

1TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 205.825-6/17
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARACAMBI
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2016
PREFEITO: TARCISO GONÇALVES PESSOA

PREFEITURA MUNICIPAL DE PARACAMBI. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. VERIFICAÇÃO INICIAL DE VIOLAÇÃO DO PRECEITUADO NO INCISO V DO ART. 167 DA CF/88. DÉFICIT FINANCEIRO OCORRIDO EM TÉRMINO DE MANDATO. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS APÓS A LIQUIDAÇÃO DA DESPESA. APURADA INSUFICIÊNCIA DE CAIXA EM 31/12/16. SUGESTÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. PUBLICAÇÃO DE PAUTA ESPECIAL. ELISÃO DA IRREGULARIDADE RELATIVA À NÃO COMPROVAÇÃO DO SUPERÁVIT FINANCEIRO. CONCLUSÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL COM IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CIÊNCIA. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Paracambi, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade do Senhor Tarciso Gonçalves Pessoa – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em 12/04/17, os autos em tela deram entrada neste Tribunal (fl. 02), encaminhados pelo prefeito municipal. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva, considerando prazo fixado no artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, uma vez que a lei orgânica não dispõe de forma diversa, visto que a sessão legislativa de 2017 foi inaugurada em 16/02/2017, conforme evidenciado às fls. 14/22.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ n.º 206.768-9/17), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão em destaque foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o n.º TCE-RJ 13.636-5/17.

O corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, procedeu a uma análise detalhada e minuciosa de toda a documentação encaminhada, em relatório de fls. 1.030 a 1.086. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Paracambi, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações, elencadas às fls. 1.080 a 1.084.

Irregularidades:

- 1) não foram encaminhados documentos contábeis comprovando o superávit financeiro na fonte específica mencionada na abertura de créditos adicionais pelo Decreto n.º 4.316/16, inviabilizando a verificação do cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$ 10.024.620,21, 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) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente

disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 14.227.563,16.

Há também sugestão de duas comunicações:

- 1) ao responsável pelo controle interno, para que tome ciência da decisão do Tribunal e atue de forma a cumprir sua missão institucional, pronunciando-se de forma conclusiva nas próximas contas da espécie;
- 2) ao atual Prefeito Municipal, alertando:
 - a) quanto ao déficit financeiro de R\$ 10.024.620,21 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
 - b) quanto à alteração da metodologia para análise do cumprimento ou não do limite mínimo constitucional de gastos com educação, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019 (encaminhada a esta Corte no exercício de 2020): o Tribunal 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, acrescidas do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN e operacionalizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação - SIOPE;
 - c) para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 608.579,47, à conta do FUNDEB, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;
 - d) 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.

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

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita - SSR, em reexame à fl. 1.086 concorda com a proposição manifestada pela CGM.

Tal posicionamento expresso pela SSR foi acolhido pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (fl.1.086).

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sólido e bem elaborado parecer, embora concluindo igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Paracambi, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, divergindo, com as devidas vênias, pela introdução de acréscimos e modificações, bem como supressões à instrução (fls.1.057 a 1.132).

Assim, o *Parquet* acrescentou a seguinte irregularidade (e correspondente determinação), não contida na sugestão do corpo instrutivo (fls. 1.122):

IRREGULARIDADE N.º 04

Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$1.254.919,07, 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.

DETERMINAÇÃO N.º 04

Abster-se de promover o cancelamento de restos a pagar processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Além disso, o *Parquet* apontou outra impropriedade (e correspondente determinação), que não constava da instrução (fl.1.128):

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 21

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

Uma determinação à SGE, que não estava no relatório do corpo técnico, também foi proposta pelo Ministério Público (fl.1.132):

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

- a) Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Paracambi com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal.
- c) Considere, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das Auditorias Governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

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

Adicionalmente, nessa mesma comunicação ao atual Prefeito, o Órgão Ministerial propõe que esse responsável (fl.1.131):

- II. 4 - divulgue 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, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

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

Ressalte-se que a data de julgamento das referidas contas (19/09/17) foi publicada em pauta especial no Diário Oficial do Estado de 28/08/17. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até 14/09/17.

Compareceu ao meu gabinete, em 30/08/17, procurador devidamente habilitado do Senhor Prefeito, quando lhe foi dada vista do que se contém nos autos, bem como foram fornecidas as cópias solicitadas, conforme atestam os documentos de fls. 1.134/1.136.

Em atendimento à publicação da pauta especial, o jurisdicionado protocolizou nesta Corte, em 14/09/17, esclarecimentos e documentos, que constituiu o Documento TCE-RJ n° 22.151-0/17, no bojo do qual foram apresentadas razões de defesa apenas para as irregularidades apontadas pelas instâncias instrutivas. As impropriedades listadas no processo não foram objeto de quaisquer esclarecimentos.

Considerando a necessidade de reexame dos autos, em face dos novos documentos encaminhados, em sessão de 19/09/16, proferi o seguinte voto, acolhido pelo Plenário:

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

Atendendo ao decidido, o corpo instrutivo procedeu à verificação dos novos documentos remetidos a este TCE (fls.4294/4308-verso). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de **parecer prévio contrário**, visto que, no entendimento da instrução, restaram ainda identificadas as seguintes irregularidades:

- 1) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$ 10.024.620,21, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- 2) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 14.227.563,16.

O *Parquet* Especial, em novo parecer após o reexame do processo, também concluiu pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo do Município de Resende, divergindo da instrução apenas por ter incluído, como irregularidade, o cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$ 1.254.919,07, irregularidade essa que o corpo técnico listou como impropriedade. Confira-se o trecho do parecer ministerial sobre a irregularidade (fl.1.187):

IRREGULARIDADE N.º 03

Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$1.254.919,07, 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. A conduta contraria as normas gerais de contabilidade pública, 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 N.º 03

Abster-se de promover o cancelamento de restos a pagar processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Ressalte-se que a data de apreciação destas Contas (14/11/17) foi publicada no Diário Oficial do Estado de 09/11/17, em continuação à Pauta Especial iniciada em sessão de 19/09/17.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Paracambi, exercício de 2016, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises de fls. 1.030 a 1.079, efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no

Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

Como reflexo e densificação do princípio republicano no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

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

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

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

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade⁷.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **julgamento das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

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

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU n° 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

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

1 - GESTÃO PÚBLICA

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

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Paracambi - LOA para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei Municipal nº 721, de 21 de dezembro de 2015, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 116.685.400,00.

1.1.1- Retificações orçamentárias

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

			R\$
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	32.427.205,34
		Excesso - Outros	1.520.567,70
		<i>Superavit</i>	219.561,22
		Convênios (1)	1.691.110,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			35.858.444,26
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			35.858.444,26

(D) Limite autorizado na LOA	46.674.160,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)	0,00

Fonte: LOA – fls. 786v/910 e relação de decretos apresentada pelo município – fls. 932/934.

Nota 1: Em que pese o Quadro A.1 apresentar o total de R\$3.211.677,70 na Fonte de Recursos Excesso de Arrecadação – Outros, observou-se que as fontes de recursos utilizadas para abertura dos créditos referentes aos decretos 4.277 (R\$1.191.150,00 – fls. 659) e 4362 (R\$499.960,00 – fls. 700/700v) foram oriundas de Convênios.

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

LEIS ESPECÍFICAS

CRÉDITOS ESPECIAIS

Lei n.º	Fls.	Valor (R\$)	Decreto n.º	Fls.	Fonte de recurso				Tipo de crédito (1)	
					Superavit	Excesso de arrecadação		Anulação		Operações de crédito
						Convênios	Outros			
1194	978v	58.077,87	4.316	682	9.250,94		48.826,93			E
1196	680	700.506,14	4.315	680		700.506,14				E
1209	721	48.738,71	(2)	-	-	-	-	-	-	-
Total		807.322,72	Total		9.250,94	700.506,14	48.826,93			

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município às fls. 931 e publicações – fls. 680, 721 e 978v.

Nota 1: Tipos de créditos: E – Especial e S – Suplementar.

Nota 2: Não foi aberto crédito adicional referente à lei autorizativa nº 1.209/16, conforme informação às fls. 914.

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

Quanto à análise da real existência das fontes de recursos que suportaram os créditos adicionais abertos, pondera o corpo instrutivo (fl. 1.037-verso e 1.038):

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

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

Por outro lado, constatada ao final do exercício a existência de desequilíbrio orçamentário, torna-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio orçamentário ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso, descumprindo, assim, as normas legais vigentes. Cabe ressaltar, no entanto, que a simples existência de desequilíbrio orçamentário não configura a abertura de crédito indevida, visto que tal desequilíbrio pode ter sido provocado, por exemplo, pela frustração das receitas inicialmente previstas na lei orçamentária.

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

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	110.205.781,99
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	110.205.781,99
IV - Despesas empenhadas	113.165.660,09
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	113.165.660,09
VII - Resultado alcançado (III-VI)	-2.959.878,10

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.74/80 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 81/83.

Nota 1: *superavit* do exercício anterior excluídos os resultados do Legislativo.

Nota 2: O município não possui RPPS.

Considerando as receitas orçamentárias arrecadadas de R\$ 110.205.781,99 - levando-se em conta a inexistência de superávit financeiro do ano anterior -, e subtraindo desse valor as despesas empenhadas de R\$ 113.165.660,09 - considerando que não o município não possui RPPS, chegou-se a um resultado negativo de R\$ 2.959.878,10. Assim, verifica-se ao final do exercício a existência de desequilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias não tiveram o devido suporte financeiro.

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

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

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

Verifica-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 228.812,16, tendo como fonte de recursos o superávit financeiro do exercício anterior. A análise efetuada no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2015, Processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16, comprova a inexistência do superávit financeiro utilizado para a abertura dos créditos adicionais, não observando, a princípio, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
4.309	675	36,45
4.310	676	19.434,20
4.316	682	9.250,94
4.373	706	191.000,00
4.438	723	9.090,57
(A) Total de créditos abertos		228.812,16
(B) Deficit financeiro existente em 2015		-3.384.805,02

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município às fls. 931/934 e publicações – fls. 655/735.

Contudo, observa-se que os decretos de abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 228.812,16, tendo como recurso o superávit financeiro, discriminam as respectivas fontes. Assim, será realizada a seguir a análise visando à comprovação da existência do superávit financeiro nas respectivas fontes de recurso.

<i>Superavit financeiro</i>				Resultado financeiro evidenciado na fonte – R\$ (B)	Fls.
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor – R\$ (A)		
4.309	675	FNDE/PDDE	36,45	36,45	942
4.310	676	FMMA	19.434,20	19.434,20	939
4.373	706	FNAS/SUAS	191.000,00	210.768,14	935
4.438	723	FNDE/PNATE	9.090,57	25.881,00	952

4.316	682	FNDE/Brasil Carinhoso	9.250,94	(1)
Total			228.812,16	256.119,79

Nota 1: não encaminhada a documentação comprobatória do *superavit* financeiro apurado na fonte utilizada para abertura do crédito.

Em relação à abertura de créditos pelos Decretos n°s 4.309, 4.310, 4.373 e 4.438, a análise evidenciada no quadro anterior comprova a existência de superávit financeiro suficiente para a abertura de créditos adicionais, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

No entanto, em relação ao Decreto n° 4.316, observa-se que não foi encaminhada a documentação comprobatória do superávit financeiro apurado na fonte utilizada para abertura do crédito, contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

O corpo técnico, após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **irregularidade n° 1**, assim se manifestou (fls.1.161-verso a 1.162):

Razões de Defesa: O jurisdicionado encaminha às fls. 1145/1148 a conciliação bancária, bem como o extrato bancário da conta 39.163-8 - Brasil Carinhoso, agência 2.390-6 (Banco do Brasil), para demonstrar a existência de disponibilidade financeira em 31/12/2015.

Informa, ainda, a inexistência de passivo relacionado ao referido recurso. A fim de comprovar tal afirmação, o defendente encaminha o documento acostado às fls. 1149.

Análise: Com base na cópia da conciliação bancária e do extrato às fls. 1145/1148, verifica-se a existência de disponibilidade financeira, na conta 39.163-8 - Brasil Carinhoso, no montante de R\$9.250,94, em 31/12/2015.

Quanto à existência de passivos relacionados ao recurso em análise, observa-se, por meio do documento acostado às fls. 1149, que as despesas empenhadas no montante de R\$99.320,98 foram totalmente pagas, não restando, nesse caso, despesas a pagar em 31/12/2015.

Assim, constata-se a existência, à época, de *superavit* na fonte de recurso Brasil Carinhoso, no valor de R\$9.250,94, para a abertura do crédito através do Decreto n° 4.316, como segue:

<i>Superavit financeiro</i>				Resultado financeiro evidenciado na fonte - R\$ (B)	Fls.
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor - R\$ (A)		
4.316	682	FNDE/Brasil Carinhoso	9.250,94	9.250,94	1145/1149

Pelo exposto, a abertura de crédito por *superavit* financeiro, no montante de R\$9.250,94, observou o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, **sendo elidida assim a irregularidade** apontada.

O Parquet Especial, por sua vez, ofereceu parecer acerca das razões de defesa apresentadas pelo responsável para a primeira irregularidade, do qual extraio os seguintes excertos (fls.1.175/1.177):

Visando à comprovação da existência de fonte de recursos para fim de abertura de créditos adicionais o interessado juntou ao presente administrativo, às fls. 1145/1148, a conciliação bancária da conta 39.163-8 - Brasil Carinhoso, agência 2.390-6 (Banco do Brasil), bem como o respectivo extrato bancário, restando comprovada a existência de disponibilidade financeira em 31/12/2015.

Outrossim, apresentou o documento de fl. 1149 demonstrando a inexistência de passivo relacionado ao referido recurso na mesma data.

A seguir transcrevo na íntegra a análise técnica, às fls. 1161-v/1162, ante a defesa apresentada pelo jurisdicionado:

(...)

Ao proceder ao exame das informações trazidas aos autos foi possível ao Corpo Técnico comprovar o superávit financeiro apurado na fonte utilizada para abertura do crédito adicional por meio do Decreto n° 4.316/16, em conformidade com a previsão do inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Desta forma, a instância instrutiva manifesta-se pela supressão da referida Irregularidade, e, por todo o exposto, o Ministério Público de Contas acompanha esse entendimento.

No caso em tela, acompanharei o parecer do Órgão Ministerial. Também entendo, como o corpo técnico, que a irregularidade foi devidamente elidida, em face do encaminhamento da documentação comprobatória do superávit financeiro, apurado na fonte utilizada para abertura do crédito (Decreto n° 4.316), conforme o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

b) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

b.1. CONVÊNIOS

Os créditos adicionais abertos pela fonte convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna

prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito. Conforme consta da relação de fls. 931/934, a abertura de créditos pela fonte convênios totalizou R\$ 2.391.616,14.

b.2) EXCESSO - OUTROS

Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 1.569.394,63, utilizando como fonte excesso de arrecadação:

FORTE – EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – OUTROS		
Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
4.462	728	1.505.000,00
4.309	675	1.612,35
4.310	676	2.082,50
4.316	682	48.826,93
4.372	706	11.872,85
Total de créditos abertos		1.569.394,63

Observa-se que, no Decreto n° 4.462, foi utilizada metodologia para apuração da tendência de excesso para o exercício, em conformidade com o previsto no artigo 43, § 3º, da Lei Federal n.º 4.320/64. Dessa forma, considera-se atendido o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, quando da abertura dos créditos adicionais.

Quanto aos Decretos nos 4.309, 4.310, 4.316 e 4.372, verifica-se que, nesses decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, não foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, prevista no artigo 43, § 3º, da Lei Federal n.º 4.320/64.

Entretanto, constata-se que eles apresentam fonte de recurso vinculada, cujo excesso de fato ocorreu, conforme demonstrado:

Excesso de arrecadação				Excesso de arrecadação comprovado Anexo 10 Consolidado (B)	Fls.
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor – R\$ (A)		

4.309	675	FNDE/PDDE	1.612,35	5.000,00	74/80
Subtotal I			1.612,35	5.000,00	
4.310	676	FMMA (1)	2.082,50	26.268,96	74/80
4.372	706		11.872,85		
Subtotal II			13.955,35	26.268,96	
4.316	682	FNDE/Apoio a Creches	48.826,93	125.817,03	74/80
Subtotal III			48.826,63	125.817,03	
Total (I+II+III)			64.394,33	157.085,99	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80.

Nota 1: o excesso de arrecadação é composto pelo total do excesso das receitas de taxa de licenciamento ambiental – 4.1.1.2.1.37.00 (R\$25.616,44) e da remuneração de depósitos bancários recursos vinculados do FMMA – 4.1.3.2.5.01.14 (R\$652,52).

c) DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	116.685.400,00
(B) Alterações:	36.617.028,27
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	35.858.444,26
Créditos especiais	758.584,01
(C) Anulações de dotações	32.427.205,34
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	120.875.222,93
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	120.875.222,93
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016	120.875.222,90
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	0,03

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 81/83, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 202.876-4/17.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2016, os seguintes resultados:

a) Resultado orçamentário

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	110.205.781,99	0,00	110.205.781,99
Despesas Realizadas	113.165.660,09	0,00	113.165.660,09
Deficit Orçamentário	-2.959.878,10	0,00	-2.959.878,10

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 74/80, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 81/83 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 84/93.

Nota: O município não possui RPPS

b) Resultado da arrecadação

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	116.294.600,00	116.294.600,00	109.477.158,33	-6.817.441,67	-5,86%
Receitas de capital	390.800,00	390.800,00	728.623,66	337.823,66	86,44%
Total	116.685.400,00	116.685.400,00	110.205.781,99	-6.479.618,01	-5,55%

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 786v/910v e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80.

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

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma receita arrecadada de R\$ 110.705.742,00, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

Acerca desse tópico sobre a arrecadação municipal, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.1.090/1.092):

Ressaltamos que a receita arrecadada diretamente pelo município, oriunda do seu poder de tributar, representa 7,33% da receita total do exercício, conforme quadro do Relatório Técnico de fl. 1042.

A dívida ativa, do exercício de 2015 para 2016, não apresentou variação de estoque, conforme evidenciado no quadro de fl. 1042-v, ou seja, as inscrições e baixas no período não foram evidenciadas no sistema patrimonial, cabendo ressaltar que, em relação ao saldo de 2015, houve a arrecadação de R\$ 553.190,37, equivalente a 3,53%, conforme registrado no Anexo X da Lei Federal nº 4.320/64.

Registra o Relatório Técnico, à fl. 1043, que a municipalidade informou que “*adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação*” (documento de fls. 637/638).

Verifica-se que o documento, acima mencionado, foi assinado pelo Secretário Municipal de Finanças, Sr^a. Jannet Fontes Boa Nova de Araújo, e traz as seguintes informações:

1)ISSQN:

- a) Com a contratação da nova empresa gestora do sistema de ISSQN e Nota Fiscal eletrônica, CTA – Centro de Tecnologia Avançada -, estamos criando novos relatório de acompanhamento dos valores recolhidos de ISS e maior com visibilidade quanto aos sonegadores objetivando o combate a estes.
- b) Foi adquirido um veículo para uso no Setor de Arrecadação com prioridade para equipe de fiscais para verificação in-loco dos prestadores de serviços no município verificando sua inscrição cadastral visando o combate à sonegação de ISS.
- c) Atendido a solicitação junto à Secretaria de Finanças para dotação de mais de 01 (um) servidor no Setor de Fiscalização para execução dos serviços burocráticos e administrativos, liberando, desta forma, os fiscais para a atividade de fato.

2)IPTU:

- a) Com migração dos dados do sistema antigo para o novo sistema gestor de IPTU, estamos criando relatório por logradouros, onde possui imóveis de proprietários desconhecidos/ignorados, possibilitando sua identificação e a cobrança do imposto devido.
- b) Foi destacado um servidor para acompanhamento de evolução dos parcelamentos de dívidas efetuados, enviando correspondência e ligações telefônicas para os casos com parcelas em atraso e inadimplentes.
- c) Visita semanal dos servidores do Setor de Cadastro para identificar imóveis e construções novas no município ainda não registradas no Cadastro Imobiliário Municipal, visando a implantação do imóvel e o conseqüente cálculo do IPTU.

3)DÍVIDA ATIVA

- a) Foi designado um servidor para acompanhamento dos parcelamentos de dívida ativa ajuizadas, enviando correspondências e ligações para os casos em atrasos e inadimplentes.
- b) Acompanhamento pelo procurador Financeiro, Tributário e da Dívida Ativa junto ao Tribunal de Justiça no sentido de agilizar a execução fiscal.
- c) Cobrança amigável, administrativas dos contribuintes inscritos em dívida ativa e ainda não ajuizados, através de correspondências.

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

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

d)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 18 e Determinação nº 21. Assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Paracambi para fazer diagnóstico da sua gestão tributária e determinar ações, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

c) Economia orçamentária

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Despesas correntes	109.256.941,00	112.275.932,79	106.285.323,92	106.214.390,23	102.036.278,21	94,66%	5.990.608,87
Despesas de capital	7.428.459,00	8.599.290,14	6.880.336,17	6.033.973,22	5.360.259,11	80,01%	1.718.953,97
Total	116.685.400,00	120.875.222,93	113.165.660,09	112.248.363,45	107.396.537,32	93,62%	7.709.562,84

Fonte: Dotação inicial: LOA, fls. 786v/910v, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 81/83 e Balanço Orçamentário, fls. 84/93.

Ao examinar o Anexo 2 do Balanço Orçamentário, o corpo instrutivo identificou as seguintes inconsistências, as quais ensejaram a **Impropriedade e Determinação de nº 1**. (fl.1.033-v):

Estão contidos no Anexo 2 do Balanço Orçamentário – fls. 91/93, que trata da execução de restos a pagar processados e não processados liquidados, valores registrados no Anexo 1 do Balanço Orçamentário – fls. 88/90, que trata de execução de restos a pagar não processados de exercícios anteriores. Tal fato impede a correta segregação dos restos a pagar processados e não processados, razão pelo qual se optou, em observância ao princípio da prudência, incluir o maior valor possível para apuração do passivo financeiro, alocando o saldo integral apresentado no Anexo 2 do Balanço Orçamentário (R\$578.243,77).

1.2 - Gestão Financeira

Preliminarmente, o corpo técnico esclareceu que, por se tratar do último ano da gestão do chefe do Poder Executivo Municipal, o exame da gestão financeira não se restringiu, para efeito da apuração do resultado financeiro, à análise dos valores registrados pela contabilidade no balanço patrimonial, uma vez que, além das informações contidas no demonstrativo, também podem ser identificados outros eventos que tenham o potencial de impactar a situação financeira.

A título de exemplo, pode-se mencionar a realização de despesas não contabilizadas, os cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de reconhecimento/confissões de dívida, os quais, embora possam ter seus vencimentos para o

exercício seguinte, constituíram obrigações líquidas e certas de responsabilidade da gestão que se encerra, devendo ser, dessa forma, considerados no cálculo do resultado financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

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

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

Feitas essas considerações, o corpo instrutivo assinalou que foram realizados dois ajustes no passivo financeiro, nos seguintes termos (fl.1.047):

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$1.254.919,07, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 84/93, 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 5**

A respeito desse tema sobre o cancelamento de restos a pagar já processados, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.1.095/1.096):

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

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

Esta ilegalidade consta como Impropriedade e Determinação n.º 05, na proposta do d. Corpo Técnico. Com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a sugestão não reflete a gravidade da conduta do gestor.

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).

O fato configura irregularidade apta a ensejar a rejeição das contas.

Com efeito, tal procedimento será incluído na conclusão deste parecer como **Irregularidade e Determinação n° 04** e, em razão disso, serão excluídas as correspondentes impropriedade e determinação (n° 05) propostas na instrução.

O corpo técnico, após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **Irregularidade n° 4**, assim se manifestou (fls.1.163-verso a 1.164):

Razões de Defesa: O jurisdicionado informa que o cancelamento de restos a pagar no montante de R\$1.254.919,07 não se trata em sua totalidade de restos a pagar processados, sendo que a despesa estava apenas empenhada e o direito do credor ainda não existia em boa parte desses cancelamentos.

O defendente encaminha as “notas de empenho” n°s 448 e 670 (fls. 1152/1153), exemplificando as anulações de empenhos parciais e integrais do serviço contratado, e relação de restos a pagar anulados no montante de R\$1.254.919,07 (fls. 1154/1159).

Por fim, informa que foi detectado que nem todos os empenhos chegaram a ser liquidados e houve erro nas liquidações.

Análise: Preliminarmente, cumpre informar que a análise realizada na instrução às fls. 1030/1085v pautou-se na documentação encaminhada pelo jurisdicionado - Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 84/93), ocasionando o fato considerado como irregularidade pelo Douto Ministério Público Especial, em seu parecer de fls. 1087/1132.

Ao compulsar a documentação encaminhada pelo Sr. Tarciso Gonçalves Pessoa às fls. 1152/1153, constata-se que os documentos referem-se a notas de anulação de empenho, anulando empenhos parcialmente e integralmente, respectivamente, nos montantes de R\$36.000,00 e R\$6.576,00, mas não os identifica como empenhos liquidados ou não liquidados.

Quanto à relação de restos a pagar anulados (fls. 1154/1159), cumpre registrar que o montante de empenhos anulados nela registrado (R\$1.254.919,07) encontra-se em consonância com aquele demonstrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 84/93 e que essa relação também não identifica se os valores apresentados referem-se à anulação parcial ou total de empenhos liquidados ou não liquidados.

Pelo exposto, considerando que a análise teve como base em demonstrativo contábil encaminhado pelo jurisdicionado - Balanço Orçamentário Consolidado (fls. 84/93) e que a nova documentação às fls. 1154/1159 não apresenta a distinção entre anulação de empenhos liquidados e não liquidados no montante de R\$1.254.919,07, entende-se que a Irregularidade n° 04 inserida pelo Douto Ministério Público Especial às fls. 1122 não foi saneada.

Por fim, vale salientar que, em relação à Irregularidade n° 04, essa Unidade Técnica entende que tal fato seja considerado como uma Impropriedade, mantendo-a na conclusão do presente relatório.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para essa **irregularidade** (cancelamento de restos a pagar processados). Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls.1.180 a 1.183):

No que se refere à Irregularidade apontada por este Ministério Público Especial quanto ao cancelamento de restos a pagar de despesas liquidadas, no valor de R\$1.254.919,07, o jurisdicionado informa, ao apresentar a sua defesa, não se tratar em sua totalidade de restos a pagar processados, sendo que a despesa estava apenas empenhada e o direito do credor ainda não existia em boa parte desses cancelamentos, encaminhando as notas de empenho n^{os} 448 e 670/2015, juntadas às fls. 1152/1153, visando exemplificar as anulações de empenhos parciais e integrais do serviço contratado, e relação de restos a pagar anulados naquele montante (fls. 1154/1159).

Por derradeiro, registra que nem todos os empenhos chegaram a ser liquidados e houve erro nas liquidações, sem apresentar documentação comprobatória.

Após analisar os documentos apresentados pelo responsável pelas contas a instância instrutiva se posicionou no sentido de que as argumentações apresentadas não foram suficientes para sanear a irregularidade apontada, conforme se verifica a seguir:

(...)

A Unidade Técnica entende tal fato como Improriedade, e nesse ponto ousou discordar pelas razões já consignadas no Parecer exarado em 17.08.2017, senão vejamos:

Importa destacar que, na apuração do déficit, o d. Corpo Técnico adicionou o valor de R\$ 1.254.919,07 ao montante do Passivo Financeiro consolidado contábil, referente aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício, conforme consta na Nota 1 acima.

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

O Manual dos Demonstrativos Fiscais 6ª Edição – aprovado pela Portaria STN n° 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”.

Esta ilegalidade consta como Improriedade e Determinação n° 05, na proposta do d. Corpo Técnico. Com as devidas vênias, o Parquet entende que a sugestão não reflete a gravidade da conduta do gestor.

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).

O fato configura irregularidade apta a ensejar a rejeição das contas.

Com efeito, tal procedimento será incluído na conclusão deste parecer como Irregularidade e Determinação n° 04 e, em razão disso, serão excluídas as correspondentes improriedade e determinação (n° 05) propostas na instrução.

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

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

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

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

O cancelamento do montante de R\$ 1.254.919,07 de restos a pagar, pelo fato de não se tratar de tais dispêndios em sua totalidade de restos a pagar processados, sem, contudo, apresentar documentação comprobatória de tal situação, deverá permanecer na conclusão de meu voto como irregularidade a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas, conforme propõe o *Parquet Especial*.

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

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	6.069.150,84	0,00	0,00	175.285,88	5.893.864,96
Passivo financeiro	16.030.774,74	0,00	0,00	112.289,17	15.918.485,57
Superavit/Deficit Financeiro	-9.961.623,90	0,00	0,00	62.996,71	-10.024.620,61

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 95/101, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 250/254 e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS – fls. 89/90.

Nota 1: No Passivo Financeiro Consolidado, foram utilizados os valores das consignações evidenciadas no Anexo 17 às fls. 109/114 (R\$8.428.489,13), dos restos a pagar de anos anteriores no Balanço Orçamentário às fls. 84/93 (R\$578.243,77), restos a pagar do exercício no Balanço Financeiro às fls. 94 (R\$5.769.122,77) e cancelamento de restos a pagar processados às fls. 91/93 (R\$1.254.919,07), totalizando R\$16.030.774,74.

Nota 2: O município não possui RPPS.

Acerca do resultado financeiro apurado, o corpo técnico assim se manifestou (fls.1.047-verso a 1.048):

Importa destacar, ainda, que o *deficit* ora apurado reflete apenas o resultado *superavit/deficit* financeiro 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. 98/101), verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 97).

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

Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de Paracambi **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 *deficits* 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**

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.

Antes de entrar nos fundamentos das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado quanto à **irregularidade de nº 2** (déficit financeiro de R\$ 10.024.620,21), destaco que estas foram realizadas de forma conjunta com a **irregularidade de nº 3** (insuficiência de caixa de R\$ 14.227.563,16).

Agora, quanto ao mérito, a instrução manifestou-se nos seguintes termos (fls.1.162/1.163):

Razões de Defesa: Em relação às irregularidades nºs 02 e 03, o jurisdicionado apresenta às fls. 1150 suas razões de defesa de forma conjunta.

Em síntese, alega que o *deficit* financeiro, ao término do mandato, no montante de R\$10.024.620,21 e a insuficiência de caixa apurada em 31/12/2016 (R\$14.227.563,16), são reflexos da crise financeira pela qual passa o país, sendo esse cenário responsável pelo não recebimento de repasses de recursos vinculados de convênios e queda anual da receita.

Em relação aos recursos vinculados de convênios, registra o jurisdicionado que foram empenhadas despesas que deveriam ser custeadas por tais recursos, mas esses não foram repassados pelo órgão repassador.

Quanto à queda anual da receita, relata que ocorreu decréscimo nos números nominais de arrecadação no último quadriênio (2013/2016) em relação à gestão anterior (2009/2012), interrompendo um momento de crescimento do município.

Análise: Em sua defesa, o Sr. Tarciso Gonçalves Pessoa alega, sucintamente, que o *deficit* financeiro apurado, apontado na irregularidade n° 02, e a insuficiência de caixa, apontada na irregularidade n° 03, resultaram da atual crise financeira em que se encontra o país.

No entanto, entende-se que a alegação do jurisdicionado não deve prosperar, uma vez que não foram adotados mecanismos especiais de ajuste a limites e condições em tempos de recessão econômica, com pressupostos ainda na ação planejada das autoridades e na responsabilidade na gestão fiscal, conforme previsto no §1º, artigo 1º, da Lei Complementar Federal n° 101/00, como segue:

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

Com relação à alegação do não recebimento dos repasses de recursos vinculados de convênios, cumpre registrar que as disponibilidades e as obrigações relativas às fontes de recursos vinculadas de convênios não impactaram a apuração do *superavit/deficit* financeiro (Item 5, Capítulo V) e a avaliação do art. 42 (Item 7.2.5, Capítulo VI), uma vez que os valores relativos a convênios não são considerados na referida análise, ou seja, são expurgados tanto do ativo financeiro (créditos) quanto do passivo financeiro (obrigações). Nesse caso, não procede a alegação do defendente quanto ao impacto do não recebimento das receitas vinculadas de convênios.

Assim, com base no dispositivo legal supracitado e que as disponibilidades e as obrigações relativas às fontes de recursos vinculadas de convênios não integraram os resultados apurados, as **irregularidades apontadas deverão ser mantidas**.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para as **irregularidades n°s 2** (déficit financeiro) e **3** (insuficiência de caixa). Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls.1.177 e 1.179):

O Corpo Técnico apresenta a linha de defesa do jurisdicionado quanto ao *déficit financeiro* apurado no exercício:

(...)

Ao proceder ao exame dos elementos constantes na peça de defesa a instância instrutiva se posicionou no sentido de que as argumentações apresentadas não foram suficientes para elidir a irregularidade apontada, conforme se verifica a seguir:

(...)

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio exatamente para direcionar a gestão pública na busca incessante do equilíbrio fiscal. Já no seu artigo 1º dispõe que para isto é necessária ação planejada e transparente e rígido controle na execução orçamentária e financeira, que possibilite a prevenção de riscos e a correção de desvios, “mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.

O cumprimento da LRF deve ser verificado bimestralmente pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e quadrimestralmente pelo Relatório da Gestão Fiscal - RGF (artigos 52 a 55 da LRF), inclusive, sendo obrigatória a avaliação do cumprimento das metas fiscais, apuradas em cada quadrimestre, por meio de audiência pública, nos termos do § 4, art. 9º da mesma Lei.

Esta Corte, na sua missão constitucional de controle externo, em especial, quando da apreciação das contas anuais, do exame dos relatórios da LRF e das auditorias realizadas, vem ao longo dos anos apontando irregularidades, impropriedades e situações de desconroles nas administrações públicas municipais e cobrando a adoção de medidas para as suas correções.

O certo é que o estrangulamento das finanças da União, do estado do Rio de Janeiro e dos municípios não é fruto do acaso, não foi surpresa e nem era imprevisível, tendo em vista a falta de ações concretas de ajuste fiscal destes entes, ante o baixo crescimento econômico nacional dos últimos anos, que tem reflexos diretos na arrecadação da receita.

Por todo o exposto, as razões de defesas apresentadas não foram suficientes para alterar o posicionamento deste *Parquet*, razão pela qual ratifica a proposição anteriormente emitida, relativamente à Irregularidade de desequilíbrio fiscal apresentada nas contas do município em apreço.

2.3 Insuficiência de caixa (art. 42 da LRF)

(...)

Os argumentos apresentados pelo Senhor Tarciso Gonçalves Pessoa e a análise procedida pelo Corpo Técnico na Irregularidade nº 02 alcançam a Irregularidade nº 03, levando este Ministério Público Especial a manter o seu posicionamento consignado no Parecer exarado em 17.08.2017, posto que o responsável pelas contas não foi capaz, por meio dos elementos contidos na peça de defesa, de elidir a ocorrência que culminou no descumprimento do artigo 42 da LRF, que consiste em irregularidade grave e pode caracterizar crime contra as finanças públicas, tipificado no artigo 359-C do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal nº 10.028/2000.

Quanto as essas irregularidades, posiciono-me em conformidade com a sugestão do corpo técnico e o parecer do Órgão Ministerial.

Por fim, os resultados financeiros dos últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
-8.428.977,24	-1.998.775,35	-10.900.632,26	-3.384.805,02	-10.024.620,61

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16 e quadro anterior.

1.3 – Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

Ao examinar o balanço patrimonial consolidado do município, o corpo instrutivo identificou as seguintes inconsistências, as quais ensejaram as **Impropriedades e Determinações de nºs 1,7,8 e 9** (fls.1.033-v e 1.048-v a 1.049):

- O saldo da Dívida Flutuante no montante de R\$13.244.948,23 (fls. 109/114) superou o saldo do Passivo Financeiro de R\$12.945.515,90, registrado no Balanço Patrimonial – fl.95/101; e
- Resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 102/104 (R\$2.056.537,76) diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$2.870.845,65), resultando uma diferença de R\$814.307,89.
- A conta Clientes do Ativo Circulante apresenta registro com saldo negativo.
- O valor do patrimônio líquido do exercício de 2015 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$33.450.340,71), fls. 95/101, diverge do valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado, que constava na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015 (R\$33.445.027,66 - processo TCE-RJ n° 215.803-8/16), resultando uma diferença de R\$5.313,05.

1.3.1 – Resultado e Saldo Patrimonial

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

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	122.065.654,65

Variações patrimoniais diminutivas	120.009.116,89
Resultado patrimonial de 2016 - Superavit	2.056.537,76

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 102/104).

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

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2015)	33.445.027,66
Resultado patrimonial de 2016 - Superavit	2.056.537,76
(+) Ajustes de exercícios anteriores	2.838.889,53
Patrimônio líquido - exercício de 2016	38.340.454,95
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2016	36.302.890,57
Diferença	2.037.564,38

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16 e Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 95/101).

Esse fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n° 10** em meu voto.

1.3.2 – Dívida Ativa

Foram apurados a variação do saldo da dívida ativa em 2016, bem como a representatividade da arrecadação anual desta receita no saldo acumulado a receber, assim:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Saldo atual - 2016 (B) R\$	Varição % C = B/A
15.669.952,11	15.669.952,11	0,00%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16 e Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 95/101.

A respeito do saldo da dívida ativa, o corpo técnico assim se manifestou (fl.1.042-v):

Depreende-se do quadro acima que não ocorreu a inscrição em dívida ativa no exercício de 2016, fato este corroborado pela informação apresentada no documento às fls. 1016, extraído da versão em meio magnético do balancete contábil analítico, constituindo uma falha no controle administrativo dos créditos tributários e não tributários do município, em desacordo com o previsto no art. 193 da Lei Municipal n° 196/90 – Código Tributário Municipal:

Art. 193 - Encerrado o exercício ou expirado o prazo para o respectivo pagamento, serão inscritos imediatamente em Dívida Ativa, por contribuinte, os débitos, inclusive multas, sem prejuízo dos juros de mora, na forma prevista no Art. 169, § 1º desta Lei.

Assim, a falta de inscrição de créditos em dívida ativa será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 3**.

O valor cobrado no exercício de 2016 representou somente 3,53% 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
15.669.952,11	553.190,37	3,53%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 637/638.

1.4 - Aspectos Relevantes

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

1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta anexado às fls. 640/654. Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.1.079).

O Ministério Público de Contas, às fls.1.116 a1.118, aduziu sua manifestação acerca do sistema de controle interno municipal, da qual extraio a seguinte passagem:

Deve ser observado que o Corpo Técnico reservou o tópico 08 do Relatório (fls. 1078-v/1079) para tratar do RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, onde fez a abordagem do arcabouço jurídico que define a missão constitucional e legal deste Órgão.

Em seguida a instância técnica registrou que “as irregularidades e impropriedades apontadas nesta instrução deverão ser objeto de acompanhamento e

correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno do Poder com o objetivo de inibi-las no decurso do próximo exercício”.

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

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

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

No Relatório das Contas Consolidadas do Governo referentes ao ano de 2016 (fls. 640/654), o Certificado de Auditoria, circunstanciado pelo Relatório elaborado pelo Órgão Central de Controle Interno, concluiu pela Regularidade das presentes Contas.

Observou-se ainda que foram realizadas análises da estrutura municipal, das alterações orçamentárias, da execução orçamentária e financeira, da consolidação das contas públicas e o do cumprimento de determinados normativos (constitucionais e legais). Por outro lado, verificou-se que não foram informadas as medidas adotadas com vistas a eliminar as impropriedades identificadas e ainda aquelas realizadas com vistas ao cumprimento das determinações efetuadas por este Tribunal de Contas.

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

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

E é de todo oportuno destacar: tal cumprimento não se revela mera faculdade normativa, mas sim ineludível dever jurídico.

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

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

1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O município de Paracambi (não possui Regime Próprio de Previdência Social - RPPS).

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

Um dos parâmetros empregados na aferição do cumprimento dos limites legais de endividamento e de gastos com pessoal é a receita corrente líquida - RCL, cujo valor, conforme apurado pelo corpo técnico, divergiu daquele que consta do Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal - RGF referente ao 3º quadrimestre de 2016:

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
(A) Receitas Correntes	118.819.934,62
Receita Tributária	8.078.894,12
Receita de Contribuições	1.366.356,82
Receita Patrimonial	639.416,38
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	107.975.177,18
Outras Receitas Correntes	760.090,12
(B) Deduções	9.342.776,29
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	0,00
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	9.342.776,29
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	109.477.158,33
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	109.977.118,30
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	-499.959,97

Fonte: Anexos 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80.

O corpo técnico ponderou, entretanto, que, como a divergência não é expressiva a ponto de mudar significativamente os índices a serem apurados, foram adotados no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal os valores registrados nos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF. De todo modo, fez consignar ao tópico a **Impropriedade e Determinação n° 11**.

2.1 - Dívida Pública

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

2.1.1 - Dívida Consolidada

Tomando como base o que foi informado no relatório de gestão fiscal, a instrução destacou o quanto a dívida consolidada líquida representou em relação à receita corrente líquida, verificando o atendimento às disposições do inciso II do artigo 3° da Resolução n° 40/01 do Senado Federal, que limitam tal relação a 120%, assim:

Especificação	2015	2016		
	3º Quadrimestre/15	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	7.620.958,50	6.439.819,90	4.888.418,30	3.891.619,90
Valor da dívida consolidada líquida	4.699.479,90	-1.727.443,90	4.160,00	3.573.615,10
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	4,25%	-1,56%	0,00%	3,25%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16, e processos TCE-RJ n.º 210.420-9/17 - RGF – 3º quadrimestres de 2016.

2.1.2 - Operações de crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo (fl. 1.051/1.051-verso) verificou não terem sido contratadas operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2016.

2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Paracambi foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 1.052, conforme a seguir:

Descrição	2015				2016					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	42,45%	46,45%	53.578.703,00	48,51%	57.523.257,90	51,95%	54.887.741,60	50,34%	53.985.483,20	49,09%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16, e processos TCE-RJ n.ºs 806.390-4/16, 825.651-3/16 e 210.420-9/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Acerca dos percentuais de gastos com pessoal em todos os quadrimestres do exercício de 2016, a instrução fez as seguintes observações (fl.1.053):

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

Assim, será sugerida recomendação ao chefe do Poder Executivo.

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.

2.3 - Gastos com Educação

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

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Inicialmente, o corpo instrutivo discorreu sobre as despesas passíveis de serem consideradas como pertinentes ao conceito manutenção e desenvolvimento de ensino, inserto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei Federal n° 9.394/96).

Prosseguindo, a instrução teceu considerações sobre proposta para alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cujos principais trechos apresento a seguir (fls.1.054-verso a 1.056):

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

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

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

(...)

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

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

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

Neste sentido, será sugerido ao final desta instrução que o Plenário desta Corte promova **Comunicação** aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada,

relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente a efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Em seu exame da matéria, o Órgão Ministerial discordou do prazo sugerido pelo corpo instrutivo (a partir da prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020) para a verificação, por parte do Tribunal, da adoção, pelos jurisdicionados, da nova metodologia para a apuração de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino (excerto de fls.1.102/1.103):

(...)

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

Ressalta, no entanto, que tal mudança na metodologia até então aplicada por esta Corte deve ser levada a efeito em prazo que permita ao município adequar seus gastos ao novo método a ser utilizado, de forma a não prejudicar os orçamentos já devidamente planejados.

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

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

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

O principal objetivo do SIOPE é levar ao conhecimento da sociedade o quanto as três esferas de governo investem efetivamente em educação no Brasil, fortalecendo, assim, os mecanismos de controle social dos gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Dessa forma, este sistema contribui para garantir

maior efetividade e eficácia das despesas públicas em educação e, em última instância, para a melhoria da qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo Estado.

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

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

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

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

Feitas essas considerações, constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2016 (fl.1.059-verso):

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	10.116.747,32
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	122.985,11
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	44.757,38
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino	122 - Administração (E)	787.112,30

Fundamental e Infantil)	306 - Alimentação (F)	289.571,60
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		11.361.173,71
(J) Valor repassado ao FUNDEB		9.342.776,29
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		20.703.950,00
(L) Dedução do SIGFIS/BO		87.710,61
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)		20.616.239,39
(O) Receita resultante de impostos		56.600.271,57
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		36,42%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 74/80, Quadro C.1 às fls. 450, Cancelamentos de RP, fls. 465/466 e 961/962 e planilha SIGFIS de fls. 991/997.

Nota 1: Não considerado o montante de R\$146.550,00 relativo aos gastos na subfunção 812 – Desporto Comunitário, uma vez que não é considerada para fins do cálculo do limite das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nota 2: Na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item '4.2 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96' deste capítulo.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, o Município de Paracambi efetuou aplicações na manutenção e desenvolvimento do ensino conforme o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (aplicação mínima anual equivalente a 25% das receitas de impostos e transferências).

Outrossim, observa-se que o município também **cumpriu** o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 148 da Lei Orgânica Municipal, uma vez que este é idêntico ao que prevê a Constituição Federal.

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

- a) na análise da adequação das despesas com educação aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, foram identificados gastos que não pertencem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00 (**Impropriedade e Determinação n.º 12**):

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
05/01/2016	4000017	PROCESSO ORDINARIO N. 7469/15. PARA ATENDER A FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE DEZEMBRO/15. EDUCACAO MANUTENCAO DA UNIDADE.	SECR MUN DE EDUCACAO	122	RECURSO PRÓPRIO	62.082,74

05/01/2016	4000022	PROCESSO N. 7469/15. FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE DEZEMBRO/15.SEC. DE EDUCACAO - INATIVOS E PENSIONISTAS.	SECR MUN DE EDUCACAO	361	RECURSO PRÓPRIO	25.627,87
TOTAL						87.710,61

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 991/997.

b) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”. No entanto, a contabilidade municipal deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte ‘ordinários’ pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Esse fato motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 13**, consignadas pela instrução;

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

RESULTADOS DO IDEB - 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,3	4,8	110%	8º	4,5	4,8	94%	19º

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

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

2.3.2 - FUNDEB

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

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

As determinações plenárias para devolução de recursos para a conta do FUNDEB foram objeto de verificação à fl. 1.061, assim:

Verifica-se na prestação de contas de governo do exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16, que não houve determinação para devolução de recursos ao FUNDEB.

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

O parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal n° 11.494/2007 determina que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos. Para que seja possível tal aplicação, há a necessidade da abertura de um crédito adicional ao orçamento. Esse crédito tem como fonte de recurso o superávit financeiro dos valores do fundo.

A aferição desse preceito consta à fl. 1.063, assim:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 215.803-8/16) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2015 um deficit financeiro de R\$ R\$106.323,80, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

A existência de deficit financeiro no exercício anterior indica que o município empenhou despesas em exercícios anteriores em montante superior aos recursos recebidos.

Dessa forma, não há ajuste a ser realizado na movimentação do FUNDEB no exercício de 2016, uma vez que não ocorreu superavit financeiro no exercício de 2015.

c) Valores do FUNDEB em 2016 - contribuições e transferências recebidas

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do FUNDEB	16.395.018,17
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	9.342.776,29
Diferença (ganho de recursos)	7.052.241,88

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80.

d) Aplicação dos recursos do Fundo de 2016

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	16.395.018,17
Aplicação financeira	27.636,33
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	16.422.654,50

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80.

d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 1.063-verso):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			16.395.018,17
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			27.636,33
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)			16.422.654,50
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		19.036.522,04	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		2.005.288,07	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	2.005.288,07		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		608.579,47	
(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)			16.422.654,50
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			100,00%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80, demonstrativo às fls. 460/463, cancelamento de RP, fls. 961/962, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16 e planilha SIGFIS de fls. 991/997.

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

Nota (item G): registra-se que as despesas empenhadas à conta do FUNDEB sem a respectiva disponibilidade de recursos do fundo (*deficit* financeiro), no valor de R\$608.579,47, foram excluídas da base de cálculo do limite mínimo de aplicação de 95% (noventa e cinco por cento) exigido pelo § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, uma vez que tais despesas, empenhadas sem recursos do FUNDEB, serão honradas somente no exercício seguinte à conta de outros recursos.

Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2015.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

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

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	16.422.543,32
(B) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	16.422.543,32
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	16.395.018,17
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	27.636,33
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)	16.422.654,50
(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	100,00%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80, Quadro D.1 às fls. 451, demonstrativo contábil de fls. 460/463 e Cancelamentos de RP às fls. 961/962.

Nota: (item A – Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério): Do total de R\$16.867.382,65 registrado nos demonstrativos contábeis como pagamento do magistério, foi deduzido o valor de R\$444.839,33, que se refere a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do FUNDEB e custeadas com recursos de outras fontes.

Assim, foi cumprido o disposto no artigo 22 da Lei Federal n° 11.494/2007, uma vez ter sido gasto o mínimo de 60% dos recursos totais anuais do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica.

d.3) Movimentação financeira

A movimentação dos recursos do fundo em 2016 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.1.064):

FUNDEB		
Movimentação financeira		Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015)	524.882,96
Entradas		
II	Recursos recebidos do FUNDEB	16.395.018,17
III	Receitas de aplicações financeiras	27.636,33
IV	Créditos referentes a consignações	4.847.199,49

V	Outros créditos	2.111.611,87
VI	Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)	23.906.348,82
Saídas		
VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do FUNDEB	19.036.410,86
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do FUNDEB	516.000,00
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB	4.156.183,91
X	Outros débitos	0,00
XI	Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)	23.708.594,77
XII	Saldo financeiro apurado (VI-XI)	197.754,05
XIII	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	197.754,05
XIV	Diferença apurada (XII-XIII)	0,00

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80, Quadro D.3 às fls. 540, conciliações bancárias às fls. 470/536 e demonstrativos contábeis, às fls. 541/545 e 552/553.

Nota: outros créditos referem-se a recursos da fonte 100 (próprios) creditados na conta do fundo para cobrirem as despesas empenhadas no FUNDEB, por serem insuficientes para atender toda a despesa desse fundo, conforme informação às fls. 915 e 963.

e) Resultado financeiro para 2017

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fls. 1.064verso, que reproduzo, juntamente com os comentários da instrução:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2016	
Descrição	Valor - R\$
Deficit financeiro do FUNDEB no exercício de 2015	-106.323,80
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2016	16.395.018,17
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2016	27.636,33
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2016	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016 (1)	2.111.611,87
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016	0,00
= Total de recursos financeiros em 2016	18.427.942,57
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2016	19.036.522,04
= Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2016	-608.579,47

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.803-8/16, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80, Quadro D.2, fls. 469 e Cancelamentos de passivos – fls. 961/962.

Nota 1: Créditos outros referem-se a recursos da fonte 100 (próprios) creditados na conta do fundo para cobrirem as despesas empenhadas no FUNDEB, por serem insuficientes para atender toda a despesa desse fundo, conforme informação às fls. 915 e 963.

Acrescente-se que o valor do deficit financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior encontra-se consoante ao valor registrado pelo município no Balancete de fl. 469.

Adicionalmente, entende-se que o valor do deficit financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura, no montante de R\$608.579,47, deverá ser ressarcido à conta do FUNDEB para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta.

Este fato será objeto de Comunicação ao chefe do Poder Executivo.

Destaco, por derradeiro, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu suas análises sobre as contas do fundo opinando pela regularidade quanto à aplicação dos recursos (fl. 963). Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” junto ao MEC (consulta ao *site* do órgão - cópia às fls. 1.000/1.001).

2.4 - Gastos com Saúde

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

A base de cálculo das receitas, para fins de aferição dos gastos mínimos com saúde, foi assim aferida (fl.1.067-verso):

Receitas para apuração da aplicação em ASPS (Impostos e transferência de impostos)	Receita arrecadada R\$
(A) Receitas de impostos e transferências	56.600.271,57
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.591.644,90
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A - B - C)	55.008.626,67

Fonte: quadro das receitas resultantes de impostos e transferências legais – item 4.4.1. da base de cálculo da receita; documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro de 2016, fls. 1005/1006v.

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

Além das receitas que têm origem em impostos, financiaram a saúde municipal os seguintes recursos (fl.1.067):

Receitas adicionais para financiamento da saúde	Previsão inicial R\$	Previsão atualizada R\$	Receita arrecadada R\$
(E) Transferência de recursos do sistema único de saúde - SUS	27.131.600,00	28.636.600,00	29.871.544,59
Provenientes da União	26.881.600,00	28.386.600,00	28.996.553,59
Provenientes dos Estados	0,00	0,00	0,00

Provenientes de outros Municípios	0,00	0,00	499.960,00
Outras receitas do SUS	250.000,00	250.000,00	375.031,00
(F) Transferências voluntárias	0,00	0,00	0,00
(G) Receitas de operações de crédito vinculadas à saúde	0,00	0,00	0,00
(H) Outras receitas para financiamento da saúde	0,00	0,00	19.479,56
(I) Total das receitas adicionais para financiamento da saúde (E+F+G+H)	27.131.600,00	28.636.600,00	29.891.024,15

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, às fls. 74/80; Anexo 10 do FMS da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 415/416, previsão inicial e atualizada: base de dados do SIGFIS 6º bimestre de 2016, fls. 1007/1007v.

Nota 1 – Linha E: outras receitas dos SUS, conforme quadro a seguir:

Receitas	Valor – R\$
Remuneração de depósitos bancários	375.031,00
Total	375.031,00

Nota 2 – Linha H: outras receitas para financiamento da saúde:

Receitas	Valor – R\$
Taxa de fiscalização de vigilância sanitária	19.479,56
Total	19.479,56

O quadro a seguir demonstra o total de gastos com saúde no município em 2016, destacando aqueles custeados com os recursos previstos na Lei Complementar n° 141/12, para fins de aferição do cumprimento ou não dos gastos mínimos determinados nessa mesma norma (fl.1.068/1.068-verso):

Descrição	Valor - R\$			
	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(A) Despesas correntes	34.042.200,00	37.848.843,80	35.849.860,28	0,04
Pessoal e Encargos Sociais	7.635.000,00	16.562.183,80	15.566.827,22	0,00
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	26.407.200,00	21.286.660,00	20.283.033,06	0,04
(B) Despesas de capital	2.235.800,00	2.023.760,00	1.448.310,91	755.367,92
Investimentos	2.235.800,00	2.023.760,00	1.448.310,91	755.367,92
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	36.278.000,00	39.872.603,80	37.298.171,19	755.367,96

(D) Total das despesas com saúde			38.053.539,15	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	26.390.800,00	29.083.780,00	27.650.608,62	0,04
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde – SUS	26.390.800,00	29.083.780,00	26.470.691,54	0,04
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Recursos	0,00	0,00	1.179.917,08	0,00
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	0,00	244.571,55	0,00
(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	NA	NA	755.367,92
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	26.390.800,00	29.083.780,00	27.895.180,17	755.367,96
(L) Total das despesas com saúde não computadas			28.650.548,13	
(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)	9.887.200,00	10.788.823,80	9.402.991,02	0,00
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite			9.402.991,02	

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64- fls. 66/73, Quadro E.1 – fls. 556, Quadro E.3 – fls. 616, demonstrativos contábeis – fls. 557/571; previsão inicial e atualizada: base de dados do SIGFIS 6º bimestre de 2016, fls. 1007/1007v, cancelamento de RP, fls. 972.

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

Nota 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2016, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$128.149,10 (fls. 972) o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

Nota 3: o Quadro E.3 – balancete de verificação demonstrando a disponibilidade financeira e obrigações na fonte de recursos impostos e transferência de impostos (fls. 616) apresentou inconsistência, uma vez que evidenciou os restos a pagar processados do exercício referentes a todas as despesas realizadas em saúde (custeadas com recursos de impostos e com recursos do SUS). Diante disso, foi considerado no balancete apenas os restos a pagar de despesas custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos.

Nota 4: o município inscreveu o montante de R\$755.367,96 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 616. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite.

Ainda com relação à aferição destes gastos, o corpo instrutivo assinalou mais duas impropriedades relativas às receitas e às despesas que compõem números da saúde:

a) o município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte ordinários. No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos,

uma vez que a fonte ordinários pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. O fato foi considerado junto à **Impropriedade e Determinação n°13** da instrução;

b) foram identificadas despesas no montante de R\$ 244.571,55 que não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, em razão de não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 7° da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00 (**Impropriedade e Determinação n.º 14**). Os gastos estão indicados na tabela a seguir:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
13/01/2016	9000032	EMPENHO REFERENTE A FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE DEZEMBRO/15 PROC N 119/15.	SECR MUN DE SAUDERP	122	Recurso próprio	228.740,80
15/02/2016	9000078	REFERENTE AO FGTS DOS SERVIDORES DO FUNDO E SECRETARIA DE SAUDE-RP - MES DE DEZEMBRO/15 - PROC N 120/16	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	271	Recurso próprio	15.830,75
TOTAL						244.571,55

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 1002/1004.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2016 com as receitas definidas na Lei Complementar n° 141/12, tem-se (fl. 1.069-verso):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	56.600.271,57
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.591.644,90
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	55.008.626,67
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	9.402.991,02
(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)	9.402.991,02
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	17,09%
(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. 74/80, Quadro E.2 – fls. 572, Quadro E.3 às fls. 616, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1005/1006v e cancelamento de RP – fls 972.

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

O Ministério público de Contas, às fls.1.106/1.108, trouxe sua manifestação acerca do do cálculo do percentual das receitas aplicadas em gastos com saúde, especificamente aos restos a pagar processados e não processados, da qual extraio a seguinte passagem:

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

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2016, com as assinaturas do Prefeito Municipal e dos responsáveis pela Contabilidade e pelo Controle Interno do Município, fl. 616, constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

Ativo Financeiro	Passivo Financeiro
Disponibilidades R\$ 46.238,59	DDO/Consignações - R\$ 2.814.512,51
	RP Processados 2016 - R\$ 226.459,91 *
	RP Não Processados 2016 - R\$ 755.367,96

**Nota 3: o Quadro E.3 – balancete de verificação demonstrando a disponibilidade financeira e obrigações na fonte de recursos impostos e transferência de impostos (fls. 616) apresentou inconsistência, uma vez que evidenciou os restos a pagar processados do exercício referentes a todas as despesas realizadas em saúde (custeadas com recursos de impostos e com recursos do SUS). Diante disso, foi considerado no balancete apenas os restos a pagar de despesas custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos.*

Com base na tabela anterior, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde no valor de R\$ 46.238,59 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar processados e não processados do exercício de 2016.

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

O Corpo Instrutivo, na tabela que apura as despesas realizadas pelo município com saúde, à fl. 1068, em nota de rodapé informa que “o município inscreveu o montante de R\$755.367,96 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 616. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite.

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

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	56.600.271,57
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.591.644,90
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	55.008.626,67
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	9.402.991,02
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa (grifo meu)	226.459,91
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)	9.176.531,11

(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	16,68%
(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 e não processados de 2016 sem disponibilidade de caixa, verifica-se que o Município de Paracambi cumpriu a aplicação em ASPS do limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos no exercício de 2016.

Em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, devo me alinhar com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte quando do exame das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Tanguá, Processo TCE-RJ n° 206.257-0/17, relatado em sessão de 28/09/17, visto que a decisão do Tribunal acompanhou a sugestão do corpo instrutivo.

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

Destacou a instrução (fls.1.069-verso/1.070), quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde:

Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$38.053.539,15, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS (fls. 66/73 e 412/413), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

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 n.º 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 n.º 141/12.

O Ministério Público acrescentou a seguinte manifestação sobre a execução das despesas por meio dos fundos de saúde (fls.1.109/1.110):

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

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

Por fim, o corpo técnico teceu as seguintes considerações acerca do parecer do Conselho Municipal de Saúde e das audiências públicas preconizadas na Lei Complementar n°141/12 (fls. 1.070):

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

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

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiência pública nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, cujas atas encontram-se acostadas às fls. 9/13 e 968.

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

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

O Município de Paracambi possuía, em 2015⁹, 49.521 habitantes, segundos dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Este limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	1.184.641,41
1112.04.00 - IRRF	2.698.649,19
1112.08.00 - ITBI	96.819,10
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	4.503.015,75
1120.00.00 - TAXAS	599.523,70
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	1.413.935,83
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	0,00
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	640.216,24
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	118.917,04
SUBTOTAL (A)	11.255.718,26
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	20.746.021,29
1721.01.05 - ITR	7.553,40
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	74.911,09
1722.01.01 - ICMS	21.667.268,23
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	2.126.822,14
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	468.568,88
1722.01.13 - CIDE	33.532,23
SUBTOTAL (B)	45.124.677,26
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	56.380.395,52
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	3.946.627,69
(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 233/237)	48.546,63
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2016 (F +G)	3.995.174,32

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls. 626/633 e Anexo 06 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 233/237.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo respeitou o disposto no inciso I do §2º do artigo 29-A, desta forma:

Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)
3.995.174,32	3.941.648,19

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara– fls. 249.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2016 era de R\$ 3.941.648,19. Comparando este valor com o efetivamente repassado ao Legislativo (fl.249), constata-se o repasse em igual montante, tendo sido observado o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III do § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal:

Orçamento final da câmara	Repasse recebido
3.941.648,19	3.941.648,19

Fonte: Balanço Orçamentário da Câmara às fls. 243/248 e Balanço Financeiro da Câmara - fls. 249.

2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties

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

Ressalte-se, ainda, que a Lei Federal nº 12.858/13 estabeleceu um rol de receitas oriundas dos *royalties* que devem ser destinadas exclusivamente para a educação pública,

com prioridade para a educação básica, e para a saúde. Dentre essas, na esfera municipal, destacam-se (inciso II, artigo 2º):

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

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

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			8.059.650,38
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		8.059.650,38	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	7.871.624,47		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	188.025,91		
II – Transferência do Estado			757.126,22
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			8.816.776,60
V – Aplicações financeiras			1.632,13
VI – Total das receitas (IV + V)			8.818.408,73

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 74/80 e documento de transferência de recursos de *royalties* às fls. 1014/1015.

Ainda com relação às receitas em questão, destacou o corpo instrutivo (fls.1.076-verso e 1077):

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80 e na declaração de fls. 624, 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 a totalidade das transferências realizadas pela União (R\$8.059.650,38) como sendo receita proveniente de *Royalties* pela Produção de Petróleo e Gás Natural (*Royalties* da ANP). Contudo, em consulta ao site Portal da Transparência, constatou-se que, do montante transferido pelo governo federal, R\$7.871.624,47 refere-se a *Royalties* pela Produção (até 5% da produção) e R\$188.025,91 ao Fundo Especial do Petróleo, indicando assim que o município apropriou indevidamente nos códigos de receita os valores referentes à arrecadação dos recursos de *royalties*.

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

(...)

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

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

(...)

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

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.1.077):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		13.600.901,10
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	13.600.901,10	
II - Despesas de capital		0,00
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		13.600.901,10

Fonte: Quadro F.1 às fls. 619 demonstrativo contábil, fls. 621/623.

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

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.1.078):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem royalties (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
110.205.781,99	8.818.408,73	101.387.373,26	8,00%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 74/80.

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

3 - GESTÃO FISCAL

3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 1.045-verso:

R\$			
Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido ou Não atendido
Receitas	133.476.602,98	110.705.742,00	
Despesas	133.476.602,98	113.165.660,10	
Resultado nominal	-2.925.422,42	1.812.527,20	Não Atendido
Resultado primário	1.089.082,95	840.822,30	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	5.123.899,03	3.573.615,10	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 768v, processo TCE-RJ n.º 202.876-4/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 210.420-9/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

Constam ainda, à fl.1.045-verso e 1.046, os seguintes apontamentos, relativamente às metas fiscais do município:

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 4**

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. 9/13.

3.2 - Despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato

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

Art. 21. (...)

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

Analisando a documentação apresentada nos autos, o corpo instrutivo destacou (fl.1.053):

De acordo com o documento apresentado às fls. 4, não foram expedidos atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.

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

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

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

- a) o município encaminhou intempestivamente as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato;
- b) quanto aos restos a pagar de empenhos emitidos após 01/05/16, o corpo instrutivo apontou que (fl.1.074):

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

Foi apresentado, no relatório de restos a pagar de empenhos emitidos após 01/05/2016 (registrado em CD, fls. 1013), o valor total inscrito em RP Processado de R\$2.553.405,87, em RP não Processado foram inscritos R\$50.668,42 e o montante de R\$2.604.074,29 foi considerado no cômputo do "total das obrigações contraídas" na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- c) com relação às despesas realizadas não inscritas em restos a pagar, o corpo instrutivo identificou que não houve registros de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar.
- d) as disponibilidades financeiras do município foram apresentadas pela instrução no quadro apresentado a seguir, onde a diferença entre os valores apresentados no SIGFIS e os contidos nas demonstrações contábeis (R\$ 5.893.864,96) foi objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 15** :

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	6.069.150,84
(B) Regime Próprio de Previdência	0,00
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	175.285,88
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	5.893.864,96
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 1013)	0,00
(G) Diferença (E-F)	5.893.864,96

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 95/101, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 250/254, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 989/990 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1012.

Nota: O município não possui RPPS.

- e) de modo semelhante, no quadro seguinte são apresentados os encargos e despesas compromissadas a pagar em 31/12/16, destacando-se a diferença de R\$ -327.485,00 entre os registros contábeis e os do SIGFIS, fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 16**:

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado (1)	16.030.774,74
(B) Regime Próprio de Previdência (2)	0,00
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	112.289,17
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	2.604.074,29
(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)	13.314.411,28
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 1013)	13.641.896,28
(H) Diferença (F-G)	-327.485,00

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 95/101, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 250/254, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 989/990 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. 1012.

Nota 1: O valor do saldo do balanço patrimonial consolidado (R\$16.030.774,74) é composto pelo somatório dos valores das consignações evidenciados no anexo 17 às fls. 109/114 (R\$8.428.489,13), dos restos a pagar de anos anteriores no Balanço Orçamentário às fls. 88/93 (R\$578.243,77) e restos a pagar do exercício no Balanço Financeiro às fls. 94 (R\$5.769.122,77) e R\$1.254.919,07 (cancelamento de despesas de restos a pagar processados – 88/93).

Nota 2: O município não possui RPPS.

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

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)
5.893.864,96	13.314.411,28	-7.420.546,32
<hr/>		
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)
-7.420.546,32	6.807.016,84	-14.227.563,16

Fonte: item (A) Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I, item (B) Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II, item (D) Planilha de avaliação final do artigo 42, fls. 1012.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		6.807.016,84	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 1013)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	4.202.942,55		
Restos a Pagar a partir de 01/05/16, considerados como despesas para efeito do artigo 42	2.604.074,29		
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.**

Os argumentos apresentados pelo Senhor Tarciso Gonçalves Pessoa e a análise realizada pelo corpo técnico na Irregularidade n° 02 alcançam a Irregularidade de n° 03, porquanto foram objeto de análise em conjunto (item 1.2 deste voto).

O Ministério Público Especial corrobora o posicionamento consignado pela instrução - Parecer exarado em 16.10.2017 -, posto que o responsável pelas contas não foi capaz, por meio dos elementos contidos na peça de defesa, de elidir a ocorrência que culminou no descumprimento do artigo 42 da LRF - irregularidade grave e pode caracterizar crime contra as finanças públicas, tipificado no artigo 359-C do Código Penal (Decreto-Lei n° 2.848/1940), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal n° 10.028/2000.

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

4 – RESUMO

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

- a) não foram encaminhados documentos contábeis comprovando o superávit financeiro na fonte específica mencionada na abertura de créditos adicionais pelo Decreto n° 4.316/16, inviabilizando a verificação do cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- b) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$ 10.024.620,21, 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;
- c) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 14.227.563,16;
- d) ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$1.254.919,07, 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.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manteve sua posição no sentido da emissão de parecer prévio contrário, sendo acompanhado pelo Ministério Público junto a esta Corte.

Apenas a irregularidade referente ao não encaminhamento dos documentos contábeis comprovando o superávit financeiro na fonte específica mencionada na abertura de créditos adicionais pelo decreto 4.316/16, inicialmente apontada, foi elidida. As irregularidades relativas à ocorrência de déficit financeiro e ao não cumprimento dos ditames do artigo 42 da LRF, em face da insuficiência de caixa apurada em 31/12/16, restaram comprovadas. O cancelamento de restos a pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 1.254.919,07 também permaneceu comprovado, o que levou o Ministério Público de Contas a consignar irregularidade em seu parecer.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	A abertura respeitou o limite definido em leis específicas
Resultado Orçamentário	Consolidado: deficitário em R\$ 3,0 milhões . O município não possui RPPS
Resultado Financeiro	Consolidado: deficitário em R\$ 10,0 milhões Sem Câmara e convênios: deficitário em R\$ 10,0 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	3,25%
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	49,09%
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	36,42%
Pagamento de Profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	100,00%
Aplicação dos Recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	100,00%

Saúde (mínimo 15% dos impostos)	17,09%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou a legislação de regência.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência
Artigo 42 da LRF	Insuficiência de caixa de R\$ 14,2 milhões

5 - CONCLUSÃO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Paracambi, Senhor Tarciso Gonçalves Pessoa, referentes ao exercício de 2016, em face das seguintes **IRREGULARIDADES** e com as seguintes **IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE N.º 1

- *deficits* financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$10.024.620,21, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

DETERMINAÇÃO N.º 1

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

IRREGULARIDADE N.º 2

- não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 14.227.563,16;

DETERMINAÇÃO N.º 2

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

IRREGULARIDADE N.º 03

- ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$1.254.919,07, 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. A conduta contraria as normas gerais de contabilidade pública, 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 N.º 03

- abster-se de promover o cancelamento de restos a pagar processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64;

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N.º 01

- foram observadas inconsistências na elaboração dos saldos registrados do Passivo Financeiro no Balanço Patrimonial Consolidado e dos Restos a Pagar no Balanço Orçamentário Consolidado;

DETERMINAÇÃO N.º 04

- observar o correto registro dos saldos apurados ao final do exercício quando da elaboração dos demonstrativos contábeis, conforme dispõe a Portaria STN n.º 634/13 c/c a Portaria STN n.º 700/14;

IMPROPRIEDADE N.º 02

- a receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 110.205.781,99) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 110.705.742,00);

DETERMINAÇÃO N.º 05

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

IMPROPRIEDADE N.º 03

- não inscrição de créditos em dívida ativa no exercício de 2016, em desacordo com o previsto no art. 193 da Lei Municipal n° 196/90 – Código Tributário Municipal;

DETERMINAÇÃO N.º 06

- atentar para a inscrição em dívida ativa dos créditos tributários e não tributários do município, em face do previsto no art. 193 da Lei Municipal n° 196/90 – Código Tributário Municipal;

IMPROPRIEDADE N.º 04

- 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 N.º 07

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

IMPROPRIEDADE N.º 05

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

DETERMINAÇÃO N.º 08

- observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e

do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN n° 634/13 c/c a Portaria STN n° 700/14;

IMPROPRIEDADE N.º 06

- o valor do resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$2.870.845,65) não guarda paridade com o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais (R\$2.056.537,76);

DETERMINAÇÃO N.º 09

- 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 07

- registro negativo na conta Clientes do Ativo Circulante no Balanço Patrimonial Consolidado;

DETERMINAÇÃO N.º 10

- observar o correto registro das contas no Balanço Patrimonial Consolidado, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64, tendo em vista que tais saldos não comportam valores negativos;

IMPROPRIEDADE N.º 08

- divergência entre o valor do Patrimônio Líquido do exercício de 2015 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$ 33.450.340,71), e o valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de 2015 (R\$ 33.445.027,66);

DETERMINAÇÃO N.º 11

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

IMPROPRIEDADE N.º 09

- divergência de R\$2.037.564,38 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$ 38.340.454,95) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 36.302.890,57);

DETERMINAÇÃO N.º 12

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

IMPROPRIEDADE N.º 10

- a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$ 109.477.158,33) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2016 (R\$ 109.977.118,30);

DETERMINAÇÃO N.º 13

- observar a compatibilidade entre a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis e o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2016, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

IMPROPRIEDADE N.º 11

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

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
05/01/2016	4000017	PROCESSO ORDINARIO N. 7469/15. PARA ATENDER A FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE DEZEMBRO/15. EDUCACAO MANUTENCAO DA UNIDADE.	SECR MUN DE EDUCACAO	122	RECURSO PRÓPRIO	62.082,74
05/01/2016	4000022	PROCESSO N. 7469/15. FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE DEZEMBRO/15.SEC. DE EDUCACAO - INATIVOS E PENSIONISTAS.	SECR MUN DE EDUCACAO	361	RECURSO PRÓPRIO	25.627,87
TOTAL						87.710,61

DETERMINAÇÃO N.º 14

- 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 n° 101/00;

IMPROPRIEDADE N.º 12

- quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte próprios;

DETERMINAÇÃO N.º 15

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

IMPROPRIEDADE N.º 13

- 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\$
13/01/2016	9000032	EMPENHO REFERENTE A FOLHA DE PAGAMENTO DO MES DE DEZEMBRO/15 PROC N 119/15.	SECR MUN DE SAUDERP	122	Recurso próprio	228.740,80
15/02/2016	9000078	REFERENTE AO FGTS DOS SERVIDORES DO FUNDO E SECRETARIA DE SAUDE-RP - MES DE DEZEMBRO/15 - PROC N 120/16	CAIXA ECONÔMICA FEDERAL	271	Recurso próprio	15.830,75
TOTAL						244.571,55

DETERMINAÇÃO N.º 16

- 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 14

- o município não registrou as disponibilidades financeiras no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, as quais se encontram zeradas;

DETERMINAÇÃO N.º 17

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

IMPROPRIEDADE N.º 15

- divergência no valor de R\$ 327.485,00, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 13.314.411,28) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 13.641.896,28);

DETERMINAÇÃO N.º 18

- 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 16

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

DETERMINAÇÃO N.º 19

- 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 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 20

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

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N.º 01

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

RECOMENDAÇÃO N.º 02

- para que o município atente quanto à 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 03

- para que o município atente quanto à 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** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Paracambi, 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, além de **apresentar a análise individual do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este tribunal nas contas de governo;**

III - pela **COMUNICAÇÃO** a Senhora Lucimar Cristina da Silva Ferreira, atual Prefeita Municipal de Paracambi, para que seja alertada:

a - quanto ao *déficit financeiro* de R\$10.024.620,61 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

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

. na base de cálculo passarão a ser consideradas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado

pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do relatório do corpo instrutivo;

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

c - quanto à necessidade de imediata adequação da aplicação dos recursos vinculados à saúde, os quais devem ser obrigatória e exclusivamente aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde, inclusive os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, em atendimento ao previsto no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, ressaltando que esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos do citado diploma legal;

d - para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 608.579,47, à conta do FUNDEB, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;

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

IV - pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida no presente processo;

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

- a) avalie a pertinência de realizar auditoria governamental no Município de Paracambi com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;

- b) considere, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMAN
RELATORA

RF10-17