (Planilha: "Contratos Formalizados a partir de 01/05/2016" gravada na mídia digital - CD, fls. 2006), dos quais **R\$398.500,00** foram empenhados, sendo que nenhum montante foi considerado no cômputo do "total das obrigações contraídas" na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, em face da tipificação das despesas.

- c) quanto aos restos a pagar de empenhos emitidos após 01/05/16, o corpo instrutivo apontou que (fl.2.068-verso):

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

Foi apresentado, na planilha: "Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2016" (gravada na mídia digital - CD, fls. 2006), o valor total inscrito em RP Processado de **R\$1.226.142,18**, em RP não Processado foram inscritos **R\$6.514.540,80**, sendo o montante de **R\$3.742.808,16** considerado no cômputo do "total das obrigações contraídas" na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- d) com relação às despesas realizadas não inscritas em restos a pagar, o corpo instrutivo identificou que não houve registros de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar.
- e) respeito ao reconhecimento de dívida/confissão de dívidas assim se manifestou o corpo instrutivo (fl.2.069):

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

- f) as disponibilidades financeiras do município foram apresentadas pela instrução no quadro apresentado a seguir, onde a diferença entre os valores apresentados no SIGFIS e os contidos nas demonstrações contábeis (R\$ 6.435.158,38) foi objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 13:**

<b>DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	57.890.119,34
(B) Regime Próprio de Previdência	37.420.776,87
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	1.188.749,04
<b>(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)</b>	<b>19.280.593,43</b>
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 2006)	12.845.435,05
<b>(G) Diferença (E-F)</b>	<b>6.435.158,38</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 301/303, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1591/1594, 1601/1602 e 1615, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1607/1608, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1980/1981 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 2005.

- g) de modo semelhante, no quadro seguinte são apresentados os encargos e despesas compromissadas a pagar em 31/12/16, destacando-se a diferença de R\$ 20.385.459,88 entre os registros contábeis e os do SIGFIS, fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 14:**

<b>ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	47.789.151,15
(B) Regime Próprio de Previdência	0,00
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	1.308,61
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	3.742.808,16
<b>(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)</b>	<b>44.045.034,38</b>
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 2006)	23.659.574,50
<b>(H) Diferença (F-G)</b>	<b>20.385.459,88</b>

Fonte: Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 301/303, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1591/1594, 1601/1602 e 1615, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1607/1608, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1980/1981 e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 2005.

**Nota:** o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se aos valores dos restos a pagar do exercício registrados no Balanço Financeiro Consolidado (R\$17.326.063,24 – fls. 299/300), dos restos a pagar de exercícios anteriores consignados nos Quadros de Execução dos Restos a Pagar do Balanço Orçamentário Consolidado (R\$19.530.322,48 – fls. 298), dos valores restituíveis/consignações evidenciados no Relatório do Plano de Contas (R\$9.490.681,70 – fls. 2007), somado ao montante dos restos a pagar processados cancelados no exercício,

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

<b>Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016</b> <b>(A)</b>	<b>Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016</b> <b>(B)</b>	<b>Disponibilidade de Caixa 31/12/2016</b> <b>C = (A-B)</b>
19.280.593,43	44.045.034,38	-24.764.440,95
<b>Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016</b> <b>(C)</b>	<b>Total das Obrigações de Despesas Contraídas</b> <b>(D)</b>	<b>Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF</b> <b>E = (C-D)</b>
-24.764.440,95	3.742.808,16	<b>-28.507.249,11</b>

**Fonte:** item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 2005.

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

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		3.742.808,16	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 2006)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	-		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	3.742.808,16		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	-		
Dívidas Reconhecidas	-		

Após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a irregularidade referente ao não cumprimento do artigo 42 da LRF, o corpo instrutivo assim se manifestou (fl.2.290):

**Razões de Defesa:**

Após a reavaliação do déficit financeiro no item 1 de irregularidade, apresenta novos quadros às fls. 2199/2201.

**Análise:**

Em face à reavaliação dos resultados financeiros, promovemos nova análise do cumprimento do art. 42 da LRF.

Assim sendo, o corpo instrutivo realizou novo cálculo para apurar a suficiência ou insuficiência de caixa em 31/12/16, com as considerações registradas na análise da defesa, conforme a seguir transcrito (fl.2.291/2.291-verso):

(...)

**Dos Encargos e Despesas Compromissadas a pagar**

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

<b>ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	47.789.151,15
(B) Regime Próprio de Previdência	0,00
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	14.129.935,15
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	3.742.808,16
<b>(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)</b>	<b>29.916.407,84</b>
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 2006)	23.659.574,50
<b>(H) Diferença (F-G)</b>	<b>6.256.833,34</b>

Fonte: Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 301/303, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1591/1594, 1601/1602 e 1615, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1607/1608, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1980/1981 e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 2005.

**Nota:** o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se aos valores dos restos a pagar do exercício registrados no Balanço Financeiro Consolidado (R\$17.326.063,24 – fls. 299/300), dos restos a pagar de exercícios anteriores consignados nos Quadros de Execução dos Restos a Pagar do Balanço Orçamentário Consolidado (R\$19.530.322,48 – fls. 298), dos valores restituíveis/consignações evidenciados no Relatório do Plano de Contas (R\$9.490.681,70 – fls. 2007), somado ao montante dos restos a pagar processados cancelados no exercício, R\$1.442.083,73 (fls. 298), totalizando **R\$47.789.151,15**.

Como demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del.248. Dessa forma, será utilizado o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – R\$29.916.407,84, uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência no montante de R\$6.256.833,34, apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248, será objeto da **Ressalva e Determinação**.

Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema SIGFIS/Del.248, consignados na planilha: “Avaliação do art. 42” de fls. 2005 e gravadas em CD, fls. 2006, que apresenta o resumo da avaliação de todos os



dados considerados na análise do estabelecido artigo 42 da LRF, apurou-se o seguinte resultado:

<b>Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016</b> <b>(A)</b>	<b>Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016</b> <b>(B)</b>	<b>Disponibilidade de Caixa 31/12/2016</b> <b>C = (A-B)</b>
19.280.593,43	29.916.407,84	-10.635.814,41
<b>Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016</b> <b>(C)</b>	<b>Total das Obrigações de Despesas Contraídas</b> <b>(D)</b>	<b>Suficiência ou Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF</b> <b>E = (C-D)</b>
-10.635.814,41	3.742.808,16	<b>-14.378.622,57</b>

**Fonte:** item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 2005.

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

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		3.742.808,16	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls.2006)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	-		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	3.742.808,16		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	-		
Dívidas Reconhecidas	-		

Em uma terceira oportunidade, o jurisdicionado cadastrou no Tribunal, sob o nº TCE-RJ 5.906-2/18 (fls.3.270/4.549), razões de defesa complementares, que foram examinadas pelo corpo instrutivo (fls.4.552/4.553-verso) e Ministério Público Especial. Impende frisar mais uma vez que a reprodução da análise do corpo instrutivo, relativa a esta irregularidade, já consta do item **1.2 - Gestão Financeira** relativa ao déficit financeiro, quando foi analisada em conjunto.

Por esse motivo, entende o corpo instrutivo que, mesmo após os novos ajustes fundados nas razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, **não houve a observância do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 pelo Poder Executivo.**

No que diz respeito a essa questão, o Ministério Público Especial corrobora o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas, registrando, no entanto, a necessidade de se adotar o mesmo procedimento quando da apuração do resultado financeiro no sentido de acolher apenas a justificativa do passivo financeiro de recursos vinculados aos convênios no montante de R\$ 14.129.935,15, permanecendo os demais valores

levados a análise na instrução anterior. Sendo assim, chega-se a uma insuficiência de caixa na ordem de R\$ 14.378.622,57.

Quanto a essa irregularidade, posiciono-me em conformidade com o parecer do corpo instrutivo e do Órgão Ministerial.

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

---

#### 4 - RESUMO

---

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

- a) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$ 28.507.249,11, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- b) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 28.507.249,11;

- c) o município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 1.442.083,73 após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);
- d) não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

É importante registrar que após meticulosa análise o corpo instrutivo acrescentou, a sua análise anterior, a infração ao disposto no artigo 29-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal, em face do Poder Executivo ter repassado ao Poder Legislativo o montante de R\$ 289.362,21 acima do limite máximo constitucional permitido.

Após a publicação de 03 (três) pautas especiais e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manteve sua posição no sentido da emissão de parecer prévio contrário, sendo acompanhado pelo Ministério Público junto a esta Corte.

As irregularidades relativas à ocorrência de déficit financeiro, ao não cumprimento dos ditames do artigo 42 da LRF, em face da insuficiência de caixa apurada em 31/12/16 e à infração ao disposto no artigo 29-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal, ainda se mantiveram tanto na sugestão do corpo instrutivo quanto no parecer do Ministério Público Especial.

Quanto ao cancelamento de restos a pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 1.442.083,73; à não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na legislação, tais situações permaneceram comprovadas, o que levou o Ministério Público de Contas a consignar estas irregularidades unicamente em seu parecer.

Destaque-se que, em face das razões de defesa apresentadas, houve modificação nos valores inicialmente apurados para as irregularidades referentes ao déficit financeiro e à insuficiência de caixa. O déficit financeiro foi reduzido de R\$ 28.507.249,11 para

R\$ 14.378.622,57e a insuficiência de caixa teve queda de R\$ 28.507.249,11 para R\$ 14.378.622,57 (mesmo valor do déficit financeiro).

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	A abertura respeitou o limite definido na LOA
Resultado Orçamentário	Consolidado: deficitário em R\$ 5,7 milhões Sem o RPPS: deficitário em R\$ 18,9 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: superavitário em R\$ 10,1 milhões Sem RPPS, Câmara e convênios: deficitário em R\$ 14,4 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	-2,91%
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	37,67%
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	30,61%
Pagamento de Profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	88,69%
Aplicação dos Recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	100,00%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	24,07%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara <b>não</b> respeitou a legislação de regência.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência.
Artigo 42 da LRF	Insuficiência de caixa de R\$ 14,4 milhões

---

## 5 - CONCLUSÃO

---

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

**CONSIDERANDO** que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela

Emenda Constitucional n° 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

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

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

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

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

**CONSIDERANDO** a existência de devida autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais no período, conforme disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, tendo em vista as considerações contidas no item 1.1.1 deste voto;

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

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

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

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

**CONSIDERANDO** o extenso **rol de irregularidades** contido no “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários”, referente ao município, bem como o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Itaperuna, data de 28/07/2014, estando com sua validade vencida desde 25/01/15;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**VOTO:**

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

## **IRREGULARIDADES**

### **IRREGULARIDADE N.º 01**

- déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$ 14.378.622,57, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

**DETERMINAÇÃO N.º 01**

- observe o equilíbrio financeiro das contas municipais, em cumprimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

**IRREGULARIDADE N.º 02**

- o município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 1.442.083,73 após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos n.ºs 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

**DETERMINAÇÃO N.º 02**

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

**IRREGULARIDADE N.º 03**

- não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$14.378.622,57;

**DETERMINAÇÃO N.º 03**

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

**IRREGULARIDADE N.º 04**

- não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n.º 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em



descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00;

#### **DETERMINAÇÃO N.º 04**

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

#### **IRREGULARIDADE N.º 05**

- o Poder Executivo repassou ao Poder Legislativo o montante de R\$ 289.361,21 acima do limite máximo permitido no disposto no artigo 29-A, §2º, inciso I da Constituição Federal;

#### **DETERMINAÇÃO N.º 05**

- abster-se de efetuar repasse ao Poder Legislativo acima do limite disposto no artigo 29-A, §2º, inciso I, da Constituição Federal;

### **IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES**

#### **IMPROPRIEDADE N.º 01**

- o valor do orçamento final apurado (R\$ 314.082.668,42), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$ 316.049.496,30) e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado - Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 (R\$315.452.668,42);

#### **DETERMINAÇÃO N.º 06**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 02**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 07**

- 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 03**

- o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais dos 1º, 2º e 3º quadrimestres nos meses de maio, agosto e novembro, fora, portanto, do prazo estabelecido no §4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro, maio e setembro;

**DETERMINAÇÃO N.º 08**

- observar os meses de fevereiro, maio e setembro para a realização das audiências públicas de avaliação do cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00;

**IMPROPRIEDADE N.º 04**

- o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, apresentando o detalhamento das respectivas rubricas não foi encaminhado junto ao Balanço Patrimonial;

**DETERMINAÇÃO N.º 09**

- observar a correta elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP, sobretudo quanto ao Balanço Patrimonial, para que este contenha o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro, conforme dispõe a Portaria STN n° 634/13 c/c a Portaria STN n° 700/14;

**IMPROPRIEDADE N.º 05**

- divergência de R\$17.951.539,89 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$206.961.051,05) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 189.009.511,16);

**DETERMINAÇÃO N.º 10**

- observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n° 634/13 c/c Portaria STN n° 700/14;

**IMPROPRIEDADE N.º 06**

- o valor total das despesas na função 12 – Educação evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS/BO diverge do registrado pela contabilidade, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
SIGFIS	66.356.191,93
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	66.363.191,93
<b>Diferença</b>	<b>-7.000,00</b>

**DETERMINAÇÃO N.º 11**

- envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no SIGFIS – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 222/02;

**IMPROPRIEDADE N.º 07**

- as despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com o disposto no artigo 21 da Lei n.º 11.494/07:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
01/04/2016	395	RELATIVO A PARTE DA CONTRIBUICAO PATRONAL MES NOVEMBRO/15 (FUNDEB) CONF. OF/DP/491/2015, PROCESSO DE EMPENHO 23637/2015 CEF AG. 0182-6 C/ 325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	130.911,01
01/04/2016	392	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES AGOSTO/2015	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO	361	FUNDEB	184.579,40

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
		(FUNDEB), CONF. OF/DP/370/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.18314/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	MUN DE ITAPERUNA			
01/04/2016	391	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES JULHO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/319/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.15914/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	185.453,10
01/04/2016	390	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES MAIO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/227/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.11362/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	178.789,36
01/04/2016	394	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES OUTUBRO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/460/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.21911/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	182.073,84
01/04/2016	393	RELATIVO A PARTE PATRONAL REFERENTE AO MES SETEMBRO/2015 (FUNDEB), CONF. OF/DP/410/2015, PROCESSO DE EMPENHO N.20323/2015. CEF AG. 0182-6 C/325-5	REGIME PROPRIO DE PREV SOCIAL DO MUN DE ITAPERUNA	361	FUNDEB	187.277,82
06/05/2016	490	REF PAGTO DE FORNECIMENTO DE ENERGIA ELETRICA NOS PROPRIOS MUNICIPAIS DO MES 12/2015, AGRUPAMENTO 302906. CONF. OF/SEMED/N.041/2016, PROCESSO N. 1471/2016. CEF. AG.0182-6 C/325-5	AMPLA-CIA.ELETRECIDA DE DO EST.DO RIO JANEIRO	361	FUNDEB	27.315,14
<b>TOTAL</b>						<b>1.076.399,67</b>

### DETERMINAÇÃO N.º 12

- observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 - Educação, em atendimento ao disposto no artigo 21 da Lei n.º 11.494/07;

### IMPROPRIEDADE N.º 08

- o município não procedeu à devida regularização dos débitos não contabilizados do exercício anterior, descumprindo orientações da legislação contábil vigente à época, notadamente MCASP 6ª edição (Portaria STN n° 700/2014), que faz menção ao Princípio da Oportunidade, e NBCT 16.5, aprovada pela Resolução CFC n°. 1.132/08, que faz menção ao Princípio da Tempestividade (vigente até 31/12/2016), sendo ambos indispensáveis à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública;

### DETERMINAÇÃO N.º 13

- proceder à devida contabilização de débitos e créditos não contabilizados tempestivamente, observando o disposto no MCASP vigente à época e na NBC TSPEC/2016;

**IMPROPRIEDADE N.º 09**

- o valor do *superávit* financeiro para o exercício de 2017 apurado na prestação de contas em tela (R\$ 997.652,19) é inferior ao registrado pelo município no balancete do FUNDEB (R\$ 1.059.432,54), resultando numa diferença de R\$ 61.780,35;

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

- 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 10**

- as despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
04/01/2016	5	REF. AO TERMO DE AJUSTE DE CONDUTA ASSINADO ENTRE O MUNICIPIO/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE E A ENTIDADE. PROC. ADMINISTRATIVO:01221/2014	CONFERENCIA SÃO JOSÉ DO AVAI	302	Impostos e Transferências de Impostos	494.400,00
21/06/2016	455	REFERENTE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ASSINADO ENTRE O MUNICIPIO/SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE E A ENTIDADE, CONFORME PROCESSO ADMINISTRATIVO N° 01221/2014	CONFERENCIA SÃO JOSÉ DO AVAI	122	Impostos e Transferências de Impostos	200.000,00
27/09/2016	637	REFERENTE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA ASSINADO ENTRE O MUNICIPIO/ SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE E A ENTIDADE, CONFORME PROCESSO ADMINISTRATIVO 1221/2014.	CONFERENCIA SÃO JOSÉ DO AVAI	302	Impostos e Transferências de Impostos	625.600,00
<b>TOTAL</b>						<b>1.320.000,00</b>

**DETERMINAÇÃO N.º 15**

- observar a correta classificação das despesas na função 10 - Saúde, em atendimento ao artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00;

**IMPROPRIEDADE N.º 11**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 16**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 12**

- divergência no valor de R\$ 6.435.158,38, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 19.280.593,43) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 12.845.435,05);

**DETERMINAÇÃO N.º 17**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 13**

- divergência no valor de R\$ 6.256.833,34, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 29.916.407,84) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 23.659.574,50);

**DETERMINAÇÃO N.º 18**

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

#### IMPROPRIEDADE N.º 14

- existência de sistema de tributação deficiente, que prejudica a efetiva arrecadação dos tributos instituídos pelo município, contrariando a norma do art. 11 da LRF;

#### DETERMINAÇÃO N.º 19

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

### RECOMENDAÇÕES

#### RECOMENDAÇÃO N.º 1

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

#### RECOMENDAÇÃO N.º 2

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

**II - COMUNICAÇÃO**, com base no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Itaperuna**, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88, no artigo 77 da Lei Federal n.º 4.320/64 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar

a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise individual do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este tribunal nas contas de governo**, cujo relatório deverá ser apresentando nos moldes daquele elaborado pela Auditoria Geral do Estado, integrante das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> - link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo;

**III - COMUNICAÇÃO**, com base no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Senhor **Marcus Vinícius de Oliveira Pinto**, atual Prefeito Municipal de **Itaperuna**, para que seja alertado:

a) quanto ao déficit financeiro de R\$ 14.378.622,57 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

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

. na base de cálculo passarão a ser consideradas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do relatório do corpo instrutivo;



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

c) quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, 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 n.º 141/12;

d) 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;

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

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

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

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

- b) avalie a pertinência de realizar auditoria governamental no Município de Itaperuna com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;
- c) considere, na análise das contas de governo municipal, o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

GC-6,

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

RF05-18