



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PLENÁRIO**

GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS

VOTO GA-2

/2018

PROCESSO: TCE-RJ N.º 205.820-6/17
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. ANÁLISE DAS RAZÕES DE DEFESA. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO E SEM O DEVIDO REGISTRO CONTÁBIL NO MONTANTE DE R\$ 15.941.239,57. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS SEM APRESENTAÇÃO DAS DEVIDAS JUSTIFICATIVAS, NO VALOR DE R\$ 10.028,25. APURAÇÃO DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NO MONTANTE DE R\$ 71.538.716,25. DESCUMPRIMENTO DO § 1º DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL. NÃO ATENDIMENTO AOS DITAMES DO ARTIGO 42 DA LRF. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO COM INSUFICIÊNCIA DE CAIXA. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2016, SOB A RESPONSABILIDADE DOS SRS. MÁRCIO HASTENREITER CATÃO E MÁRIO DE OLIVEIRA TRICANO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, AO MINISTÉRIO DA SAÚDE E À SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. DETERMINAÇÃO À SGE E À SUM.



Trata o presente processo da **Prestação de Contas de Governo do Município de Teresópolis**, relativa ao **exercício de 2016**, que abrange as contas do Poder Executivo, de responsabilidade dos Senhores **Márcio Hastenreiter Catão e Mário de Oliveira Tricano**, Prefeitos do Município nos períodos de 01/01/2016 a 21/01/2016 e 22/01/2016 a 31/12/2016, respectivamente.

O Corpo Instrutivo, em seu exame preliminar, detectou a ausência de alguns documentos nas contas apresentadas, sendo formalizado o Processo TCE-RJ nº 206.724-3/17, referente ao Ofício Regularizador da Prestação de Contas de Governo Municipal, objetivando o seu saneamento.

No intuito de sanar as falhas apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, nos termos do voto prolatado pelo Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia, em sessão de 16.05.2017, decidiu pelo chamamento aos autos do Prefeito do Município de Teresópolis.

Em atendimento à decisão plenária, foram protocolados nesta Corte, pelo Chefe do Poder Executivo, os documentos e esclarecimentos objeto da Prestação de Contas de Governo Municipal, inaugurando os Documentos TCE-RJ nºs 014.598-4/17 (fls.1739/1762), 014.613-0/17 (fls.1763/1790) e 014.618-0/17 (fls.1791/1837).

MANIFESTAÇÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

O Corpo Instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, após detalhado exame de fls. 1846/1906-v, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas dos Chefes do Poder Executivo de Teresópolis, em face das irregularidades abaixo transcritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações relacionadas às fls. 1900/1905.



“IRREGULARIDADES:

- 1) O município realizou despesas no total de R\$ 15.941.239,57, sem o devido registro contábil, conforme assinalado em planilha “Despesas não inscritas em RP (art. 42)” extraídas do SIGFIS, gravadas em mídia digital (CD) às fls. 1828, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64;
- 2) *Deficits* financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$ 71.699.093,06, 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;
- 3) O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2015, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, encerrando o exercício de 2016 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei;
- 4) 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\$ 71.699.093,06;”

Foram propostas, ainda, as seguintes comunicações (fls. 1905/1905-v):

“1) ao atual responsável pelo controle interno, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88, no artigo 77 da Lei Federal n.º 4.320/64 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apontando ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas;

2) ao atual Prefeito Municipal, alertando:

– quanto ao *deficit* financeiro de R\$ 71.699.093,06 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

– quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2019,



encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do presente relatório;

- 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 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.”

Por fim, a CGM sugeriu a expedição dos seguintes ofícios: (i) ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida por esta Corte; (ii) ao Ministério da Saúde, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90; e, (iii) à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do município de Teresópolis, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea “b” do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 2º quadrimestre de 2015, atingindo ao final do exercício de 2016, 63,50% da receita corrente líquida – RCL.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR, a fls. 1906-v, e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, a fls. 1907, concordam com o proposto pela CGM.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, às fls. 1909/1965, manifesta-se, de igual modo, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Teresópolis, efetuando, no entanto, acréscimos e modificações, bem como supressões às proposições da instância Instrutiva.

Preliminarmente, vale observar que o *Parquet* de Contas apresenta uma nova redação à irregularidade n.º 01, bem como à determinação n.º 01, nos seguintes termos:

**“IRREGULARIDADE Nº 1**

O município realizou despesas no total de R\$ 15.941.589,57, sem a devida cobertura orçamentária, referente à despesa com folha de pagamento, de forma que essas despesas não foram empenhadas e nem objeto de registros contábeis, bem como cancelou, sem justificativa neste processo, Restos a Pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 170.405,06. As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

DETERMINAÇÃO Nº 1

Observar as normas de execução orçamentaria para as despesas públicas, proceder ao registro contábil de todas as despesas realizadas pelo município, bem como abster-se promover o cancelamento de restos a pagar processados, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, a Lei Complementar Federal nº 101/00, o Manual de contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.”

Inseriu, ainda, a seguinte irregularidade, não proposta pelo órgão instrutivo, acompanhada da respectiva determinação:

“IRREGULARIDADE Nº 5

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.

DETERMINAÇÃO N.º 5

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.”

Com relação às impropriedades, o órgão ministerial propõe as seguintes alterações às sugestões da instância instrutiva:

- a) Exclusão da impropriedade nº 04 e correspondente determinação;



- b) Exclusão da impropriedade nº 08 e correspondente determinação;
c) Inserção da seguinte impropriedade e respectiva determinação, não contidas na sugestão do Corpo Instrutivo:

“IMPROPRIEDADE N.º 17

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 22

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.”

Por fim, o *Parquet* sugeriu nova redação às comunicações sugeridas pelo Corpo Instrutivo e incluiu determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo, nos seguintes termos:

“II – **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de TERESÓPOLIS, 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 nº 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 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 ERJ, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> – link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo.

III – **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. **MÁRIO DE OLIVEIRA TRICANO**, atual prefeito Municipal de TERESÓPOLIS, para que seja alertado:

III.1 - quanto ao deficit financeiro de R\$71.699.093,06 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.

III.2 - 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 2018, encaminhada a esta Corte no exercício de 2019, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

III.3 - quanto ao fato de que esta Corte de Contas não computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;

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;

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.

VIII – 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 Teresópolis 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.”

Cumprido-me registrar que, conforme preconiza o artigo 123 do Regimento Interno desta Corte e a Deliberação TCE n.º 199/96, a data de julgamento destas Contas (23.11.2017) foi publicada em Pauta Especial n.º 310/2017 no Diário Oficial do Estado, na Parte IB, em **07.11.2017**. Por meio



desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até **17.11.2017**.

Nos termos do estabelecidos no artigo 10 da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, em 09.11.2017, foi dada vista do processo ao Sr. Mário de Oliveira Tricano, Prefeito do Município de Teresópolis.

Dentro do prazo regimental para a apresentação da defesa escrita, foram encaminhados esclarecimentos e documentos pela Prefeitura, originando o Documento TCE-RJ nº 28.338-2/17 (fls. 1978-2117).

Considerando a apresentação de novos elementos, no intuito de sanar as irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, em sessão plenária de 23.11.2017, nos termos do voto de fls. 1972/1973-v, decidiu por Diligência Interna para que a Instrução se pronunciasse sobre a defesa apresentada.

Cabe ainda destacar que se encontram nos autos as NOTAS TAQUIGRÁFICAS, às fls. 1974/1975, referentes à 79ª sessão ordinária de 2017, de 23.11.2017, relativas à sustentação oral por um período de 15 minutos, realizada pelo Sr. Nilton de Oliveira Canto, OAB/RJ n.º 164112, representante legal do Chefe do Poder Executivo de Teresópolis (Sr. Mario de Oliveira Tricano).

MANIFESTAÇÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL APÓS A PUBLICAÇÃO DA PAUTA ESPECIAL

A CGM, em atendimento à decisão Plenária, procedeu ao novo exame, às fls. 2119/2145-v, com base na documentação encaminhada pelo defendente, mantendo a mesma sugestão de parecer prévio contrário em sua instrução, cuja matéria será objeto de análise nos **itens 5.1, 5.3.1 e 6.3.1 deste Relatório**.

Em relação aos demais tópicos constantes na instrução, foram mantidas as demais impropriedades e determinações, uma vez que as razões de defesas apresentadas não foram suficientes para saná-las.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, a fls. 2146, concordam com o proposto pela CGM.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador Vittorio Constantino Provenza, no parecer de fls. 2148/2186, manteve o seu posicionamento pelo parecer prévio contrário.

É o Relatório.

PARECER DA RELATORA

1. INTRODUÇÃO

O competente Corpo Técnico desta Corte, inicialmente, às fls. 1847/1848, tece considerações acerca da análise efetuada nas Contas, com vistas à adequada avaliação da situação do Município no que tange ao cumprimento das determinações constitucionais e legais, principalmente, no que se refere à responsabilidade na gestão fiscal, *in verbis*:

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

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



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

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

- **Limites Constitucionais**
 - Educação
 - Saúde
 - Repasse financeiro ao Poder Legislativo

- **Gestão Fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal)**
 - Equilíbrio financeiro
 - Limite de despesas com pessoal
 - Limite de endividamento
 - Metas anuais estabelecidas pela LDO
 - Previdência do servidor

- **Gestão Orçamentária**
 - Orçamento
 - Autorização para abertura de créditos adicionais
 - Autorização para contratação de operações de crédito

- **Gestão Patrimonial**
 - Resultado patrimonial
 - Saldo patrimonial

- **Royalties**

- **Controle Interno**

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

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

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

2. ASPECTOS FORMAIS, CONSOLIDAÇÃO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A estrutura administrativa do Município de Teresópolis é composta dos seguintes órgãos, conforme informações consignadas a fls. 1848-v:

| ADMINISTRAÇÃO DIRETA |
|--|
| ✓ Prefeitura Municipal |
| ✓ Câmara Municipal |
| ✓ Fundo Municipal de Saúde |
| ✓ Fundo Municipal de Assistência Social |
| ✓ Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| ✓ Fundo Municipal de Assistência à Pessoa Portadora de Deficiência |

| ADMINISTRAÇÃO INDIRETA |
|---|
| * Instituto de Previdência dos Servidores Municipais – TERESÓPOLIS PREV |
| * Fundo Especial de Combate à Situação de Emergência e Calamidade Pública |

Vale mencionar que foi observado o prazo para envio da presente prestação de contas, previsto no artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96 e que, conforme indicado pela instrução às fls. 1849, a documentação encaminhada possibilita a verificação da observância, por parte do município, da legislação aplicável à matéria, em especial da Constituição Federal e da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Ressaltou o Corpo Instrutivo (fls. 1850) que as demonstrações contábeis foram encaminhadas de forma consolidada, atendendo à disposição contida na Deliberação TCE-RJ nº 199/96, e elaboradas observando as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

No que diz respeito aos instrumentos de planejamento, vale destacar que a presente prestação de contas se encontra constituída pelas seguintes peças orçamentárias, necessárias ao exame por parte desta Corte:

- Plano Plurianual para o quadriênio de 2014/2017, instituído pela Lei Municipal nº 3.251 de 03/12/2013, cuja publicação encontra-se às fls. 122/159;



- Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016, estabelecidas pela Lei Municipal nº 3.381 de 08/07/2015, cuja publicação encontra-se às fls. 1724-v/1735-v;

- Orçamento geral do município para o exercício de 2016, aprovado pela Lei nº 3.403 de 29/12/2015, posteriormente alterada pela Lei nº 3.450 de 22/03/2016 (fls. 1721/1723-v).

3. DO ORÇAMENTO E SUAS ALTERAÇÕES

O Orçamento Anual do Município para o exercício de 2016 foi, conforme informado acima, aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais, n.º 3.403 de 29/12/2015, posteriormente alterada pela Lei nº 3.450 de 22/03/2016, e estimou a receita no valor de R\$ 431.324.906,46, fixando a despesa em igual valor (fls. 1721-1723-v).

3.1. DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO

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

“Art. 9º Fica o Poder Executivo e suas Autarquias e Fundos autorizados a:

I - Abrir Créditos Adicionais Suplementares até o limite de 40% (quarenta por cento) do total da despesa fixada, com a finalidade de atender as insuficiências das dotações orçamentárias, mediante recursos provenientes:

- a) da anulação parcial de dotações orçamentárias autorizadas por esta Lei, inclusive da Reserva de Contingência;
- b) do excesso de arrecadação;
- c) do superávit financeiro do Município apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- d) do produto das operações de crédito autorizadas;
- e) de convênios firmados durante a execução do orçamento.

II - Transpor, remanejar ou transferir recursos dentro de uma mesma categoria de programação, para outra ou de um órgão para outro, na forma do inciso VI do artigo 167 da Constituição Federal.



Art. 10. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares provenientes de superávit financeiro logo após a publicação do Balanço Patrimonial da Administração Direta, referente ao exercício de 2015.”

Sendo assim, foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de **R\$ 172.529.962,58**, conforme quadro a seguir:

| Descrição | Valor - R\$ |
|--|-----------------------|
| Total da despesa fixada | 431.324.906,46 |
| Limite para abertura de créditos suplementares 40,00% | 172.529.962,58 |

Fonte: LOA – fls. 1721-1723v.

3.1.1. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS AUTORIZADAS PELA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E POR LEIS ESPECÍFICAS

Tendo como referência os créditos adicionais abertos, o Corpo Instrutivo elaborou tabela, a fls. 1852-v, com as alterações orçamentárias no exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 171.493.630,64, encontra-se abaixo do limite estabelecido na LOA, **de acordo**, portanto, com o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme a seguir demonstrado:

| SUPLEMENTAÇÕES | | | |
|---|-------------------|---------------------|-----------------------|
| Alterações | Fonte de recursos | Anulação | 167.539.763,94 |
| | | Excesso - Outros | 3.943.000,00 |
| | | <i>Superavit</i> | 10.866,70 |
| | | Convênios | 0,00 |
| | | Operação de crédito | 0,00 |
| (A) Total das alterações | | | 171.493.630,64 |
| (B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA) | | | 0,00 |
| (C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B) | | | 171.493.630,64 |
| (D) Limite autorizado na LOA | | | 172.529.962,58 |
| (E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D) | | | 0,00 |

Fonte: LOA – fls. 1721-1723v; relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 160-161.



Vale destacar que não houve abertura de créditos adicionais por leis específicas, conforme indicado às fls. 1852-v.

3.1.2. DA ANÁLISE DAS FONTES DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Com o intuito de apurar se a Municipalidade primou pela preservação do equilíbrio orçamentário no exercício, o Corpo Instrutivo elaborou o demonstrativo de fls. 1854-v, reproduzido a seguir, que tem por objetivo verificar 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:

| RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS) | |
|---|-----------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| I - <i>Superavit</i> do exercício anterior | 0,00 |
| II - Receitas arrecadadas | 380.377.208,55 |
| III - Total das receitas disponíveis (I+II) | 380.377.208,55 |
| IV - Despesas empenhadas | 346.157.131,06 |
| V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência | 34.705.804,56 |
| VI - Total das despesas realizadas (IV+V) | 380.862.935,62 |
| VII - Resultado alcançado (III-VI) | -485.727,07 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.410-415, Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 697; Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 416-502, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 698-700 e Balanço financeiro do RPPS, fls.703.

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

Conforme se observa, o município registrou, ao final do exercício, um resultado negativo, fazendo-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, apresentada a seguir, de forma a identificar se o desequilíbrio ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso.

No que diz respeito à abertura de créditos adicionais por superávit financeiro do exercício anterior, no montante de R\$10.866,70, o Corpo Instrutivo

constatou ser o referido crédito oriundo da fonte de recursos FUNDEB e haver suficiente superávit financeiro na mesma, observando, pois, o que prevê o inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Quanto aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, no valor total de R\$3.943.000,00, constatou-se que a municipalidade fez uso, acertadamente, da metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, atendendo, da mesma forma, ao disposto no inciso V do artigo 167 da Carta Magna.

Desta forma, associando-me às conclusões do Corpo Instrutivo, entendo que a abertura de créditos adicionais executada pelo Município no exercício de 2016 foi regular.

Apurou-se, ainda, pela instância instrutiva, que foram enviadas, tão-somente, as cópias das publicações dos decretos de abertura de créditos suplementares, em desacordo com a disposição contida no artigo 3º, inciso IV da Deliberação TCE-RJ nº 199/96, o que será objeto de **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste voto.

3.2. DO ORÇAMENTO FINAL

Após as alterações orçamentárias mencionadas anteriormente, chegou-se a um Orçamento Final de R\$435.278.773,16, conforme se demonstra a seguir:

| Descrição | Valor (R\$) |
|----------------------------------|-----------------------|
| (A) Orçamento inicial | 431.324.906,46 |
| (B) Alterações: | 171.493.630,64 |
| Créditos extraordinários | 0,00 |
| Créditos suplementares | 171.493.630,64 |
| Créditos especiais | 0,00 |
| (C) Anulações de dotações | 167.539.763,94 |



| | |
|--|-----------------------|
| (D) Orçamento final apurado (A + B - C) | 435.278.773,16 |
| (E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 | 435.273.773,16 |
| (F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E) | 5.000,00 |
| (G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016 | 431.324.800,00 |
| (H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G) | 3.953.973,16 |

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 416/502, Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ nº 202.464-7/17 e Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 1754/1755.

Note-se que o valor do orçamento final, aqui apurado, não guarda paridade com os montantes consignados no Balanço Orçamentário Consolidado, às fls. 1754/1755, e no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016, constante do processo TCE-RJ nº 202.464-7/17, o que será objeto de **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** ao final deste voto.

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1. RECEITA

A Receita Arrecadada Líquida (fl. 1856-v) no exercício foi de R\$ 405.740.345,93, inferior à previsão constante do orçamento de R\$ 431.324.906,06, ocorrendo um déficit de arrecadação da ordem de R\$ 25.584.560,53, o que significa um decréscimo percentual de 5,93% em relação ao total da arrecadação prevista.

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário guarda consonância com os demais demonstrativos correspondentes (Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada - fls.410/415).

O Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma receita arrecadada de R\$ 405.740.400,00, consoante à evidenciada nos demonstrativos contábeis.

A despeito da frustração de receita em relação a sua previsão, o Corpo Instrutivo apontou, a fls. 1857:

“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.”

A fls. 1858, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando a evolução da arrecadação das receitas do Município:

| RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS | | | |
|--|---------------------------------|--|--------|
| Descrição | Valor arrecadado em 2016 R\$ | Participação em relação à receita total (Em %) | |
| | | 2016 | 2015 |
| Receitas tributárias | 92.183.704,67 | 22,72% | 22,28% |
| Receitas de transferências | 274.762.299,92 | 67,72% | 65,04% |
| Outras receitas | 38.794.341,34 | 9,56% | 12,68% |
| (-) Deduções da receita - outras | 0,00 | 0,00% | 0,00% |
| Receita total | 405.740.345,93 | 100,00% | |
| (-) Receitas intraorçamentárias | 10.289.324,20 | | |
| Receita efetivamente arrecadada | 395.451.021,73 | | |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.410/415e prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16.

Nota: nas receitas de transferências já estão consideradas as deduções para o Fundeb.

| Receitas (deduções) | Valor – R\$ |
|-----------------------|-----------------------|
| Tributárias | 92.218.122,56 |
| (-) IPTU | (6.088,33) |
| (-) ISS | (28.329,56) |
| Valor líquido | 92.183.704,67 |
| Transferências | 301.912.993,56 |
| (-) Fundeb | (27.150.693,64) |
| Valor líquido | 274.762.299,92 |



A partir dos dados demonstrados, verifica-se:

- ✓ Uma constância dos percentuais de participação das receitas tributárias, frente às receitas totais, alcançando 22,72% e 22,28% em 2016 e 2015, respectivamente;
- ✓ As receitas de transferências recebidas no exercício de 2016 representaram 67,72% do total da receita arrecadada pelo Município, ante a 65,04% obtido em 2015, demonstrando a grande dependência do ente quanto a esta origem de recurso;
- ✓ Em relação às Outras Receitas (R\$ 38.794.341,34 – fl. 1858), em 2016, aproximadamente 38% do arrecadado se refere às Contribuições para o Regime Próprio de Previdência (R\$14.786.516,62 – fl. 411).

No tópico “DA RECEITA POR HABITANTE”, a Instrução, a fls. 1857 e verso, realiza a análise da receita arrecadada em relação ao número de habitantes do município, nos termos seguintes:

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

| RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES 2016 | | |
|---|--------------------------|--------------------------------------|
| Receita corrente excluído o RPPS (A) | N.º de habitantes (B) | Receita por habitante (C) = (A/B) |
| 380.377.208,55 | 174.587 | 2.178,73 |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415 e IBGE *apud* Decisão Normativa n.º 157/2016 – TCU, fls. 1794-1796.

Nota: Valor da receita corrente (exceto intraorçamentária) do RPPS, R\$15.073.813,68 (fls. 701-702).

Para fins de comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou acima da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a Capital), ocupando a 73ª posição, como segue:



RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015

| Município Valor R\$ | Média dos 91 municípios R\$ | Valor da maior arrecadação R\$ | Valor da menor arrecadação R\$ | Posição em relação aos 91 municípios |
|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 2.192,45 | 2.462,41 | 10.015,52 | 910,81 | 73ª |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 209.882-0/16 e banco de dados da CGM.

No tocante à receita tributária diretamente arrecadada pelo município: IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, dívida ativa, multa e juros, com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), ocupando a 23ª posição, como segue:

RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015

| Município Valor R\$ | Média dos 91 municípios R\$ | Valor da maior arrecadação R\$ | Valor da menor arrecadação R\$ | Posição em relação aos 91 municípios |
|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|--|
| 600,81 | 627,04 | 3.878,39 | 100,92 | 23ª |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e banco de dados da CGM.

(....)”

4.1.1. RECEITA DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa Municipal foi objeto do seguinte exame na Instrução (fl. 1858-v):

“Verifica-se um aumento do saldo da dívida ativa na ordem de 13,74% em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

| DÍVIDA ATIVA | | |
|---|-------------------------------|-----------------------|
| Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$ | Saldo atual - 2016 (B) R\$ | Variação % C = B/A |
| 75.383.145,29 | 85.740.252,22 | 13,74% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16, Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 505-507 e Quadro da Dívida Ativa, fls. 789.

O valor cobrado no exercício de 2016 representou 9,73% do saldo existente em 2015, como segue:

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA



| Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$ | Valor arrecadado em 2016 (B) R\$ | EM % C = B/A |
|--|--|-----------------|
| 75.383.145,29 | 7.335.764,19 | 9,73% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ nº 215.902-0/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam detalhadamente do documento de fl. 1698.”

O Ministério Público, adicionalmente ao exame realizado pela Especializada, procedeu à seguinte análise em seu parecer (fls. 1086/1087):

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

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

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

Na conclusão deste parecer, **tal fato será incluído como Improriedade nº 17 e Determinação nº 22, assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE** para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Carmo 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.”

Tal fato será considerado **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** na conclusão deste Parecer, assim como acompanharei a **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo, conforme manifestação do Ministério Público Especial.

4.2. DESPESA

Ao se comparar a Despesa Autorizada Final (R\$ 435.273.773,16) com a Despesa Realizada no exercício (R\$ 406.702.995,06), tem-se uma realização

correspondente a 93,44% dos créditos autorizados, gerando uma economia orçamentária de R\$ 28.570.778,10 (fl. 1859).

Quanto à análise da despesa, o Corpo Instrutivo apontou, a fls. 1859-v:

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

A fls. 1859-v, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando o comportamento da execução da despesa por função:

| DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO | | | |
|-------------------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|
| Código | Função | Despesa empenhada R\$ | % em relação ao total |
| 12 | Educação | 150.930.007,22 | 37,11% |
| 10 | Saúde | 110.625.485,98 | 27,20% |
| 09 | Previdência Social | 60.545.864,00 | 14,89% |
| 04 | Administração | 20.051.949,48 | 4,93% |
| 15 | Urbanismo | 19.621.029,82 | 4,82% |
| 01 | Legislativa | 13.512.337,21 | 3,32% |
| 08 | Assistência Social | 9.886.724,30 | 2,43% |
| 28 | Encargos Especiais | 8.108.736,36 | 1,99% |
| 06 | Segurança Pública | 6.689.118,22 | 1,64% |
| 20 | Agricultura | 1.874.080,19 | 0,46% |
| 18 | Gestão Ambiental | 1.468.719,80 | 0,36% |
| 13 | Cultura | 1.253.907,76 | 0,31% |
| 23 | Comércio e Serviço | 680.179,88 | 0,17% |
| 27 | Desporto e Lazer | 597.863,72 | 0,15% |
| 16 | Habitação | 408.380,00 | 0,10% |
| 14 | Direitos da Cidadania | 223.450,09 | 0,05% |
| 11 | Trabalho | 167.218,61 | 0,04% |
| 19 | Ciência e Tecnologia | 57.535,00 | 0,01% |
| 24 | Comunicações | 407,42 | 0,01% |
| | TOTAL | 406.702.995,06 | 100,00% |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 406-409.

Conforme se extrai da tabela, as funções Educação, Saúde e Previdência Social representaram aproximadamente 80% do total da despesa realizada.



4.2.1. COMPARATIVOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA

Conforme apurado, as despesas correntes representaram 99,42% das despesas totais executadas no exercício de 2016 e as despesas de capital representaram 0,58%, resultado diferente do apurado no exercício anterior, quando estas alcançaram 1,07% e aquelas 98,93%, conforme tabela a seguir:

“

| DESPESAS EXECUTADAS EM 2016 | | | |
|-----------------------------|-----------------------|-----------------------|--------|
| Descrição | Valor - R\$ | % Em relação ao total | |
| | | 2016 | 2015 |
| Despesas correntes | 404.333.914,51 | 99,42% | 98,93% |
| Despesas capital | 2.369.080,55 | 0,58% | 1,07% |
| Total | 406.702.995,06 | 100,00% | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e Balanço Orçamentário, fls. 1754-1756v.”

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

“Das despesas correntes 68,52% correspondem a despesas com pessoal e encargos e 31,48% às demais despesas, como segue:

| DESPESAS CORRENTES | | | |
|-------------------------------------|-----------------------|-----------------------|--------|
| Descrição | Valor - R\$ | % Em relação ao total | |
| | | 2016 | 2015 |
| Pessoal e encargos | 277.030.059,04 | 68,52% | 62,18% |
| Juros e encargos da dívida | 300.791,64 | 0,07% | 0,00% |
| Outras despesas correntes | 127.003.063,83 | 31,41% | 37,82% |
| Total das despesas correntes | 404.333.914,51 | 100,00% | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e Balanço Orçamentário, fls. 1754-1756v.”

No tocante às despesas de capital, 52,06% foram destinadas a investimentos, sendo que a parcela restante, da ordem de 47,94%, foi destinada à amortização de dívidas. No exercício de 2015, os percentuais apurados foram, respectivamente, 76,53% e 23,47%, conforme segue:

“(…)

DESPESAS DE CAPITAL

| Descrição | Valor - R\$ | % Em relação ao total | |
|--------------------------------------|---------------------|-----------------------|--------|
| | | 2016 | 2015 |
| Investimentos | 1.233.346,05 | 52,06% | 76,53% |
| Inversões financeiras | 0,00 | 0,00% | 0,00% |
| Amortização de dívida | 1.135.734,50 | 47,94% | 23,47% |
| Total das despesas de capital | 2.369.080,55 | 100,00% | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e Balanço Orçamentário, fls. 1754-1756v.”

4.3. AVALIAÇÃO DAS METAS ANUAIS

O Corpo Técnico, após análise dos elementos encaminhados pela municipalidade, a fls. 1861-v, assim se manifestou:

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

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

| Descrição | Anexo de metas (Valores correntes) | Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal | Atendido OU Não atendido |
|----------------------------|------------------------------------|--|--------------------------|
| Receitas | 463.655.000,00 | 405.740.400,00 | |
| Despesas | 463.655.000,00 | 406.703.000,00 | |
| Resultado primário | 28.508.000,00 | -1.384.600,00 | Não Atendido |
| Resultado nominal | -22.109.000,00 | -17.528.000,00 | Não Atendido |
| Dívida consolidada líquida | 101.473.000,00 | 20.443.900,00 | Atendido |

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 1725v, processo TCE-RJ n.º 202.464-7/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 202.462-9/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

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

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

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento



das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, cujas atas encontram-se acostadas às fls. 350-359.

Ratifico o posicionamento técnico declinado pela Especializada, fazendo constar **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** em meu Voto, em face do apurado.

4.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária apurada em 31.12.2016 foi superavitária, excluindo-se os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência, nos termos da tabela de fls. 1862, apresentada pela Instrução:

“R\$

| RESULTADO ORÇAMENTÁRIO | | | |
|---------------------------------------|--------------------|-------------------------------|----------------------|
| Natureza | Consolidado | Regime próprio de previdência | Valor sem o RPPS |
| Receitas Arrecadadas | 405.740.345,93 | 25.363.137,38 | 380.377.208,55 |
| Despesas Realizadas | 406.702.995,06 | 60.545.864,00 | 346.157.131,06 |
| Superavit/Déficit Orçamentário | -962.649,13 | -35.182.726,62 | 34.220.077,49 |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 70/76, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 77/116 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 277/279.”

5. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

5.1. DO RESULTADO FINANCEIRO

Tomando por base a movimentação dos recursos ocorrida no exercício, evidenciada nos demonstrativos contábeis, e após os ajustes efetuados pela Especializada, verifica-se que, em 31.12.2016, o Município de Teresópolis apresentou um *déficit* de R\$ 71.699.093,06, excluindo os encaixes previdenciários e os recursos oriundos de convênios, nos termos da instrução de fls. 1864-v, na qual é demonstrada a evolução do *déficit financeiro* ao longo da última gestão municipal:

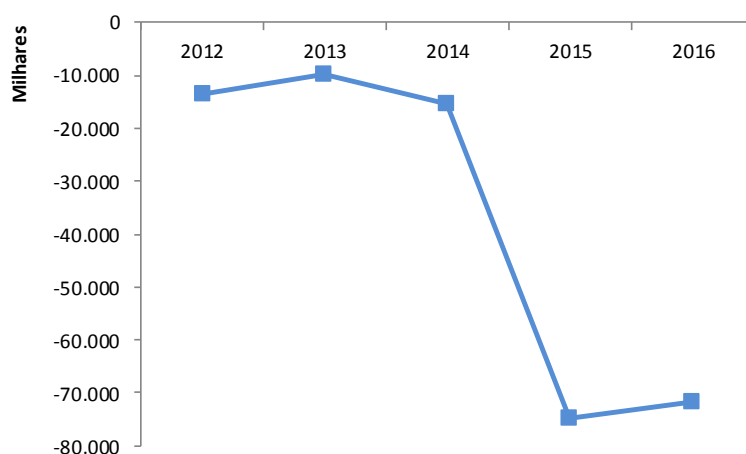


“Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do superavit/deficit financeiro do município desde o exercício de 2012:

| EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS | | | | |
|-------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Gestão anterior | Gestão atual | | | |
| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| -13.378.073,27 | -9.956.267,88 | -15.272.729,49 | -74.836.068,36 | -71.699.093,06 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e quadro anterior.

O gráfico a seguir reflete a evolução do resultado do município, no qual se verifica uma redução do *deficit* financeiro na ordem de 4,19% em relação ao do exercício anterior.



Considerando que o exercício de 2016 coincide com o último ano da gestão do Chefe do Executivo da municipalidade, a Especializada, a fls. 1862-v/1863, traçou a seguinte instrução:

“5) RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

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

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

Neste sentido, podem ser identificados, por exemplo, a realização de despesas não contabilizadas, cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de



Reconhecimento/Confissões de Dívida, que embora possam ter seus vencimentos para o exercício seguinte, constituíram obrigações líquidas e certas de responsabilidade da gestão que se encerra, devendo ser, dessa forma, considerados no cálculo do resultado superavit/deficit financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

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

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

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilha “Despesas Realizadas não inscritas em RP – art. 42”, extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, gravada na mídia digital (CD – fls. 1827) foram identificadas despesas de curto prazo não contabilizadas no valor de **R\$15.941.589,57**, relativas à folha de pagamento de servidores referentes aos meses de novembro, dezembro e 13º salário de 2016 e aquisição de porta retratos.

Registre-se, ainda, que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, também, foi observado cancelamentos de restos a pagar processados no valor de **R\$ 170.405,06**, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 1754-1756v, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

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

“A seguir demonstra-se o resultado *superavit/deficit* financeiro ajustado:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

| Descrição | Consolidado (A) | Regime Próprio de Previdência (B) | Câmara Municipal (C) | Convênios (D) | Valor considerado E = A-B-C-D |
|---------------------------|-----------------------|-----------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------|
| Ativo financeiro | 37.737.331,59 | 715.907,18 | 128.841,26 | 742.507,06 | 36.150.076,09 |
| Passivo financeiro | 108.150.066,61 | 38.980,00 | 119.563,20 | 142.354,26 | 107.849.169,15 |
| Deficit Financeiro | -70.412.735,02 | 676.927,18 | 9.278,06 | 600.152,80 | -71.699.093,06 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 505-507, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 704-706 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1759-1760v, Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 1754-1756v, Relatório de Convênio extraído do Sigfis – fls. 1797-1798 e Demonstrativo das despesas não inscritas em RP – deliberação 248 (CD – fls. 1826).

Nota 01: Devido a inconsistência no quadro dos ativos e passivos, foi considerado no Passivo Financeiro Consolidado o valor registrado no quadro de apuração do resultado superavit/deficit financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$92.038.071,98), do cancelamento de RPP do Balanço Orçamentário Consolidado (R\$170.405,06) e demonstrativo das despesas não inscritas em RP – deliberação 248 (R\$15.941.589,57).

Nota 02: Devido a inconsistência no quadro dos ativos e passivos da Câmara Municipal, foi considerado no Ativo Financeiro da Câmara o valor registrado em Caixa e Equivalente de Caixa (R\$128.841,26). No Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados valores das



consignações (R\$23.269,89), dos restos a pagar processados de anos anteriores (R\$88.177,30), dos restos a pagar não processados de anos anteriores (R\$6.982,72) e restos a pagar do exercício (R\$1.133,29) evidenciados no anexo 17 (fls. 691).

Conforme apontado, verifica-se que foram realizadas despesas no total de **R\$15.941.239,57**, sem o devido registro contábil, que de acordo com o assinalado na planilha, às fls. 1828, trata-se de diversos registros de folha de pagamento de servidores municipais, referentes aos meses de novembro, dezembro e 13º salário de 2016, **sem o devido empenhamento**.

Com efeito, o artigo 60, da Lei Federal 4.320/68, **veda a realização de despesa sem prévio empenho**, ademais, a Resolução CFC nº 1.132/08, alterada pela Resolução CFC nº 1.437/13, deixa claro que os registros contábeis devem ser realizados e seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis do período com os quais se relacionam, reconhecidos, portanto, pelos fatos geradores, independente do momento da execução orçamentária.

Não obstante, entende-se que tal procedimento contrariou as normas gerais de contabilidade pública confrontando, além dos dispositivos mencionados, também com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que estabelece a assunção de compromissos segundo o regime de competência.

Assim sendo, a ilegalidade ora identificada será considerada como **Irregularidade e Determinação n.º 1**.

Por oportuno, ressaltamos que das despesas não empenhadas, **R\$15.941.239,57**, referem-se a despesas relacionadas à folha de pagamento de 2016 (novembro, dezembro e 13º salário), refletindo diretamente na apuração do limite máximo de gastos com pessoal do 3º quadrimestre de 2016. Tal fato será considerado no tópico próprio adiante quando da análise do limite das despesas com pessoal.

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

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fls. 505-506), apesar do mesmo inicialmente estar consoante com o resultado apurado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 505), não serão apresentados os seus dados, em razão dos ajustes promovidos no passivo financeiro, conforme especificados nas notas do quadro anterior.

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

Destaca-se que foi emitido alerta nos exercícios anteriores, (2013, 2014 e 2015), nas respectivas Prestações de Contas de Governo, informando ao Gestor que, persistindo a situação de reiterados **deficit** até o final de seu mandato, o Tribunal se pronunciará pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas.

Desta forma, este item constará na conclusão do presente relatório como **Irregularidade e Determinação n.º 2.**”



5.1.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO § 1º DO ARTIGO 1º DA LRF (APÓS A PUBLICAÇÃO DA PAUTA ESPECIAL)

Tendo em vista a sobredita conclusão, foi publicada pauta especial, cujas razões de defesa remetidas pelo defendente inauguraram os autos do Documento TCE-RJ nº 28.338-2/17, às fls. 1978/2117.

A Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, considerando a identidades das Irregularidades de nº 1 e 2, às fls. 2120/2121v e 2125-v/2128, após detalhado exame do arrazoado encaminhado, relata em um único tópico:

“(....)”

IRREGULARIDADE N.º 01 (Modificada pelo MP-TCERJ)

O município realizou despesas no total de R\$15.941.589,57, sem a devida cobertura orçamentária, referente à despesa com folha de pagamento, de forma que essas despesas não foram empenhadas e nem objeto de registros contábeis, bem como cancelou, sem justificativa neste processo, Restos a Pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 170.405,06. As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

Razões de Defesa:

Inicialmente, o jurisdicionado alega que as despesas no montante de R\$15.941.589,57 foram evidenciadas no Passivo Circulante – Provisões em Curto Prazo devido às sérias dificuldades orçamentárias e financeiras que a prefeitura vem passando (fls. 1981).

Em relação aos cancelamentos de restos a pagar processados (RPP) no total de R\$170.405,06, é informado que estes montam somente o valor de R\$10.280,25, referente a empenhos estimativos liquidados em duplicidade, ocorrendo erro material (fls. 1981), uma vez que o montante de R\$160.124,81 refere-se a cancelamentos de restos a pagar não processados (RPNP) que foram originários de mercadoria ou serviços que não foram entregues ao município (fls. 1981).

Análise:

Inicialmente, ressalta-se que esta irregularidade foi alterada pelo Ministério Público junto ao TCE-RJ, o qual incluiu a realização de cancelamento de restos a pagar no montante de R\$170.405,06.



Verifica-se que o jurisdicionado apresentou documentos (fls. 1997-2016) a fim de comprovar as razões de defesa apresentadas (fls. 1980-1981) a fim de sanar esta irregularidade.

Quanto ao montante de R\$15.941.589,57, referente às despesas realizadas sem a devida cobertura orçamentária, o jurisdicionado alegou que foram evidenciadas no Passivo Circulante – Provisões em Curto Prazo, contudo, não encaminhou documentação comprovando tal afirmação.

Em relação aos RPNP, foi apresentado relatório de restos a pagar não processados (fls. 1998-2011) com valor de cancelamento de R\$17.218.831,76 durante o exercício de 2016. Bem como, para os RPP, foi apresentado relatório de restos a pagar processados (fls. 2012-2016v) com valor de cancelamento de R\$10.028,25 durante o exercício de 2016.

Realizou-se a análise dos relatórios de RP anexados aos autos (fls. 1998-2016v), comparando com as informações apresentadas no Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 1754-1755), concluiu-se que:

| Balanço Orçamentário – Cancelamentos de RP | | Relatórios de Restos a Pagar – Cancelamentos | |
|--|------------------|--|------------------|
| RPNP (anexo 1) | R\$17.058.706,95 | RPNP | R\$17.218.831,76 |
| RPP (anexo 2) | R\$170.405,06 | RPP | R\$10.280,25 |
| | | | |
| Total de cancelamentos de RP | R\$17.229.112,01 | Total de cancelamentos de RP | R\$17.229.112,01 |

- Os totais dos relatórios de restos a pagar processados e não processados estão em conformidade com os registros apresentados no Balanço Orçamentário Consolidado para o cancelamento de restos a pagar;

- O relatório de restos a pagar processados (fls. 2012-2016v) com valor de cancelamento de R\$10.028,25 durante o exercício de 2016 não apresentou justificativas para o cancelamento, portanto, tal fato será mantido como impropriedade com a alteração do montante envolvido.

Em face do exposto, as justificativas apresentadas para o cancelamento dos restos a pagar processados de exercícios anteriores devem ser acolhidas parcialmente, alterando o saldo do cancelamento de **R\$170.405,06** para **R\$10.028,25**. Já para o montante de **R\$15.941.589,57**, referente às despesas realizadas sem a devida cobertura orçamentária, não apresentou documentos comprobatórios que justificassem suas alegações, portanto, esta **irregularidade** será mantida.

Em face do exposto, apresentaremos no final desta instrução nova análise do equilíbrio financeiro e nova análise do artigo 42 da LRF, em virtude do acolhimento parcial das justificativas apresentadas para o cancelamento dos restos a pagar processados de exercícios anteriores, visto que este compõe parcela relevante para o cálculo do resultado financeiro e das obrigações no término do mandato.”

(...)



Em virtude das razões de defesa apresentadas e dos documentos comprobatórios que foram anexados aos autos através do documento TCE-RJ nº. 28.338-2/17 (fls. 1978-2118), reformularemos as análises do equilíbrio financeiro e das obrigações contraídas no final do mandato.

RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

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

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

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

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

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

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilha “Despesas Realizadas não inscritas em RP – art. 42”, extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, gravada na mídia digital (CD – fls. 1827) foram identificadas despesas de curto prazo não contabilizadas no valor de R\$15.941.589,57, relativas à folha de pagamento de servidores referentes aos meses de novembro, dezembro e 13º salário de 2016 e aquisição de porta retratos.

Registre-se, ainda, que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, também, foi observado cancelamento de restos a pagar processados no valor de **R\$10.028,25** (fls. 2012-2016v), visto que do valor de **R\$ 170.405,06**, inicialmente, registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 1754-1756v), o valor de **R\$160.376,81** foi indevidamente registrado, devendo constar como cancelamento de restos a pagar não processados, conforme relatório às fls. 1998-2011.



Ressalta-se que o valor de **R\$10.028,25** 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, será objeto de **Impropriedade e Determinação na conclusão desta instrução**.

A seguir demonstra-se o resultado superavit/deficit financeiro ajustado:

| APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO | | | | | |
|--|-----------------------|-----------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------------------|
| Descrição | Consolidado (A) | Regime Próprio de Previdência (B) | Câmara Municipal (C) | Convênios (D) | Valor considerado E = A-B-C-D |
| Ativo financeiro | 37.737.331,59 | 715.907,18 | 128.841,26 | 742.507,06 | 36.150.076,09 |
| Passivo financeiro | 107.989.689,80 | 38.980,00 | 119.563,20 | 142.354,26 | 107.688.245,34 |
| Deficit Financeiro | -70.252.358,21 | 676.927,18 | 9.278,06 | 600.152,80 | -71.538.716,25 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 505-507, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 704-706 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1759-1760v, Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 1754-1756v, Relatório de Convênio extraído do Sigfis – fls. 1797-1798, Demonstrativo das despesas não inscritas em RP – deliberação 248 (CD – fls. 1826) e Relatório de Cancelamento de RPP – fls. 2012-2016v.

Nota 01: Devido a inconsistência no quadro dos ativos e passivos, foi considerado no Passivo Financeiro Consolidado o valor registrado no quadro de apuração do resultado superavit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$92.038.071,98), do cancelamento de RPP do Relatório de Cancelamento de Restos a Pagar (R\$10.028,25) e demonstrativo das despesas não inscritas em RP – deliberação 248 (R\$15.941.589,57).

Nota 02: Devido a inconsistência no quadro dos ativos e passivos da Câmara Municipal, foi considerado no Ativo Financeiro da Câmara o valor registrado em Caixa e Equivalente de Caixa (R\$128.841,26). No Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados valores das consignações (R\$23.269,89), dos restos a pagar processados de anos anteriores (R\$88.177,30), dos restos a pagar não processados de anos anteriores (R\$6.982,72) e restos a pagar do exercício (R\$1.133,29) evidenciados no anexo 17 (fls. 691).

Conforme apontado, verifica-se que foram realizadas despesas no total de **R\$15.941.239,57**, sem o devido registro contábil, que de acordo com o assinalado na planilha, às fls. 1828, trata-se de diversos registros de folha de pagamento de servidores municipais, referentes aos meses de novembro, dezembro e 13º salário de 2016, **sem o devido empenhamento**.

Com efeito, o artigo 60, da Lei Federal 4.320/68, **veda a realização de despesa sem prévio empenho**, ademais, a Resolução CFC nº 1.132/08, alterada pela Resolução CFC nº 1.437/13, deixa claro que os registros contábeis devem ser realizados e seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis do período com os quais se relacionam, reconhecidos, portanto, pelos fatos geradores, independente do momento da execução orçamentária.

Não obstante, entende-se que tal procedimento contrariou as normas gerais de contabilidade pública confrontando, além dos dispositivos mencionados, também com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que estabelece a assunção de compromissos segundo o regime de competência.

Assim sendo, a ilegalidade ora identificada será considerada como **Irregularidade e Determinação**.

Por oportuno, ressaltamos que das despesas não empenhadas, **R\$15.941.239,57**, referem-se a despesas relacionadas à folha de pagamento de 2016 (novembro, dezembro e 13º salário), refletindo diretamente na apuração do limite máximo de gastos com pessoal do 3º quadrimestre de 2016. Tal fato será considerado no tópico próprio adiante quando da análise do limite das despesas com pessoal.



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

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fls. 505-506), apesar do mesmo inicialmente estar consoante com o resultado apurado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 505), não serão apresentados os seus dados, em razão dos ajustes promovidos no passivo financeiro, conforme especificados nas notas do quadro anterior.

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

Destaca-se que foi emitido alerta nos exercícios anteriores, (2013, 2014 e 2015), nas respectivas Prestações de Contas de Governo, informando ao Gestor que, persistindo a situação de reiterados deficit até o final de seu mandato, o Tribunal se pronunciará pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas.

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

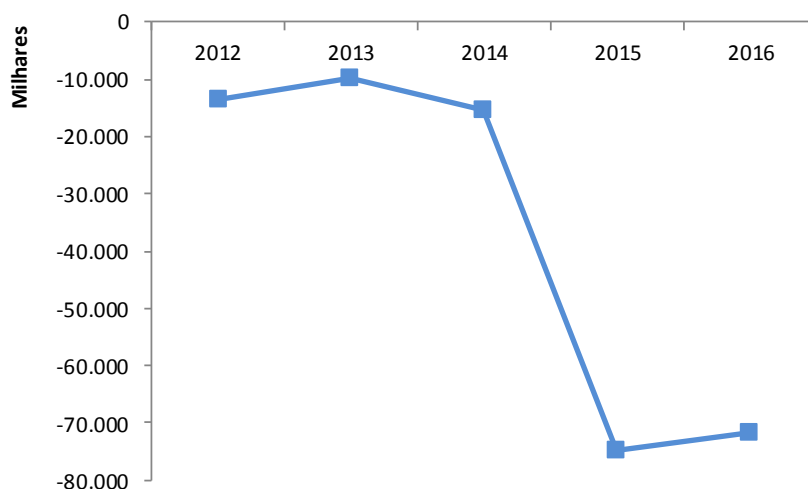
Faz-se ainda necessário emitir um **alerta** ao atual gestor para que tome ciência do deficit financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar nos próximos exercícios pela emissão de parecer prévio contrário 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.

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

| EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS | | | | |
|-------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| Gestão anterior | Gestão atual | | | |
| 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| -13.378.073,27 | -9.956.267,88 | -15.272.729,49 | -74.836.068,36 | -71.538.716,25 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e quadro anterior.

O gráfico a seguir reflete a evolução do resultado do município, no qual se verifica uma redução do deficit financeiro na ordem de 4,41% em relação ao do exercício anterior.



(...)

IRREGULARIDADE N.º 02

Deficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$71.699.093,06, 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.

Razões de Defesa:

Em síntese, o jurisdicionado alega a evolução do deficit financeiro do município durante o período de 2012 a 2016, expondo que: do período de 2014 para 2015 o deficit financeiro aumentou quase 05 (cinco) vezes, atingindo 20% da receita corrente líquida – RCL do município (fls. 1981-1982).

Citou que para reduzir o deficit de 2015 para 2016 em 4,19% há algumas medidas a mencionar:

- Há uma tomada de contas especial – processo TCE n.º. 216.500-7/17 cujo objeto é a verificação do dano causado pelo fornecimento de refeições realizado pela empresa Comercial Milano, visto que o município sofre cobrança judicial por parte da empresa Comercial Milano. O montante deste procedimento judicial corresponde a 28% do deficit financeiro do município (fls. 1982).
- Foi alegado pelo jurisdicionado que quitou em 2016 a folha de pagamentos do exercício de 2015 no montante de R\$32 milhões, e que este montante não fazia parte do deficit financeiro de 2015 no montante de R\$74.836.068,36 (fls. 1983).

Análise:

O jurisdicionado alegou que durante o período de 2014 a 2015 o deficit financeiro do município aumentou quase 05 (cinco) vezes, bem como, que existe um procedimento judicial de cobrança da empresa Comercial Milano contra o município que corresponde a 28% do deficit financeiro do município, e ainda, que quitou, em 2016, 32 milhões em folha de pagamentos de 2015.



Foi encaminhando como documentação comprobatória cópia do trecho da instrução desta CGM que demonstra a evolução do resultado financeiro (fls. 2018); e impressão de consulta processual junto ao TCE-RJ de tomada de contas instaurada na Prefeitura Municipal de Teresópolis (processo TCE-RJ nº 216.500-7/17), às fls. 2019-2019v.

Entende-se que as alegações do jurisdicionado não trouxeram aos autos novos elementos que justifiquem alteração da análise do resultado financeiro de 2016, devendo ser mantida a presente irregularidade.

Cabe aqui acrescentar, ainda, o reexame da Especializada quanto à impropriedade n.º 04, que trata da ocorrência de cancelamentos de restos a pagar, às fls. 2131 e verso:

“(…)

IMPROPRIEDADE N.º 04

Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$170.405,06, conforme registrado nos Quadros da Execução dos Restos a Pagar Não Processados e Processados do Balanço Orçamentário Consolidado – Anexo 12, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Razões de Defesa:

O jurisdicionado apresentou justificativas para a irregularidade nº 1, a qual está relacionada com esta impropriedade.

Em relação aos restos a pagar processados (RPP), é informado que estes montam somente o valor de R\$10.280,25, referente a empenhos estimativos liquidados em duplicidade, ocorrendo erro material (fls. 1981).

Quanto à diferença de R\$160.124,81 refere-se a restos a pagar não processados (RPNP) que foram originários de mercadoria ou serviços que não foram entregues ao município (fls. 1981).

Análise:

O jurisdicionado ratificou o cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$10.028,25 (fls. 2012-2016v), visto que do valor de R\$ 170.405,06, inicialmente, registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 1754-1756v), o valor de R\$160.376,81 foi registrado errado, devendo constar como cancelamento de restos a pagar não processados, conforme relatório às fls. 1998-2011.

Pelo exposto, tal **impropriedade** deverá ser mantida com a alteração no cancelamento de restos a pagar processados no valor de **R\$170.405,06** para o valor de **R\$10.028,25.**”

Diante das **irregularidades** detectadas, a CGM sugere a emissão de **Parecer Prévio Contrário**, tendo em vista o descumprimento dos seguintes dispositivos legais: o art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64, o inciso II do art. 50 e § 1º do art. 1º, ambos da Lei Complementar nº 101/00.

Conforme o reexame efetuado às fls. 2153/2158, o *Parquet* Especializado manteve o seu posicionamento com relação às referidas irregularidades, estando de acordo com os novos valores apurados pelo Corpo Instrutivo quanto ao *déficit* financeiro e ao cancelamento de Restos a Pagar, e mantido o montante com relação às despesas pagas sem cobertura orçamentária.

Cabe destacar que, após o reexame efetuado pelo douto Ministério Público Especial (fls. 2153/2158), com relação ao cancelamento de “Restos a Pagar Processados”, manteve o seu posicionamento, o qual se deu de forma distinta da exposta pelo Corpo Instrutivo, conforme seu parecer inicial de fls.1915/1917, transcrito a seguir:

“Cumprir destacar que, na apuração do déficit, o d. Corpo Técnico adicionou R\$ 16.111.994,63 ao valor do Passivo Financeiro consolidado contábil, referente às despesas com folha de pagamento que deixaram de ser empenhadas e contabilizadas no exercício de 2016 (R\$ 15.941.589,57) e aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício (R\$ 170.405,06), conforme consta na Nota 1 acima.

Os procedimentos descritos **são reveladores de graves irregularidades praticadas na execução do orçamento municipal**, pois houve subavaliação das despesas efetivas realizadas no exercício financeiro de 2016 e, conseqüentemente, do Passivo Financeiro em 31.12.2016. Despesas deixaram de ser empenhadas, contrariando os artigos 58 e 60 da Lei Federal nº 4.320/64. **E despesas liquidadas foram irregularmente canceladas**. Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

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



Se a despesa não é empenhada e, por conseguinte, não contabilizada, implica também, no descumprimento dos artigos 48, II da LRF (transparência da execução orçamentária e financeira), 35, II da Lei Federal nº 4.320/64 e 50, II da LRF (registro da despesa pelo regime de competência).

A ilegalidade da ocultação da despesa ganha ainda mais relevância pelo fato de prejudicar a apuração do real resultado financeiro do exercício (equilíbrio fiscal), a verificação do cumprimento do limite da despesa com pessoal, 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, art. 20, III, “b” e art. 42, todos da Lei Complementar Federal nº 101/00.

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

A ilegalidade do não empenhamento e da não contabilização da despesa consta como Irregularidade e Determinação nº 01, na proposta do d. Corpo Técnico. Porquanto, que a ilegalidade do cancelamento dos restos a pagar processados consta como Impropriedade e Determinação nº 04.

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

Com efeito, procederá este *Parquet* a reformulação da redação da Irregularidade e a Determinação 01, propostas pelo d. Corpo Instrutivo, para a inclusão do cancelamento dos restos a pagar processados e, por consequência, a exclusão da Impropriedade e Determinação nº 04.”

Portanto, entende o Ministério Público Especial que o cancelamento de Restos a Pagar Processados é fato de extrema gravidade, que não pode se constituir apenas em Impropriedade, mas sim em situação suficientemente grave para ensejar uma Irregularidade.

Tenho entendimento no sentido de que tal fato não pode ser visto de maneira isolada, e, por conseguinte, não pode ser de pronto considerado uma Irregularidade, a ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário, uma vez que algumas situações podem, *a priori*, justificar esse procedimento, tais como cancelamento de RPP antigos/prescritos, acertos de inscrições incorretas etc.

Por outro lado, nas presentes Contas, tal procedimento não ocorreu isoladamente, sendo que outros aspectos devem ser considerados:

- o Município vem, reiteradamente, nos últimos três exercícios, apresentando *déficit* financeiro;
- o Município de Teresópolis vinha apresentando, de forma contínua, desequilíbrio financeiro nos três (03) exercícios anteriores, sendo alertado quanto a essa situação, e que se assim permanecesse, suas contas ao final do mandato seriam rejeitadas (Parecer Prévio Contrário).
- o Município de Teresópolis realizou despesas sem o prévio empenho, ou seja, sem a devida contabilização;
- Despesa de pessoal acima do limite legal, desde o exercício de 2015;
- Não foi adicionada nenhuma nota esclarecendo e justificando o cancelamento de RPP.

Tais fatos demonstram a falta de transparência na conduta do gestor, bem como o não atendimento aos princípios da Responsabilidade Fiscal, o que me leva a concordar plenamente com o Ministério Público Especial, entendendo que, no presente caso, o cancelamento de RPP contribuiu para a contrariedade das contas.

Sendo assim, não concordo com a sugestão de Improriedade (4) elaborada pela Instrução, uma vez que farei constar tal cancelamento como uma **IRREGULARIDADE** ao final do meu Parecer, o que ensejará a emissão de Parecer Prévio Contrário.



Outra irregularidade detectada no presente tópico foi a realização de despesa sem prévio empenho, fato vedado pelo artigo 60 da Lei Federal nº 4320/64, e que só veio agravar o desequilíbrio financeiro já constatado.

Diante da gestão financeira ora verificada, não me resta outra conclusão que não a de fazer constar tais **IRREGULARIDADES** ao final de meu Relatório, irregularidades estas que implicarão na emissão de Parecer Prévio Contrário.

Por fim, acompanho o esposado pela Especializada, consignando em meu Voto a sugestão de **ALERTA** ao atual titular da Prefeitura Municipal de Teresópolis.

5.2. DO RESULTADO PATRIMONIAL

O resultado patrimonial consolidado do exercício de 2016 está indicado a fls. 1865-v, a seguir demonstrado:

| DESCRIÇÃO | VALOR - R\$ |
|--|----------------------|
| Variações patrimoniais aumentativas | 419.967.029,99 |
| Variações patrimoniais diminutivas | 364.451.186,81 |
| Resultado patrimonial de 2015 - Superavit | 55.515.843,18 |

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 508/509).

O Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 505/507, referente ao exercício de 2016, evidencia, sinteticamente, os seguintes saldos:

| Ativo | | | Passivo | | |
|--------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Especificação | Exercício atual | Exercício anterior | Especificação | Exercício atual | Exercício anterior |
| Ativo circulante | 51.844.892,98 | 5.568.902,59 | Passivo circulante | 63.808.547,89 | 4.025.238,93 |
| Ativo não circulante | 178.587.747,55 | 4.382.236,14 | Passivo não circulante | 863.413.214,53 | 700.126.610,85 |
| Ativo Realizável a Longo Prazo | 91.872.015,81 | 11.317,95 | | | |



| Investimentos | 0,00 | 0,00 | Patrimônio líquido | | |
|--------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------------|------------------------|------------------------|
| Imobilizado | 86.715.731,74 | 4.371.018,19 | Total do PL | -696.789.121,89 | -694.200.611,05 |
| Intangível | 0,00 | | | | |
| Total geral | 230.432.640,53 | 9.951.238,73 | Total geral | 230.432.640,53 | 9.951.238,73 |
| Ativo financeiro | 37.737.331,59 | 3.192.880,05 | Passivo financeiro | 92.038.071,98 | 1.958.488,50 |
| Ativo permanente | 192.695.308,94 | 6.758.358,68 | Passivo permanente | 902.986.786,35 | 703.480.434,02 |
| Saldo patrimonial | | | | -764.592.217,80 | -695.487.683,79 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado– fls. 505-507.

A Instrução demonstra, a fls. 1865 e verso, as seguintes inconsistências:

“Verificam-se as seguintes inconsistências em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial:

a) Resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 508-509 (R\$55.515.843,18) diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$47.950.197,34), resultando uma diferença de R\$7.565.645,84.

b) O valor do passivo a descoberto do exercício de 2015 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$694.200.611,05), fls. 505-507, diverge do valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado, que constava na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015 (R\$734.801.932,57 - processo TCE-RJ nº 215.902-0/16), resultando uma diferença de R\$40.601.321,52.

Estes fatos serão objeto das **Impropriedades e Determinações nºs. 5 e 6.**

(...)

A tabela a seguir demonstra o saldo patrimonial apurado no exercício de 2016:

| Descrição | Valor - R\$ |
|---|------------------------|
| Passivo a descoberto (saldo do balanço patrimonial de 2015) | -734.801.932,57 |
| Resultado patrimonial de 2016 - Superavit | 55.515.843,18 |
| (+) Ajustes de exercícios anteriores | -4.734.526,75 |
| Passivo a descoberto - exercício de 2016 | -684.020.616,14 |
| Passivo a descoberto registrado no balanço - exercício de 2016 | -696.789.121,89 |
| Diferença | 12.768.505,75 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 505-507), Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 508-509) e Prestação de Contas de Governo de 2015 (processo TCE-RJ nº 215.902-0/16).



A diferença acima apurada será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 7.**”

Acompanho o Corpo Instrutivo na sugestão de **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES** às Contas.

5.3. DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Corpo Instrutivo, a fls. 1866, assim se manifesta:

“De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, constata-se um resultado previdenciário deficitário da ordem de **R\$35.182.800,00**, conforme exposição a seguir:

| Descrição | Valor (R\$) |
|--------------------------|-----------------------|
| Receitas previdenciárias | 25.363.100,00 |
| Despesas previdenciárias | 60.545.900,00 |
| Deficit | -35.182.800,00 |

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 – Proc. TCE n.º 202.464-7/17.

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

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

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

O Ministério Público Especial, com relação à Impropriedade apontada pela Instrução, tem entendimento diverso. Em seu Parecer, o MPE aduz as seguintes considerações quanto ao tema em análise (fls. 1936/1941):

“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.



(...)

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.**

(...)

Constatei, no site www.previdencia.gov.br, que o **último Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP** (nº 985915-110144), emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Teresópolis, **data de 21.12.2012, estando com sua validade vencida desde 19.06.2013.**

CRPs emitidos para: Teresópolis

| Regime: Próprio | | | | | |
|---------------------|------------|--------------|------------|------------------|---|
| Emissão | Validade | Cancelamento | Observação | Decisão Judicial | Visualizar |
| 21/12/2012 09:58:44 | 19/06/2013 | | | Não |  |
| 22/06/2012 17:07:24 | 19/12/2012 | | | Não |  |

De acordo com o “*Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários*” do último Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP emitido, foram identificadas as seguintes irregularidades:

| Critério | Situação | Informações | Fundamentação Legal |
|--|-----------|---|--|
| <i>Aplicações Financeiras Resol. CMN - Adequação DAIR e Política Investimentos - Decisão Administrativa</i> | Irregular | - Exigido desde 26/03/2004 | Lei nº 9.717/98, arts. 1º, § único e 6º, IV, V e VI ; Port.nº 519/2011, art.1º ; Port. nº402/08, art.20 e Port.nº 204/08, art.5º, XV |
| <i>Caráter contributivo (Ente e Ativos - Repasse)</i> <i>- Clique aqui para mais informações.</i> | Irregular | - 54 declaração(ões) enviada(s) - Exigido de 01/01/2004 até 01/02/2014 - Periodicidade: bimestral | Lei nº 9.717/98,art.1º, II; Port.nº204/2008, art.5º, I, “b”, e XVI, “e” ; Port.nº402/08,art.6º |
| <i>Caráter contributivo (Inativos e Pensionistas-Repasse)</i> <i>- Clique aqui para mais informações.</i> | Irregular | - 55 declaração(ões) enviada(s) - Exigido de 01/01/2004 até 01/02/2014 - Periodicidade: bimestral | Lei nº 9.717/98, art.1º, II; Port.nº 204/2008, art.5º, I, “c” e XVI, “e”; Port.nº 402/08,art.6º |
| <i>Caráter contributivo (pagamento de contribuições parceladas)</i> <i>- Clique aqui para mais informações.</i> | Irregular | - 17 declaração(ões) enviada(s) - Exigido de 01/05/2010 | Lei nº 9.717/98,art.1º, II; Port nº 204/2008,art.5º, I, “d”; e art.10,§6º; Port.nº402/08,art.5º |



| | | | |
|--|-----------|--|--|
| | | até 01/02/2014 - Periodicidade: bimestral | |
| Caráter contributivo (Repasse) - Decisão Administrativa | Irregular | - Exigido desde 26/03/2004 | Lei nº 9.717/98, art. 1º, II; Port. nº 204/2008, art. 5º, I; Port. nº 402/08, arts. 6º e 29, §§ 3º e 5º |
| Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Encaminhamento à SPPS | Irregular | - Exigido desde 01/06/2017 | Lei nº 9.717/98, art. 1º, § único e 6º, IV e VI; Port. nº 519/2011, art. 1º; Port. nº 204/2008, art. 5º, XV |
| Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento a partir de 2017 | Irregular | - Exigido desde 01/07/2017 | Lei nº 9.717/98, art. 9º, PU; Port. nº 204/08, art. 5º, XVI, "d", art. 10, §§ 2º e 8º; Port. 402/08, art. 22 |
| Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo | Irregular | - 5 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2014 - Periodicidade: bimestral | Lei 9717/98, art. 1º, II; Port. 204/08, art. 5º, I e XVI, "h"; § 6º, II, arts. 7º, 8º, 10, § 8º; Port. 402/08, art. 6º |
| Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento à SPPS | Irregular | - 5 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 |
| Demonstrativo Previdenciário - Consistência das Informações | Irregular | - Exigido de 10/05/2007 até 01/02/2014 | Lei nº 9.717/98, art. 9º, PU; Port. nº 204/08, art. 5º, XVI, "c", § 6º, II, art. 10, § 8º; Port. nº 402/08, art. 6º |
| Encaminhamento da legislação à SPS | Irregular | - Exigido desde 26/03/2004 | Lei nº 9.717/98, art. 9º, PU; Port. nº 204/08, art. 5º, XVI, "a"; §§ 1º a 5º; Port. nº 402/08, art. 29, § 6º |
| Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises | Irregular | - Exigido desde 01/10/2005 | Lei 9.717/98, arts. 1º, caput e 9º; Port. 204/08, art. 5º, II, XVI, b e i; Port. 402/08, arts. 8º e 9º |
| Utilização dos recursos previdenciários - Decisão Administrativa | Irregular | - Exigido desde 26/03/2004 | Lei nº 9.717/98, art. 1º, III; Port. nº 204/08, art. 5º, VI; Port. nº 402/08, arts. 13, 14, 15 e 29, § 5º |

Conforme apontado no tópico 10 do Relatório da Secretaria Municipal de Controle Interno, a Prefeitura Municipal possui uma dívida com o TEREPRVI no valor de R\$ 699.410.700,00 (fl. 1708).

O elevado déficit financeiro, acima demonstrado, aliado ao fato de o Ministério da Previdência Social não ter emitido CRP desde 20.06.2013 e a informação, nestas contas, da existência de dívida do Poder Executivo para com a previdência própria, são provas cabais da gestão temerária que vem sendo empreendida na previdência do município de Teresópolis 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 hígidez do regime.**

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

Repisando para que fique cristalino, a fiscalização do Ministério da Previdência no sistema RPPS visa à emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que tem por finalidade possibilitar o cumprimento ao estabelecido no caput do art. 7º da Lei Federal 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 5, bem como seja determinado à Secretaria Geral de Controle Externo a adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município**, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas, ressaltando que esta verificação já é feita nas contas de governo do Estado.

Anote-se, que em decorrência da abordagem da situação previdência como Irregularidade, serão excluídas as correspondentes Improriedade e Determinação nº 8 propostas na instrução, relativamente ao déficit financeiro previdenciário.

5.3.1. AVALIAÇÃO DA OBSERVÂNCIA DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEI FEDERAL N.º 9.717/98 (APÓS A PUBLICAÇÃO DA PAUTA ESPECIAL)

A Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, após detalhado reexame das razões de defesa apresentadas pelo defendente, às fls. 2124-v/2125-v, assim se manifesta:

“

IRREGULARIDADE N.º 04 (Incluída pelo MP-TCERJ)

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.

Razões de Defesa:

Em síntese, o jurisdicionado ressalta o desequilíbrio herdado dos governos anteriores, o qual possui arrecadação no regime de previdência que não comporta sua folha de pagamento (fls. 1985).

O ex-prefeito afirma que (fls. 1985):

“Certamente o caixa do Instituto foi esvaziado nos exercícios anteriores e, não há milagre que recomponha em 11 meses um deficit previdenciário de anos. Mas a administração não ficou inerte, sendo elaborado um estudo de segregação de massas, que espera aprovação pela Previdência Social, sob o número 44.023.010.15 para ser implantado no Regime Previdenciário



Municipal.”

Análise:

Inicialmente, cabe registrar que a irregularidade em análise foi inserida pelo Ministério Público Estadual junto ao TCE-RJ, em seu parecer às fls. 1909-1965.

Foi encaminhando como documentação comprobatória cópia do boletim de remessa de documento e processos junto a Previdência Social (fls. 2035) e folha impressa de planilhas com contribuições devidas (fls. 2036).

Em relação às irregularidades apontadas pelo órgão ministerial, constatou-se através do site www.previdencia.gov.br, responsável pela emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, que as alegações apresentadas pelo gestor do Instituto corroboram com os documentos apresentados (fls. 2035-2036) e com as informações atualizadas do site da previdência social.

Em consulta ao site da previdência social, acesso em: 27/11/2017, verifica-se que não constam irregularidades:

(...)

Verificou-se, ainda, que constam as Prestações de Contas de Ordenadores de Despesa do Instituto de Previdência dos Servidores de Teresópolis (processos TCE-RJ nos. 807.758-7/16 e 210.344-9/17), referentes aos exercícios de 2015 e 2016, respectivamente, os quais tratam da matéria em questão.

Pelo exposto e com base nas alegações e nos documentos apresentados pelo jurisdicionado, esta Coordenadoria entende por manter a conclusão exposta às fls. 1898v-1906.

Considerar a sugestão do Órgão Ministerial quanto ao aprimoramento da análise sobre os RPPS dos municípios.”

O Ministério Público, diante dessa Irregularidade constatada, fez constar o seguinte em seu Parecer (fls. 2164/2169):

“3.5. Situação irregular do Regime Próprio de Previdência Social

IRREGULARIDADE Nº 5

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.

Registro, inicialmente, que a manifestação deste Parquet pela Irregularidade descrita acima é resultante da análise realizada com base na documentação que integra o presente processo e



nas informações disponíveis no site do Ministério da Previdência Social–MPS, conforme exposto no Parecer de fls. 1936/1941.

Tais informações revelaram, objetivamente, que o RPPS municipal se encontrava em situação irregular no exercício de 2016, ante o inegável descumprimento das obrigações previdenciárias. Por esta razão, o último Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP emitido pelo MPS, por ocasião do Parecer exarado em 26.09.2017, datava de 21.12.2012, estando com sua validade vencida desde 19.03.2013.

A juízo deste Parquet, as informações até então constantes nos autos não autorizavam inferir que a Chefe do Poder Executivo Municipal, por ação ou omissão, não tivesse contribuído para a manutenção da situação de irregularidade do regime previdenciário próprio, considerando que o Prefeito é a autoridade máxima na estrutura do Poder Executivo Municipal.

Ademais, a ausência de provas nos autos, não permitindo emitir juízo de valor sobre a matéria examinada, não desonera de responsabilidade o gestor, tendo em vista que lhe cabe o ônus de provar a correção da sua conduta, já que se trata precisamente de um processo de prestação de contas.

Isto posto, destaco a manifestação do d. Corpo Técnico quanto à análise das justificativas apresentadas para a Irregularidade em questão:

(...)

Apesar da análise a que procedeu a instância instrutiva, percebendo a dimensão das irregularidades e concordando que tem fundamento a preocupação deste Parquet, o d. Corpo Técnico conclui que a situação da previdência municipal em 2016 não interfere no mérito das presentes contas, tendo em vista que este TCE-RJ tem outros mecanismos para fiscalizar a gestão do mencionado RPPS.

É incontroverso que o Prefeito responsável pelas presentes contas tinha a obrigação de sanear as irregularidades apontadas no “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários” no período da sua gestão pelos princípios da continuidade administrativa e do interesse público.

Em consulta ao site www.previdencia.gov.br, é possível verificar 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 Teresópolis datava de 21.12.2012, com validade até 19.06.2013, e que não houve emissão de CRP em todo o exercício de 2016, sendo o próximo emitido (CRP nº 985915 -158680), amparado por decisão judicial.

(...)

Como é de praxe, não fica disponível para consulta, no site www.previdencia.gov.br, o “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários” vinculado aos CRP's anteriores, tampouco daqueles emitidos por força de decisão judicial, de forma que não é possível, neste processo, identificar os motivos pelos quais não foram emitidos certificados de regularidade para o regime previdenciário de Teresópolis no exercício de 2016.



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

A não obtenção do CRP prejudica o recebimento de verbas federais (celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais) e a compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/08.

Assim, resta comprovada a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal pela situação em que se encontra o Regime Próprio de Previdência Social–RPPS, tendo em vista a sua inércia em regularizar os critérios que se encontram em situação irregular, exceto, evidentemente, aqueles exigidos a partir de 2017.

As omissões constituem graves irregularidades, com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e às demais normas pertinentes editadas pelo MPS, sendo configuradas por situações que prejudicam a capitalização do RPPS e, por consequência, o seu equilíbrio financeiro e atuarial, o recebimento de CRP de emissão do MPS e, em última instância, o equilíbrio das contas públicas municipais exigido na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar.

O déficit financeiro, no valor de R\$ 35.182.800,00, aliado ao fato de o Ministério da Previdência Social não ter emitido, em 2016, o CRP, e o último ter sido emitido amparado em decisão judicial, traçam um cenário da gestão temerária que vem sendo empreendida na previdência do município de Teresópolis com violação da legislação e demais normas regulamentadoras, e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a solvência do regime.

Com as devidas vênias, discordando do d. Corpo Técnico, por todo o exposto relativo a esta importante política pública (Previdência Social) é conduta que impõe a rejeição das contas.

Com efeito, o fato será, em reiteração, qualificado como ensejador de Irregularidade na conclusão deste Parecer.”

Apesar de não discordar do MPE, no sentido de que tal matéria possa vir a ser tratada com mais profundidade nas Contas de Governo, a depender da gravidade constatada na gestão do regime próprio, por ora, até para manter a coerência com minhas decisões anteriores em processos dessa natureza, irei acompanhar o corpo técnico desta Casa - visto que a matéria ora em exame constitui objeto em processos de outra natureza, que se encontram em trâmite nesta Corte – e, por esse motivo, considero o déficit apenas como **IMPROPRIEDADE.**

Ao final de seu Parecer, o Ministério Público Especial sugere que a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE aperfeiçoe as análises dos RPPS. Acompanho tal sugestão, fazendo constar em meu Voto essa **DETERMINAÇÃO**.

6. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

6.1. DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

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

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

Tais limites utilizam como base de cálculo a Receita Corrente Líquida - RCL, cujas rubricas que a compõem estão descritas no inciso IV, artigo 2º da LRF. A fls. 1867-v, constam os resultados obtidos ao longo do período de apuração, conforme a seguir:

“(…)

| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL | | | | |
|--|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Descrição | 3º Quadrimestre Ou 2º Semestre/15 | 1º Quadrimestre/16 | 2º Quadrimestre/16 | 3º Quadrimestre/16 |
| Valor - R\$ | 381.876.700,00 | 381.277.600,00 | 378.509.800,00 | 380.664.500,00 |
| Varição em relação ao quadrimestre anterior | - | -0,16% | -0,73% | 0,57% |
| Varição da receita em relação ao exercício de 2015 | -0,32% | | | |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16, e processos TCE-RJ n.ºs 803.980-4/16, 823.836-1/16 e 202.462-9/17 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.”



No exame da Receita Corrente Líquida (item 1.1), a Instrução, às fls. 1866-v/1867, demonstrou o seguinte:

“A RCL do exercício de 2016, de acordo com os demonstrativos contábeis encaminhados, é de R\$380.664.505,11, conforme demonstrada na tabela a seguir:

| Especificação | Total (últimos 12 meses) R\$ |
|---|------------------------------------|
| (A) Receitas Correntes | 422.601.715,37 |
| Receita Tributária | 92.183.704,67 |
| Receita de Contribuições | 15.607.158,63 |
| Receita Patrimonial | 1.884.865,01 |
| Receita Agropecuária | 0,00 |
| Receita Industrial | 0,00 |
| Receita de Serviços | 0,00 |
| Transferências Correntes | 301.912.993,56 |
| Outras Receitas Correntes | 11.012.993,50 |
| (B) Deduções | 41.937.210,26 |
| Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv. | 14.786.516,62 |
| Compensação Financ. entre Reg. Previd | 0,00 |
| Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB | 27.150.693,64 |
| (C) Receita Corrente Líquida (A-B) | 380.664.505,11 |
| (D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF | 380.664.550,00 |
| (F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D) | 5,11 |

Fonte: Anexos 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415.

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

6.2. DÍVIDA PÚBLICA

6.2.1. COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

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

O Corpo Instrutivo demonstra, a fls. 1868 e verso, a observância do limite da Dívida Consolidada Líquida:

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

| Especificação | 2015 | 2016 | | |
|--|--------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 3º Quadrimestre Ou 2º Semestre | 1º quadrimestre | 2º quadrimestre | 3º quadrimestre |
| Valor da dívida consolidada | 41.973.200,00 | 40.952.800,00 | 40.876.500,00 | 40.807.400,00 |
| Valor da dívida consolidada líquida | 39.137.700,00 | 20.328.100,00 | 24.104.800,00 | 20.443.900,00 |
| % da dívida consolidada líquida s/ a RCL | 10,25% | 5,33% | 6,37% | 5,37% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e Processos TCE-RJ n.º 202.462-9/17 - RGF – 3º quadrimestre de 2016.

Destaca-se que, no Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado – Anexo 16 (fls. 510-511), o registro de contenciosos e de precatórios somam o valor de R\$172.819.887,11, os quais não foram lançados no Demonstrativo da Dívida Consolidada – Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2016, causam distorção no percentual da dívida consolidada líquida apontado.

Considerando o referido valor e a dedução consignada no próprio anexo 2 do RGF (R\$20.363.500,00), o montante da dívida consolidada líquida atingiria R\$152.456.387,11, correspondendo a 40,05% em relação à RCL, estando, ainda, dentro do limite legal estabelecido pela Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL.

Não obstante, tal fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9.**”

Tal fato será apontado como **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.

Ressalte-se que o Município não contraiu operações de crédito, nem realizou operação por antecipação de receita, bem como não concedeu garantias em operações de crédito no exercício de 2016, conforme é apontado na instrução de fls. 1868-v.



6.3. GASTOS COM PESSOAL

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

Nos exercícios de 2015 e 2016, as despesas totais com pessoal do Poder Executivo, conforme a verificação efetuada pelo Corpo Instrutivo (fls. 1869) nos Relatórios de Gestão Fiscal encaminhados a esta Corte, apresentaram a seguinte evolução percentual:

| Descrição | 2015 | | | | 2016 | | | | | |
|------------------------|-----------|-----------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|-----------------|--------|
| | 1º quadr. | 2º quadr. | 3º quadrimestre | | 1º quadrimestre | | 2º quadrimestre | | 3º quadrimestre | |
| | % | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % | VALOR | % |
| Poder Executivo | 50,87% | 54,20% | 218.219.500,00 | 57,14% | 230.342.400,00 | 60,41% | 234.089.100,00 | 61,84% | 241.732.925,31 | 63,50% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16, e processos TCE-RJ n.ºs 803.980-4/16, 823.836-1/16 e 202.462-9/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Nota 1: Foi considerado o percentual ajustado de 63,50% para as despesas com pessoal, referente ao 3º quadrimestre de 2016, tendo em vista as inconsistências apresentadas no RGF do período (processo TCE-RJ nº 202.462-9/17).

Nota 2: O valor de R\$15.941.239,57, referente aos gastos com pessoal não empenhados apresentados na planilha (fls. 1828) já estão considerados no ajuste realizado no RGF do 3º quadrimestre de 2016.

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

“Conforme se pode constatar, o Poder Executivo **ultrapassou o limite de 54% no 2º quadrimestre de 2015, ficando, em princípio, obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.



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

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros e o restante até o 3º quadrimestre de 2016, o que, conforme quadro elaborado anteriormente, efetivamente **não ocorreu**, encerrando o exercício com as despesas com pessoal acima do limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Tal fato será objeto da **Irregularidade n.º 3.e Determinação n.º 3.**

(...)

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

| DESEMPENHO – RCL X DP | | |
|---|--------|---------------------|
| Descrição | RCL | Despesa com pessoal |
| Variação do exercício de 2015 em relação a 2014 | 1,22% | 21,73% |
| Variação do exercício de 2016 em relação a 2015 | -0,32% | 10,78% |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e quadros anteriores.

Conforme se observa, as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual, enquanto a receita corrente líquida – RCL apresenta uma redução.

Como mencionado na análise anterior, o município já ultrapassou o limite máximo legal. Tais fatos indicam a necessidade urgente de adoção por parte do município de medidas administrativas visando à imediata redução das despesas com pessoal, uma vez que o quadro atual revela a tendência de crescimento percentual dessas despesas em relação à RCL. Ressalta-se que o descumprimento do limite legal já está sendo motivo de **Irregularidade** e determinação na conclusão desta instrução e de acompanhamento nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF.

Cabe ressaltar que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das prestações de contas dos ordenadores de despesa.”

6.3.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE ESTABELECIDO NA ALÍNEA “B”, INCISO III, ARTIGO 20 DA LRF (APÓS A PUBLICAÇÃO DA PAUTA ESPECIAL)



Em prosseguimento ao relatado pelo novo exame da Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, no que tange especificamente ao cumprimento do limite de gastos com pessoal, estabelecido na alínea “b”, inciso III, art. 20 da LRF, a Especializada promoveu as seguintes alterações:

“(…)

IRREGULARIDADE N.º 03

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2015, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, encerrando o exercício de 2016 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

Razões de Defesa:

O jurisdicionado alega que republicou o relatório de gestão fiscal – RGF, referente ao 3º quadrimestre de 2016, portanto, recalculando o percentual das despesas com pessoal que passou de 47,32% para 51,50% da receita corrente líquida – RCL (fls. 1983).

Em síntese, o ex-prefeito cita a regra de retorno prevista no artigo 23 c/c artigo 66 da LRF, bem como, a duplicação dos prazos quando o produto interno bruto – PIB atinge um crescimento inferior a 1% (fls. 1983-1984).

Por fim, afirma que reconduziu as despesas ao limite legal de 54% (fls. 1984).

Análise:

Inicialmente, lembra-se que as informações a cerca das despesas com pessoal apresentadas nesta Prestação de Contas Municipal são retiradas dos relatórios de gestão fiscal, conforme exposto às fls. 1869-1869v.

Cabe relacionar a evolução da despesa com pessoal que originou esta irregularidade, bem como, os processos que apuraram os percentuais em relação à RCL:

| Período | Despesa de pessoal | | |
|--------------------|---------------------|----------------|--------------------|
| | Processo TCE-RJ n.º | Valor – R\$ | % em relação à RCL |
| 1º quadrimestre/15 | 219.855-7/15 | 191.909.000,00 | 50,42% |
| 2º quadrimestre/15 | 294.967-7/15 | 210.546.300,00 | 54,20% |
| 3º quadrimestre/15 | 203.495-1/16 | 218.219.500,00 | 57,14% |
| 1º quadrimestre/16 | 803.980-4/16 | 230.342.400,00 | 60,41% |



| | | | |
|--------------------|--------------|----------------|--------|
| 2º quadrimestre/16 | 823.836-1/16 | 234.089.100,00 | 61,84% |
| 3º quadrimestre/16 | 202.462-9/17 | 180.121.000,00 | 63,50% |

Ressalta-se que devido às várias inconsistências apresentadas no Anexo 01 do RGF – referente ao 3º quadrimestre de 2016, o ex-prefeito MÁRIO DE OLIVEIRA TRICANO foi notificado para que apresentasse razões de defesa, conforme decisão plenária de 05/09/2017 proferido pelo Relator Conselheiro-Substituto RODRIGO MELO DO NASCIMENTO, onde foram questionados os gastos com pessoal do exercício, conforme a seguir:

VOTO:

I – Pela NOTIFICAÇÃO ao Sr. Mario de Oliveira Tricano, Prefeito do Município de Teresópolis, com base no disposto no § 2º, do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, para que:

I.a – Apresente RAZÕES DE DEFESA, encaminhando documentação comprobatória, quanto ao valor de contabilização do total de despesas com pessoal nos meses de março, novembro e dezembro de 2016, inferior à média mensal do período, levando em consideração, ainda, o pagamento do décimo terceiro salário que deveria ter sido contabilizado no mês de dezembro, fatos que podem, se comprovadas eventuais irregularidades, configurar infração à norma legal, prevista no §2º do artigo 18 c/c com o inciso II do art. 50, ambos da Lei Complementar Federal n.º 101/00, estando passível da multa prevista no inciso II do artigo 63 da Lei Complementar Estadual nº 63/90 e das sanções estabelecidas pela Lei Federal n.º 8.429/92.

I.b – Apresente RAZÕES DE DEFESA pelo descumprimento da regra de retorno neste período e as medidas adotadas e a adotar com vistas a adequar o percentual ao limite estabelecido no inciso III, do artigo 20 da Lei Complementar n.º 101/00, em conformidade com o inciso II, do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ n.º 218/00.

I.c - Para que encaminhe, se for o caso, a retificação do Demonstrativo da Despesa com Pessoal – Anexo 1 do RGF, referente ao 3º quadrimestre de 2016, acompanhado da respectiva publicação e dos Arquivos dos Relatórios da LRF (meio eletrônico) gerados pelo Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, com os devidos ajustes necessários no valor das despesas dos meses de março, novembro e dezembro de 2016 considerando inclusive o pagamento do décimo terceiro salário do ano de 2016.

Cita-se a análise realizada por esta CGM no RGF – referente ao 3º quadrimestre de 2016 (processo TCE-RJ nº 202.462-9/17), a qual não acolheu as razões de defesa apresentada, tendo em vista que:

- O jurisdicionado **desrespeitou o princípio da competência** não computando despesas que deveriam compor o 3º quadrimestre de 2016, registrando no período de apuração seguinte (1º quadrimestre de 2017), portanto, impactando na apuração da relação despesas com pessoal/RCL.

- O jurisdicionado alegou que as despesas com terceirização não deveriam compor a despesa do período, portanto, **desrespeitando o §1º do artigo 18 da LRF**.

Por fim, entende-se que as razões de defesa apresentadas não devem prosperar, devendo ser mantido o percentual de **63,50%** da RCL como **IRREGULARIDADE**.



Após o reexame, às fls. 2158/2161, o Ministério Público Especial manteve o seu posicionamento, consignado no Parecer anterior, pelo descumprimento do limite de gastos com pessoal estabelecido na LRF.

Como se observa, a despesa total com pessoal do Poder Executivo de Teresópolis ultrapassou o limite imposto na alínea “b”, inciso III do art. 20 da Lei Complementar nº 101/00.

Observo, como agravante, que o Município ultrapassou este limite no 2º quadrimestre de 2015 (54,20%) e, desde então, não efetuou as medidas obrigatórias para sua redução; mas, ao contrário, elevou ainda mais tal percentual, alcançando o valor de 63,50%.

Diante do verificado, concordo plenamente com a Instrução e com o *Parquet* Especializado, considerando, assim, tal fato como **IRREGULARIDADE** e **DETERMINAÇÃO** em minha conclusão e, conseqüentemente, motivo que ensejará a emissão de **Parecer Prévio Contrário**.

Considerando que as contas aqui apresentadas são relativas ao último ano de mandato do Chefe do Executivo da municipalidade, a fls. 1870-v, a Especializada assim se manifesta, em relação aos aumentos no custeio com pessoal no último semestre do exercício de 2016:

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

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

De acordo com a declaração subscrita pelo atual chefe do Poder Executivo apresentado, às fls. 17, não foram expedidos atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.”

6.4. APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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

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

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

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

O Corpo Instrutivo destaca alguns aspectos importantes que devem ser observados quando da apuração do percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, quais sejam (fls. 1871/1873-v):

“(…)

- a) a Lei Federal n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – estabelece em seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- b) as despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;
- c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem,



inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;

d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal;

e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;

f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei Federal n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com educação não se refiram ao exercício financeiro da presente prestação de contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;

g) as despesas com aquisição de uniformes e afins custeadas pelo município serão consideradas na base de cálculo da manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de apuração dos limites legais, como decidido pelo Plenário desta Corte de contas nos autos dos processos TCE-RJ n.ºs 205.035-1/11, 205.057-9/11 e 204.033-6/11.

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

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

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

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



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

(...)

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

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

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

Por seu turno, em sua oitava, o Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, às fls. 1926/1927, se manifesta da seguinte forma:

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

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



Em seguida, o Corpo Instrutivo desenvolve a sua análise, dividindo a apuração em tópicos, às fls. 1874 e verso, cabendo destacar os seguintes aspectos apontados:

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

| Descrição | Valor –R\$ |
|-------------------------------------|----------------|
| Sigfis | 150.930.007,22 |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 150.930.007,22 |
| Diferença | 0,00 |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 406-409 e planilha Sigfis de fls. 1799-1810.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 98,97% do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos próprios e Fundeb registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta às fls. 1799-1810 do presente processo.

Na análise, foram identificadas as seguintes situações:

a) gastos que não pertencem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00;

(...)

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

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

Tal fato será considerado **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** ao final do meu Relatório.

Às fls. 1875-v/1876, a Especializada apresenta o gasto por aluno realizado pela municipalidade no exercício de 2016:

“Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2016, o valor gasto por aluno totalizou R\$ 6.074,70, conforme demonstrado:



GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS

| Nº de alunos (A) | Valor - R\$ (B) | Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A) |
|---------------------|--------------------|--|
| 22.499 | 136.674.628,48 | 6.074,70 |

Fonte: INEP, fls. 1811.

Nota: Foi considerado o valor ajustado, tendo em vista as exclusões do SIGFIS.

Assim, observa-se que, no presente exercício, o município de **TERESÓPOLIS** teve um gasto anual por aluno de R\$6.074,70, ou seja, R\$506,22 mensais.

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

DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS EM 2015

| Valor gasto pelo município R\$ | Média de gastos dos 91 Municípios R\$ | Posição em relação aos gastos dos 91 municípios | Maior gasto efetuado em educação R\$ | Menor gasto efetuado em educação R\$ |
|-----------------------------------|--|---|---|---|
| 6.386,93 | 6.860,55 | 52ª | 13.447,11 | 3.590,37 |

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

Adiante, a Instrução apresenta, por meio do "Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica", a fls. 1877, o resultado da aplicação de recursos em educação pelo Município, a seguir reproduzido:

| | |
|--|----------------|
| (A) Total das Despesas com Ensino | 58.517.547,60 |
| (B) Valor Repassado ao FUNDEB | 27.150.693,64 |
| (C) Total das Despesas Registradas como Gastos em Educação (A+B) | 85.668.241,24 |
| (D) Dedução do SIGFIS/BO | 14.255.378,74 |
| (E) Dedução de Resto a Pagar de Exercícios Anteriores | 0,00 |
| (F) Total das Despesas Consideradas para fins de Limite Constitucional (C-D-E) | 71.412.862,50 |
| (G) Receita Resultante de Impostos | 232.656.607,34 |
| Percentual alcançado (limite mínimo 25,00% - art. 212 da CF/88) (F/GX100) | 30,69% |

Fonte: Quadro C.1 às fls. 791, demonstrativos contábeis às fls. 794-828, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415, cancelamento de restos a pagar, fls. 829-833 e planilha Sigfis de fls. 1799-1810.

Nota 01: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite



mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Nota 02: Na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item 4.2 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96' deste capítulo.

Nota 2: O valor registrado no quadro acima como "Outras Subfunções" (R\$4.164.401,26) corresponde a subfunção 334 – Fomento ao trabalho, o qual, segundo nota explicativa no Quadro C.1 (fls. 791), é relativo à modalidade educação infantil.

Diante do quadro, conclui-se, quanto ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que o Município aplicou 30,69% (R\$ 71.412.862,50) na manutenção e desenvolvimento do ensino, **respeitando** o mínimo fixado de 25% das receitas de impostos e transferências.

A CGM apresentou a seguinte análise sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, a fls. 1877-v/1878:

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

| RESULTADOS DO IDEB - 2015 | | | | | | | |
|---------------------------|------|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------|-------------------------------|--------------------------------------|
| Nota 4ª série/ 5º ano | Meta | Percentual de alcance da meta | Posição em relação aos 91 municípios | Nota 8ª série/ 9º ano | Meta | Percentual de alcance da meta | Posição em relação aos 91 municípios |
| 5,6 | 5,3 | 106% | 18º | 4,7 | 4,9 | 96% | 17º |

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

Observa-se que o município de **TERESÓPOLIS** não atingiu as metas previstas na etapa referente à 8ªsérie/9ºano. Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

Tal fato será objeto de **recomendação** ao final do Relatório”

Tal apontamento da Instrução será **RECOMENDADO** ao final do meu Parecer.

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

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

6.4.1.1. DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

A partir dos dados constantes do demonstrativo de “Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério”, a CGM, a fls. 1880, conclui, quanto ao estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, que o Município **obedeceu** ao limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo em vista que aplicou 99,78% (R\$ 79.178.146,08) dos recursos do Fundo com esta finalidade:

| PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO | |
|--|----------------------|
| (A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério | 79.222.437,73 |
| (B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério | 0,00 |
| (C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério | 44.291,65 |
| (D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C) | 79.178.146,08 |
| (E) Recursos recebidos do Fundeb | 79.116.826,79 |
| (F) Aplicações financeiras do Fundeb | 237.291,26 |
| (G) Complementação de recurso da União | 0,00 |
| (H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G) | 79.354.118,05 |
| (I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100 | 99,78% |

Fonte: Quadro D.1, fls. 836, demonstrativo contábil de fls. 807-812 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415 e RP cancelados de exercícios anteriores, fls. 884.

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



Por meio do Demonstrativo “Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do FUNDEB – 2016”, para efeito do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, o Corpo Técnico, a fls. 1881-v, apontou que o Município empenhou 99,82% (R\$ 79.211.571,03) dos recursos do Fundo, obedecendo ao limite mínimo de 95%, conforme demonstrado a seguir:

| CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB | | | |
|--|--------------------|--------------------|----------------------|
| Descrição | Valor - R\$ | Valor - R\$ | Valor - R\$ |
| (A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício | | | 79.116.826,79 |
| (B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb | | | 237.291,26 |
| (C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B) | | | 79.354.118,05 |
| (D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício | | 79.222.437,73 | |
| (E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior | | 10.866,70 | |
| (F) Despesas não consideradas | | 0,00 | |
| i. Exercício anterior | 0,00 | | |
| ii. Desvio de finalidade | 0,00 | | |
| iii. Outras despesas | 0,00 | | |
| (G) <i>Deficit</i> financeiro do Fundeb no exercício | | 0,00 | |
| (H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores | | 0,00 | |
| (I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício(D - E - F - G - H) | | | 79.211.571,03 |
| (J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C) | | | 99,82% |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415, Quadro C.1, fls. 791, demonstrativo às fls. 794-828, cancelamento de RP, fls. 829-833, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16 e planilha Sigfis, fls. 1799-1810.

Nota: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$44.291,65), 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, 99,82% dos recursos do Fundeb de 2016, restando a empenhar 0,18% em observância ao § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.”

Já com relação à movimentação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2016, o Corpo Instrutivo, mediante percuente exame de fls. 1882/1883, discorre:



“4.6.4.2.3) DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB EM 2016

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

| FUNDEB | | |
|-------------------------|---|----------------------|
| Movimentação financeira | | Valor - R\$ |
| I | Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015) | 882.803,51 |
| Entradas | | |
| II | Recursos recebidos do Fundeb | 79.116.826,79 |
| III | Receitas de aplicações financeiras | 237.291,26 |
| IV | Créditos referentes a consignações | 0,00 |
| V | Outros créditos | 1.165.500,00 |
| VI | Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V) | 81.402.421,56 |
| Saídas | | |
| VII | Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do Fundeb | 78.364.558,19 |
| VIII | Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do Fundeb | 827.645,16 |
| IX | Consignações pagas exclusivamente com recursos do Fundeb | 0,00 |
| X | Outros débitos | 0,00 |
| XI | Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X) | 79.192.203,35 |
| XII | Saldo financeiro apurado (VI-XI) | 2.210.218,21 |
| XIII | Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016 | 2.210.218,21 |
| XIV | Diferença apurada (XII-XIII) | 0,00 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16, Quadro C.3, fls. 793, Quadro D.3, fls. 886, demonstrativos contábeis, às fls. 794-828, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415, conciliações bancárias às fls. 849-850.

Nota: outros créditos referem-se a devolução de recursos a conta do FUNDEB, determinada na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015 (processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16).

4.6.4.2.4) RESULTADO FINANCEIRO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (2017)

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

| RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2016 | |
|--|------------------|
| Descrição | Valor - R\$ |
| Superavit financeiro do Fundeb no exercício de 2015 | 10.866,70 |



| | |
|---|----------------------|
| (+) Receita do Fundeb recebida em 2016 | 79.116.826,79 |
| (+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2016 | 237.291,26 |
| (+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2016 (1) | 0,00 |
| (+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016 | 1.165.500,00 |
| (+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016 | 44.291,65 |
| = Total de recursos financeiros em 2016 | 80.574.776,40 |
| (-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2016 | 79.574.776,40 |
| = Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2016 | 1.352.338,67 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16, anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415, Quadro C.1, fls. 791, Quadro D.3, fls. 886, demonstrativos contábeis, fls. 794-828 e cancelamentos de passivos – fls. 849-850.

Nota: créditos outros referem-se a devolução de recursos a conta do FUNDEB, determinada na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015 (processo TCE-RJ n.º 215.902-0/16).

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior encontra-se consoante ao valor registrado pelo município no Balancete de fls. 848.”

Por fim, registra a Instrução que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fls. 933/934), no que tange à distribuição, à transferência e à aplicação dos recursos do fundo, concluiu por **parecer favorável**, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

Também assinala que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como **regular** junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao *site* daquele órgão (fls. 1813 e verso).

6.5. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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

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



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

(...)

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

(...)

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

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

Nesta esteira, o Corpo Instrutivo, considerando as alterações normativas aplicadas às ações e serviços públicos de saúde – ASPS, traz, às fls. 1883 e verso, os esclarecimentos pertinentes ao exame desta função de governo nas contas do presente exercício:

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

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

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

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

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



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

Destaca-se que a Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo constitucional, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme estabelece a Portaria n.º 553/14, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual assim dispõe:

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

- I – pagas;*
II – liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e
III – empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.

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

No que se refere à verificação do enquadramento das despesas nos artigos 3º e 4º da LC nº 141/12, a CGM aponta, a fls. 1884:

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

| Descrição | Valor –R\$ |
|-------------------------------------|--------------------|
| Sigfis | 110.101.879,43 |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 110.625.485,98 |
| Diferença | -523.606,55 |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 406-409 e planilha Sigfis de fls. 1814-1819.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 11**.

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

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 94,45% do valor total das despesas com saúde empenhadas com recursos próprios registradas no banco de dados

fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta às fls. 1814-1819 do presente processo.

Assim, foram identificadas despesas no montante de **R\$ 18.093.394,51** que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, conforme a seguir:

- a) 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 | Fonte de recurso | Histórico | Subfunção | Credor | Valor – R\$ |
|-----------------|----------------|---------------------------|--|-----------|-------------------------------------|--------------|
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (ADMINISTRAÇÃO GERAL) | 2 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 7.803.964,59 |
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (ADMINISTRAÇÃO GERAL) | 3 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 540.792,92 |
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE SERVIÇOS PRESTADOS NO EXERCÍCIO DE 2015. | 11 | FETRANSPOR - RJ | 30.000,00 |
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DO DECIMO TERCEIRO DOS FUNCIONARIOS DA SMS 2015. | 1 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 601.830,17 |
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DOS COMISSIONADOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE REFERENTE AO 14º | 46 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 1.568.522,18 |
| 01/01/2016 | 301 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DA FOLHA REFERENTE AO 13º SALARIO DE 2015. | 13 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 356.638,08 |
| 01/01/2016 | 301 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (ATENÇÃO BÁSICA) | 8 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 2.800.991,15 |
| 01/01/2016 | 301 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (ATENÇÃO BÁSICA) | 9 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 245.169,91 |
| 01/01/2016 | 305 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DA FOLHA REFERENTE AO 13º SALARIO DE 2015. | 14 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 181.585,87 |
| 01/01/2016 | 305 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA) | 5 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 1.980.821,24 |
| 01/01/2016 | 305 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA) | 6 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 84.164,25 |
| 15/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE 13º SALARIO DOS FUNCIONARIOS DA UPA DE 2015. | 63 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 424.040,51 |
| 21/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE DEZEMBRO DOS FUNCIONARIOS DA UPA DE 2015. | 67 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 709.305,94 |
| 26/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE DEZEMBRO DOS FUNCIONARIOS DE PSF DE 2015. | 71 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 110.321,72 |



| | | | | | | |
|--------------|-----|---------------------------|---|----|------------------------------|----------------------|
| 29/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE ENERGIA ELETRICA DURANTE O EXERCICIO DE 2015. | 81 | AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S/A | 55.245,98 |
| TOTAL | | | | | | 17.493.394,51 |

Fonte: planilha Sigfis de fls. 1814-1819.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 12.**

- b) Despesas não consideradas como ações e serviços públicos, conforme artigo 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

| Data do empenho | N.º do empenho | Fonte de recurso | Histórico | Subfunção | Credor | Valor – R\$ |
|-----------------|----------------|---------------------------|--|-----------|-------------------------------------|-------------------|
| 04/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE JUROS E MULTA DE INSS. | 55 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 600.000,00 |
| TOTAL | | | | | | 600.000,00 |

Fonte: planilha Sigfis de fls. 1814-1819.

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

Verifica-se a existência de despesas no montante de **R\$704.239,55** cujos históricos não permitem avaliar com exatidão a finalidade da despesa, entretanto, não serão excluídas do cálculo do limite, conforme a seguir:

| Data do empenho | N.º do empenho | Fonte de recurso | Histórico | Subfunção | Credor | Valor – R\$ |
|-----------------|----------------|---------------------------|------------------------|-----------|-------------------------------------|-------------------|
| 01/01/2016 | 301 | Ordinários não Vinculados | PELA DESPESA EMPENHADA | 48 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 555.741,37 |
| 31/03/2016 | 846 | Ordinários não Vinculados | PELA DESPESA EMPENHADA | 175 | ORDEM JUDICIAL/SEQUESTRO | 148.498,18 |
| TOTAL | | | | | | 704.239,55 |

Fonte: planilha Sigfis de fls. 1814-1819.

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

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

Acompanho a Instrução, fazendo constar tais fatos como **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES** na conclusão de meu Parecer.

O Corpo Instrutivo, a fls. 1887-v, apresenta tabela evidenciando as aplicações relacionadas à saúde, reproduzida a seguir:

“(…)



| DESCRIÇÃO | Valor - R\$ |
|--|----------------|
| RECEITAS | |
| (A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação) | 232.656.607,34 |
| (B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e") | 4.043.740,95 |
| (C) Dedução do IOF-Ouro | 0,00 |
| (D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C) | 228.612.866,39 |
| DESPESAS COM SAÚDE | |
| (E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos | 42.755.609,32 |
| (F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa | 0,00 |
| (G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira | 0,00 |
| (H) Total das despesas consideradas = (E+F-G) | 42.755.609,32 |
| (I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15% | 18,70% |
| (J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício | 0,00 |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415, Quadro E.1 - 986, Quadro E.2 - fls. 1211, Quadro E.3 (balancete) de fls. 1438, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro - fls. 1820-1821 e cancelamento de RP - fls. 1657.

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.

Da análise do quadro, verifica-se que o montante gasto com saúde no exercício de 2016, representou 18,70% das receitas de impostos e transferências de impostos, **cumprindo**, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal prevê em seu artigo 156, §1º que o município deverá gastar 15,00% das despesas globais do orçamento anual do município com saúde, **tendo cumprido** o percentual previsto, conforme exposto abaixo:

Art. 156 - O SUS será financiado com recursos do orçamento do Município, do Estado, da Seguridade Social, da União, além de outras fontes.

§ 1º - O montante das despesas com Saúde não será inferior a 15% (quinze por cento) das despesas globais do orçamento anual do Município.

| DESCRIÇÃO | VALOR -R\$ |
|---|----------------|
| Despesa Global do Orçamento (realizada) | 406.702.995,06 |
| Despesa realizada na função 10 - Saúde | 110.625.485,98 |
| Percentual Aplicado | 27,20% |

Fonte: Anexo 8 Consolidado - fls. 406-409 e Anexo 11 Consolidado - fls. 416-502."



Como resultado, tem-se, conforme evidenciado no quadro anterior, que o montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2016 pelo Município de Teresópolis foi de **18,70% (R\$ 42.755.609,32)**, **tendo cumprido**, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

O *Parquet* Especializado, mediante interpretação do comando insculpido no artigo 24 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, considera, às fls. 1929/1934, uma nova metodologia de cálculo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde e, ao final, conclui, igualmente com o Corpo Instrutivo, que foi **cumprido** o previsto no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 c/c o inciso III do § 2º do artigo 198 da CRFB.

“(…)

| DESCRIÇÃO | Valor - R\$ |
|--|-----------------------|
| RECEITAS | |
| (A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação) | 232.656.607,34 |
| (B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e") | 4.043.740,95 |
| (C) Dedução do IOF-Ouro | 0,00 |
| (D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C) | 228.612.866,39 |
| DESPESAS COM SAÚDE | |
| (E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos | 42.755.609,32 |
| (F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa | 50.192,60 |
| (G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira | 0,00 |
| (H) Total das despesas consideradas = (E-F-G) | 42.705.416,72 |
| (I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15% | 18,68% |
| (J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício | 0,00 |

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

Em que pese a conclusão do Ministério Público Especial ser equivalente à do Corpo Instrutivo – ao asseverar que o Município cumpriu o limite mínimo de

15% dos gastos com saúde -, a metodologia utilizada difere daquela apresentada pela Instrução e que vem sendo acompanhada pelo Plenário desta Corte.

Dessa forma, deixo registrado que acompanho a metodologia de cálculo efetuada pela Instrução, inclusive, para manter a coerência com minhas decisões pretéritas.

A CGM, a fls. 1888, apurou, ainda, que o Fundo Municipal de Saúde geriu diretamente os recursos destinados às ações e serviços de saúde, **cumprindo** o previsto no parágrafo único do artigo 2º da LC nº 141/12, conforme segue:

“Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$110.625.485,98, conforme Anexos 8 da Lei Federal nº 4.320/64 Consolidado e do FMS (fls. 406-409 e 712), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 141/12.

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

Dessa forma, ao final desta instrução será sugerida comunicação aos jurisdicionados informando que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12.”

Considerando o apontado pela Instrução, acompanho a sugestão de **COMUNICAÇÃO** nos termos propostos.

O Ministério Público junto a este Tribunal se manifestou da seguinte forma, quanto à aplicação das despesas em saúde, por meio exclusivo do Fundo Municipal de Saúde (fls. 1933/1934):



“O Corpo Instrutivo observou que o município ainda executa despesas em ASPS através de outras unidades gestoras distintas do fundo municipal de saúde, contrariando o disposto no parágrafo único do artigo 2º da LC 141/12. Em decorrência, propõe comunicação ao jurisdicionado informando que a partir da análise das Contas de Governo do exercício financeiro de 2018 este Tribunal não mais computará as despesas de ASPS que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde para efeito do cumprimento do dispositivo legal.

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

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.”

Convém ressaltar que acompanho o posicionamento do Plenário desta Corte (Processos TCE-RJ nº 206.257-017 e 205.456-1/17), a respeito de as despesas de saúde serem executadas exclusivamente pelo Fundo, o qual já se manifestou no mesmo sentido do proposto pela Instrução.

Cabe registrar que não houve o encaminhamento do Parecer do Conselho Municipal de Saúde, assim como não foi comprovada a realização de audiência pública, conforme destaque a seguir:

“Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde. No entanto, em consulta ao *site* do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, verifica-se que o Relatório Anual de Gestão – RAG de 2016 encontra-se em processo de apreciação pelo Conselho de Saúde, conforme exposto às fls. 1828-A.

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

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

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

Tal apontamento ensejará **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** em meu Parecer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

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

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



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

Assim, observando os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, com a redação dada pela E.C. nº 58/09, o total da despesa do poder legislativo do município de Teresópolis, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderia ultrapassar, em 2016, o percentual de 6% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Carta Magna, efetivamente realizado no exercício anterior, considerando os resultados do IBGE, que estimam a população do Município em 173.060 habitantes, conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e consignados no Anexo IX da Decisão Normativa nº 148/2015 – TCU para o cálculo das quotas do FPM, na forma do inciso VI, artigo 1º c/c o artigo 102 da Lei nº 8.443/92.

A análise deste tópico pelo Corpo Instrutivo consta às fls. 1889/1890-v.

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

Os incisos I a III do § 2.º do artigo 29-A da Constituição Federal estabelecem que o repasse à Câmara, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária, constituem crime de responsabilidade do Prefeito do Município.

A apuração do cumprimento do limite percentual de 6% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no dispositivo constitucional, efetivamente realizado no exercício anterior, para o total da despesa do poder legislativo do município de Teresópolis, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, consta das tabelas apresentadas a fls. 1890, cujo extrato é a seguir reproduzido:

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015

| | Em R\$ |
|--|----------------|
| (A) Receitas | 237.292.348,12 |
| (B) Dedução das Contas de Receitas | 26.220,57 |
| (D) Total das Receitas Arrecadadas (A - B) | 237.266.127,55 |
| (E) Percentual Previsto para o Município | 6,00% |
| (F) Total da Receita Apurada (D x E) | 14.235.967,65 |
| (G) GASTOS COM INATIVOS | 0,00 |
| (H) Limite Máximo para Repasse do Executivo ao Legislativo em 2015 (F + G) | 14.235.967,65 |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls.1690-1694 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 674-675.

Nota-ITEM B: Corresponde à dedução da receita de IPTU

| | R\$ |
|--|-------------------------|
| Limite de repasse permitido art. 29-A (A) | Repasse recebido (B) |
| 14.235.967,65 | 14.235.967,64 |

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara– fls. 686

Portanto, conforme se evidencia no quadro anterior, foi **respeitado** o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no artigo 29-A da Constituição Federal, uma vez que na análise levada a efeito no balanço financeiro da Câmara Municipal, a fls. 216, constata-se que não houve transposição do limite constitucional.

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

A esse respeito, o Corpo Instrutivo assim se manifestou (fl. 1890-v):

“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\$ 14.230.967,64.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, fl. 686, constata-se o repasse em igual montante, tendo sido observado o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III, § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:



R\$

| Orçamento final da câmara | Repasso recebido | Repasso recebido acima do orçamento final da Câmara |
|---------------------------|------------------|---|
| 14.230.967,64 | 14.235.967,65 | 5.000,00 |

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara – fls. 686 e Balanço Orçamentário da Câmara – fls. 684-685.

Dessa forma, fica evidenciado o atendimento, por parte da Prefeitura Municipal de Teresópolis, do disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal.

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

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

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

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

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

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

6.7.1. METODOLOGIA

A CGM esclarece que a metodologia de apuração do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal está alicerçada na Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, que instituiu o “Módulo Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, com o objetivo de regulamentar o envio dos elementos necessários à análise das vedações e restrições impostas no último ano de gestão.

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

A metodologia, as tabelas utilizadas e a análise técnica foram apresentadas de forma mais detalhada no preâmbulo intitulado **ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 – LRF** às fls. 1838/1845.

6.7.2. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF

O Corpo Instrutivo, ao examinar os elementos que subsidiam o exame do cumprimento do artigo 42 da LRF, apura, às fls. 1891-v/1894-v, o seguinte:

“Foram enviados os dados das seguintes unidades gestoras:

| Unidades Gestoras | DATA DA ENTREGA |
|---------------------------------------|-----------------|
| Prefeitura Municipal | 14/02/2017 |
| Fundo Municipal de Saúde | 14/02/2017 |
| Fundo Municipal de Assistência Social | 13/02/2017 |
| Fundo Especial de Calamidade Pública | 13/02/2017 |



Considerando a atual estrutura administrativa do município, verifica-se o encaminhamento dos dados relativos ao Sistema SIGFIS/Del. 248 de todas as unidades gestoras.

(...)

7.2.3) DESPESAS REALIZADAS NÃO INSCRITAS EM RP

O relatório apresentado pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal registra as despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar no montante total de **R\$15.941.589,57**, conforme planilhas “Despesas Consideradas – art. 42” e “Despesas Não Consideradas – art. 42” (gravado na mídia digital - CD – fls. 1827).

A não contabilização das despesas fere os princípios contábeis vigentes, a determinação da Lei Complementar Federal n.º 101/00, em seu artigo 50, inciso II, bem como os artigos 58 e seguintes da Lei Federal n.º 4.320/64. Cumpre informar que tal fato encontra-se analisado no **tópico Resultado do Superavit/Deficit Financeiro**, bem como, no **tópico de Despesas com Pessoal** devido a natureza das despesas se tratar de pagamento de folha de pessoal.

(...)

7.2.5.1) Das Disponibilidades Financeiras

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

| DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I | |
|--|----------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| (A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado | 37.737.331,59 |
| (B) Regime Próprio de Previdência | 715.907,18 |
| (C) Câmara Municipal | 128.841,26 |
| (D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248) | 742.507,06 |
| (E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D) | 36.150.076,09 |
| (F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fl. 1079) | 36.084.053,00 |
| (G) Diferença (E-F) | 66.022,79 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 505-507, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1759-1760v, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 704-706, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1797-1798 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1826.

Observa-se uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248. Dessa forma, será utilizado em nossa análise o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – **R\$ 36.150.076,09**, 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\$ 66.022,79**, apresentada entre o valor das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248 será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 16**.

7.2.5.2) Dos Encargos e Despesas Compromissadas a pagar

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

| ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II | |
|---|-----------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| (A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado | 108.150.066,61 |
| (B) Regime Próprio de Previdência | 38.980,00 |
| (C) Câmara Municipal | 119.563,20 |
| (D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248) | 142.354,26 |
| (E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016 | 475.410,23 |
| (F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E) | 107.373.758,92 |
| (G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fl. 1079) | 99.225.923,34 |
| (H) Diferença (F-G) | 8.147.835,58 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 505-507, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1759-1760v, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 704-706, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1797-1798 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. 1826.

Nota: Foi considerado no **item (A)** – Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado o valor registrado no quadro de apuração do resultado superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$92.038.071,98), do cancelamento de RPP do Balanço Orçamentário Consolidado (R\$170.405,06) e demonstrativo das despesas não inscritas em RP – deliberação 248 (R\$15.941.589,57).

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 em nossa análise o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – **R\$107.373.758,92**, 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\$8.147.835,58**, apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248, será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 17**.”

Após a análise e efetuados os ajustes dos quadros do “Módulo Término de Mandato”, a Especializada, a fls. 1894, traçou o seguinte relato:



“Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema SIGFIS/Del.248, consignados na planilha “Avaliação do Art. 42” de fl. 1078 e gravadas em CD, fl. 1079, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido artigo 42 da LRF, apuramos o seguinte resultado:

| Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016 (A) | Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016 (B) | Disponibilidade de Caixa 31/12/2016 C = (A-B) |
|---|---|--|
| 36.150.076,09 | 107.373.758,92 | -71.223.682,83 |

| Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016 (C) | Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D) | Suficiência ou Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF E = (C-D) |
|--|--|---|
| -71.223.682,83 | 475.410,23 | -71.699.093,06 |

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. 1826.

NOTA: composição dos valores do item "D"

| Descrição | Valor - R\$ | Valor Total - R\$ | Planilhas Del. 248 |
|---|-------------|-------------------|---|
| Total das Obrigações de Despesas Contraídas | | 475.410,23 | Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 1827) |
| Contratos Formalizados a partir de 01/05 | 0,00 | | |
| Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42 | 475.410,23 | | |
| Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar | 0,00 | | |
| Dívidas Reconhecidas | 0,00 | | |

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

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

6.7.2.1. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF (APÓS A PUBLICAÇÃO DA PAUTA ESPECIAL)

Retornam os autos após a *manifestação das Instâncias Instrutivas* com a manutenção da sugestão de Parecer Prévio Contrário às Contas do Executivo Municipal, encerradas em 31.12.2016, considerando as razões de defesa protocolizadas nesta Corte em 17.11.2017, ratificada pelo Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas, analisadas no item 5.1.1 deste Relatório.

Em prosseguimento ao relatado pelo novo exame da Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, no que tange especificamente ao cumprimento do art. 42 da LRF, a Especializada promoveu as seguintes alterações:

“

IRREGULARIDADE N.º 04

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\$71.699.093,06**.

Razões de Defesa:

Em síntese, o jurisdicionado alega a evolução do deficit financeiro do município durante o período de 2012 a 2016, expondo que a partir do ano de 2014 até o ano de 2015 o deficit financeiro aumentou quase 05 (cinco) vezes, atingindo 20% da receita corrente líquida – RCL do município (fls. 1984).

Foi afirmado ainda que nenhuma obrigação foi contratada nos 02 (dois) últimos quadrimestre de 2016 sem que houvesse disponibilidade de caixa para efetivar o pagamento (fls. 1984).

Por fim, o ex-prefeito afirma que assumiu o município em 22/01/2016 já com deficit de exercicios anteriores (2013, 2014 e 2015), fls. 1984.

Análise:

O jurisdicionado alegou que durante o período de 2014 a 2015 o deficit financeiro do município aumentou quase 05 (cinco) vezes, bem como, atingiu 20% da RCL do município.

Foi encaminhada como documentação comprobatória a cópia do decreto de calamidade financeira (fls. 2033), a qual não se sobrepõe aos instrumentos de acompanhamento e controle da gestão econômica financeira do município estabelecida pela LRF, especialmente os seus RREO e RGF, que deveriam servir de base para decisões com o intuito de equilibrar as contas municipais.



Entende-se que as alegações do jurisdicionado não trouxeram aos autos novos elementos que justifiquem alteração da análise do resultado financeiro de 2016, entretanto, apresentaremos no final desta instrução nova análise do art. 42 da LRF, em virtude do acolhimento parcial das justificativas apresentadas para o cancelamento dos restos a pagar processados de exercícios anteriores, visto que o mesmo compõe parcela relevante para o cálculo do equilíbrio financeiro podendo acarretar mudanças no resultado da avaliação das obrigações no término do mandato.

(...)

AVALIAÇÃO DO ART. 42

Neste tópico será promovida a verificação da consonância das disponibilidades financeiras e dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas nos dados obtidos pelo Sistema SIGFIS/Del.248 com os dados contábeis.

Tal comparação visa resguardar a real capacidade pagamento apresentada pelo município, bem como seu endividamento de curto prazo, evitando-se distorções por ausência de registros no Sistema SIGFIS/Del. 248.

Das Disponibilidades Financeiras

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

| DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I | |
|--|----------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| (A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado | 37.737.331,59 |
| (B) Regime Próprio de Previdência | 715.907,18 |
| (C) Câmara Municipal | 128.841,26 |
| (D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248) | 742.507,06 |
| (E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D) | 36.150.076,09 |
| (F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 1827) | 36.084.053,30 |
| (G) Diferença (E-F) | 66.022,79 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 505-507, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1759-1760v, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 704-706, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1797-1798 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1826.

Observa-se uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248. Dessa forma, será utilizado em nossa análise o valor apurado ajustado com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – R\$36.150.076,09, 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\$66.022,79**, apresentada entre o valor das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248 será objeto de **Impropriedade e Determinação**.



Dos Encargos e Despesas Compromissadas a pagar

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

| ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II | |
|--|-----------------------|
| Natureza | Valor - R\$ |
| (A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado | 107.989.689,80 |
| (B) Regime Próprio de Previdência | 38.980,00 |
| (C) Câmara Municipal | 119.563,20 |
| (D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248) | 142.354,26 |
| (E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016 | 475.410,23 |
| (F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E) | 107.213.382,11 |
| (G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 1827) | 99.225.923,34 |
| (H) Diferença (F-G) | 7.987.458,77 |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 505-507, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1759-1760v, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 704-706, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1797-1798 e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 1826.

Nota: Foi considerado no item (A) – Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado o valor registrado no quadro de apuração do resultado superávit/déficit financeiro do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$92.038.071,98), do cancelamento de RPP do Relatório de Cancelamento de Restos a Pagar (R\$10.028,25) e demonstrativo das despesas não inscritas em RP – deliberação 248 (R\$15.941.589,57).

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 em nossa análise o valor apurado ajustado com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – **R\$107.213.382,11**, 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\$7.987.458,77**, apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248, será objeto de **Impropriedade 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. 1826 e gravadas em CD, fls. 1827, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido artigo 42 da LRF, apurou-se o seguinte resultado:

| | | |
|--|--|-------------------------------------|
| Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016 | Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016 | Disponibilidade de Caixa 31/12/2016 |
|--|--|-------------------------------------|



| (A) | (B) | C = (A-B) |
|--|--|--|
| 36.150.076,09 | 107.213.382,11 | -71.063.306,02 |
| Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016 | Total das Obrigações de Despesas Contraídas | Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 - Art. 42 LRF |
| (C) | (D) | E = (C-D) |
| -71.063.306,02 | 475.410,23 | -71.538.716,25 |

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. 1826.

NOTA: composição dos valores do item "D"

| Descrição | Valor - R\$ | Valor Total - R\$ | Planilhas Del. 248 |
|---|-------------|-------------------|---|
| Total das Obrigações de Despesas Contraídas | | 475.410,23 | Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 1827) |
| Contratos Formalizados a partir de 01/05 | 0,00 | | |
| Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42 | 475.410,23 | | |
| Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar | 0,00 | | |
| Dívidas Reconhecidas | 0,00 | | |

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

Este fato será objeto de **Irregularidade e Determinação**.

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 nº 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."

Após o reexame, às fls. 2162/2164, o Ministério Público Especial manteve o seu posicionamento consignado no Parecer anterior, no sentido da configuração do descumprimento do artigo 42 da LRF, fazendo constar o novo valor do *deficit* apurado pela Especializada.

Diante do novo resultado apresentado, o Corpo Instrutivo, a fls. 2130, destaca que “(...) **não houve a observância do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 pelo Poder Executivo.**” (grifo do original).

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

Por fim, acompanho o Corpo Instrutivo, considerando o apurado neste tópico, nas sugestões de **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES** às Contas.

6.8. DOS ROYALTIES

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

O Corpo Instrutivo, quanto à utilização dos recursos provenientes dos royalties, evidencia análise com relação às receitas e despesas à conta de tais recursos, às fls. 1895 e verso, por intermédio dos quadros a seguir:

“

| RECEITAS DE ROYALTIES | | | |
|---|--------------|---------------------|---------------------|
| Descrição | Valor - R\$ | Valor - R\$ | Valor - R\$ |
| I – Transferência da União | | | 7.872.782,42 |
| Compensação financeira de recursos hídricos | | 0,00 | |
| Compensação financeira de recursos minerais | | 42.814,73 | |
| Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural | | 7.829.967,69 | |
| Royalties pela produção (até 5% da produção) | 7.352.268,13 | | |



| | | | |
|---|------------|--|---------------------|
| Royalties pelo excedente da produção | 0,00 | | |
| Participação especial | 0,00 | | |
| Fundo especial do petróleo | 477.699,56 | | |
| II – Transferência do Estado | | | 2.114.830,03 |
| III – Outras compensações financeiras | | | 0,00 |
| IV - Subtotal | | | 5.046.835,69 |
| V – Aplicações financeiras | | | 0,00 |
| VI – Total das receitas (IV + V) | | | 9.987.612,45 |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 410-415.

Nota: Apesar de ter sido declarado o recebimento da receita de royalties prevista na Lei Federal n.º 12.858/13 (fls. 1681), o demonstrativo contábil (fls. 1682) e o Anexo 10 consolidado (fls. 410-415) registram como compensação financeira de recursos minerais.

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 410-415 e no demonstrativo contábil de fls. 1682, não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

Observa-se que no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 o município contabilizou R\$7.352.268,13 como sendo receita arrecadada do Fundo Especial do Petróleo, enquanto, o correto seria ter registrado como receita arrecadada de Compensação Financeira pela Produção de Petróleo – Lei nº 7990/89. Bem como, contabilizou R\$477.699,56 como sendo receita arrecadada como Compensação Financeira pela Produção de Petróleo – Lei nº 7990/89, enquanto, o correto seria ter registrado como receita arrecadada do Fundo Especial do Petróleo. Tal fato foi verificado em consulta ao site da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP. Dessa forma, constatou-se que o município registrou indevidamente nos códigos de receita os valores referentes à arrecadação dos recursos de royalties.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 18**.

(...)

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES

| Descrição | Valor - R\$ | Valor - R\$ |
|--|---------------|----------------------|
| I - Despesas correntes | | 10.693.300,76 |
| Pessoal e encargos | 0,00 | |
| Juros e encargos da dívida | 0,00 | |
| Outras despesas correntes | 10.693.300,76 | |
| II - Despesas de capital | | 0,00 |
| Investimentos | 0,00 | |
| Inversões financeiras | 0,00 | |
| Amortização de dívida | 0,00 | |
| III - Total das despesas (I + II) | | 10.693.300,76 |

Fonte: Quadro F.1 às fls. 1667 e demonstrativo contábil, fls. 1668-1680.

Como evidenciado, o município aplicou 100,00% dos recursos dos *royalties* em despesas correntes.

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

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

Diante dos apontamentos do Corpo Instrutivo, farei constar em meu Parecer a **IMPROPRIEDADE** e a **DETERMINAÇÃO** sugeridas.

Registra a instrução que a análise da aplicação dos recursos dos royalties por funções de governo evidencia uma distribuição das despesas empenhadas por diversas funções, da seguinte forma: urbanismo (92,81%), administração (5,70%) e encargos especiais (1,50%).

De acordo, também, com as informações constantes dos autos, a instrução da CGM conclui, a fls. 1896, que o Município não repassou recursos oriundos dos *royalties* do petróleo para o RPPS:

“Conforme informação constante às fls. 1684 constata-se que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o regime próprio de previdência social.

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

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



7. CONTROLE INTERNO

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

O Corpo Instrutivo, em sua análise quanto a este tópico, a fls. 1897/1898-v, discorre sobre a importância, as competências, a finalidade e os deveres dos Sistemas de Controle Interno, e sugere, ao fim, a comunicação do responsável pelo setor para que o mesmo tome ciência do exame realizado, adotando as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório de auditoria do próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

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

8. CONCLUSÃO

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

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

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

CONSIDERANDO a realização de despesa no montante de R\$ 15.941.239,57 sem o devido registro contábil e o prévio empenho, bem como o cancelamento, sem justificativas, de Restos a Pagar Processados (R\$ 10.028,25), contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62 e 63 Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência e da moralidade administrativa (art. 37 da Constituição Federal);

CONSIDERANDO o déficit financeiro de R\$ \$ 71.538.716,25, apurado em 31.12.2016, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo vem, ininterruptamente, descumprindo o limite de despesa de pessoal, desde o 2º quadrimestre de 2015, contrariando, assim, as regras estabelecidas no artigo 20, alínea 'b', inciso III, e no artigo 23 c/c artigo 66, todos, da Lei Complementar nº 63/90;

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



sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para sua cobertura, e ainda a insuficiência de caixa apurada no valor de R\$ \$ 71.538.716,25;

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio do Tribunal de Contas deve refletir a análise técnica das Contas examinadas, sendo da competência das Câmaras Municipais o julgamento das mesmas;

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

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

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

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

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

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Teresópolis, Srs. **Márcio Hastenreiter Catão** e **Mário de Oliveira Tricano**, referentes ao exercício de 2016, com as **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES:

IRREGULARIDADE Nº 01

O município realizou despesas no total de **R\$ 15.941.239,57**, sem o devido registro contábil e o prévio empenho, bem como procedeu ao cancelamento de Restos a Pagar Processados (**R\$ 10.028,25**), sem apresentar as devidas justificativas, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62 e 63 Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência e da moralidade administrativa (art. 37 da Constituição Federal).

DETERMINAÇÃO Nº 01

Observe o registro de todas as despesas realizadas pelo município, bem como não promover o cancelamento de RPP, só o fazendo de maneira excepcional e notadamente justificada, observando, assim, as normas gerais de contabilidade pública, em especial o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, Manual de



Contabilidade Aplicada ao Setor Público e a Resolução CFC nº 1.132/08, alterada pela Resolução CFC nº 1.437/13.

IRREGULARIDADE Nº 02

Deficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de **R\$ 71.538.716,25**, 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 Nº 02

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 Nº 03

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2015, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, encerrando o exercício de 2016 com estas despesas acima do limite, o que contraria o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

DETERMINAÇÃO Nº 03

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

IRREGULARIDADE Nº 04

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\$ 71.538.716,25**.

DETERMINAÇÃO Nº 04

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.

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N.º 01

Foram enviadas apenas cópias das publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, em desacordo com o inciso IV do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96.

DETERMINAÇÃO N.º 05

Observar o envio das publicações originais dos decretos de abertura de créditos adicionais, em atendimento ao inciso IV do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96.

IMPROPRIEDADE N.º 02



O valor do orçamento final apurado (R\$ 435.278.773,16), 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\$ 431.324.800,00) e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (R\$ 435.273.773,16).

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 n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 03

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

DETERMINAÇÃO Nº 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 04

O valor do resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 47.950.197,34) não guarda paridade com

o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais (R\$ 55.515.843,18).

DETERMINAÇÃO N.º 08

Observar a consonância entre o resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado e o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

IMPROPRIEDADE N.º 05

Divergência entre o valor do Passivo a Descoberto do exercício de 2015 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$ 694.200.611,05), e o valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de 2015 (R\$ 734.801.932,57).

DETERMINAÇÃO N.º 09

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

IMPROPRIEDADE N.º 06

Divergência de R\$ 12.768.505,75 entre o passivo a descoberto apurado na presente prestação de contas (R\$ 684.020.616,14) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 689.789.121,89).

DETERMINAÇÃO N.º 10

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



IMPROPRIEDADE N.º 07

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *deficit* previdenciário de R\$ 35.182.800,00, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

DETERMINAÇÃO N.º 11

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

IMPROPRIEDADE N.º 08

O saldo da dívida consolidada constante do Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2016 (R\$ 40.805.500,00) diverge do saldo constante do Balanço Patrimonial Consolidado e Anexo 16 da Lei n.º 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado) – R\$ 172.819.887,11, resultando numa divergência no valor de R\$ 132.014.387,11, a qual coincide com o total de precatórios, contenciosos, etc. registrados apenas pela contabilidade.

DETERMINAÇÃO N.º 12

Promover à correção do saldo da dívida consolidada constante do relatório de gestão fiscal, de modo que não haja disparidade com o saldo constante no balanço patrimonial consolidado e no demonstrativo da dívida fundada consolidado.

IMPROPRIEDADE N.º 09

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

| Data do empenho | N.º do empenho | Histórico | Credor | Subfunção | Fonte de recurso | Valor – R\$ |
|-----------------|----------------|---|-------------------------------------|-----------|---------------------------|---------------|
| 01/01/2016 | 130 | PELO PAGAMENTO DE AUXÍLIO PECUNIÁRIO AOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA OPERAÇÃO TRABALHO (POT), REFERENTE AO MÊS DE DEZEMBRO DE 2015. | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 334 | Ordinários não Vinculados | 286.648,21 |
| 01/01/2016 | 300 | PELA DE CONTRATAÇÃO TEMPORÁRIA DE PROFESSORES I, REFERÊNCIA B7, QUE IRÃO DESENVOLVER ATIVIDADES JUNTO A REDE DE ENSINO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE TERESÓPOLIS (SUPLEMENTO DO EMP Nº 301/15 REFERENTE AO 13º SALÁRIO E DEZEMBRO DE 2015). (DESPESAS) | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 361 | Ordinários não Vinculados | 133.633,73 |
| 01/01/2016 | 18 | PELO PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO DE 2015. | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 361 | Ordinários não Vinculados | 89.282,96 |
| 01/01/2016 | 23 | PELO PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO DE 2015. | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 361 | Ordinários não Vinculados | 612.532,18 |
| 01/01/2016 | 24 | PELO PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO DE 2015. | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 361 | Ordinários não Vinculados | 3.607.558,36 |
| 01/01/2016 | 282 | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DEZEMBRO/15 E 14ºSALARIO/15 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 361 | Ordinários não Vinculados | 124.502,09 |
| 01/01/2016 | 285 | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DEZEMBRO/15 E 14ºSALARIO/15 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 361 | Ordinários não Vinculados | 1.063.454,07 |
| 01/01/2016 | 286 | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DEZEMBRO/15 E 14ºSALARIO/15 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 361 | Ordinários não Vinculados | 119.314,34 |
| 01/01/2016 | 308 | PELO PAGAMENTO DE FOLHAS DEZEMBRO/15 E 14º SALARIO/15 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 361 | Ordinários não Vinculados | 5.755.709,74 |
| 01/01/2016 | 303 | PELO PAGAMENTO DA FOLHA DE DEZEMBRO/15 E 14º SALARIO/2015 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 365 | Ordinários não Vinculados | 808.674,84 |
| 01/01/2016 | 304 | PELO PAGAMENTO DA FOLHA DE DEZEMBRO/15 E 14º SALARIO/2015 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 365 | Ordinários não Vinculados | 699.715,26 |
| 01/01/2016 | 21 | PELO PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO DE 2015. | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 365 | Ordinários não Vinculados | 369.196,89 |
| 01/01/2016 | 22 | PELO PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO DE 2015. | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 365 | Ordinários não Vinculados | 585.156,07 |
| TOTAL | | | | | | 14.255.378,74 |

DETERMINAÇÃO N.º 13

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



IMPROPRIEDADE N.º 10

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

| Descrição | Valor –R\$ |
|-------------------------------------|--------------------|
| Sigfis | 110.101.879,43 |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 110.625.485,98 |
| Diferença | -523.606,55 |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 406-409 e planilha Sigfis de fls. 1814-1819.

DETERMINAÇÃO N.º 14

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

IMPROPRIEDADE N.º 11

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\$ |
|-----------------|----------------|---------------------------|--|-----------|-------------------------------------|--------------|
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (ADMINISTRAÇÃO GERAL) | 2 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 7.803.964,59 |
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (ADMINISTRAÇÃO GERAL) | 3 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 540.792,92 |



| | | | | | | |
|--------------|-----|---------------------------|--|----|------------------------------------|----------------------|
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE SERVIÇOS PRESTADOS NO EXERCÍCIO DE 2015. | 11 | FETRANSPOR - RJ | 30.000,00 |
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DO DECIMO TERCEIRO DOS FUNCIONARIOS DA SMS 2015. | 1 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 601.830,17 |
| 01/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DOS COMISSIONADOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE REFERENTE AO | 46 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 1.568.522,18 |
| 01/01/2016 | 301 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DA FOLHA REFERENTE AO 13º SALARIO DE 2015. | 13 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 356.638,08 |
| 01/01/2016 | 301 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (ATENÇÃO BÁSICA) | 8 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 2.800.991,15 |
| 01/01/2016 | 301 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (ATENÇÃO BÁSICA) | 9 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 245.169,91 |
| 01/01/2016 | 305 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DA FOLHA REFERENTE AO 13º SALARIO DE 2015. | 14 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 181.585,87 |
| 01/01/2016 | 305 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (VIGILÂNCIA) | 5 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 1.980.821,24 |
| 01/01/2016 | 305 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE FOLHA DURANTE O EXERCÍCIO DE 2015. (VIGILÂNCIA) | 6 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 84.164,25 |
| 15/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE 13º SALARIO DOS FUNCIONARIOS DA UPA DE 2015. | 63 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 424.040,51 |
| 21/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE DEZEMBRO DOS FUNCIONARIOS DA UPA DE 2015. | 67 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 709.305,94 |
| 26/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE DEZEMBRO DOS FUNCIONARIOS DE PSF DE 2015. | 71 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLI | 110.321,72 |
| 29/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE ENERGIA ELETRICA DURANTE O EXERCICIO DE 2015. | 81 | AMPLA ENERGIA E SERVIÇOS S/A | 55.245,98 |
| TOTAL | | | | | | 17.493.394,51 |

Fonte: planilha Sigfis de fls. 1814-1819.

DETERMINAÇÃO Nº 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 12



A despesa a seguir, classificada na função 10 – Saúde, não foi considerada no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não ser considerada como ação e serviço público, em desacordo com o artigo 4º da Lei Complementar n.º 141/12:

| Data do empenho | N.º do empenho | Fonte de recurso | Histórico | Subfunção | Credor | Valor – R\$ |
|-----------------|----------------|---------------------------|--|-----------|-------------------------------------|-------------------|
| 04/01/2016 | 122 | Ordinários não Vinculados | PELO PAGAMENTO DE JUROS E MULTA DE INSS. | 55 | PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESÓPOLIS | 600.000,00 |
| TOTAL | | | | | | 600.000,00 |

DETERMINAÇÃO N.º 16

Observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao artigo 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

IMPROPRIEDADE N.º 13

Alguns históricos das despesas na função 10 – Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO apresentam-se com informações genéricas, impossibilitando a verificação da finalidade precisa das despesas, como os exemplificados a seguir.

| Data do empenho | N.º do empenho | Fonte de recurso | Histórico | Subfunção | Credor | Valor – R\$ |
|-----------------|----------------|---------------------------|------------------------|-----------|---------------------------|-------------------|
| 01/01/2016 | 301 | Ordinários não Vinculados | PELA DESPESA EMPENHADA | 48 | PREFEITURA MUNICIPAL DE | 555.741,37 |
| 31/03/2016 | 846 | Ordinários não Vinculados | PELA DESPESA EMPENHADA | 175 | ORDEM JUDICIAL/SE QUESTRO | 148.498,18 |
| TOTAL | | | | | | 704.239,55 |

DETERMINAÇÃO N.º 17

Observar a correta elaboração dos históricos das despesas na função 10 – Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO, atentando para o fato de que não cabem informações genéricas, com vistas a

possibilitar a verificação da finalidade precisa das despesas, de acordo com o que estabelece o artigo 3º da Lei Complementar n.º 141/12.

IMPROPRIEDADE N.º 14

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

DETERMINAÇÃO N.º 18

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

IMPROPRIEDADE N.º 15

Divergência no valor de R\$ 66.022,79, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 36.150.076,09) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 36.084.053,30).

DETERMINAÇÃO N.º 19

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

IMPROPRIEDADE N.º 16

Divergência no valor de R\$ 7.987.458,77, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 107.213.382,11) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 99.225.923,34).



DETERMINAÇÃO N.º 20

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

IMPROPRIEDADE N.º 17

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

DETERMINAÇÃO Nº 21

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

IMPROPRIEDADE N.º 18

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 Nº 22

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

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N.º 01

Para que o município atente para a necessidade 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 02

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

II – pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de Teresópolis, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando CERTIFICADO DE AUDITORIA quanto à REGULARIDADE, REGULARIDADE COM RESSALVA OU IRREGULARIDADE DAS CONTAS, 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 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 ERJ, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> – link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo;

III – Pela COMUNICAÇÃO, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. **Mário de Oliveria Tricano**, atual Prefeito do Município de Teresópolis, para que seja alertado:

III.1 Quanto ao *deficit* financeiro de R\$71.538.716,25 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;

III.2 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**, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

III.3 Quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite

mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

III.4 Quanto à ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, da prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e do 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 – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Administração Financeira.

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

VI – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do município de **TERESÓPOLIS**, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea “b” do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 2º quadrimestre de 2015, atingindo ao final do exercício de 2016, **63,50%** da receita corrente líquida – RCL.

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

VII.1 Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Teresópolis com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a



proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal.

VII.2 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 e apurar sua repercussão nas referidas contas.

VII.3 Considere, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das Auditorias Governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

VIII – Por DETERMINAÇÃO à SUM para que, com base no processo “cópia dos documentos” desta Prestação de Contas (Documentos TCE-RJ n.º 13.411-3/17, TCE-RJ n.º 7.214-9/17), que subsidiará a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal de Teresópolis, relativa ao exercício de 2016, proceda à análise quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do artigo 29-A da Constituição Federal e dos artigos 20 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

GA-2,

de

de 2018.

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA**

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

PROCESSO Nº 205.820-6/17

EXERCÍCIO DE 2016

**PREFEITO: EXMO SENHOR MÁRCIO HASTENREITER CATÃO E MÁRIO DE
OLIVEIRA TRICANO**

PARECER PRÉVIO

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

CONSIDERANDO que as Contas de Governo da Prefeitura de Teresópolis, de responsabilidade do Senhor Márcio Hastenreiter Catão e Mário de Oliveira Tricano, relativas ao exercício de 2016, foram apresentadas a esta Corte;

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

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

CONSIDERANDO que o Parecer Prévio do Tribunal de Contas deve refletir a análise técnica das Contas examinadas, sendo da competência das Câmaras Municipais o julgamento das mesmas;

CONSIDERANDO a realização de despesa no montante de R\$ 15.941.239,57 sem o devido registro contábil e o prévio empenho, bem como o cancelamento, sem justificativas, de Restos a Pagar Processados (R\$ 10.028,25), contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62 e 63 Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência e da moralidade administrativa (art. 37 da Constituição Federal);

CONSIDERANDO o déficit financeiro de R\$ 71.538.716,25, apurado em 31.12.2016, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo vem, ininterruptamente, descumprindo o limite de despesa de pessoal, desde o 2º quadrimestre de 2015, contrariando, assim, as regras estabelecidas no artigo 20, alínea 'b', inciso III, e no artigo 23 c/c artigo 66, todos, da Lei Complementar nº 63/90;

CONSIDERANDO o não atendimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para sua cobertura, e ainda a insuficiência de caixa apurada no valor de R\$ 71.538.716,25;

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

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

CONSIDERANDO que o Ministério Público Especial confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

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

RESOLVE:

Emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Poder Executivo do Município de TERESÓPOLIS, referentes ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Márcio Hastenreiter Catão e do Sr. Mário de Oliveira Tricano, com as **IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES e COMUNICAÇÕES**, constantes no Voto.

SALA DAS SESSÕES, de de 2018.

**MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN
PRESIDENTE INTERINA**

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA-RELATORA**

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO