

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
PLENÁRIO****GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS****VOTO GA-2****/2017**

<b>PROCESSO:</b>	<b>TCE-RJ N.º 209.222-6/17</b>
<b>ORIGEM:</b>	<b>PREFEITURA MUNICIPAL DE CABO FRIO</b>
<b>ASSUNTO:</b>	<b>PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL</b>

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO E SEM O DEVIDO REGISTRO CONTÁBIL. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS SEM APRESENTAÇÃO DAS DEVIDAS JUSTIFICATIVAS. DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS GERAIS DE CONTABILIDADE PÚBLICA. APURAÇÃO DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO. DESCUMPRIMENTO DO § 1º DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. NÃO ATENDIMENTO AOS DITAMES DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL. DESCUMPRIMENTO DOS ART. 23 E 66 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 212 DA CF – EDUCAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 22 DA LF Nº 11.494/07 – REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO. DESCUMPRIMENTO DO § 2º DO ARTIGO 21 DA LF Nº 11.494/07 – UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB RECEBIDOS DENTRO DO EXERCÍCIO. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 21 C/C O INCISO I DO ARTIGO 23 DA LF Nº 11.494/07 – UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDEB SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DO INCISO III DO § 2º DO ARTIGO 29-A C/C O ARTIGO 168 DA CRFB – REPASSE A MENOR AO PODER LEGISLATIVO. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2016, SOB A RESPONSABILIDADE DO SR. ALAIR FRANCISCO CORRÊA. COMUNICAÇÃO AO ATUAL CHEFE DO PODER EXECUTIVO. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, E À SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. DETERMINAÇÃO À SGE.**



Trata o presente processo da **Prestação de Contas de Governo do Município de Cabo Frio**, relativa ao **exercício de 2016**, que abrange as contas do Poder Executivo, de responsabilidade do Senhor **Alair Francisco Corrêa**, Prefeito do Município.

O Corpo Instrutivo, em seu exame preliminar, detectou a ausência de alguns documentos nas contas apresentadas, sendo formalizado o Processo TCE-RJ nº 210.370-8/17, referente ao Ofício Regularizador da Prestação de Contas de Governo Municipal, objetivando o seu saneamento.

No intuito de sanar as falhas apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, nos termos do voto por mim prolatado, em sessão de 27.07.2017, decidiu pelo chamamento aos autos do Prefeito do Município de Cabo Frio.

Tendo em vista o atendimento parcial do ofício regularizador (Doc. TCE RJ nº 18.647-9/17), este Tribunal, em sessão de 26.09.2017, decidiu, nos termos do voto por mim proferido, pela aplicação de multa ao atual prefeito e concessão de prazo para regularização da presente Prestação de Contas.

Novamente, foi apresentada documentação que cumpre apenas parcialmente a decisão desta Corte, o que levou a Instrução analisar o processo da forma em que se encontra.

## **MANIFESTAÇÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL**

O Corpo Instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, após detalhado exame de fls. 1425/1478, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas dos Chefes do Poder Executivo de Cabo Frio, em face das irregularidades abaixo

transcritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações relacionadas às fls. 1473-v/1476-v:

**IRREGULARIDADES:**

- 1) O município realizou despesas no total de R\$86.775.714,45, sem o devido registro contábil, conforme apontado nas planilhas de controle bancário, fls. 1199/1207, e relatório do controle interno 818/819, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64;
- 2) *Deficit* financeiro no montante de R\$202.725.240,18, ocorrido em 2016, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- 3) O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2015, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, encerrando o exercício de 2016 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei;
- 4) O município aplicou 12,21% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 220 da Lei Orgânica Municipal - LOM;
- 5) O município aplicou 55,34% dos recursos do Fundeb em gastos com a remuneração de profissionais do magistério, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07;



6) Utilização de 67,12% dos recursos recebidos do Fundeb em 2016, restando a empenhar 32,88%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte;

7) Foi apurada uma diferença de R\$26.532.748,57, entre o saldo final da movimentação de recursos do Fundeb e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na presente prestação de contas, o que representa a saída de recursos da conta do fundo sem a devida comprovação, descumprindo assim o disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07;

8) O *deficit* financeiro do exercício de 2016 apurado na presente prestação de contas (R\$16.524.861,41) é inferior ao registrado pelo município no respectivo balancete do Fundeb (R\$55.111.939,99), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$38.587.078,58, sem a devida comprovação, o que descumprido o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;

9) O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$15.211.931,35, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$18.519.241,35), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988;

10) Não comprovação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, tendo em vista o não



encaminhamento das informações previstas na Deliberação TCE/RJ nº 248/08.

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

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

2) ao atual Prefeito Municipal, alertando:

– quanto ao *deficit* financeiro, da ordem de R\$202.725.240,18, apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

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



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

– para providenciar a devida contabilização, segundo as normas contábeis vigentes, do montante de R\$57.720.327,55, referente a despesas de pessoal do FUNDEB não contabilizadas, conforme exposto no item 4.6.4.2.3, da presente prestação de contas.

– para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$55.111.939,99, 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.

– quanto à necessidade de imediata adequação da aplicação dos recursos vinculados à saúde, os quais devem ser obrigatória e exclusivamente aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde, inclusive os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, em atendimento ao previsto no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, ressaltando que a partir da análise das contas 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 do citado diploma legal.

Por fim, a CGM sugeriu a expedição dos seguintes ofícios: (i) ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida por esta Corte; e, (ii) à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por

parte do município de Cabo Frio, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea b do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 2º quadrimestre de 2015, atingindo ao final do exercício de 2016, 61,98% da receita corrente líquida – RCL e, do limite mínimo de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo o município aplicado apenas 12,21% dos recursos de impostos e transferências de impostos.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, a fls. 1478-v, concordam com o proposto pela CGM.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, às fls. 1480/1538, manifesta-se, de igual modo, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Cabo Frio, efetuando, no entanto, acréscimos e modificações, bem como supressões às proposições da instância Instrutiva.

Preliminarmente, vale observar que o *Parquet* de Contas apresenta uma nova redação à irregularidade nº 01 bem como à determinação nº 01, nos seguintes termos:

**“IRREGULARIDADE Nº 1**

O município realizou despesas no total de R\$ 86.775.714,45, sem a devida cobertura orçamentária, de forma que essas despesas não foram empenhadas, ou tiveram seus empenhos anulados, e nem objeto de registros contábeis, bem como cancelou, sem justificativa neste processo, Restos a Pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 688.531,59. As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

**DETERMINAÇÃO Nº 1**

Observar as normas de execução orçamentária para as despesas públicas, proceder ao registro contábil de todas as despesas realizadas pelo município, bem como abster-se promover o cancelamento de restos a pagar processados, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64, a Lei





Complementar Federal nº 101/00, o Manual de contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

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

**”IRREGULARIDADE Nº 11**

O Governo do Município de Cabo Frio não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, consoante prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ao destinar para este fim o percentual de 9,07%, conforme apurado no item 4.3.4 deste parecer.

**DETERMINAÇÃO Nº 11**

Promover o empenho, a liquidação e o pagamento do montante de R\$15.186.180,92 (quinze milhões, cento e oitenta e seis mil, cento e oitenta reais e noventa e dois centavos), correspondente à diferença entre o percentual aplicado e o mínimo previsto na Lei Complementar Federal nº 141/12 apurado no exercício de 2016, que deverá ser acrescido ao montante mínimo a ser aplicado em ASPS no próximo exercício, em atendimento ao artigo 25 daquela Lei Complementar.

**DETERMINAÇÃO Nº 12**

Movimentar todos os recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, descentralizando apenas a execução da despesa, quando necessário, conforme disposto no parágrafo único do art. 2º c/c arts. 14 e 16, todos da LCF nº 141/12.

**IRREGULARIDADE N.º 12**

Não realização das audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais referentes ao 3º quadrimestre de 2015 e 1º quadrimestre de 2016, o que implica no afastamento da participação da sociedade no processo de gestão fiscal, descumprindo o disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00, conduta que viola o princípio constitucional da transparência (art. 37 da CRFB/88), que é dos um dos pilares da LRF, nos termos do seu artigo 1º, § 1º c/c artigo 48, § 1º, inciso I.

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

Promover as audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, em obediência ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00 e ao princípio constitucional da transparência (art. 37 da CRFB/88), que é dos um dos pilares da LRF, nos termos do seu artigo 1º, § 1º c/c artigo 48, § 1º, inciso I.”

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

a) Exclusão da impropriedade nº 04 e correspondente determinação, convertida na Irregularidade 12;



b) Exclusão da impropriedade nº 05 e correspondente determinação, inserida na Irregularidade 1;

c) Exclusão da impropriedade nº 14 e correspondente determinação, convertida na Irregularidade 11;

d) Inserção da seguinte impropriedade e respectiva determinação, não contidas na sugestão do Corpo Instrutivo:

**IMPROPRIEDADE N.º 13**

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 26**

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

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

**II – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável pelo controle interno da **Prefeitura Municipal de Cabo Frio**, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88, no artigo 77 da Lei Federal nº 4.320/64 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando CERTIFICADO DE AUDITORIA quanto à REGULARIDADE, REGULARIDADE COM RESSALVA OU IRREGULARIDADE DAS CONTAS, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, além de APRESENTAR A ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXARADAS POR ESTE TRIBUNAL NAS CONTAS DE GOVERNO, cujo Relatório deverá ser apresentando nos moldes daquele elaborado pela Auditoria Geral do Estado, integrante das Contas de Governo do ERJ, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> – link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo.



**III – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Senhor Marcos da Rocha Mendes, atual prefeito **Municipal de Cabo Frio**, para que seja alertado:

**III.1** – quanto ao *deficit* financeiro de R\$202.725.240,18 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**III.2** - quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2018, encaminhada a esta Corte no exercício de 2019, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

**III.3** – para providenciar a devida contabilização, segundo as normas contábeis vigentes, do montante de R\$57.720.327,55, referente a despesas de pessoal do FUNDEB não contabilizadas, conforme exposto no item 4.6.4.2.3, da presente prestação de contas;

**III.4** – para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$55.111.939,99, 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;

**III.5** - quanto ao fato de que esta Corte de Contas não computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;

**III.6** – para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;

**III.7** - para encaminhar as presentes Contas ao Poder Executivo da União com vistas a consolidação nacional das contas dos entes da federação, realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, para elaboração do Balanço do Setor Público Nacional, tendo em vista que em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, não se verificou a respectiva remessa para cumprimento ao disposto no art. 51 da LRF. Acrescente-se, ainda, a **necessária** observância do prazo de envio das Contas do Município (30 de abril), nos próximos exercícios, para atendimento a Lei Fiscal;

**III.8** - 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.



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

- a) Aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência social e apurar sua repercussão nas referidas contas.
- b) Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Cabo Frio 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.
- d) Considere como risco de Auditoria as Irregularidades apontadas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do município de Cabo Frio.

Cumpr-me registrar que, conforme preconiza o artigo 123 do Regimento Interno desta Corte e a Deliberação TCE nº 199/96, a data de julgamento destas Contas (27.12.2017) foi publicada em Pauta Especial n.º 367/2017 no Diário Oficial do Estado, na Parte IB, em **04.12.2017**. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até **22.12.2017**.

Dentro do prazo regimental para solicitação de vista dos autos e apresentação de respectiva defesa escrita, **registro que o responsável pelas contas quedou-se inerte**, deixando de apresentar razões de defesa quanto às irregularidades identificadas no presente processo.

**É o Relatório.**



## PARECER DA RELATORA

### 1. INTRODUÇÃO

O competente Corpo Técnico desta Corte, inicialmente, às fls. 1425/1426, tece considerações acerca da análise efetuada nas Contas, com vistas à adequada avaliação da situação do Município no que tange ao cumprimento das determinações constitucionais e legais, principalmente, no que se refere à responsabilidade na gestão fiscal, *in verbis*:

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

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

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

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

- **Limites Constitucionais**
  - Educação
  - Saúde
  - Repasse financeiro ao Poder Legislativo
  
- **Gestão Fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal)**
  - Equilíbrio financeiro
  - Limite de despesas com pessoal
  - Limite de endividamento
  - Metas anuais estabelecidas pela LDO
  - Previdência do servidor
  
- **Gestão Orçamentária**
  - Orçamento
  - Autorização para abertura de créditos adicionais
  - Autorização para contratação de operações de crédito
  
- **Gestão Patrimonial**
  - Resultado patrimonial



➤ Saldo patrimonial

- **Royalties**
- **Controle Interno**

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

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

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

## **2. ASPECTOS FORMAIS, CONSOLIDAÇÃO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

A estrutura administrativa do Município de Cabo Frio é composta dos seguintes órgãos, conforme informações consignadas a fls. 1426-v:

<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>	
✓	Prefeitura Municipal
✓	Câmara Municipal
✓	Fundo Municipal de Saúde
✓	Fundo Municipal de Assistência Social
✓	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
✓	Fundo Municipal de do Meio Ambiente
✓	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
✓	Fundo Municipal de Transporte
✓	Fundo Municipal de Cultura

<b>ADMINISTRAÇÃO INDIRETA</b>	
✓	Fundo Municipal de Assistência Médico-Hospitalar e Odontológica dos Servidores de Cabo Frio - FAMES
✓	Serviço de Desenvolvimento de Cabo Frio – SECAF



- ✓ Instituto de Benefícios e Assistência dos Servidores de Cabo Frio – IBASCAF
- ✓ Companhia de Serviços de Cabo Frio - COMSERCAF

**EMPRESAS PÚBLICAS NÃO DEPENDENTES**

- ✓ Cia de Desenvolvimento de cabo Frio - PROCAF

Vale mencionar que não foi observado o prazo para envio da presente prestação de contas, previsto no artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96 e na Lei Orgânica do Município e que, conforme indicado pela instrução às fls. 1426-v, tal fato não será imputado ao responsável pelas presentes Contas, haja vista que a responsabilidade pelo encaminhamento desta era daquele que o sucedeu.

Em razão do atendimento parcial ao ofício regularizador, as presentes contas serão analisadas da forma em que se encontram. O Anexo 1, às fls. 1410/1415-v, elenca todos os documentos que fundamentam o exame ora realizado.

Ressaltou o Corpo Instrutivo (fls. 1428 e verso) que as demonstrações contábeis foram encaminhadas de forma consolidada, atendendo à disposição contida na Deliberação TCE-RJ nº 199/96, e elaboradas observando as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

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

- Plano Plurianual para o quadriênio de 2014/2017, instituído pela Lei Municipal nº 2.531 de 25/11/2013, cuja publicação encontra-se a fls. 1095-v;

- Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2016, estabelecidas pela Lei Municipal nº 2.643 de 22/06/2015, cuja publicação encontra-se às fls. 771 e 777/777-v;

- Orçamento geral do município para o exercício de 2016, aprovado pela Lei nº 2.660 de 14/01/2016 (fls. 842-v/846).

### **3. DO ORÇAMENTO E SUAS ALTERAÇÕES**

O Orçamento Anual do Município para o exercício de 2016 foi, conforme informado acima, aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais n.º 2.660 de 14/01/2016, e estimou a receita no valor de R\$ 863.032.623,38, fixando a despesa em igual valor (fls. 842-v/846).

#### **3.1. DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO**

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

Art.12. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, para transposição, remanejamento ou transferência de recursos, criando, se necessário, fontes de recursos, modalidades de aplicação, elementos de despesa e subtítulos, com a finalidade de suprir insuficiências do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, respeitadas as prescrições constitucionais e o disposto no art. 43, § 1º, incisos I, II e III, e §§ 2º, 3º e 4º da Lei Federal nº 4.320, de 1964.  
Parágrafo único. Excluem-se da base de cálculo e do limite autorizado no caput deste artigo os valores correspondentes à amortização e encargos da dívida e as despesas financiadas com operações de crédito contratadas e a contratar.

Art. 14. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares provenientes de superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial, referente ao exercício de 2015.

Deve-se registrar ainda que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de crédito, conforme artigo 13 da LOA, *in verbis*:





Art. 13. O limite autorizado no art. 12 não será onerado quando o crédito suplementar se destinar a atender:

I – Insuficiências de dotações do Grupo de Natureza da Despesa 1 % Pessoal e Encargos Sociais, inativos e pensionistas;

II – pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais, amortizações, juros e encargos da dívida;

III – despesas financiadas com recursos vinculados, operações de crédito e convênios;

IV – insuficiências de dotações consignadas às Funções Educação, Saúde, Assistência Social e Previdência Social, inclusive aquelas previstas nos demais incisos deste artigo, observadas as normas de aplicação de cada um;

V – incorporação de saldos financeiros, apurados em 31 de dezembro de 2015, e o excesso de arrecadação em bases constantes, inclusive de recursos vinculados de Fundos Especiais e do Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, das transferências constitucionais referentes ao Sistema Único de Saúde – SUS, quando se configurar receita do exercício superior às previsões de despesas fixadas nesta Lei;

VI – remanejamento de dotações alocadas ao mesmo Grupo de Natureza da Despesa e Modalidade de Aplicação por projeto, atividade ou operação especial de modo que não alterem a Lei Orçamentária Anual;

VII – despesas necessárias ao cumprimento dos gastos obrigatórios mínimos com manutenção e desenvolvimento do ensino e com aplicação em ações e serviços públicos de saúde, previstos no art. 212 e no art. 198, § 2º, inciso III da Constituição Federal.

Sendo assim, foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de **R\$431.516.311,69**, conforme quadro a seguir:

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	<b>863.032.623,38</b>
Limite para abertura de créditos suplementares <b>50,00%</b>	<b>431.516.311,69</b>

Fonte: LOA – fls. 842-v/843.

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

Tendo como referência os créditos adicionais abertos, o Corpo Instrutivo elaborou tabela, às fls. 1430-v, com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 270.828.569,24, encontra-se abaixo do limite estabelecido na LOA, **de acordo**, portanto, com o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme a seguir demonstrado:



SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	259.216.647,18
		Excesso - Outros	0,00
		<i>Superavit</i>	9.132.559,16
		Convênios	2.479.362,90
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>270.828.569,24</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>			<b>270.828.569,24</b>
(D) Limite autorizado na LOA			431.516.311,69
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: LOA – fls. 842-v/846; relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 573/575 e 577/599v

Vale destacar que não houve abertura de créditos adicionais por leis específicas, conforme indicado a fls. 1431.

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

Com o intuito de se apurar se a Municipalidade primou pela preservação do equilíbrio orçamentário no exercício, o Corpo Instrutivo elaborou o demonstrativo de fls. 1432-v, reproduzido a seguir, que tem por objetivo verificar se a totalidade de recursos financeiros, existentes e disponíveis, fora suficiente para suportar o total das despesas executadas no exercício, nestas já consideradas as despesas incluídas por meio da abertura de créditos adicionais:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	579.836.312,98
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>579.836.312,98</b>
IV - Despesas empenhadas	490.297.244,06
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>490.297.244,06</b>



**VII - Resultado alcançado (III-VI)**

**89.539.068,92**

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.625/641, Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 61/62; Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 642/653, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 63/66 e Balanço financeiro do RPPS, fls.71.

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

Conforme se observa, o município registrou, ao final do exercício, um resultado positivo, já considerados todos os recursos disponíveis e todas as despesas realizadas. Desse modo, conclui-se que o gestor adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício de 2016, incluindo-se as alterações orçamentárias efetuadas, cumprindo, assim, as determinações legais pertinentes.

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

### 3.2. DO ORÇAMENTO FINAL

Após as alterações orçamentárias mencionadas anteriormente, chegou-se a um Orçamento Final de R\$ 874.644.545,44, conforme se demonstra a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
<b>(A) Orçamento inicial</b>	<b>863.032.623,38</b>
<b>(B) Alterações:</b>	270.828.569,24
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 171.493.630,64	
Créditos especiais 0,00	
<b>(C) Anulações de dotações</b>	259.216.647,18
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>874.644.545,44</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	874.644.545,44
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016	874.644.545,00
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>0,44</b>

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 642/653, Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ nº 209.138-9/17.

Note-se que o valor do Orçamento final, aqui apurado, guarda paridade com os montantes registrados no Anexo 11 da Lei Federal nº 4320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada e no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016.

#### **4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

##### **4.1. RECEITA**

A Receita Arrecadada Líquida (fls. 1433-v) no exercício foi de R\$ 613.850.472,40, inferior à previsão constante do orçamento de R\$ 863.032.623,38, ocorrendo um déficit de arrecadação de R\$ 249.182.150,98, o que significa um decréscimo percentual de 28,87% em relação ao total da arrecadação prevista.

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário guarda consonância com os demais demonstrativos correspondentes (Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fls.625/641).

O comparativo do Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma receita arrecadada de R\$ 613.850.472,30, consoante à evidenciada nos demonstrativos contábeis.

A despeito da frustração de receita em relação a sua previsão, o Corpo Instrutivo apontou a fls. 1434:

“Dessa forma, entende-se que a variação projetada para LOA está consoante com a evolução das receitas arrecadadas ao longo dos últimos 3 anos, e que as demais variáveis que impactam no planejamento orçamentário não tiveram influência em nossa análise.



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

A fls. 1435, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando a evolução da arrecadação das receitas do Município:

<b>RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS</b>			
<b>Descrição</b>	<b>Valor arrecadado em 2016 R\$</b>	<b>Participação em relação à receita total (Em %)</b>	
		<b>2016</b>	<b>2015</b>
Receitas tributárias	114.829.427,63	18,71%	17,13%
Receitas de transferências	416.313.399,25	67,82%	69,71%
Outras receitas	82.707.645,52	13,47%	13,16%
(-) Deduções da receita - outras	0,00	0,00%	0,00%
<b>Receita total</b>	<b>613.850.472,40</b>	<b>100,00%</b>	
(-) Receitas intraorçamentárias	14.738.986,24		
<b>Receita efetivamente arrecadada</b>	<b>599.111.486,16</b>		

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641 e prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16.

Nota: as deduções das receitas são as seguintes:

<b>Receitas (deduções)</b>	<b>Valor – R\$</b>
<b>Transferências</b>	<b>444.250.393,20</b>
(-) Fundeb	(27.936.993,95)
<b>Valor líquido</b>	<b>416.313.399,25</b>

A partir dos dados demonstrados, verifica-se:

- ✓ Uma constância dos percentuais de participação das receitas tributárias, frente às receitas totais, alcançando 18,71% e 17,13% em 2016 e 2015, respectivamente.
- ✓ As receitas de transferências recebidas no exercício de 2016 representaram 67,82% do total da receita arrecadada pelo Município,



ante a 69,71% obtido em 2015, demonstrando a grande dependência do ente quanto a esta origem de recurso.

✓ Em relação às Outras Receitas (R\$ 82.707.645,52 – fl. 1435), em 2016, aproximadamente, 43,75% do arrecadado se refere às Receitas de Contribuições (R\$ 36.180.850,14 – fl. 627), destacando-se as Contribuições para o Regime Próprio de Previdência (R\$18.559.500,48 – fl. 627) e as Contribuições para o custeio do serviço de iluminação pública ( R\$ 16.936.742,86 – fl 628).

No tópico “DA RECEITA POR HABITANTE”, a Instrução, às fls. 1434-v/1435, realiza a análise da receita arrecadada em relação ao número de habitantes do município, nos termos seguintes:

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

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES 2016		
Receita corrente excluído o RPPS (A)	N.º de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
571.424.071,87	212.289	2.691,73

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641 e IBGE apud Decisão Normativa n.º 157/2016 – TCU, fls. 1371/1373.

**Nota:** Valor da receita corrente (exceto intraorçamentária) do RPPS, R\$19.990.606,46 (fls. 67/70).

Para fins de comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou acima da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a Capital), ocupando a 35ª posição, como segue:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015				
Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
3.267,87	2.462,41	10.015,52	910,81	35ª



Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16 e banco de dados da CGM.

No tocante à receita tributária diretamente arrecadada pelo município: IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, dívida ativa, multa e juros, com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), ocupando a 15ª posição, como segue:

RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015				
Município	Média dos 91 municípios	Valor da maior arrecadação	Valor da menor arrecadação	Posição em relação aos 91 municípios
Valor R\$	R\$	R\$	R\$	
754,87	627,04	3.878,39	100,92	15ª

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16 e banco de dados da CGM.

(....)”

#### 4.1.1. RECEITA DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa Municipal foi objeto do seguinte exame realizado pela Instrução (fls. 1435-v/1436):

“Verifica-se um aumento do saldo da dívida ativa na ordem de 9,72% em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A)	Saldo atual - 2016 (B)	Variação %
R\$	R\$	C = B/A
426.262.124,35	467.683.004,97	9,72%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16, Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 660/663.

O valor cobrado no exercício de 2016 representou 3,18% do saldo existente em 2015, como segue:

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A)	Valor arrecadado em 2016 (B)	EM %
R\$	R\$	C = B/A
426.262.124,15	13.537.179,08	3,18%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-0/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641.

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

Não foi encaminhado relatório que evidencie as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, das ações para a cobrança da dívida ativa nas





instâncias administrativa e judicial, da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e das demais medidas para o incremento das receitas tributárias, na forma do artigo 58 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

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

#### 4.1.2. INSUFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO

Considerando o relatado nos subtópicos precedentes, a CGM, às fls. 1433-v/1434-v, assim se manifesta:

“O município arrecadou somente 71,13% das receitas inicialmente previstas na Lei Orçamentária, conforme quadro a seguir:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016			
Natureza	Previsão Inicial R\$	Arrecadação R\$	Variação %
Receita Total	863.032.623,38	613.850.472,40	71,13%

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 842v/846 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641.

Tal fato poderia ser justificado, entre outros, pela frustração da receita prevista, decorrente de um desempenho da economia nacional muito abaixo do esperado, o que reduziria sensivelmente os repasses financeiros federais e estaduais, ou da falta de planejamento e de critérios técnicos quando da elaboração do orçamento, resultando, neste caso, na superestimação da receita.

A seguir demonstra-se análise histórica do desempenho da arrecadação do município nos últimos três exercícios:

RECEITAS ARRECADADAS				
Descrição	2012	2013	2014	2015
Valor - R\$	992.906.018,67	1.041.429.464,42	1.100.362.952,57	828.094.841,44
Varição em relação ao exercício anterior	-	4,89%	5,66%	-24,74%

Fonte: prestações de contas de governo, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16.

**Nota:** Receitas arrecadadas em 2012, 2013, 2014 e 2015 atualizadas pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, respectivamente, 1,34.64774571, 1,2692795167, 1,204694608 e 1,1269249847.



Como se observa nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, a variação da receita efetivamente arrecadada em relação ao exercício imediatamente anterior, apresentou os seguintes percentuais, 4,89%, 5,66% e -24,74% enquanto a variação projetada na Lei Orçamentária, para o exercício de 2016 estimou um aumento de receita na ordem de 4,22%, conforme se verifica no quadro a seguir:

ORÇAMENTO		
Receita prevista na LOA para 2016 R\$ (A)	Receita arrecadada em 2015 <sup>(1)</sup> R\$ (B)	Crescimento estimado em relação à receita do exercício anterior (A/B)
863.032.623,38	828.094.841,44	4,22%

Fonte: LOA, fls. 842v/846 e Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE n.º 819.419-9/16.

**Nota(1):** Receita arrecadada em 2015 atualizada pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ = 1,1269249847.

Dessa forma, entende-se que a variação projetada para LOA está consoante com a evolução das receitas arrecadadas ao longo dos últimos 3 anos, e que as demais variáveis que impactam no planejamento orçamentário não tiveram influência em nossa análise.

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

O Ministério Público, adicionalmente ao exame realizado pela Especializada, procedeu à seguinte análise em seu parecer (fl. 1484):

“Com base na participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na infima arrecadação da dívida ativa e na ausência de informações sobre as 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.*

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

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

#### **4.2. DESPESA**

Ao se comparar a Despesa Autorizada Final (R\$ 874.644.545,44) com a Despesa Realizada no exercício (R\$ 544.737.481,23), tem-se uma realização correspondente a 62,28% dos créditos autorizados, gerando uma economia orçamentária de R\$ 329.907.064,21 (fl. 1436-v).

Quanto à análise da despesa o Corpo Instrutivo apontou a fls. 1436-v:

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

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma despesa empenhada de R\$544.739.135,80, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

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

A fls. 1437, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando o comportamento da execução da despesa por função:

“(....)

#### **DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO**

<b>Código</b>	<b>Função</b>	<b>Despesa empenhada R\$</b>	<b>% em relação ao total</b>
10	Saúde	157.579.509,11	28,93%
12	Educação	116.473.640,80	21,38%
04	Administração	106.871.939,77	19,62%
15	Urbanismo	69.189.981,45	12,70%



09	Previdência Social	54.440.237,17	9,99%
01	Legislativa	15.352.651,37	2,82%
26	Transportes	9.559.557,82	1,75%
08	Assistência Social	8.891.282,61	1,63%
28	Encargos Especiais	3.877.086,65	0,71%
27	Desporto e Lazer	674.696,10	0,12%
19	Ciência e Tecnologia	541.649,02	0,10%
18	Gestão Ambiental	500.000,00	0,09%
24	Comunicações	370.200,00	0,07%
13	Cultura	252.595,79	0,05%
03	Essencial à Justiça	90.754,57	0,02%
06	Segurança Pública	39.699,00	0,01%
16	Habitação	32.000,00	0,01%
<b>TOTAL</b>		<b>544.737.481,23</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 620/624.”

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

#### 4.2.1. COMPARATIVOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA

Conforme apurado, as despesas correntes representaram 97,48% das despesas totais executadas no exercício de 2016, portanto, as despesas de capital representaram 2,52%, resultado diferente do apurado no exercício anterior, quando estas alcançaram 8,86% e àquelas 91,14%, conforme tabela a seguir:

“(…)”

DESPESAS EXECUTADAS EM 2016			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Despesas correntes	531.027.440,76	97,48%	91,14%
Despesas capital	13.710.040,47	2,52%	8,86%
<b>Total</b>	<b>544.737.481,23</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16 e Balanço Orçamentário, fls. 654/658.”

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



“Das despesas correntes 62,96% correspondem a despesas com pessoal e encargos e 37,04% às demais despesas, como segue:

DESPESAS CORRENTES			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Pessoal e encargos	334.335.794,46	62,96%	60,65%
Juros e encargos da dívida	83.094,03	0,02%	0,19%
Outras despesas correntes	196.608.552,27	37,02%	39,16%
<b>Total das despesas correntes</b>	<b>531.027.440,76</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16 e Balanço Orçamentário, fls. 654/658.”

No tocante às despesas de capital, 72,33% foram destinadas a investimentos, sendo que a parcela restante, da ordem de 27,67%, foi destinada a Inversões financeiras. No exercício de 2015, os percentuais apurados foram, respectivamente, 81,84% e 0,00% (18,16% - amortização da dívida), conforme segue:

“(…)

DESPESAS DE CAPITAL			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2016	2015
Investimentos	9.916.047,85	72,33%	81,84%
Inversões financeiras	3.793992,62	27,67%	0,00%
Amortização de dívida	0,00	0,00%	18,16%
<b>Total das despesas de capital</b>	<b>13.710.040,47</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16 e Balanço Orçamentário, fls. 1754-1756v.”

### 4.3. AVALIAÇÃO DAS METAS ANUAIS

O Corpo Técnico, após análise dos elementos encaminhados pela municipalidade, às fls. 1438-v/1439, assim se manifestou:

“O Anexo de Metas Fiscais integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, onde são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas,



resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (artigo 4º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00).

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

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	870.383.411,41	613.950.472,30	
Despesas	870.383.411,41	544.739.135,80	
Resultado primário	1.220.333,27	69.404.164,60	Atendido
Resultado nominal	-19.372.085,30	-159.116.796,20	Atendido
Dívida consolidada líquida	48.871.140,77	240.693.062,40	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 777v, processo TCE-RJ n.º 209.138-9/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 209.223-0/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

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

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

O Executivo Municipal não comprovou a realização das audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de (fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016), em descumprimento ao disposto no § 4º, do artigo 9º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00. afirmativa está amparada pela informação prestada à fl. 964.

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

Com relação à Impropriedade de nº4, apontada pela Instrução, o Ministério Público de Contas se pronunciou de maneira diversa, cabendo destacar o seguinte (fls. 1485/1486):

“Em que pese não haver informação concreta de que as audiências públicas, efetivamente, não tenham sido realizadas nos meses de fevereiro, maio e setembro de 2016, para a avaliação das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2015, 1º e 2º quadrimestres de 2016, respectivamente, **entende este Parquet que o não encaminhamento de Atas, que é o registro formal dos assuntos debatidos, pressupõe-se a não realização das mesmas.**

Um dos princípios da lei de responsabilidade fiscal é o da transparência, **que é assegurada pela ampla publicação e incentivo a participação popular**, nos termos do artigo 1º, § 1º c/c artigo 48, § 1º, inciso I da referida Lei.

Assim, a não realização das audiências públicas para avaliação das metas fiscais não deve ser encarada como uma simples ilegalidade, pelo descumprimento do § 4º, art. 9º da Lei Federal Complementar Federal nº 101/00, mas como uma forma de alijar a participação da sociedade no processo de gestão fiscal. Fato que atenta contra o princípio da transparência insculpido na LRF

e na Constituição da República Federativa do Brasil (art. 37).

Esta conduta foi interpretada, na análise técnica, **como falha na apresentação da documentação que deve integrar a Prestação de Contas** (não remessa de cópia das atas das audiências públicas), e não falta de realização das próprias audiências, sendo objeto de Impropriedade /Determinação nº 04.

Com os fundamentos explicitados acima, **entendo que a não realização das Audiências Públicas é irregularidade grave que macula as contas em questão**. Razão pela qual, proporei no final deste Parecer, a inclusão desta conduta do gestor como **Irregularidade/Determinação**. E, conseqüentemente, a exclusão da Impropriedade/Determinação nº 04 proposta pelo d. Corpo Instrutivo.”

No caso vertente, tenho entendimento conforme o esposado pelo Ministério Público de Contas.

Cabe destacar que a Prefeitura Municipal de Cabo Frio, ao longo do período correspondente às audiências públicas não realizadas, descumpriu diversos dispositivos constitucionais e legais, como será demonstrado neste presente Relatório.

Tal situação só vem agravar a falta de transparência praticada pelo Chefe do Executivo da municipalidade, do qual se devia esperar um comportamento transparente e probó.

Desta forma, ratifico o posicionamento declinado pelo Ministério Público, fazendo constar esse fato como **IRREGULARIDADE** e **DETERMINAÇÃO** em meu Parecer.

Quanto ao fato descrito pela Instrução na impropriedade nº 3, acompanho o posicionamento do Corpo Instrutivo e farei constar a **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** em meu Voto, em face do apurado.





#### 4.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária apurada em 31.12.2016 se mostrou superavitário, excluindo-se os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência, nos termos da tabela de fls. 1439, apresentada pela Instrução:

“R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	613.850.472,40	34.014.159,42	579.836.312,98
Despesas Realizadas	544.737.481,23	54.440.237,17	490.297.244,06
<b>Superavit Orçamentário</b>	<b>69.112.991,17</b>	<b>-20.426.077,75</b>	<b>89.539.068,92</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 625/641, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 642/653 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 67/70.”

### 5. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

#### 5.1. DO RESULTADO FINANCEIRO

Tomando por base a movimentação dos recursos ocorrida no exercício, evidenciada nos demonstrativos contábeis, e após os ajustes efetuados pela Especializada, verifica-se que, em 31.12.2016, o Município de Cabo Frio apresentou um déficit de R\$202.725.240,18, excluindo-se os encaixes previdenciários e os recursos oriundos de convênios, nos termos da instrução de fls. 1441-v, na qual é demonstrada a evolução do *déficit* financeiro ao longo da última gestão municipal:

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

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
-57.083.100,74	71.931.408,85	41.111.872,18	0,00	-202.725.240,18

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



Considerando que o exercício de 2016 coincide com o último ano da gestão do Chefe do Executivo da municipalidade, a Especializada, às fls. 1439-v/1440, traçou a seguinte instrução:

#### “5) RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

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

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

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

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

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

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilhas de controle bancário, fls. 1199/1207, e relatório do controle interno fls. 818/819, foram identificadas despesas de curto prazo, referentes a pagamento de pessoal, não contabilizadas, de julho a dezembro de 2016, no valor de R\$86.775.714,45, ademais, foram observados cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$688.531,59, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 654/658, 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.

O cancelamento de restos a pagar processados será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 5.**”



Com relação ao cancelamento do RPP, no valor de R\$688.531,59, diante dos argumentos trazidos pelo Ministério Público Especial, tal fato constará como **IRREGULARIDADE** e **DETERMINAÇÃO** em meu parecer, conforme mais adiante tecerei explicações mais detalhadas.

Prosseguindo, às fls. 1440 e verso, o Corpo Instrutivo dispõe:

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

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	403.286.78,27	9.745.122,11	0,00	0,00	393.541.666,16
Passivo financeiro	624.654.087,09	27.679.974,81	707.205,94	0,00	596.266.906,34
<b>Deficit Financeiro</b>	<b>-221.367.298,82</b>	<b>-17.934.852,70</b>	<b>707.205,94</b>	<b>0,00</b>	<b>-202.725.240,18</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 660/663, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 72//75 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 16/17.

**Nota:** Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (fls. 660/663 )	537.189.841,05
(+) Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (fls. 654/658)	688.531,59
(+) Despesas não contabilizadas (pessoal) (fls. 1199/1207)	86.775.714,45
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado	624.654.087,09

Foram registradas, planilhas de controle bancário, fls. 1199/1207, e relatório do controle interno fls. 818/819, despesas de pessoal realizadas que não foram inscritas em restos a pagar no montante de R\$86.775.714,45, no exercício de 2016, sem prévio empenho, contrariando, portanto, dispositivos constantes nas normas do direito financeiro.

Com efeito, o artigo 60, da Lei Federal 4.320/64, veda a realização de despesa sem prévio empenho, ademais, a Resolução CFC nº 1.132/08, alterada pela Resolução CFC nº 1.437/13 (em vigor até 31/12/2016), deixa claro que os registros contábeis devem ser realizados e seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis do período com os quais se relacionam, reconhecidos, portanto, pelos fatos geradores, independente do momento da execução orçamentária.

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

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



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

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fl. 662), 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. 663 ).

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

Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de Cabo Frio **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.

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

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

Concordo inteiramente com a sugestão da Instrução.

Verifica-se nas contas, ora sob análise - final de mandato -, que o Município não alcançou o equilíbrio financeiro, contrariando o § 1º do art. 1º da LC nº 101/00.

Outra irregularidade detectada foi a realização de despesa sem prévio empenho, o que é vedado pelo artigo 60 da Lei Federal nº 4320/64 e que só provoca o agravamento do desequilíbrio financeiro já constatado.

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



Farei constar, também, em minha conclusão, a **IMPROPRIEDADE** e a **DETERMINAÇÃO** apontadas pela Instrução.

Finalizando, a instrução, neste tópico, haja vista o déficit apurado em 31.12.2016, a fls. 1441, a Especializada aduz:

“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.

Acompanho o esposado pela Especializada, consignando em meu Voto a sugestão de **ALERTA** ao atual titular da Prefeitura Municipal de Cabo Frio.

Cabe destacar o exame do douto Ministério Público Especial (fls.1488/1489), com relação às Irregularidades destacadas, bem como seu entendimento a respeito do cancelamento de “Restos a Pagar Processados”, o qual se deu de forma distinta da exposta pelo Corpo Instrutivo.

“**Importa destacar que, na apuração do déficit, o d. Corpo Técnico adicionou ao valor do Passivo Financeiro consolidado contábil, R\$ 86.775.714,45 referentes às despesas que deixaram de ser contabilizadas no exercício de 2016 e R\$ 688.531,59 referentes aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício, sem justificativa neste processo, conforme consta na Nota acima.**

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

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

Se a despesa não é empenhada ou tem seu empenho, indevidamente, anulado e, por conseguinte, não contabilizada, implica também, no descumprimento dos artigos 48, II da LRF



(transparência da execução orçamentária e financeira), 35, II da Lei Federal nº 4.320/64 e 50, II da LRF (registro da despesa pelo regime de competência).

**A ilegalidade da ocultação da despesa ganha ainda mais relevância pelo fato de prejudicar a apuração do real resultado financeiro do exercício (equilíbrio fiscal), 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 nº 101/00.**

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

A ilegalidade, quanto à não contabilização da despesa, ao não empenhamento e à anulação indevida de empenho, consta como **Irregularidade/Determinação nº 01**, na proposta do d. Corpo Técnico. Porquanto, que a ilegalidade no tocante ao cancelamento dos restos a pagar processados consta como **Impropriedade e Determinação nº 05**.

Com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a sugestão de Impropriedade não reflete a gravidade da conduta do gestor, quanto ao cancelamento de restos a pagar processados. **O fato configura irregularidade apta a ensejar a rejeição das contas.**

Com efeito, procederá este *Parquet* a reformulação da redação da Irregularidade/Determinação nº 01, proposta pelo d. Corpo Instrutivo, para a inclusão do cancelamento dos restos a pagar processados e, por consequência, a exclusão da Impropriedade e Determinação nº 05.

O Ministério Público Especial entende que o cancelamento de Restos a Pagar Processados é fato de extrema gravidade, que não pode se constituir apenas em Impropriedade, mas sim, em Irregularidade.

Quanto ao cancelamento de Restos a Pagar Processados, tenho entendimento que, visto de maneira isoladamente, não pode ser de pronto considerado como uma irregularidade a dar ensejo à emissão de Parecer Prévio Contrário, uma vez que algumas situações podem justificar esse procedimento, tais como cancelamento de RPP antigos/prescritos, acertos de inscrições incorretas etc.

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



- o Município apresentou Déficit Financeiro;
- o Município de Cabo Frio realizou despesas sem o prévio empenho, portanto, sem a devida contabilização;
- despesa de pessoal acima do limite legal, desde o exercício de 2015;
- não foi adicionada nenhuma nota esclarecendo e justificando o cancelamento de RPP;
- o município de Cabo Frio não realizou as audiências públicas para avaliação das metas fiscais;
- saída de recursos das contas do FUNDEB sem a devida comprovação.

Tais fatos demonstram a gravidade e a falta de transparência na conduta do gestor, bem como a ausência de uma gestão seguindo os princípios da Responsabilidade Fiscal, o que me leva a concordar plenamente com o Ministério Público Especial, entendendo que, no presente caso, o cancelamento de RPP se mostrou em mais um procedimento que veio a macular essas contas.

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

## 5.2. DO RESULTADO PATRIMONIAL

O resultado patrimonial consolidado do exercício de 2016 está indicado a fls. 1442, a seguir demonstrado:





DESCRIÇÃO	VALOR - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	784.373.764,87
Variações patrimoniais diminutivas	893.220.607,10
<b>Resultado patrimonial de 2016 - Deficit</b>	<b>-108.846.842,23</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 664/665).

O Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 660/663, referente ao exercício de 2016, evidencia, sinteticamente, os seguintes saldos:

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
<b>Ativo circulante</b>	<b>1.064.596.076,05</b>	<b>798.223.587,68</b>	<b>Passivo circulante</b>	<b>272.956.220,62</b>	<b>257.734.972,91</b>
<b>Ativo não circulante</b>	<b>316.961.329,08</b>	<b>274.960.918,75</b>	<b>Passivo não circulante</b>	<b>539.829.935,66</b>	<b>163.554.014,92</b>
Ativo Realizável a Longo Prazo	21.065.281,79				
Investimentos			<b>Patrimônio líquido</b>		
Imobilizado	295.896.047,29	274.960.918,75	<b>Total do PL</b>	<b>568.771.548,85</b>	<b>651.895.518,60</b>
Intangível					
<b>Total geral</b>	<b>1.381.557.405,13</b>	<b>1.073.184.506,43</b>	<b>Total geral</b>	<b>1.381.557.405,13</b>	<b>1.073.184.506,43</b>
<b>Ativo financeiro</b>	<b>403.286.788,27</b>	<b>201.734.724,30</b>	<b>Passivo financeiro</b>	<b>537.189.841,05</b>	<b>411.610.473,47</b>
<b>Ativo permanente</b>	<b>978.270.616,86</b>	<b>871.449.782,13</b>	<b>Passivo permanente</b>	<b>539.829.935,66</b>	<b>163.554.014,92</b>
<b>Saldo patrimonial</b>				<b>304.537.628,42</b>	<b>498.020.018,04</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 660/663.

**Nota:** verifica-se que o valor registrado no balanço patrimonial referente ao passivo financeiro, apontado no quadro anterior, apresenta-se divergente daquele apresentado no item 5 (Resultado do Superavit/Deficit Financeiro) deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

(...)

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

Descrição	Valor - R\$
Passivo a descoberto (saldo do balanço patrimonial de 2015)	651.895.518,60
Resultado patrimonial de 2016 - Superavit	-108.846.842,23
(+) Ajustes de exercícios anteriores	25.722.572,48
<b>Passivo a descoberto - exercício de 2016</b>	<b>568.771.248,85</b>
<b>Passivo a descoberto registrado no balanço - exercício de 2016</b>	<b>568.771.248,85</b>





Diferença

0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2015 - processo TCE-RJ nº 819.419-9/16, quadro anterior, Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 660/663)."

### 5.3. DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Corpo Instrutivo, a fls. 1442 e verso, assim se manifesta:

“De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, constata-se um resultado previdenciário deficitário da ordem de **R\$20.426.077,80**, conforme exposição a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	34.014.159,40
Despesas previdenciárias	54.440.237,20
<b>Deficit</b>	<b>-20.426.077,80</b>

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 – Proc. TCE n.º 209.138-9/17.

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

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

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

O Ministério Público Especial aduz as seguintes considerações quanto ao tema em análise (fls. 1512/1516):

“Não olvidando a complexidade da análise, **tenho entendimento que a matéria deveria ser tratada com maior profundidade nas Contas de Governo**, pela materialidade, relevância e risco da função de governo *Previdência Social*. Ademais, eventuais descumprimentos dos critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal nº 9.717/98 - e demais normas e regulamentos -, bem como a adoção de medidas para a correção de rumos, caso a reavaliação atuarial anual indique a necessidade de restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, não podem ser admitidos como de responsabilidade exclusiva dos dirigentes da Unidade Gestora do RPPS. Necessário se faz, no caso, apurar também a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

(...)

Desse modo, eventuais irregularidades no RPPS, por ação ou omissão do Poder Executivo, cuja responsabilidade não possa ser atribuída exclusivamente aos dirigentes da Unidade Gestora,



devem, necessariamente, repercutir no parecer prévio das contas de governo, **como já acontece nas Contas de Governo do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro.**

(...)

Constatei, no site [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), que o **último Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP** (nº 985813-160023), emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Cabo Frio, **data de 06.11.2017, com validade até 05.05.2018.**

**CRPs emitidos para: Cabo Frio**

Regime: Próprio					
Emissão	Validade	Cancelamento	Observação	Decisão Judicial	Visualizar
06/11/2017 10:13:48	05/05/2018			Sim	
02/05/2017 15:46:41	29/10/2017			Sim	
19/08/2016 14:57:49	15/02/2017			Sim	
10/01/2016 00:00:00	08/07/2016			Sim	
14/07/2015 12:18:29	10/01/2016			Sim	
06/10/2004 15:11:27	05/12/2004			Não	

Conforme quadro acima, o RPPS do município de Cabo Frio manteve a situação de regularidade em todo o exercício de 2016, **de acordo com os critérios exigidos pelo MPS para fins de emissão do CRP.**

No entanto, o déficit financeiro previdenciário do exercício (R\$20.426.077,80) será objeto de Impropriedade/Determinação na conclusão deste Parecer, consoante proposta do d. Corpo Técnico.

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

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



Assim, na conclusão deste Parecer será proposto ao Plenário desta Corte determinação à Secretaria Geral de Controle Externo a adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas, ressaltando que esta verificação já é feita nas contas de governo do Estado.”

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

## 6. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

### 6.1. DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

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

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

Tais limites utilizam como base de cálculo a Receita Corrente Líquida - RCL, cujas rubricas que a compõem estão descritas no inciso IV, artigo 2º da LRF. A fls. 1443-v constam os resultados obtidos ao longo do período de apuração, conforme a seguir:

“(…)

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL				
Descrição	3º Quadrimestre/15	1º Quadrimestre/16	2º Quadrimestre/16	3º Quadrimestre/16
Valor - R\$	-	670.540.948,80	628.388.472,00	575.386.978,00
Varição em relação ao quadrimestre anterior	-	-	-6,29%	-8,43%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16, e processos TCE-RJ n.ºs 826.529-1/16, 205.505-8/17 e 209.223-0/17 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.”

No exame da Receita Corrente Líquida (item 1.1), a Instrução, às fls. 1442-v/1443, demonstrou o seguinte:

“A RCL do exercício de 2016, de acordo com os demonstrativos contábeis encaminhados, é de R\$572.855.177,85, conforme demonstrada na tabela a seguir:

<b>Especificação</b>	<b>Total (últimos 12 meses) R\$</b>
<b>(A) Receitas Correntes</b>	<b>619.351.672,28</b>
Receita Tributária	114.829.427,63
Receita de Contribuições	36.180.850,14
Receita Patrimonial	8.421.713,26
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	436.553.585,37
Outras Receitas Correntes	23.366.095,88
<b>(B) Deduções</b>	<b>46.496.494,43</b>
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	18.559.500,48
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	27.936.993,95
<b>(C) Receita Corrente Líquida (A-B)</b>	<b>572.855.177,85</b>
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	575.386.978,00
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	-2.531.800,15

Fonte: Anexos 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641.

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

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

Contudo, por se tratar de uma diferença cujo montante não altera o mérito da análise, será considerado no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal o valor registrado no Relatório de Gestão Fiscal – RGF.”

Acompanho tal sugestão, fazendo constar em meu Voto essa **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO**.

## **6.2. COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA**



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

O Corpo Instrutivo demonstra, a fls. 1443-v, a observância do limite da Dívida Consolidada Líquida:

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

Especificação	2015	2016		
	3º Quadrimestre Ou 2º Semestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	127.472.815,30	--	--	526.381.454,00
Valor da dívida consolidada líquida	901.219,90	--	--	240.693.062,40
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	0,13%	--	--	41,83%

Fonte: processo TCE-RJ n.º 209.223-0/17 - RGF – 3º quadrimestre de 2016.

**Nota:** verifica-se que não houve registro da dívida consolidada nos 1º e 2º quadrimestres de 2016, no entanto o município de Cabo Frio atendeu às determinações efetuadas por este Tribunal nos Processos TCE-RJ nos 826.529-1/16 e 205.505-8/17, referentes aos citados relatórios, registrando, no RGF do 3º quadrimestre, o valor da dívida consolidada.

Conforme verificado, tanto no exercício anterior, como no 3º quadrimestre de 2016, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – foi respeitado pelo município.

Ressalto que o Município não contraiu operações de crédito, nem realizou operação por antecipação de receita, bem como não concedeu garantias em operações de crédito no exercício de 2016, conforme é apontado na instrução de fls. 1444.

### 6.3. GASTOS COM PESSOAL

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

Nos exercícios de 2015 e 2016, as despesas totais com pessoal do Poder Executivo, conforme a verificação efetuada pelo Corpo Instrutivo (fls. 1445) nos Relatórios de Gestão Fiscal encaminhados a esta Corte, apresentaram a seguinte evolução percentual:

Descrição	2015				2016					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	51,67%	57,46%	---	---	438.255.799,40	65,36%	418.354.484,00	66,58%	356.653.242,95	61,98%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16, e processos TCE-RJ n.ºs 826.529-1/16, 205.505-8/17 e 209.223-0/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

**Nota1:** a prestação de contas de governo de 2015 não apresenta dados relativos aos gastos de pessoal, sendo assim, os dados referentes aos 1º e 2º quadrimestre de 2015 foram extraídos dos respectivos Relatórios de Gestão Fiscal processos n.ºs 295.572-5/15 e 816.724-1/16.

**Nota2:** valor registrado nas publicações do RGF do 3º quadrimestre de 2016 (R\$269.877.528,50) acrescido do montante de despesas com pessoal não contabilizadas (R\$86.775.714,45) planilhas de controle bancário, fls. 1199/1207.

**Nota3:** não foram enviados dados relativos ao 3º quadrimestre de 2015, processo TCE-RJ n.º 807.452.5/16, sendo que tal processo já foi objeto de voto, em sessão de 21/02/2017, comunicando o Prefeito Municipal de Cabo frio acerca da publicação legível dos dados e encaminhamento a esta Corte de Contas.

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

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



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

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros e o restante até o 3º quadrimestre de 2016, o que, conforme quadro elaborado anteriormente, efetivamente **não ocorreu**. O jurisdicionado não publicou o anexo I do relatório de gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2015, permanecendo todo o exercício de 2016 com as despesas com pessoal acima do limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

Não foi possível demonstrar o comportamento da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, nos exercícios de 2015 e 2016, em razão da ausência de dados referente ao 3º quadrimestre de 2015.

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.

Como pode ser observado, a despesa total com pessoal do Poder Executivo de Cabo Frio ultrapassou o limite imposto na alínea “b”, inciso III do art. 20 da Lei Complementar n.º 101/00.

Como agravante, o Município ultrapassou este limite no 2º quadrimestre de 2015 (57,46%) e, desde então, não tomou as medidas obrigatórias para a sua redução e, ainda, elevou tal percentual, alcançando o valor de 61,98%.

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

Considerando que as contas, aqui apresentadas, são relativas ao último ano de mandato do Chefe do Executivo da municipalidade, a fls. 1445-v, a Especializada se manifesta em relação aos aumentos no custeio com pessoal, no último semestre do exercício de 2016:

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

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

De acordo com a declaração subscrita pelo atual Secretário Municipal de Administração de Cabo Frio apresentada à fl. 859, não foram expedidos atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.”

## **6.4. APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

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

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

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

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





O Corpo Instrutivo destaca alguns aspectos importantes que devem ser observados quando da apuração do percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, quais sejam (fls. 1446/1449):

“(....)

a) a Lei Federal n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – estabelece em seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;

b) as despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;

c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;

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

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

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

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

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

Preliminarmente à análise dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, cumpre registrar que a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, e operacionalizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, sistema eletrônico do Fundo Nacional de



Desenvolvimento da Educação (FNDE), consideram, no que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos de impostos e transferências de impostos na educação, as despesas liquidadas e os restos a pagar não-processados com disponibilidade de caixa relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb.

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

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

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

(...)

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

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

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



Por seu turno, em sua oitava, o Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, a fls. 1499, se manifesta da seguinte forma:

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

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

Em seguida, o Corpo Instrutivo desenvolve a sua análise, dividindo a apuração em tópicos, a fls. 1449, cabendo destacar os seguintes aspectos apontados:

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

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	116.473.640,80
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	116.473.640,80
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 620/624 e planilha Sigfis de fls. 1374/1380.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,67% do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos próprios e Fundeb registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta às fls. 1374/1380 do presente processo.

Registra-se que nenhum ajuste foi efetuado, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da educação. Importante ressaltar que estas despesas não são legitimadas por esta análise, podendo a qualquer momento este Tribunal verificar a legalidade das mesmas.”

A fls. 1450 e verso, a Especializada apresenta o gasto por aluno no exercício de 2016 realizado pela municipalidade:

“Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2016, o valor gasto por aluno totalizou R\$3.584,91, conforme demonstrado:

<b>GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS</b>		
<b>Nº de alunos (A)</b>	<b>Valor - R\$ (B)</b>	<b>Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)</b>
32.490	116.473.640,80	3.584,91

Fonte: INEP, fl. 1381.

Assim, observa-se que, no presente exercício, o município de Cabo Frio teve um gasto anual por aluno de R\$3.584,91, ou seja, R\$298,74 mensais.

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

<b>DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS EM 2015</b>				
<b>Valor gasto pelo município R\$</b>	<b>Média de gastos dos 91 Municípios R\$</b>	<b>Posição em relação aos gastos dos 91 municípios</b>	<b>Maior gasto efetuado em educação R\$</b>	<b>Menor gasto efetuado em educação R\$</b>
6.195,77	6.860,55	55 <sup>a</sup>	13.447,11	3.590,37

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

O Corpo Instrutivo, quando da apuração da base para o cálculo das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, qual seja, receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo Município, constatou o seguinte (fl. 1451):

“As receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$260.102.843,16) não se coadunam com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (R\$260.236.043,10), evidenciando uma diferença de R\$133.199,94.

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



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

A fls. 1449-v, a instrução apresenta quadro referente às fontes de recursos objeto do custeio dos gastos com educação realizada no exercício de 2013 pela Prefeitura Municipal de Cabo Frio:

“No exercício de 2016, o município aplicou recursos na educação no total de R\$116.473.640,80. A seguir, demonstra-se o montante das despesas realizadas discriminadas por fonte de recurso:

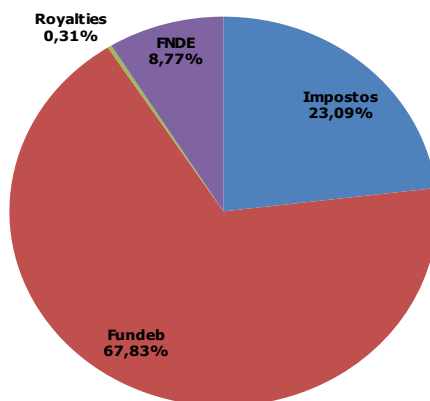
**DEMONSTRATIVO DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - FUNÇÃO 12**

Subfunção	Fonte de recursos - R\$					Total R\$
	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	
361 - Ensino Fundamental	3.518.896,13	62.906.571,07	6.260,00	8.447.272,05	0,00	74.878.999,25
362 - Ensino Médio	12.148.203,64	0,00	59.677,92	0,00	0,00	12.207.881,56
363 - Ensino Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
364 - Ensino Superior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
365 - Educação Infantil	308.001,51	12.387.595,82	262.120,00	1.772.164,07	0,00	14.729.881,40
366 - Educação de Jovens e Adultos	0,00	1.052.008,56	0,00	0,00	0,00	1.052.008,56
367 - Educação Especial	0,00	2.657.524,88	0,00	0,00	0,00	2.657.524,88
122 - Administração Geral	10.916.761,82	0,00	30.583,33	0,00	0,00	10.947.345,15
306 - Alimentação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>26.891.863,10</b>	<b>79.003.700,33</b>	<b>358.641,25</b>	<b>10.219.436,12</b>	<b>0,00</b>	<b>116.473.640,80</b>
<b>Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores</b>	0,00	0,00				0,00
<b>Exclusão do Sigfis</b>	0,00	0,00				0,00
<b>Total ajustado</b>	<b>26.891.863,10</b>	<b>79.003.700,33</b>	<b>358.641,25</b>	<b>10.219.436,12</b>	<b>0,00</b>	<b>116.473.640,80</b>
<b>Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas</b>	<b>23,09%</b>	<b>67,83%</b>	<b>0,31%</b>	<b>8,77%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>



Fonte: Anexo 8 da Lei nº 4.320/64 – fls. 620/624, Demonstrativos Contábeis– fls. 264/289 e 996/997, Quadro C.1 à fl. 993, Documento de Cancelamentos de RP, fls. 261/262 e planilha Sigfis de fls. 1374/1380.

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte de impostos e transferências de impostos (R\$141.583,58), o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.



Adiante, a Instrução apresenta, por meio do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica”, a fls. 1451-v, o resultado da aplicação de recursos em educação pelo Município, a seguir reproduzido:

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	3.518.896,13
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	308.001,51
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)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	0,00
	306 - Alimentação (F)	0,00
	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 )		3.826.897,64
(J) Valor repassado ao Fundeb		27.936.993,95
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )		31.763.891,59
(L) Dedução do Sigfis/BO		0,00
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00



(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )	31.763.891,59
(O) Receita resultante de impostos	260.102.843,16
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)	12,21%

Fonte: Quadro C.1 à fl. 993, demonstrativos contábeis às fls. 264/289 e 996/997, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641, cancelamento de restos a pagar fls. 261/262 e planilha Sigfis de fls. 1374/1380.

**Nota1:** tendo em vista que o município efetuou gastos com ensino médio, não foram consideradas no quadro anterior as despesas na subfunção 122 - administração geral, no valor de R\$10.916.761,82, porquanto não há nos autos documento que discrimine a parcela desse valor que foi aplicada na educação básica (ensino fundamental e ensino infantil).

**Nota2:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

Diante do quadro, conclui-se, quanto ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que o Município aplicou **12,21%** (R\$ 31.763.891,59) na manutenção e desenvolvimento do ensino, **não cumprindo** o mínimo fixado de 25% das receitas de impostos e transferências.

A CGM apresentou a seguinte análise sobre essa questão (fl. 1452):

“Desta forma, constata-se que o município **não cumpriu** o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 220 da Lei Orgânica do município -LOM, tendo aplicado 12,21% destes recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

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

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

Conforme se verifica nos demonstrativos contábeis apresentados, o município aplica recursos em ensino médio – subfunção 362. Destaca-se que não foi possível aferir se as despesas com administração geral correspondem à educação básica, motivo pelo qual não foram incluídas na base de cálculo do limite da Educação apresentado no quadro anterior.”

Diante do verificado, concordo plenamente com a Instrução, considerando, assim, tal fato como **IRREGULARIDADE e DETERMINAÇÃO** em



minha conclusão e, conseqüentemente, motivo que ensejará a emissão de **Parecer Prévio Contrário**.

De igual modo, farei constar a **IMPROPIEDADE** e **DETERMINAÇÃO**, apontada pelo Corpo Instrutivo, ao final do meu Relatório.

A Instrução apresenta, mais adiante, a seguinte análise sobre o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, a fls. 1452 e verso:

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

RESULTADOS DO IDEB - 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
4,9	5,3	92,00%	65ª	3,9	5,1	76,00%	65ª

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

Observa-se que o município de Cabo Frio não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5ano e 8ªsérie/9ºano. Dessa forma, com intuito de atingir as metas fixadas, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

Tal fato será objeto de **recomendação** ao final deste relatório.”

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

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





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

#### 6.4.1.1. DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

A partir dos dados constantes do demonstrativo de “Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério”, a CGM, a fls. 1454-v, conclui, quanto ao estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, que o Município **não obedeceu** ao limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo em vista que **aplicou 55,34%** (R\$ 59.977.200,81) dos recursos do Fundo com esta finalidade:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	59.977.200,81
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>59.977.200,81</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	108.241.639,02
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	137.638,55
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>108.379.277,57</b>
<b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>55,34%</b>

Fonte: Quadro D.1, fl. 273, demonstrativo contábil de fls. 274/281 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641.

Conforme se observa, o município **não cumpriu** o limite estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, tendo aplicado 55,34% destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

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

Diante do verificado, concordo plenamente com a Instrução, considerando, assim, tal fato como **IRREGULARIDADE e DETERMINAÇÃO** em

minha conclusão e, conseqüentemente, motivo que ensejará a emissão de **Parecer Prévio Contrário**.

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

Por meio do Demonstrativo “Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do FUNDEB – 2016”, para efeito do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, o Corpo Técnico, a fls. 1455-v/1456, apontou que o Município **empenhou 67,12%** (R\$ 72.746.365,91) dos recursos do Fundo, **não obedecendo ao limite mínimo de 95%**, conforme demonstrado a seguir:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			108.241.639,02
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			137.638,55
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>108.379.277,57</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		136.724.027,88	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		8.865.721,98	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do Fundeb no exercício		55.111.939,99	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
<b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G - H)</b>			<b>72.746.365,91</b>
<b>(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)</b>			<b>67,12%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641, Quadro C.1 à fl. 993, demonstrativo às fls. 264/289 e 996/997, cancelamento de RP, fl. 362, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16 e planilha Sigfis de fls.1374/1380.

**Nota (D):** considerado o montante de despesas empenhadas registradas no quadro C.1 à fl. 993 (R\$79.003.700,33) acrescido do valor de despesas de pessoal pagas e não contabilizadas (R\$57.720.327,55), conforme conciliação bancária do FUNDEB fls. 310/11, relatório do controle interno fls. 818/819 e documentação fls. 1209/1369.

**Nota (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\$55.111.939,99, 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. Cumpre salientar que, o quadro D.2, fls. 1146/1147, apresentou *deficit* financeiro de R\$49.884.819,12, entretanto esse montante foi ajustado em razão de um registro de haveres financeiros (R\$5.227.120,87) que não foram considerados por esta Unidade Técnica, sendo assim o novo valor de *deficit* financeiro fica em R\$55.111.939,99.



Como se observa, o município utilizou, neste exercício, 67,12% dos recursos do Fundeb de 2016, restando a empenhar 32,88% em desacordo com o § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

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

Com base no apurado pela Instrução, estou de acordo com a sua sugestão, considerando, assim, tal fato como **IRREGULARIDADE** e **DETERMINAÇÃO** em minha conclusão e, conseqüentemente, motivo que ensejará a emissão de **Parecer Prévio Contrário**.

Já com relação à movimentação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2016, o Corpo Instrutivo, mediante percuciente exame de fls. 1456/1457-v, discorre:

#### “4.6.4.2.3) DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB EM 2016

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

FUNDEB		
	Movimentação financeira	Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015)	19.161.565,79
<b>Entradas</b>		
II	Recursos recebidos do Fundeb	108.241.639,02
III	Receitas de aplicações financeiras	137.638,55
IV	Créditos referentes a consignações	4.285.297,15
V	Outros créditos	4.549.294,64
VI	<b>Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)</b>	<b>136.375.435,15</b>
<b>Saídas</b>		
VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do Fundeb	38.470.618,98
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do Fundeb	0,00
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do Fundeb	6.651.690,56
X	Outros débitos	1.340.037,12
XI	<b>Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)</b>	<b>46.462.346,66</b>
XII	Saldo financeiro apurado (VI-XI)	89.913.088,49
XIII	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	63.380.339,92



<b>XIV</b>	<b>Diferença apurada (XII-XIII)</b>	<b>26.532.748,57</b>
------------	-------------------------------------	----------------------

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16, Quadro C.3, fl. 995, Quadro D.3, fls. 1002/1003, demonstrativos contábeis, às fls. 291, 293/295, 302 e 1004/1007, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641, conciliações bancárias às fls. 308, 310/311 e 1000.

**Nota(V):** outros créditos referem-se a IRRF retido na conta do FUNDEB (R\$1.595.127,72) fl. 296, restituições de faltas e vale transporte (R\$296.399,00) fl. 297, crédito referente a decisão judicial Processo TJ 0000075-32.1985.819.0011 (R\$1.224.985,61) fl. 298 e crédito referente a determinação de Prestação de Contas de Governo do exercício de 2013 - processo TCE-RJ n.º 212.980-7/14 (R\$1.432.782,31) fls. 300 e 334.

**Nota (X):** outros débitos referem-se à transferência a COMSERCAF (R\$1.340.000,00) fl. 303 e à tarifas bancárias (R\$37,12) fls. 304/306.

**Nota(XIII):** em que pese o município ter informado no Quadro D.3 às fls. 1002/1003, R\$89.913.088,49 de saldo financeiro contábil, foi considerado o montante de R\$5.660.012,37 (saldo bancário fls. 308/309) + o valor de R\$57.720.327,55 (referente a despesas de pessoal não contabilizadas no exercício de 2016, conforme conciliação bancária do FUNDEB, fls. 310/311, relatório do controle interno fls. 818/819 e documentação apresentada referente a pagamentos de pessoal, fls. 1209/1369), cuja soma monta em R\$63.380.339,92. Vale salientar que do valor de R\$84.253.076,05 registrados como outros débitos não contabilizados, o montante de R\$26.532.748,57 não possui documentação suporte que ateste tais lançamentos.

Conforme assinalado no quadro anterior, há uma diferença entre o saldo financeiro apurado e o contabilizado, na ordem de R\$26.532.748,57, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado em razão de débitos não contabilizados e sem a devida documentação que suporte tais lançamentos.

Tal diferença representa a ausência de recursos financeiros em conta corrente, ou seja, a saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64, comprometendo a apuração do real saldo financeiro obtido ao final do exercício.

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

Cumpra ainda registrar que a maior parte desses débitos refere-se a não contabilização de débitos de exercícios anteriores (R\$17.236.914,960), fato que já foi objeto de determinação na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16, e agravou-se no presente processo em razão de novos registros que não foram registrados conforme segue:

<b>DÉBITOS NÃO CONTABILIZADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES</b>		
<b>Data</b>	<b>Descrição</b>	<b>Valor – R\$</b>
04/04/2008	SAÍDA NÃO CONTABILIZADA	103,75
30/04/2008	SAÍDA NÃO CONTABILIZADA	103,75
25/06/2008	SAÍDA NÃO CONTABILIZADA	103,75
22/08/2008	SAÍDA NÃO CONTABILIZADA	103,75
18/08/2009	BLOQUEIO JUDICIAL NÃO CONTABILIZADO	50.092,79
14/06/2012	BLOQUEIO JUDICIAL	363.394,39
30/12/2014	PAGAMENTO DE FOLHA PESSOAL DEZEMBRO/2014 NÃO	4.510.323,79
14/01/2015	Transferência da c/c 38562-x p/ conta 67645-4 não contabilizada	615.626,05
03/02/2015	Pagamento de folha complementar janeiro/2015 não contabilizada	1.123.226,41



28/07/2015	Pagamento de folha complementar junho/2015 não contabilizada	355.456,42
--	Pagamento de FP outubro/2015 não contabilizada	179.429,74
--	Pagamento de folha complementar novembro/2015 não contabilizada	25.565,04
30/12/2015	Pagamento de folha de pessoal 13º/2015 (1º parcela) não contabilizada	1.605.906,04
30/12/2015	Pagamento de folha pessoal setembro/2015 não contabilizada	8.403.356,71
31/12/2015	Folha de pessoal de agosto/2015 não contabilizada	4.122,58
<b>Total</b>		<b>17.236.914,96</b>

Observa-se que o município não procedeu à devida regularização dos débitos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do MCASP, Portaria STN nº 700/2014, da Resolução CFC nº. 1.282/10, que fazem menção ao princípio da oportunidade, e da NBCT 16.5, aprovada pela Resolução CFC nº. 1.128/08 (vigente até 31/12/2016), que faz menção ao princípio da tempestividade, sendo ambos, base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio público da entidade pública.

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

Adicionalmente, a diferença no valor de R\$26.532.748,57, a princípio, deve ser ressarcida, com recursos ordinários, à conta do Fundeb. Entretanto, o pedido de ressarcimento tratado no item a seguir, no montante de R\$55.111.939,99, já contempla tal diferença restaurando assim o equilíbrio da conta do FUNDEB.

Ademais, em que pese ter sido considerado para a análise o montante de R\$57.720.327,55 (referente a despesas de pessoal não contabilizadas no exercício de 2016, conforme apontado na conciliação bancária do FUNDEB, fls. 310/311, relatório do controle interno fls. 818/819 e na documentação apresentada referente a pagamentos de pessoal, fls. 1209/1369), tal valor deverá ser contabilizado pela municipalidade, sendo o fato objeto de **comunicação** ao gestor municipal, ao final deste relatório.

#### 4.6.4.2.4) RESULTADO FINANCEIRO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (2017)

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

<b>RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2017</b>	
Descrição	Valor - R\$
<b>Superavit financeiro do Fundeb no exercício de 2015</b>	<b>8.865.721,98</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2016	108.241.639,02
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2016	137.638,55



(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2016 (1)	1.432.782,31
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016 (2)	1.521.384,61
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2016</b>	<b>120.199.166,47</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2016	136.724.027,88
<b>= Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2016</b>	<b>-16.524.861,41</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 819.419-9/16, anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641, Quadro C.1, fls. 993, Quadro D.3, fls. 1002/1003, demonstrativos contábeis, fls. 1004/1007 e cancelamentos de passivos – fl. 362.

**Nota (1):** crédito referente a determinação de Prestação de Contas de Governo de 2013 - processo TCE-RJ n.º 212.980-7/14 (R\$1.432.782,31) fls. 300 e 334.

**Nota (2):** outros créditos referem-se a restituições de faltas e vale transporte (R\$296.399,00) fl. 297, crédito referente a decisão judicial Processo TJ 0000075-32.1985.819.0011 (R\$1.224.985,61) fl. 298.

**Nota (3):** considerado o montante de despesas registradas no quadro C.1 à fl. 993 (R\$79.003.700,33) acrescido do valor de despesas de pessoal pagas e não contabilizadas (R\$57.720.327,55), conforme conciliação bancária do FUNDEB fls. 310/11, relatório do controle interno fls. 818/819 e documentação fls. 1209/1369.

O valor do *deficit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior – R\$16.524.861,41 diverge do valor registrado pelo município no balancete (ajustado) – R\$55.111.939,99 (fls. 1146/1147), apontando uma diferença no montante de R\$38.587.078,58.

O saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura registra um *deficit* superior ao apurado na presente instrução.

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

Adicionalmente, entende-se que o valor do *deficit* financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura, no montante de R\$55.111.939,99, deverá ser ressarcido à conta do Fundeb para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta.

Este fato será objeto de **Comunicação** para o Chefe do Poder Executivo.”

Os descumprimentos aos dispositivos legais apontados pela Instrução serão considerados como **IRREGULARIDADES** e **DETERMINAÇÕES** em minha conclusão e, conseqüentemente, motivo que ensejará a emissão de **Parecer Prévio Contrário**.

Farei constar, também, a **IMPROPRIEDADE** e a **DETERMINAÇÃO** destacada pela Instrução.

Acompanho, igualmente, a sugestão do Corpo Instrutivo com relação à **COMUNICAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo para resgatar o equilíbrio financeiro da conta FUNDEB.



Da análise do resultado financeiro do FUNDEB, relativo ao exercício anterior (2015), a Instrução constatou o seguinte (fls. 1455 e verso):

“Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 819.419-9/16) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2015 um *superavit* financeiro de R\$8.865.721,98, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

Verifica-se que o valor de R\$8.865.721,98 foi utilizado no exercício de 2016, porém sem a abertura de crédito adicional, conforme declaração de fls. 355, em desacordo, portanto, com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

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

Registra a Instrução que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fls. 351/353) sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu pela **irregularidade**, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07. Os principais pontos que ensejaram a conclusão do Conselho foram os seguintes:

- utilização dos recursos de forma não transparente;
- inúmeros ofícios, pedidos de audiência e reuniões que foram ignorados;
- prévio levantamento em 2017 de que R\$ 18.000.000,00 foram utilizados irregularmente.

Dessa forma, o Corpo Instrutivo *“entende que seja cabível tais fatos serem considerados como riscos no planejamento das auditorias a serem realizadas no município de Cabo Frio.”*



Por fim, assinala que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como **regular** junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fls. 1383).

## **6.5. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

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

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

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

(...)

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

(...)

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

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

Ainda nesta esteira, o Corpo Instrutivo, considerando as alterações normativas aplicadas às ações e serviços públicos de saúde – ASPS, traz, às fls. 1458-v/1459-v, os esclarecimentos pertinentes ao exame desta função de governo nas contas do presente exercício:





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

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

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

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

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

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

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

- Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:*
- I – pagas;*
  - II – liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e*
  - III – empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício.*

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

No que se refere à verificação do enquadramento das despesas nos artigos 3º e 4º da LC nº 141/12 a CGM, aponta a fls. 1459-v:

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

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	157.567.509,11
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	157.579.509,11
<b>Diferença</b>	<b>-12.000,00</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 620/624 e planilha Sigfis de fls. 1384/1399.

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

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

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 98,96% do valor total das despesas com saúde empenhadas com recursos próprios registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta às fls. 1384/1399 do presente processo.

Registra-se que nenhum ajuste foi efetuado, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da saúde.

Importante ressaltar que estas despesas não são legitimadas por esta análise, podendo a qualquer momento este Tribunal verificar a legalidade das mesmas.”

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

O Corpo Instrutivo, a fls. 1462-v, apresenta tabela evidenciando as aplicações relacionadas à saúde, reproduzido a seguir:

“(…)

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	260.102.843,16
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95



(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>256.059.102,21</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	58.869.829,98
(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
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>58.869.829,98</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>22,99%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641, Quadro E.1 – fl. 1018, Quadro E.2 – fl. 1024, Quadro E.3 (balancete) de fl. 1028, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1400/1401 e cancelamento de RP – fl. 524.

**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.

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal prevê em seu artigo 194, §2º, que o montante das despesas em saúde não será inferior a 7% (sete por cento) das despesas globais do orçamento anual do Município, computadas as transferências constitucionais, tendo **cumprido** o percentual previsto, conforme demonstrado a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR – R\$
(A) DESPESA GLOBAL DO MUNICÍPIO	544.737.481,23
(B) DESPESA TOTAL COM SAÚDE	156.105.130,37
% DA DESPESA TOTAL COM SAÚDE (B/A)	<b>28,66%</b>

Da análise do quadro, verifica-se que o montante gasto com saúde no exercício de 2016, representou 22,99% das receitas de impostos e transferências de impostos, **cumprindo**, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

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

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

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

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

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

Como resultado, tem-se, conforme evidenciado no quadro anterior, que o montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2016 pelo Município de Cabo Frio foi de **22,99% (R\$ 58.869.829,98)**, **sendo cumprido**, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

O *Parquet* Especializado, mediante interpretação do comando insculpido no artigo 24 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, faz alusão, às fls. 1502/1508, a novo cálculo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde e, ao final, conclui, diferentemente do Corpo Instrutivo, considerando que foi **descumprido** o previsto no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 c/c o inciso III do § 2º do artigo 198 da CRFB.

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	260.102.843,16
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>256.059.102,21</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas Empenhadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos realizadas pelo Fundo Municipal de Saúde – Anexo VIII – fl. 170*	23.222.684,41
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa**	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>23.222.684,41</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>9,07%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>15.186.180,92</b>

\*A apuração do percentual com a despesa liquidada ficou prejudicada em virtude de não constar no processo esta informação.

\*\* O valor dos restos a pagar não foi computado haja vista a inconsistência dos valores apresentados no balancete à fl. 1028 observada pelo Corpo Técnico.

Com esta apuração, sem computar as despesas executadas pela Prefeitura sem movimentação pelo FMS, verifica-se que o Município de Cabo Frio NÃO cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso III, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.



A conclusão a qual chegou o Ministério Público Especial difere daquela apresentada pelo Corpo Instrutivo, em razão da metodologia de cálculo ser distinta.

A metodologia utilizada pelo Parquet difere daquela apresentada pela Instrução e que vem sendo acompanhada pelo Plenário desta Corte, motivo pelo qual registro que concordo com o cálculo efetuado pelo Corpo Técnico deste Tribunal, inclusive, para manter a coerência com as minhas decisões pretéritas.

Sendo assim, entendo que o Município de Cabo Frio cumpriu o limite mínimo de gastos com ações e serviços públicos de saúde.

A CGM, às fls. 1462-v/1463-v, apurou, ainda, que o Fundo Municipal de Saúde não geriu diretamente todos os recursos destinados às ações e serviços de saúde, **não cumprindo** o previsto no parágrafo único do artigo 2º da LC nº 141/12, conforme segue:

“Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos pelos seguintes órgãos, conforme demonstrado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	59.126.945,26	37,88%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	96.978.185,11	62,12%
<b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016</b>	<b>156.105.130,37</b>	<b>100%</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, da prefeitura, do FMS – fls. 696/698 e 170.

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

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

Com efeito, a impropriedade enseja, ainda, a emissão de **alerta** quanto à necessidade urgente de adequação às normas legais, devendo as receitas vinculadas à saúde, inclusive o valor relativo aos impostos e transferência de impostos, serem aplicadas exclusivamente por meio do Fundo Municipal de Saúde, informando que a partir da análise das contas referente ao exercício

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

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

De igual modo, farei constar em minha conclusão a **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** apontadas pela Instrução.

O Ministério Público junto a este Tribunal se manifestou da seguinte forma, quanto à aplicação das despesas em saúde por meio exclusivo do Fundo Municipal de Saúde (fls. 1506/1507):

“Registrou o Corpo Instrutivo quanto aos recursos geridos sem movimentação pelo FMS: *“Tal procedimento contraria o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, os quais dispõem que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas e geridas com recursos movimentados por intermédio dos fundos de saúde.”*

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

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

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



Cabe registrar que o Parecer do Conselho Municipal de Saúde opinou desfavoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ação e serviços públicos de saúde, e não foi comprovada a realização de audiência pública, conforme destaco a seguir:

“O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer acostado à fl. 1177, opinou **desfavoravelmente** quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

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

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

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

Assim, observando os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, com a redação dada pela E.C. nº 58/09, o total da despesa do poder legislativo do município de Cabo Frio, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderia ultrapassar, em 2016, o percentual de 6% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Carta Magna, efetivamente realizado no exercício anterior, considerando os resultados do IBGE que estimam a população do Município em **208.451 habitantes**, conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e consignados no Anexo IX da Decisão Normativa nº 148/2015 – TCU para o cálculo das quotas do FPM, na forma do inciso VI, artigo 1º c/c o artigo 102 da Lei nº 8.443/92.

A análise deste tópico pelo Corpo Instrutivo consta às fls. 1463-v/1464.

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



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

A apuração do cumprimento do limite percentual de 6% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no dispositivo constitucional, efetivamente realizado no exercício anterior, para o total da despesa do poder legislativo do município de Cabo Frio, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, consta das tabelas apresentadas à fl. 1464-v/1465, cujo extrato é a seguir reproduzido:

**RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015**

	Em R\$
(A) Receitas	341.821.259,20
(B) Dedução das Contas de Receitas	0,00
(D) Total das Receitas Arrecadadas (A - B)	341.821.259,20
(E) Percentual Previsto para o Município	6,00%
(F) Total da Receita Apurada (D x E)	20.509.275,55
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) Limite Máximo para Repasse do Executivo ao Legislativo em 2015 (F + G)	20.509.275,55

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls.779/795 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 967/970.

	R\$
Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)
20.509.275,55	15.211.931,35

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara– fls. 15

Portanto, conforme se evidencia no quadro anterior, foi **respeitado** o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no

artigo 29-A da Constituição Federal, uma vez que, na análise levada a efeito no balanço financeiro da Câmara Municipal, a fls. 216, constata-se que não houve transposição do limite constitucional.

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

A esse respeito, o Corpo Instrutivo assim se manifestou (fl. 1465 e verso):

“De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2016 montava em R\$ 18.519.241,35.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, fl. 12/14, constata-se repasse a **menor**, conforme se demonstra:

R\$		
Orçamento final da câmara	Repasse recebido	Repasse recebido acima do orçamento final da Câmara
18.519.241,35	15.211.931,35	3.307.310,00

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara – fls. 12/14 e 15.

Em consulta aos demonstrativos contábeis observa-se que a Câmara empenhou (R\$15.352.651,37) valor superior ao repasse financeiro recebido. Conclui-se assim que os recursos financeiros transferidos não foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento do Poder Legislativo.

Assim, verifica-se a não observância ao estabelecido no orçamento previsto para o Poder Legislativo e o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168 ambos da Constituição Federal.

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

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



O descumprimento legal apontado pela Instrução será considerado como **IRREGULARIDADE** e **DETERMINAÇÃO** em minha conclusão e, conseqüentemente, motivo que ensejará a emissão de **Parecer Prévio Contrário**

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

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

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

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

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

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

##### **6.7.1. METODOLOGIA**

A CGM esclarece que a metodologia de apuração do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal está alicerçada na Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, que instituiu o “Módulo Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal

– SIGFIS, com o objetivo de regulamentar o envio dos elementos necessários à análise das vedações e restrições impostas no último ano de gestão.

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

A metodologia, as tabelas utilizadas e a análise técnica foram apresentadas de forma mais detalhada no preâmbulo intitulado **ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 – LRF**, às fls. 1416-v/1423.

#### **6.7.2. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF**

O Corpo Instrutivo, ao examinar os elementos que subsidiam o exame do cumprimento do artigo 42 da LRF, apura, às fls. 1465-v/1466, o seguinte:

“Conforme demonstrativos às fls. 1406/1407, constata-se que **foram encaminhados apenas parcialmente** (11 órgãos deixaram de encaminhar) os dados exigidos pela Deliberação TCE-RJ nº 248/08, impossibilitando o exame final quanto ao cumprimento do artigo 42 da LRF.

Este fato será objeto de **Irregularidade e Determinação n.º 10.**”

Dessa forma, o apontado pela Instrução será considerado como **IRREGULARIDADE** e **DETERMINAÇÃO** em minha conclusão e, conseqüentemente, motivo que ensejará a emissão de **Parecer Prévio Contrário.**



O Ministério Público diante dessa Irregularidade constatada fez constar o seguinte em seu Parecer (fls. 1494):

“A não observância ao artigo 42 da LRF é uma **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.

Dessa forma, acolho a sugestão do Corpo Técnico de Irregularidade/Determinação nº 10, com expedição de ofício ao Ministério Público Estadual a fim de lhe dar ciência e para que, no âmbito de sua competência, adote as medidas que entender cabíveis.

Acompanho o sugerido, fazendo constar em meu Voto a **Expedição de Ofício** ao Ministério Público Estadual.

## 6.8. DOS ROYALTIES

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

O Corpo Instrutivo, quanto à utilização dos recursos provenientes dos royalties, evidencia análise com relação às receitas e despesas à conta de tais recursos às fls. 1466-v/1467, por intermédio dos quadros a seguir:

“

### RECEITAS DE ROYALTIES

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>90.406.117,44</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		173.539,74	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>90.232.577,70</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5%)	29.461.470,66		



da produção)			
Royalties pelo excedente da produção	55.189.303,98		
Participação especial	5.104.103,50		
Fundo especial do petróleo	477.699,56		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>3.802.709,22</b>
III – Outras compensações financeiras			<b>0,00</b>
IV - Subtotal			<b>94.208.826,66</b>
V – Aplicações financeiras			<b>81.387,62</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>94.290.214,28</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 625/641.

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 625/641 e na declaração de fl. 560, 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.

(....)

**DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>79.309.052,04</b>
Pessoal e encargos	1.996.432,57	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	77.312.619,47	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>6.332.711,04</b>
Investimentos	6.332.711,04	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>85.641.763,08</b>

Fonte: Quadro F.1 às fls. 527 e demonstrativo contábil, fls. 528/558.

Como demonstrado no gráfico a seguir, o município aplicou 92,61% dos recursos dos royalties em despesas correntes e 7,39% em despesas de capital. Assim, verifica-se a preponderância das despesas de custeio sobre os gastos com investimentos.”

Registra a instrução que a análise da aplicação dos recursos dos royalties por funções de governo evidencia uma distribuição das despesas empenhadas por diversas funções, da seguinte forma: urbanismo (62,27%), administração (16,49%) , transporte (9,75%) e saúde (7,11%).





De acordo, também, com as informações constantes dos autos, a instrução da CGM conclui, às fls. 1467-v/1468, o seguinte:

“Conforme se verifica no quadro anterior, ocorreram pagamentos de despesas com pessoal no valor de R\$ 1.996.432,57.

No entanto, constata-se que o município recebeu recursos de participação especial e Royalties pelo excedente da produção no valor de R\$ 60.293.407,48, superando o valor despendido nos gastos com pessoal. Cumpre registrar que, em entendimento majoritário, o Plenário desta Corte tem acatado o pagamento dessa despesa com esses recursos, como consta dos processos TCE-RJ nºs 215.499-0/06, 225.235-8/08, 218.094-1/08, 208.951-3/09 e 209.143-9/06.

Dos recursos recebidos a título de royalties, constatou-se a realização de Transferências Financeiras ao Instituto de Previdência no montante de R\$ 1.300.000,00, não destinados à capitalização do RPPS. Verifica-se às fls. 564/566 que tal transferência se deu em face de determinação judicial.

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 sua utilização deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso.

De igual modo, sigo a sugestão do Corpo Instrutivo, no que tange à advertência formulada quanto à utilização consciente dos recursos dos *royalties* do petróleo, o que consistirá em **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal na conclusão do meu Voto.

## **7. CONTROLE INTERNO**

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

O Corpo Instrutivo, em sua análise quanto a este tópico, às fls. 1469/1470, discorre sobre a importância, as competências, a finalidade e os deveres dos Sistemas de Controle Interno, e sugere, ao fim, a comunicação do responsável pelo setor para que o mesmo tome ciência do exame realizado,

adotando as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório de auditoria do próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

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

## **8. CONCLUSÃO**

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

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

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

**CONSIDERANDO** a realização de despesa no montante de R\$ 86.775.714,45, sem o devido registro contábil e o prévio empenho, bem como ao cancelamento, sem justificativas, de Restos a Pagar Processados,



contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62 e 63 Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência e da moralidade administrativa (art. 37 da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** o déficit financeiro de R\$ 202.725.240,18, apurado em 31.12.2016, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

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

**CONSIDERANDO** que o Município aplicou somente 12,21% de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 220 da Lei Orgânica Municipal – LOM;

**CONSIDERANDO** que o Município aplicou 55,34% dos recursos do FUNDEB em gastos com a remuneração de profissionais do magistério, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07;

**CONSIDERANDO** que o Município não utilizou o total de recursos recebidos do FUNDEB em 2016, restando a empenhar 32,88%, em desacordo com o § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte;

**CONSIDERANDO** que, pelo apurado nas presentes contas, ficou evidenciado a saída de recursos das contas do FUNDEB sem a devida comprovação, descumprindo assim o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal nº 11.494/07;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo efetuou repasse ao Poder Legislativo abaixo do orçamento final da Câmara Municipal, descumprindo assim o estabelecido no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** o não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para sua cobertura, tendo em vista o não encaminhamento das informações previstas na Deliberação TCE-RJ nº 248/08;

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

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

**CONSIDERANDO** que não foram realizadas audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais referentes ao 3º quadrimestre de 2015 e 1º quadrimestre de 2016, em face dos descumprimentos dos limites



constitucionais e legais verificados nas contas, o que implica no afastamento da participação da sociedade no processo de gestão fiscal, descumprindo o disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, conduta que viola o princípio constitucional da transparência (art. 37 da CRFB/88), que é um dos pilares da LRF, nos termos do seu artigo 1º, § 1º c/c artigo 48, § 1º, inciso I.

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

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

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

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

**VOTO:**

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Cabo Frio, Sr. **Alair Francisco Corrêa**, referentes ao **exercício de 2016**, com as **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas e as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

**IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES:**

**IRREGULARIDADE Nº 01**

O município realizou despesas no total de R\$86.775.714,45, sem o devido registro contábil e o prévio empenho, conforme apontado nas planilhas de controle bancário, às fls. 1199/1207, e o relatório do controle interno de fls. 818/819, bem como procedeu ao cancelamento de Restos a Pagar Processados no valor de R\$688.5431,59, sem apresentar as devidas justificativas, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62 e 63 Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência e da moralidade administrativa (art. 37 da Constituição Federal).

#### **DETERMINAÇÃO Nº 01**

Observe o registro de todas as despesas realizadas pelo município, bem como não promova o cancelamento de RPP, só o fazendo de maneira excepcional e notadamente justificada, observando, assim, as normas gerais de contabilidade pública, em especial o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Resolução CFC nº 1.132/08, alterada pela Resolução CFC nº 1.437/13 e a NBCTSPEC (Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público) de 23/09/2016, com vigência a partir de 01/01/2017.

#### **IRREGULARIDADE N.º 02**

*Deficit* financeiro no montante de R\$202.725.240,18, ocorrido em 2016, ao término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 02**



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

### **IRREGULARIDADE N.º 03**

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

### **DETERMINAÇÃO N.º 03**

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

### **IRREGULARIDADE N.º 04**

O município aplicou 12,21% de suas receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e o artigo 220 da Lei Orgânica Municipal - LOM.

### **DETERMINAÇÃO N.º 04**

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 25% das receitas com impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal de 1988.

### **IRREGULARIDADE N.º 05**

O município aplicou 55,34% dos recursos do Fundeb em gastos com a remuneração de profissionais do magistério, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07.



### **DETERMINAÇÃO N.º 05**

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 60% dos recursos do Fundeb em gastos com a remuneração de profissionais do magistério, conforme estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07.

### **IRREGULARIDADE N.º 06**

Utilização de 67,12% dos recursos recebidos do Fundeb em 2016, restando a empenhar 32,88%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

### **DETERMINAÇÃO N.º 06**

Observar o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, o qual estabelece que os recursos recebidos do Fundeb sejam utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

### **IRREGULARIDADE N.º 07**

Foi apurada uma diferença de R\$26.532.748,57, entre o saldo final da movimentação de recursos do Fundeb e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na presente prestação de contas, o que representa a saída de recursos da conta do fundo sem a devida comprovação, descumprindo assim o disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

### **DETERMINAÇÃO N.º 07**



Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em cumprimento ao disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

#### **IRREGULARIDADE N.º 08**

O *deficit* financeiro do exercício de 2016, apurado na presente prestação de contas (R\$16.524.861,41), é inferior ao registrado pelo município no respectivo balancete do Fundeb (R\$55.111.939,99), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$38.587.078,58, sem a devida comprovação, em descumprimento ao disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 08**

- Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em atendimento ao artigo 21 da Lei n.º 11.494/07 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

- Providenciar o ressarcimento, no valor de R\$55.111.939,99, à conta do Fundeb, relativo ao *deficit* financeiro do exercício de 2016, registrado pelo município no balancete do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21

#### **IRREGULARIDADE N.º 09**

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$15.211.931,35, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$18.519.241,35), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 09**

Observar, quando do repasse ao Poder Legislativo, o cumprimento do disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem que o repasse não pode ser enviado a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

#### **IRREGULARIDADE N.º 10**

Não comprovação do cumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito, tendo em vista o não encaminhamento das informações previstas na Deliberação TCE/RJ nº 248/08.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

Adotar as necessárias providências a fim de permitir a verificação do cumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 ao final da gestão.

#### **IRREGULARIDADE N.º 11**

Não realização das audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais referentes ao 3º quadrimestre de 2015 e 1º quadrimestre de 2016, em face dos descumprimentos dos limites constitucionais e legais verificados nas contas, o que implica no afastamento da participação da sociedade no processo de gestão fiscal, descumprindo o disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, conduta que viola o princípio constitucional da transparência (art. 37 da CRFB/88), que é dos um dos pilares da LRF, nos termos do seu artigo 1º, § 1º c/c artigo 48, § 1º, inciso I.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 11**



Promover as audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, em obediência ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00 e ao princípio constitucional da transparência (art. 37 da CRFB/88), que é dos um dos pilares da LRF, nos termos do seu artigo 1º, § 1º c/c artigo 48, § 1º, inciso I.

### **IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES:**

#### **IMPROPRIEDADE N.º 01**

Não foi encaminhado o relatório que evidencie as medidas para o incremento das receitas tributárias, na forma do artigo 58 da Lei Complementar n.º 101/00.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 01**

Observe o envio do relatório das medidas adotadas para o incremento das receitas tributárias, na forma do artigo 58 da Lei Complementar n.º 101/00.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 02**

A despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$544.737.481,23) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$544.739.135,80).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 02**

Observar a compatibilidade entre a despesa empenhada 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 cumprimento da meta de dívida consolidada líquida, estabelecida 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 03**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 04**

Não foram remetidas cópias das atas das audiências públicas realizadas nos meses de fevereiro/16, maio/16 e setembro/16, para avaliar o cumprimento das metas fiscais, descumprindo o disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00.

### **DETERMINAÇÃO N.º 04**

Observar o envio das atas das audiências públicas realizadas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar 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 05**



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 *Superavit/Deficit* Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 700/14.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 06**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *deficit* previdenciário de R\$20.426.077,80, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 06**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 07**

A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$572.855.177,85) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$575.386.978,00).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 07**

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, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 10**

Divergência de R\$133.199,94 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$260.102.843,16) e as receitas consignadas no Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (R\$260.236.043,10).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 11**

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

#### **DETERMINAÇÃO N.º 11**

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 12**

O município utilizou no exercício de 2016 o saldo do Fundeb remanescente de 2015, porém sem a abertura de crédito adicional, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.





### DETERMINAÇÃO N.º 12

Observar o disposto no §2º do artigo 21 da Lei 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superavit* financeiro do Fundeb do exercício anterior.

### IMPROPRIEDADE N.º 13

O município não procedeu à devida regularização dos débitos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações da legislação contábil vigente à época, notadamente MCASP 6ª edição (Portaria STN nº 700/2014), que faz menção ao Princípio da Oportunidade, e NBCT 16.5, aprovada pela Resolução CFC nº. 1.132/08, que faz menção ao Princípio da Tempestividade (vigente até 31/12/2016), sendo ambos indispensáveis à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública.

### DETERMINAÇÃO N.º 13

Proceder à devida contabilização de débitos não lançados tempestivamente, observando o disposto no MCASP vigente à época e na NBC TSPEC/2016

### IMPROPRIEDADE N.º 14

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

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	157.567.509,11
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	157.579.509,11
<b>Diferença</b>	<b>-12.000,00</b>

### **DETERMINAÇÃO N.º 14**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 15**

O município não realiza suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, conforme a seguir:

<b>Descrição</b>	<b>Valor (R\$)</b>	<b>Percentual</b>
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	59.126.945,26	37,88%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	96.978.185,11	62,12%
<b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016</b>	<b>156.105.130,37</b>	<b>100%</b>

### **DETERMINAÇÃO N.º 15**

Observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

### **IMPROPRIEDADE N.º 16**

Quanto a não comprovação da realização das audiências públicas que deveriam ter sido promovidas pelo gestor do SUS nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, indicando que as mesmas não



foram realizadas, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

### **DETERMINAÇÃO N.º 16**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 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 17**

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 de estabelecer procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle de desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.

#### **RECOMENDAÇÃO N.º 02**

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

**II – Pela COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Cabo Frio, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando CERTIFICADO DE AUDITORIA quanto à REGULARIDADE, REGULARIDADE COM RESSALVA OU IRREGULARIDADE DAS CONTAS, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, além de APRESENTAR A ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES EXARADAS POR ESTE TRIBUNAL NAS CONTAS DE GOVERNO, cujo Relatório deverá ser apresentando nos moldes daquele elaborado pela Auditoria Geral do Estado, integrante das Contas de Governo do ERJ, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> – link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo;

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



**III.1** Quanto ao *deficit* financeiro de R\$202.725.240,18, apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

**III.2** Quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do **exercício de 2019**, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

**III.3** Quanto à devida contabilização, segundo as normas contábeis vigentes, do montante de R\$57.720.327,55, referente a despesas e pessoal do FUNDEB não contabilizadas, conforme exposto em item próprio;

**III.4** Quanto ao ressarcimento, no valor de R\$ 55.111.939,99, à conta do FUNDEB, a fim de resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei nº 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;

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

**III.6** Quanto ao encaminhamento das presentes Contas ao Poder Executivo da União com vistas à consolidação nacional das contas dos entes da federação, realizada pela Secretaria do Tesouro Nacional, para elaboração do Balanço do Setor Público Nacional, tendo em vista que em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do setor Público Brasileiro – SICONFI, não se verificou a respectiva remessa para cumprimento ao disposto no art. 51 da LRF. Acrescente-se, ainda, a necessária observância do prazo de envio das Contas do Município (30 de abril), nos próximos exercícios, para atendimento a Lei Fiscal;

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

**IV – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta Prestação de Contas de Administração Financeira.

**V – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do município de **CABO FRIO**, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea b do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 2º quadrimestre de 2015, atingindo ao final do exercício de 2016, **61,98%** da receita corrente líquida – RCL e, do limite mínimo de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, tendo o município aplicado somente **12,21%** dos recursos de impostos e transferências de impostos.

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



**VI.1** Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Cabo Frio com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal.

**VI.2** Aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas.

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

**VI.4** Considere como risco de Auditoria as Irregularidades apontadas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB do Município de Cabo Frio.

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

GA-2,

de

de 2017.

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS  
CONSELHEIRA SUBSTITUTA**

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE CABO FRIO – PODER EXECUTIVO****PROCESSO Nº 209.222-6/17****EXERCÍCIO DE 2016****PREFEITO: EXMO SENHOR ALAIR FRANCISCO CORRÊA****PARECER PRÉVIO**

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

**CONSIDERANDO** que as Contas de Governo da Prefeitura de Cabo Frio, de responsabilidade do Senhor Alair Francisco Corrêa, relativas ao exercício de 2016, foram apresentadas a esta Corte;

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

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

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

**CONSIDERANDO** a realização de despesa no montante de R\$ 86.775.714,45 sem o devido registro contábil e o prévio empenho, bem como ao cancelamento, sem justificativas, de Restos a Pagar Processados, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 c/c os artigos 35, 58, 60, 62 e 63 Lei Federal n.º 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência e da moralidade administrativa (art. 37 da Constituição Federal);

**CONSIDERANDO** o déficit financeiro de R\$ 202.725.240,18, apurado em 31.12.2016, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;





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

**CONSIDERANDO** que o Município aplicou somente 12,21% de suas receitas de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e o artigo 220 da Lei Orgânica Municipal – LOM;

**CONSIDERANDO** que o Município aplicou 55,34% dos recursos do FUNDEB em gastos com a remuneração de profissionais do magistério, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07;

**CONSIDERANDO** que o Município não utilizou o total de recursos recebidos do FUNDEB em 2016, restando a empenhar 32,88%, em desacordo com o § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte;

**CONSIDERANDO** que, pelo apurado nas presentes contas, ficou evidenciado a saída de recursos das contas do FUNDEB sem a devida comprovação, descumprindo assim o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal nº 11.494/07;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo efetuou repasse ao Poder Legislativo abaixo do orçamento final da Câmara Municipal, descumprindo assim o estabelecido no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** o não atendimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para sua cobertura e, ainda, a insuficiência de caixa apurada no valor de R\$ 71.699.093,06;

**CONSIDERANDO** que não foram realizadas audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais referentes ao 3º quadrimestre de 2015 e 1º quadrimestre de 2016, em face dos descumprimentos dos limites constitucionais e legais verificados nas contas, o que implica no afastamento da participação da sociedade no processo de gestão fiscal, descumprindo o disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, conduta que viola o princípio constitucional da transparência (art. 37 da CRFB/88), que é um dos pilares da LRF, nos termos do seu artigo 1º, § 1º c/c artigo 48, § 1º, inciso I.

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

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

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

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

**RESOLVE:**

Emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Poder Executivo do Município de CABO FRIO, referentes ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Alair Francisco Corrêa, com as **IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES e COMUNICAÇÕES**, constantes no Voto.

**SALA DAS SESSÕES,** de de 2017.

**MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN  
PRESIDENTE INTERINA**

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS  
CONSELHEIRA SUBSTITUTA-RELATORA**

**REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO**