

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
*GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO*

**VOTO GC-3      30363/2016**

**PROCESSO: TCE-RJ N.º 808.494-0/16**  
**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DE MERITI**  
**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL**

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de SÃO JOÃO DE MERITI, relativa ao exercício de 2015, que abrange as contas do Poder Executivo, de responsabilidade da Sr.º Sandro Matos Pereira, Prefeito do Município.

A documentação da Prestação de Contas do exercício de 2015 foi encaminhada tempestivamente, em 28.06.2016, a este Tribunal de Contas pelo Prefeito responsável pelas presentes Contas, Sr.º Sandro Matos Pereira, de acordo com o prazo fixado no parágrafo 1º do artigo 44 da Lei Orgânica do Município, que dispõe que as contas serão apresentadas em até 180 (cento e oitenta) dias após o encerramento do exercício financeiro.

Corpo Instrutivo, em seu exame preliminar, detectou a ausência de alguns documentos nas contas apresentadas, sendo formalizado o Processo TCE-RJ nº 808.494-0/16, referente ao Ofício Regularizador, objetivando o seu saneamento.

No intuito de sanear as falhas apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, nos termos do voto por mim prolatado na sessão 26.07.2016, decidiu pelo chamamento da Prefeito do Município de SÃO JOÃO DE MERITI aos autos.

Em 02.09.2016 e 05.09.2016 foram protocolizados nesta Corte, pelo Chefe do Poder Executivo, os documentos objeto do Ofício Regularizador, constituindo os autos dos Documentos TCE-RJ nº 018.910-2/16 e TCE-RJ nº 018.916-6/16, respectivamente.

## 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. 1249/1301-v, sugere:

“I – Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do município de São João de Meriti, **Sr. Sandro Matos Pereira**, referentes ao exercício de 2015, em face das **IRREGULARIDADE** e **IMPROPRIEDADE** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

### IRREGULARIDADES

#### IRREGULARIDADE N.º 01

Ficou prejudicada a análise dos resultados referentes às despesas com pessoal em função do não envio da publicação do Anexo 1- Demonstrativo da Despesa com Pessoal, referente ao 3º quadrimestre de 2015, descumprindo os termos do artigo 52 c/c § 2º do artigo 55 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### DETERMINAÇÃO N.º 01

Observar o envio ao Tribunal de Contas de todos os relatórios da lei de responsabilidade fiscal providos de todas as publicações dos seus anexos, em cumprimento aos termos do artigo 52 c/c § 2º do artigo 55 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, de forma a permitir a análise dos resultados referentes às despesas com pessoal.

#### IRREGULARIDADE N.º 02

Utilização de 89,81% dos recursos recebidos do Fundeb em 2015, restando a empenhar 10,19%, 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 02

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 03

Foi apurada uma diferença de R\$5.538.548,73 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 03**

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 04**

O deficit financeiro do exercício de 2016 apurado na presente prestação de contas (R\$5.068.599,49) é inferior ao registrado pelo município no respectivo balancete do Fundeb (R\$10.941.146,83), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$5.872.547,34, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

**DETERMINAÇÕES N.º 04**

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

b) Providenciar o ressarcimento, com recursos ordinários, no valor de R\$8.099.047,10, à conta do Fundeb, a fim de que se assegure a correta aplicação em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23.

**IRREGULARIDADE N.º 05**

Não foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em desacordo com o previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

**DETERMINAÇÃO N.º 05**

Observar o envio do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.”

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR (fl. 1.301-v) e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE (fl. 1301-v) coadunam-se com o proposto pela CGM.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Horácio Machado Medeiros, à fl. 1302, manifesta-se no mesmo sentido.

Cumpra-me registrar que, em atendimento ao determinado no artigo 9º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, foi publicada a Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do

Rio de Janeiro, de 03.11.2016, página 02 da Parte I-B, sendo indicada a data da sessão de julgamento das presentes contas no dia 22.11.2016.

Nos termos do estabelecidos no artigo 10 da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, em 08.11.16, foi dada vista do processo, conforme Termo de Vista à fl. 1307, ao Sr.º Sandro Matos Pereira, por intermédio do seu procurador, Sr. Emygdio José dos Santos Júnior.

Dentro do prazo regimental para a apresentação da defesa escrita, foram encaminhados esclarecimentos e documentos pela Prefeitura, originando o Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16, acostados às fls. 1310/1763.

Considerando a apresentação de novos elementos, no intuito de sanear as irregularidades apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, em sessão plenária de 22.11.2016, nos termos do voto de fl. 1308/1308-v, decidiu por Diligência Interna para que a Instrução se pronunciasse sobre a defesa apresentada.

### **MANIFESTAÇÃO EFETUADA PELO CORPO INSTRUTIVO APÓS A PUBLICAÇÃO DA PAUTA ESPECIAL**

A CGM, em atendimento à decisão Plenária, procedeu ao novo exame, às fls. 1764/1786-v, e, com base na documentação apresentada pelo Prefeito, assim se pronuncia:

“I – Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do município de São João de Meriti, **Sr. Sandro Matos Pereira**, referentes ao exercício de 2015, em face da **IRREGULARIDADE** e das **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÃO** correspondentes:

#### **IRREGULARIDADE**

O Poder Executivo desrespeitou o limite de despesas com pessoal no 2º quadrimestre de 2014, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, encerrando o exercício com estas despesas acima do limite e descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, ambos da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### **DETERMINAÇÃO**

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.”



A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR, na fl. 1787, e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, na fl. 1787, coadunam-se com o proposto pela CGM.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Horacio Machado Medeiros, em parecer à fl. 1788, manifesta-se no mesmo sentido.

Cabe informar que em 29.11.2016 foi publicada no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, na Parte I-B, à fl. 1, a Pauta Especial nº 601/2016, do presente processo, com a indicação do julgamento na presente sessão.

**É o Relatório.**

## **PARECER DO RELATOR**

### **1 INTRODUÇÃO**

O competente Corpo Técnico desta Corte, inicialmente, às fls. 1250/1251, 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)



A estrutura administrativa do Município de SÃO JOÃO DE MERITI é composta dos seguintes órgãos e entidades, conforme informações consignadas à fl. 1251-v:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
✓ Prefeitura Municipal
✓ Câmara Municipal
✓ Fundo Municipal de Assistência Social
✓ Fundo Municipal de Saúde
✓ Fundo Municipal de Educação
✓ Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
✓ Fundo Especial de Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável
✓ Fundo Municipal de Iluminação Pública
✓ Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social
✓ Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitabilidade
✓ Fundo Municipal de Transporte e Trânsito

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
✓ Meriti Previ

No que respeita ao prazo de encaminhamento da prestação de contas, a Instrução assevera, à fl. 1251-v:

“Esta prestação de contas foi encaminhada em **28/06/2016**, portanto, de forma **tempestiva**, conforme prazo fixado na lei orgânica do município (art. 44, § 1º), que determina que as contas serão apresentadas em até 180 (cento e oitenta) dias do encerramento do exercício financeiro.”

Em relação às Demonstrações encaminhadas de forma consolidada, afirma a Instrução que foram elaboradas de acordo com as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, à fl. 1903-v:

Verifica-se que o município de São João de Meriti elaborou suas demonstrações contábeis observando as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

A Especializada observa, ainda, que a presente prestação de contas está constituída por todas as peças orçamentárias necessárias ao exame (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), no entanto, os relatórios determinados na Lei

de Responsabilidade Fiscal – LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), foram encaminhados, contudo, no que se refere ao Relatório de Gestão Fiscal relativo ao 3º quadrimestre (Processo TCE-RJ n.º 203.360-0/16) não foi inserida a publicação do Anexo 1 que se refere ao Demonstrativo das Despesas com Pessoal. Tal fato, com eventuais consequências em decorrência de ulterior regularização da documentação, será tratado em tópico próprio.

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

O Orçamento Anual do Município para o exercício de 2015 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais, n.º 1.979 de 23/12/2014, estimando a receita no valor de R\$ 600.000.000,00 e fixando a despesa em igual valor (fls. 368/556).

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

De acordo com a citada Lei do Orçamento Anual do exercício de 2015, o Poder Executivo ficou autorizado a proceder às seguintes alterações no orçamento:

A autorização para abertura de créditos adicionais suplementares consta do artigo 8º da LOA, o qual estabelece:

Art. 8º - O Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei nº 4.320/64, poderá abrir créditos adicionais suplementares até o valor correspondente de 20% (vinte por cento) do Orçamento Fiscal, da Seguridade Social e de Investimento, a não ser quando autorizado por Lei que poderá ultrapassar o limite no percentual a ser estabelecido, criando se necessário, programas de trabalho, fontes de recursos e elementos de despesas, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes:

- I – anulação parcial ou total das dotações;
- II – Incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurado em balanço;
- III – excesso de arrecadação;
- IV – convênios celebrados com os Governos Federal ou Estadual.

Dessa forma, foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 120.000.000,00, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	600.000.000,00
Limite para abertura de créditos suplementares 20,00%	120.000.000,00

Fonte: LOA – fls.368/556.



### 3.1.1 DAS AUTORIZAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Tendo como referência os créditos adicionais abertos, o Corpo Instrutivo elaborou tabela, à fl. 1255-v, com as alterações orçamentárias no exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 119.960.951,90, 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:

#### LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA

SUPLEMENTAÇÕES			R\$
<b>Alterações</b>	<b>Fonte de recursos</b>	Anulação	101.790.300,00
		Excesso - Outros	0,00
		<i>Superavit</i>	0,00
		Convênios	18.170.651,90
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>		<b>119.960.951,90</b>	
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)		0,00	
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>		<b>119.960.951,90</b>	
(D) Limite autorizado na LOA		120.000.000,00	
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>		<b>0,00</b>	

**Fonte:** LOA – fls. 368/556; relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls.872.

**Nota:** Os créditos adicionais especiais abertos por meio dos decretos nºs 5796, 5798, 5801, 5802, 5804, 5805, 5807, 5808, 5809, 5811, 5812, 5815, 5816, 5821 e 5822 foram abertos por autorização em Leis Específicas, desta forma, foram excluídos para esta análise, do Quadro A.1 (fls. 872).

### 3.1.2 DAS AUTORIZAÇÕES DAS LEIS ESPECÍFICAS

De acordo com os apontamentos da Instrução (fl. 1255/1256), motivados pelo exame dos documentos constantes dos autos, houve abertura de créditos adicionais cuja autorização tenha sido concedida em lei específica, ensejando a seguinte análise:

No que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, verifica-se a seguinte movimentação orçamentária:

Lei n.º	Fls.	Valor (R\$)	Decreto n.º	Fls.	Fonte de recurso				Tipo de crédito (1)	
					Superavit	Excesso de arrecadação		Anulação		Operações de crédito
						Convênios	Outros			
2021	617/618	28.910.000,00	5796	614/616				28.910.000,00	S	
2024	627/629	23.610.000,00	5798	629/631				23.610.000,00	S	
2029	638	2.890.000,00	5801	632 e 640				2.890.000,00	S	
2030	638/639	10.000.000,00	5802	633/635; 641 e 644				10.000.000,00	S	
2033	639	2.600.000,00	5804	636 e 641				2.600.000,00	S	
2.031	639	130.000,00	5803	641				130.000,00	E	
2034	639/640 e 643	445.700,00	5805	637; 641/642				445.700,00	S	
2.041	651	63.000,00	5806	652				63.000,00	E	
2040	651	1.400.000,00	5807	645/646 e 652				1.400.000,00	S	
2039	651	8.500.000,00	5808	647/648 e 652				8.500.000,00	S	
2038	650/651	10.000.000,00	5809	649 e 652/653		10.000.000,00			S	
2042	656	8.250.000,00	5811	654/655 e 657				8.250.000,00	S	
2045	659/660	200.000,00	5812	658 e 661				200.000,00	S	
2046	660	100.100,00	-	-					S	
2050	666	6.300.000,00	5815	662/663 e 669				6.300.000,00	S	
2051	667/668	2.010.000,00	5816	664/665 e 669	2.010.000,00				S	
2052	678/679	11.500.000,00	5821	673/674 e 681				11.500.000,00	S	
2056	685	10.149.433,00	5822	675/677 e 681/684				10.149.433,00	S	
<b>Total</b>		<b>127.058.233,00</b>		<b>Total</b>	<b>2.010.000,00</b>	<b>10.000.000,00</b>		<b>114.948.133,00</b>		

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município, fls.873, e publicações – fls.614/685.

(1) Tipo de crédito: E – Especial

S – Suplementar

**Nota:** Os créditos adicionais abertos por meio dos decretos do Poder Legislativo nº 1718 e 1784 de 2015 (fls.873 e 670) não foram considerados para esta análise, tendo em vista não fazerem parte dos Decretos para Abertura de Créditos Adicionais do Poder Executivo, objeto desta presente análise.

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

### 3.1.2 DAS FONTES DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Com referência à abertura de créditos adicionais com a indicação de fontes de recursos diversas da anulação de dotações orçamentárias, a análise realizada pelo Corpo Técnico às fls. 1256-v/1257-v, apurou que a totalidade de recursos financeiros existentes e disponíveis não foi



suficiente para suportar o total das despesas executadas no exercício, nesta já consideradas as despesas incluídas por meio da abertura de créditos adicionais, conforme segue:

Diante do exposto, demonstra-se, a seguir, o resultado orçamentário apresentado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de *deficit* financeiro:

<b>RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)</b>	
<b>Natureza</b>	<b>Valor - R\$</b>
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	469.028.785,10
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>469.028.785,10</b>
IV - Despesas empenhadas	499.183.464,38
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>499.183.464,38</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>-30.154.679,28</b>

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 910/944, Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1038/1039; Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 945/951, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1040/1042 e Balanço financeiro do RPPS, fls. 1044.

Pelo exposto, à fl. 1258/1258-v, a Instrução analisou as alterações orçamentárias efetuadas pelo município como base as fontes de recursos indicadas nos respectivos decretos de abertura de créditos adicionais:

#### **5.1) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO**

Verifica-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$2.010.000,00, tendo como fonte de recursos o *superavit* financeiro do exercício anterior. A análise efetuada no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15, excluindo-se os valores referentes ao RPPS, comprova a inexistência do *superavit* financeiro utilizado para a abertura dos créditos adicionais, não observando, a princípio, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Contudo, observa-se que os decretos de abertura de créditos adicionais no montante de R\$2.010.000,00 discriminam as respectivas fontes de recursos e unidades gestoras. Assim, será realizada a seguir a análise visando à comprovação da existência do *superavit* financeiro nas respectivas fontes de recursos e unidades gestoras.

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

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL			
Fonte utilizada	Decreto n.º	Fls.	Valor – R\$
FNAS	5.816	664/665 e 669	2.010.000,00
(A) Valor total de decretos abertos			2.010.000,00
(B) Resultado final financeiro apurado na fonte (fls. 668)			5.875.631,39

**5.2) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECAÇÃO**

**5.2.1) CONVÊNIOS**

Os créditos adicionais abertos pela fonte convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito. Conforme consta da relação de fls. 872/873, a abertura de créditos pela fonte convênios totalizou R\$ 28.170.651,90.”

Desta forma, associando-me às conclusões do Corpo Instrutivo, não foram observadas irregularidades na abertura de créditos adicionais executada pelo Município no exercício de 2015.

Finalizando, cabe aduzir que o orçamento final apurado não guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Consolidado e no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2015, conforme e demonstrado na instrução de fl. 1259:

“(…)

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	600.000.000,00
(B) Alterações:	246.919.084,90
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	246.726.084,90
Créditos especiais	193.000,00
(C) Anulações de dotações	216.738.433,00
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	630.180.651,90



(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	630.524.587,85
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>-343.935,95</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2015	638.685.651,90
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>-8.505.000,00</b>

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 945/951, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2015, processo TCE-RJ n.º 203.361-4/16.

O valor do orçamento final apurado não guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado e no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2015.

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

Quanto a esta **IMPROPRIEDADE** assim se manifesta a Instrução após a análise dos elementos constantes do Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16:

#### **IMPROPRIEDADE N.º 01**

O valor do orçamento final apurado (R\$630.180.651,90), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$638.685.651,90) e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (630.524.587,85).

#### **Razões de Defesa:**

Inicialmente, o jurisdicionado alega que a ausência de paridade entre o valor do orçamento final apurado (R\$630.180.651,90), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais e o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (R\$630.524.587,85) foi ocasionado pela suplementação feita na Câmara Municipal em 17/09/2015 através do decreto n.º 1718/15 (fls. 1445/1446), no valor de R\$344.036,45, referente à diferença de repasses a efetuar pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo por força do Memorial de Cálculo do Duodécimo – 2015, publicado no DOM n.º. 4243 de 12 de agosto de 2015 (fls. 1447/1451), resultando no aumento de repasses dos recursos.

Contudo, posteriormente, o valor aumentado citado no Memorial foi superestimado, e assim, o Poder Legislativo promoveu o estorno de R\$100,70, reduzindo a dotação inicial, conforme exposto no Decreto Legislativo n.º. 1784/15 (fls. 1452), publicado no DOM n.º. 4324 de 10 de dezembro de 2015.

Alega-se que foram feitos novos lançamentos nos dados do SIGFIS, com base nas informações contidas nos relatórios contábeis corrigindo o orçamento registrado no

Anexo 1 RREO do 6º bimestre/2015 para R\$630.524.587,85, conforme documentação às fls. 1359/1362.

**Análise:**

Verifica-se que as cópias das publicações dos decretos nºs. 1718/15 (fls. 1445/1446) e 1784/15 (fls. 1452) alteram o orçamento final apurado conforme o cálculo a seguir:

(=) orçamento final apurado anterior (fls. 1259)	R\$630.180.651,90
(+) acréscimo dec. nº. 1718/15 (fls. 1595-1596)	R\$344.036,65
(-) estorno dec. nº. 1784/15 (fls. 1602)	R\$100,70
(=) orçamento final apurado recalculado	R\$630.524.587,85

Com isso, o orçamento final apurado de R\$630.524.587,85 guarda consonância com o orçamento registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 (R\$630.524.587,85).

Entretanto, em relação orçamento registrado ao Anexo 1 do RREO referente ao 6º bimestre de 2015 foram encaminhadas cópias das minutas do SIGFIS, e não as publicações que validam o ato administrativo e o tornam efetivo no campo jurídico.

Ressalta-se que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO referente ao 6º bimestre (processo TCE-RJ nº. 203.361-4/16) encontra-se com decisão definitiva desta Corte de Contas com o valor de R\$638.685.651,90 para o orçamento registrado.

Por fim, verifica-se que **a impropriedade nº. 01 foi sanada parcialmente.**”

## 4 **GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

### 4.1 **RECEITA**

A Receita Arrecadada no exercício foi de R\$ 513.032.296,67, inferior à previsão constante do orçamento de R\$ 600.000.000,00, ocorrendo um deficit de arrecadação de R\$ 86.967.703,33, o que significa um decréscimo percentual de 14,49% em relação ao total da arrecadação prevista, como demonstro:

“O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2015 em comparação à previsão inicial resultou uma insuficiência de arrecadação de R\$86.967.703,33, conforme quadro a seguir:



ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2015

Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	468.603.079,46	468.603.079,46	481.636.479,26	13.033.399,80	2,78%
Receitas de capital	102.457.271,58	102.457.271,58	1.412.429,33	-101.044.842,25	-98,62%
Receita intraorçamentária	28.939.648,96	28.939.648,96	29.983.388,08	1.043.739,12	3,61%
<b>Total</b>	<b>600.000.000,00</b>	<b>600.000.000,00</b>	<b>513.032.296,67</b>	<b>-86.967.703,33</b>	<b>-14,49%</b>

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 368/556 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 910/944.

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

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário guarda paridade com o Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2015 registra uma receita arrecadada de R\$488.248.752,50, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

Mediante a apresentação de razões de defesa (Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16), a Instrução assim se pronuncia:

“Verifica-se que o jurisdicionado encaminhou as cópias das minutas do SIGFIS do Anexo 1 do RREO referente ao 6º bimestre de 2015, e não as publicações que validam o ato administrativo e o tornam efetivo no campo jurídico.

Ressalta-se que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO referente ao 6º bimestre (processo TCE-RJ n.º 203.361-4/16) encontra-se com decisão definitiva desta Corte de Contas com o valor de R\$488.248.752,50 para a receita arrecadada.

Por fim, verifica-se que a **improriedade n.º. 02 não foi sanada.”**

À fl. 1261, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando a evolução da arrecadação das receitas do Município:

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
Descrição	Valor arrecadado em 2015 R\$	Evolução das receitas em relação à receita Total (Em %)	
		2015	2014



Receitas tributárias	91.020.113,12	17,74%	16,19%
Receitas de transferências	328.354.798,66	64,00%	67,53%
Outras receitas	93.657.384,89	18,26%	16,28%
(-) Deduções da receita - outras	0,00	0,00%	0,00%
<b>Receita total</b>	<b>513.032.296,67</b>	<b>100,00%</b>	
(-) Receitas intraorçamentárias	29.983.388,08		
<b>Receita efetivamente arrecadada</b>	<b>483.048.908,59</b>		

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.910/944 e prestação de contas de governo de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15.

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

A partir dos dados acima, verifica-se:

- ✓ Uma progressão dos percentuais de participação das receitas tributárias, frente às receitas totais, alcançando 17,74% e 16,19% em 2015 e 2014, respectivamente.
- ✓ As receitas de transferências recebidas no exercício de 2015 representaram 64% do total da receita arrecadada pelo Município, ante a 67,53% obtido em 2014, demonstrando a grande dependência do ente quanto a esta origem de recurso.

Ainda em relação à análise da arrecadação da receita orçamentária, às fls. 1260/1260-v, assim se manifesta a Instrução:

#### 1.1.2) DA RECEITA POR HABITANTE:

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 N° DE HABITANTES 2015

Receita corrente excluído o RPPS (A)	N.º de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
467.616.355,77	460.625	1.015,18

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 910/944 e IBGE *apud* Decisão Normativa n.º 148/2015 – TCU, fls.1212/1213.

Nota: Valor da receita corrente do RPPS, R\$ 14.020.123,49 (fls. 1038 ).

Para fins de comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2014 (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 91ª posição, como segue:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR N° DE HABITANTES EM 2014

Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
883,31	2.568,65	12.396,85	883,31	91ª

Fonte: prestação de contas de governo de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15 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 2014 (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 65ª posição, como segue:

RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR N° DE HABITANTES EM 2014

Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
232,46	611,54	3.572,35	93,36	65ª

Fonte: prestação de contas de governo de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15 e banco de dados da CGM."

#### 4.1.1 RECEITA DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa Municipal foi objeto do seguinte exame na Instrução (fls. 1261/1261-v):

As contas de dívida ativa tributária e não tributária são destinadas ao registro das inscrições, atualizações e baixas dos créditos devidos à fazenda pública pelos

contribuintes, acrescidos dos adicionais e multas, não cobrados ou não recolhidos ao erário.

Fica prejudicada a análise do saldo da dívida ativa em relação ao exercício anterior, em razão da ausência de documentação informando o saldo atual.

O valor cobrado no exercício de 2015 representou somente 2,53% do saldo existente em 2014, como segue:

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2014 (A) R\$	Valor arrecadado em 2015 (B) R\$	EM % C = B/A
686.021.697,88	17.383.876,36	2,53%

Fonte: prestação de contas de governo de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 910/944.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam detalhadamente do documento de fls. 1172/1175.

#### 4.2 DESPESA

Ao se comparar a Despesa Autorizada Final (R\$ 630.446.007,62) com a Despesa Realizada no exercício (R\$ 561.436.962,69), tem-se uma realização correspondente a 89,05% dos créditos autorizados, gerando uma economia orçamentária de R\$ 69.009.044,93.

Quanto à análise das despesas orçamentárias o Corpo Instrutivo apontou à fl. 1262:

“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 2015 registra uma despesa empenhada de R\$569.364.635,40, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

Mediante a apresentação de razões de defesa (Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16) assim se pronuncia a Instrução nas fls. 1773:

“Verifica-se que o jurisdicionado encaminhou as cópias das minutas do SIGFIS do Anexo 1 do RREO referente ao 6º bimestre de 2015, e não as publicações que validam o ato administrativo e o tornam efetivo no campo jurídico.



Ressalta-se que o Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO referente ao 6º bimestre (processo TCE-RJ nº. 203.361-4/16) encontra-se com decisão definitiva desta Corte de Contas com o valor de R\$569.364.635,40 para a despesa empenhada.

Por fim, verifica-se que a **impropriedade nº. 03 não foi sanada.**”

À fl. 1262-v, a Especializada apresenta tabela evidenciando o comportamento da execução da despesa por função:

DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO			
Código	Função	Despesa empenhada R\$	% em relação ao total
10	Saúde	139.716.625,55	24,89%
12	Educação	136.063.635,72	24,23%
04	Administração	80.922.365,99	14,41%
09	Previdência Social	62.253.498,31	11,09%
15	Urbanismo	51.175.943,07	9,12%
17	Saneamento	25.997.886,52	4,63%
25	Energia	19.135.394,39	3,41%
01	Legislativa	11.893.793,05	2,12%
28	Encargos Especiais	10.271.224,97	1,83%
06	Segurança Pública	8.250.296,94	1,47%
08	Assistência Social	6.716.237,47	1,20%
11	Trabalho	6.282.263,74	1,12%
24	Comunicações	1.286.161,82	0,23%
13	Cultura	805.817,04	0,14%
14	Direitos da Cidadania	407.645,37	0,07%
19	Ciência e Tecnologia	258.172,74	0,05%
	<b>TOTAL</b>	<b>561.436.962,69</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.893/909.

Conforme se extrai da tabela, as funções Saúde, Educação e Administração, representaram, aproximadamente, 64% do total despesa realizada.

#### 4.2.1 COMPARATIVOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA

Considerando os dados constantes do Balanço Orçamentário Consolidado, às fls. 952/953, e demais registros constantes nos autos, a Especializada demonstra a execução orçamentária por categoria econômica na fl. 1263.

Conforme apurado, as despesas correntes representaram 91,74% das despesas totais executadas no exercício de 2015, portanto, as despesas de capital representaram 8,26%, resultado diferente do apurado no exercício anterior, quando estas alcançaram 6,13% e àquelas 93,87%, conforme tabela a seguir elaborada pela Instrução:

Verifica-se que as despesas correntes representaram 91,74% das despesas totais executadas no exercício de 2015, e as despesas de capital 8,26%, conforme consignado no quadro a seguir:

DESPESAS EXECUTADAS EM 2015			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2015	2014
Despesas correntes	515.045.462,61	<b>91,74%</b>	93,87%
Despesas capital	46.391.500,08	<b>8,26%</b>	6,13%
<b>Total</b>	<b>561.436.962,69</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15 e Balanço Orçamentário, fls. 952/953.

Com relação à aplicação nos grupos de despesa correntes foi verificado na instrução de fl. 1263:

Das despesas correntes 59,99% correspondem a despesas com pessoal e encargos e 40,01% às demais despesas, como segue:

DESPESAS CORRENTES			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2015	2014
Pessoal e encargos	308.958.177,43	<b>59,99%</b>	63,00%
Juros e encargos da dívida	68.258,01	<b>0,01%</b>	0,09%
Outras despesas correntes	206.019.027,17	<b>40,00%</b>	36,91%
<b>Total das despesas correntes</b>	<b>515.045.462,61</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15 e Balanço Orçamentário, fls. 952/953.

No tocante às despesas de capital, 77,87% foi destinada aos investimentos e 22,13% a amortização da dívida. No exercício de 2014, os percentuais apurados foram de 73,34% e 26,66%, respectivamente, em investimentos e amortização da dívida, conforme é demonstrado na instrução de fl. 1263-v:



No tocante às despesas de capital, 77,87% foram destinadas aos investimentos, como demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS DE CAPITAL			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2015	2014
Investimentos	36.123.718,33	77,87%	73,34%
Inversões financeiras	0,00	0,00%	0,00%
Amortização de dívida	10.267.781,75	22,13%	26,66%
<b>Total das despesas de capital</b>	<b>46.391.500,08</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: prestação de contas de governo de 2014, processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15 e Balanço Orçamentário, fls. 952/953.

#### 4.3

### AVALIAÇÃO DAS METAS ANUAIS

O Corpo Técnico, à fl. 1264, efetuou a seguinte análise:

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 2015, nos termos do artigo 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

R\$			
Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	646.831.945,15	488.248.752,50	
Despesas	546.805.839,68	569.364.635,40	
Resultado nominal	-60.476.835,96	-8.291.086,60	Não Atendido
Resultado primário	93.994.445,28	-70.473.063,70	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-41.848.107,25	-	Análise Prejudicada

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 356/357, processo TCE-RJ n.º 203.361-4/16- RREO 6º bimestre/2015 e processo TCE-RJ n.º 203.360-0/16 - RGF 3º Quadrimestre/2015.

Nota: a análise da dívida consolidada líquida ficou prejudicada pela divulgação no RGF 3º Quadrimestre/2015 dívida zerada, não sendo possível analisar atendimento da meta.

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

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

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro/2015, maio/2015 e setembro/2015, cujas atas encontram-se acostadas às fls. 702/705 e 874/875.”

Mediante a apresentação de razões de defesa (Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16) assim se pronuncia a Instrução nas fls. 1773-v:

“Verifica-se que não foram encaminhados novos elementos que justifiquem o descumprimento das metas de resultado primário e nominal, estabelecidas na LDO.

Por fim, verifica-se que a **impropriedade n.º. 04 não foi sanada.**”

#### 4.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária, na instrução de fl. 1264-v, comprovou-se **deficitária** em **R\$ 30.154.679,28**, conforme é demonstrado na tabela seguinte:

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	513.032.296,67	44.003.511,57	469.028.785,10
Despesas Realizadas	561.436.962,69	62.253.498,31	499.183.464,38
<b>Deficit Orçamentário</b>	<b>-48.404.666,02</b>	<b>-18.249.986,74</b>	<b>-30.154.679,28</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 910/944, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 945/951 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls.1043.

## 5 GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

### 5.1 DO RESULTADO FINANCEIRO

Tomando por base o Balanço Patrimonial no novo padrão contábil, fl. 956, acusa o Corpo Instrutivo a ocorrência de *deficit financeiro*, excluídos os encaixes do regime próprio de previdência e da Câmara Municipal, conforme é reproduzido a seguir:

Não obstante, foram utilizados os valores evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado destinado ao registro do ativo circulante (caixa e equivalentes de caixa) e o demonstrativo da dívida flutuante, juntamente com o Ativo e o Passivo Financeiros registrados nos Balanços do RPPS e da Câmara, apurando-se, assim, o déficit financeiro de R\$58.544.146,65.



APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO DE 2014

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado D = A-B-C
Ativo financeiro	156.663.353,09	10.290.967,58	116.493,00	146.255.892,51
Passivo financeiro	230.430.114,15	25.513.581,99	116.493,00	204.800.039,16
<b>Déficit financeiro</b>	<b>- 73.766.761,06</b>	<b>-15.222.614,41</b>	<b>0,00</b>	<b>- 58.544.146,65</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls.956, Balanço Patrimonial RPPS, fls.1045 e 1050/1056, Balanço Patrimonial da Câmara, fls.723/724.

**Notas 1:** Devido ao fato do Balanço Patrimonial Consolidado não apresentar o quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$156.663.353,09) e confirmado no Balanço Financeiro. No Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados os valores das consignações, dos restos a pagar de anos anteriores e restos a pagar do exercício evidenciados no Anexo 17, totalizando R\$230.430.114,15 (fls. 961/967).

**Nota 2:** Devido a inconsistência no quadro dos ativos, foi considerado no Ativo Financeiro da Câmara o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$ 116.493,00) e confirmado no Balanço Financeiro.

**Notas 3:** no último ano do mandato serão considerados na apuração do superavit/deficit financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2004, 2008 e 2012.

Como se pode observar, o município de São João de Meriti não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo observado o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

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.

Precede a análise transcrita acima a constatação da Especializada de que o Executivo não fez com que o Balanço Patrimonial fosse acompanhado do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro e do Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, motivando a sugestão de aposição de impropriedade e determinação da Instrução.

Mediante a falta de subsistência dos argumentos de defesa apresentados por meio do Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16 mantenho as **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES** em meu Voto, bem como acompanharei a sugestão de **ALERTA**.

## 5.2 DO RESULTADO PATRIMONIAL

O resultado patrimonial do exercício de 2015, indicado na instrução de fl. 1266-v, apresentou um resultado patrimonial superavitário, a seguir demonstrado:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	784.188.540,85
Variações patrimoniais diminutivas	692.264.191,49
<b>Resultado patrimonial de 2015 - Superavit</b>	<b>91.924.349,36</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 957/959).

O Balanço Patrimonial, à fl. 956, referente ao exercício de 2015 evidencia, sinteticamente, os seguintes saldos:

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	224.411.336,04	234.776.303,84	Passivo circulante	177.360.579,41	145.911.198,69
Ativo não circulante	921.760.921,54	797.837.894,45	Passivo não circulante	84.918.878,18	92.800.470,87
Ativo Realizável a Longo Prazo	761.756.714,42	668.269.378,33			
Investimentos	0,00	0,00	<b>Patrimônio líquido</b>		
Imobilizado	160.004.207,12	129.568.516,12	<b>Total do PL</b>	<b>883.892.799,99</b>	<b>793.902.528,73</b>
Intangível	0,00	0,00			
<b>Total geral</b>	<b>1.146.172.257,58</b>	<b>1.032.614.198,29</b>	<b>Total geral</b>	<b>1.146.172.257,58</b>	<b>1.032.614.198,29</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 956.

O Corpo Instrutivo ao analisar os saldos patrimoniais apurados em 31.12.2015, assim se manifesta à fl. 1266-v:

Verifica-se a seguinte inconsistência em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial:

- a) O valor da conta resultados acumulados, do grupo patrimônio líquido, apontado no Balanço Patrimonial (R\$883.972.774,45), não está discriminado de forma analítica, deixando de evidenciar efetivamente o resultado do exercício, de exercícios anteriores e de ajustes de exercícios anteriores.



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

Quanto a este Item a Instrução atesta, na fl. 1774-v, que foi encaminhado o demonstrativo nos moldes requeridos, sanando, então, a impropriedade outrora aposta às contas.

**“6.3) DO SALDO PATRIMONIAL**

A tabela a seguir demonstra o saldo patrimonial apurado no exercício de 2015:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2014)	793.902.528,73
Resultado patrimonial de 2015 - Superavit	91.924.349,36
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2015</b>	<b>885.826.878,09</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2015</b>	883.892.799,99
<b>Diferença</b>	<b>1.934.078,10</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 956).

A diferença acima apurada será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 8.**

A Instrução, na fl. 1775, faz a seguinte análise mediante os novos elementos encaminhados:

“Com base no Balanço Patrimonial Consolidado apresentado (fls. 1453/1460) realiza-se nova análise do item 6.3 – DO SALDO PATRIMONIAL.

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2014)	793.902.528,73
Resultado patrimonial de 2015 - Superavit	91.924.349,36
(+) Ajustes de exercícios anteriores	1.941.008,10
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2015</b>	<b>885.826.878,09</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2015</b>	883.892.799,99
<b>Diferença</b>	<b>6.930,00</b>

Por fim, entende-se que a diferença de R\$6.930,00 foi apontada na defesa às fls. 1327 como resultado da Câmara Municipal, sendo considerada imaterial, **sanando a presente impropriedade.**”

Não ratifico o posicionamento técnico declinado pela Especializada, mantendo a **IMPROPRIEDADE** e respectiva **DETERMINAÇÃO**, outrora apontadas, em meu Voto, tendo em vista que a divergência perdura sendo adequada sua permanência como impropriedade às Contas.

### 5.3 DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Corpo Instrutivo, às fls. 1267/1267-v, assim se manifesta:

A Lei Federal n.º 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos dos entes da Federação, tem, como principal objetivo, garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário.

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\$21.491.404,20, conforme exposição a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	43.173.051,80
Despesas previdenciárias	64.664.456,00
<b>Deficit</b>	<b>-21.491.404,20</b>

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2015 – Proc. TCE n.º 203.361-4/16.

O déficit 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 9**.

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 tratados nos demais processos de atuação desta Corte de Contas, devido à amplitude, operacionalização e elevado grau de detalhamento que requer a matéria.

Acompanho a sugestão da Instrução quanto a aposição em meu Voto de **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** às Contas, tendo em vista que mesmo após a



apresentação de razões de defesa (Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16), não houve a descaracterização da impropriedade suscitada.

## 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 Instrução, à fl. 1268-v estratifica os resultados obtidos ao longo do período de apuração, a seguir demonstrado:

No quadro a seguir, registram-se os valores extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, referentes aos períodos de apuração dos limites:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL				
Descrição	3º Quadrimestre/14	1º Quadrimestre/15	2º Quadrimestre/15	3º Quadrimestre/15
Valor - R\$	439.551.085,70	427.282.753,80	426.367.031,40	445.196.515,86
Varição em relação ao quadrimestre anterior	-	-2,79%	-0,21%	4,42%
Varição da receita em relação ao exercício de 2014	1,28%			

Fonte: prestação de contas de governo de 2014 - processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15, e processos TCE-RJ n.ºs 221.446-8/15, 295.305-0/15 e 203.361-4/16 - RGF – 1º e 2º quadrimestres e RREO 6º Bimestre.

A Especializada, na fl. 1268-v, apura inconsistências entre os demonstrativos que tratam da Receita Corrente Líquida – RCL, ensejando a sugestão, com a qual concordo, de aposição de **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** às Contas. Tal posicionamento é ratificado em face do não acolhimento das razões de defesa apresentadas por meio do Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16.

Verifica-se que o Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre de 2015, Processo TCE/RJ n° 203.361-4/16, registra uma RCL divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

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.

## 6.2 DÍVIDA PÚBLICA

### 6.2.1 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

A Dívida Pública é constituída pela Dívida Flutuante, Dívida Fundada Interna e Dívida Fundada Externa, sendo que a Flutuante corresponde aos compromissos de curto prazo, enquanto que a Dívida Fundada Interna e Externa referem-se às obrigações de médio e longo prazo.

O Corpo Instrutivo demonstra, à fl. 1269 e 1269-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 2015, pode ser demonstrado da seguinte forma:

Especificação	2014	2015		
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	85.974.957,40	0,00	0,00	0,00
Valor da dívida consolidada líquida	-29.808.955,90	-67.952.609,10	-71.756.471,30	-67.554.295,90
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-6,78%	-15,64%	-16,58%	-15,17%

**Fonte:** prestação de contas de contas de governo de 2014 – processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15 e processo TCE-RJ n.º 203.360-0/16– RGF – 3º quadrimestre de 2015.

A CGM aponta inconsistências nas informações relativas à dívida do Município, merecendo concordância de minha parte:

Destaca-se que, no Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado – Anexo 16 (fls.960), o registro de dívida (no valor de R\$74.637.439,16), o qual não foi lançado no



Demonstrativo da Dívida Consolidada – Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2015, causando distorção no percentual da dívida consolidada líquida apontado.

Considerando o referido valor e o valor da dedução consignado no próprio anexo 2 do RGF (R\$ 67.554.295,90), o valor da dívida consolidada líquida atingiria o montante de R\$7.083.143,26, correspondendo a 1,5% em relação à RCL, estando, ainda, dentro do limite legal estabelecido pela Resolução n.º 40/01 do Senado Federal.

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

Tal posicionamento é ratificado em face do não acolhimento das razões de defesa apresentadas por meio do Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16.

Em relação às operações de créditos contraídas no período, assim se manifestou a instrução à fl. 1269-v:

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, constata-se que o município não realizou operações de crédito no exercício.

## 6.2.2 OPERAÇÕES DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA

A operação de crédito por antecipação de receita atenderá ao disposto nos artigos 32 e 38 da Lei Complementar Federal nº 101/00. Quanto ao atendimento a essa legislação, assim comenta a Instrução à fl. 1269-v:

Em consulta ao Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, constata-se que o município não contraiu operações de crédito por antecipação de receita no exercício.

Finalizando, informa Instrução à fl. 1270:

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores – Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015, verifica-se que o município não concedeu garantia em operações de crédito interna/externa.

## 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 aos percentuais de 6% e 54%, respectivamente, e, ainda, 60%, no cômputo global, da Receita Corrente Líquida Municipal, apurada nos termos do inciso IV do artigo 2º da já referida Lei.

Nos exercícios de 2014 e 2015, as despesas totais com pessoal do Poder Executivo, conforme a verificação efetuada pelo Corpo Instrutivo (fl. 1270) nos Relatórios de Gestão Fiscal encaminhados a esta Corte, apresentaram a seguinte evolução percentual:

Descrição	2014				2015					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	50,23%	57,62%	247.397.492,10	56,28%	273.500.104,80	64,01%	264.877.611,30	62,12%	0,00	0,00%

Nota: não foi remetido a esta Corte a publicação do Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 (Processo TCE-RJ nº 203.360-0/16).

Desta forma, convém trazer à baila a avaliação da Instrução (fl.1270-v):

Conforme podemos constatar, o Poder Executivo ultrapassou o limite de 54% no 2º quadrimestre de 2014, 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 3º e 4º trimestres de 2014 e em 2015, 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 2015. No entanto, observa-se que o percentual manteve-se acima do limite até 2º quadrimestre de 2015 e ficou evidenciado no Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 (Processo TCE-RJ nº 203.360-0/16) que não foi remetido a esta Corte a publicação do Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal, prejudicando a análise dos gastos do período.

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



Mediante a publicação de Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 03.11.2016 o jurisdicionado apresenta defesa escrita (Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16), assim analisada pela Especializada nas fls. 1766/1767:

“(…)

**IRREGULARIDADE N.º 01**

Ficou prejudicada a análise dos resultados referentes às despesas com pessoal em função do não envio da publicação do Anexo 1- Demonstrativo da Despesa com Pessoal, referente ao 3º quadrimestre de 2015, descumprindo os termos do artigo 52 c/c § 2º do artigo 55 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**Razões de Defesa:**

Em sua defesa, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal de São João de Meriti, Sr. Sandro Matos Pereira, expõe que o Anexo 1 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 do Poder Executivo não foi gerado à época por falhas técnicas na geração dos relatórios, e que tampouco tal ausência fora detectada pela Corte de Contas. Para tanto, informa que foi feita a republicação do relatório, sendo que a primeira publicação ocorreu no Diário Oficial do Município n° 4359/2016. Continua em sua defesa alegando que o percentual da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida alcançou o patamar de 54,12% no 3º quadrimestre de 2015, tendo sido extrapolado o limite de gastos com pessoal em desacordo com o artigo 19, III combinado com o art. 20, III, “b” da Lei de Responsabilidade Fiscal, a despeito dos esforços da Administração municipal, que dentre outras medidas saneadoras, reduziu o número de cargos em comissão ocupados. Por fim, expõe que a Administração continuará a tomar todas as medidas cabíveis para que os gastos com pessoal retornem, até o final do 3º quadrimestre de 2016, a patamar inferior ao percentual do limite legal.

**Análise:**

O jurisdicionado alega que a ausência da publicação do Anexo 1 – Demonstrativo da Despesa com Pessoal referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 do Poder Executivo não foi detectada por esta Corte de Contas. Entretanto tal afirmação não merece prosperar. No processo referente ao referido relatório (Processo TCE-RJ n° 203.360-0/16) o jurisdicionado foi comunicado sobre o ocorrido, conforme decisão plenária de 31/05/2016, encaminhada ao Sr. Sandro Matos Pereira conforme Ofício PRS/SSE/CSO 15397/2016, na mesma data (fls.38 daquele processo). Diante não atendimento da decisão plenária no prazo concedido, uma nova decisão plenária em 08/11/2016 decidiu pela Notificação pessoal ao Sr. Sandro Matos Pereira para que o mesmo apresente razões de defesa pelo não atendimento da decisão plenária de 31/05/2016, sem prejuízo do encaminhamento a esta Corte da documentação e esclarecimentos, conforme Voto transcrito a seguir:

**VOTO:**

Pela NOTIFICAÇÃO ao Sr. Sandro Matos Pereira, Prefeito Municipal de São João de Meriti, na forma estabelecida no § 2º, do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, para que, no prazo legal, apresente suas razões de defesa pelo não atendimento à decisão plenária de 31.05.2016, sem prejuízo do encaminhamento a esta Corte da documentação e esclarecimentos, de acordo com o proposto pela Instrução, transcrito em meu relatório, no item I, “a” e “b”, à fl. 42-v, ALERTANDO-O para o disposto no inciso IV, do artigo 63, da Lei Complementar nº 63/90.

A publicação do Anexo 1 - Demonstrativo da Despesa com Pessoal referente ao Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2015 do Poder Executivo não foi encaminhada na presente defesa. O jurisdicionado afirma que a primeira publicação ocorreu no Diário Oficial do Município nº 4359/2016, e que foi feita uma republicação, sem entretanto citar onde e quando ocorreu.

Consultando o sítio eletrônico municipal - <http://meriti.rj.gov.br/sjm/wp-content/uploads/2014/03/18-4543.pdf> -, foi localizada a publicação nº 4543/2016, de 18/11/2016, a qual juntamos às fls. 1763, contendo a publicação do Demonstrativo da Despesa com Pessoal do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quad/2015, contendo a informação da despesa com pessoal no montante de R\$254.368.250,00, tendo atingido 54,12% da Receita Corrente Líquida do período, consoante ao exposto na defesa encaminhada.

Isto posto, passaremos à análise do título IV – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS, no tópico 3) DESPESAS COM PESSOAL.

**3) DESPESAS COM PESSOAL**

Considerando que o município apura os gastos de pessoal quadrimestralmente, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais motivo de alerta nos Relatórios de Gestão Fiscal, na forma do § 1º do artigo 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, será apresentada a transcrição dos dados cuja trajetória se deu nos exercícios de 2014 e 2015, registrados nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Anexo 1 do RGF.

Registra-se que o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a 54% do valor da Receita Corrente Líquida – RCL, como estabelecido no inciso III, b, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Cumpra ainda destacar que no caso de descumprimento do limite legal, o município deve eliminar, em princípio, o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, conforme previsto no artigo 23 da citada lei federal.

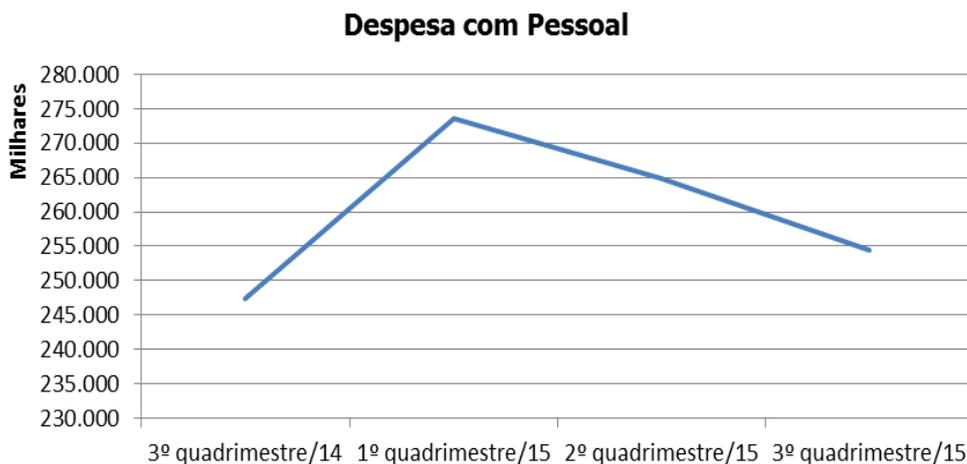
Descrição	2014				2015						
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre		
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	



Poder Executivo	50,23%	57,62%	247.397.492,10	56,28%	273.500.104,80	64,01%	264.877.611,30	62,12%	254.368.250,00	54,12%
-----------------	--------	--------	----------------	--------	----------------	--------	----------------	--------	----------------	--------

Fonte: prestação de contas de governo de 2014 - processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15 e processos TCE-RJ n.ºs 221.446-8/15, 295.305-0/15 e 203.360-0/16- RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015 e documentação complementar às fls. 1763.

O gráfico, a seguir, demonstra a evolução da Despesa com Pessoal no período:



Conforme podemos constatar, o Poder Executivo **ultrapassou o limite de 54% no 2º quadrimestre de 2014, 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 3º e 4º trimestres de 2014 e em 2015, 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 2015, o que, conforme quadro elaborado anteriormente, efetivamente não ocorreu, encerrando o exercício com as despesas com pessoal acima do limite estabelecido, o que serão objeto de sugestão de Parecer Prévio Contrário.

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

Destaca-se que o município em sua defesa reconhece que atingiu o percentual de 54,12%, ultrapassando o limite máximo previsto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, e alega que a Administração municipal reduziu cargos em comissão e que continuará a adotar todas as medidas para que os gastos com pessoal retornem, até o final do 3º quadrimestre de 2016, a patamar inferior ao percentual do limite legal. Entretanto, em que pesem as afirmações do Exmo. Sr. Prefeito municipal de São João de Meriti de adoção de tais medidas de redução de gastos com pessoal, as mesmas se mostraram insuficientes para que o município enquadrasse os gastos com pessoal no último período de retorno permitido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (3º quadrimestre de 2015).

O exame da Instrução, quanto aos gastos com pessoal, aponta para o descumprimento do limite determinado na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, mesmo após a aplicação da duplicação de prazos determinada no artigo 66 da norma, fato que enseja, a meu ver, a oposição de **IRREGULARIDADE** às Contas, tendo como consequência a emissão de Parecer Prévio Contrário.

#### 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. 1271/1271-v):

(...)

- a) a Lei 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 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 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 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.

Preliminarmente à análise dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, registra-se que a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, no que concerne aos referidos gastos, não considera as despesas com inativos e pensionistas no cômputo do limite constitucional.

Tal entendimento decorre da interpretação do artigo 70 da Lei n.º 9.394/96, o qual dispõe, entre outros aspectos, que as despesas com remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação são consideradas na apuração do limite mínimo para gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, por serem as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais.

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

Argumenta-se, ainda, que a Constituição Federal distingue os termos remuneração, provento e pensão, aplicando o termo remuneração para os servidores ativos, provento para os inativos e pensão para os pensionistas, nos seus artigos 37, inciso XI e 40, § 2º.

‘Art. 37.

*XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões...*’

‘Art. 40.

...  
§ 2º Os **proventos** de aposentadoria e as pensões, por ocasião de sua concessão, não poderão exceder a remuneração do respectivo servidor, no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referências para a concessão da pensão.’ (grifo nosso)

Nesse sentido, devem ser consideradas apenas as despesas referentes aos profissionais da educação que estejam no efetivo exercício de cargo, emprego ou função, excluindo-se, por conseguinte, as despesas que envolvam gastos com inativos e pensionistas, pois a lei faz distinção entre as espécies de rendimentos: remuneração, proventos e pensões.

No entanto, esta Corte de Contas vem realizando análise do cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando em seu cômputo as despesas com pagamento de proventos aos inativos da Educação, quando estas estão, especificamente, sendo custeadas com recursos do Tesouro Municipal.



Assim, em face das atuais regras para a verificação do cumprimento do limite mínimo para gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino que vêm sendo aplicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional, entende-se necessária a alteração da metodologia atualmente utilizada por esta Corte de Contas no exame das respectivas despesas, de modo a adequar as análises a estes conceitos.

Neste sentido, será sugerido ao final desta instrução que o Plenário desta Corte promova Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de cálculo dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, que deixará de considerar no cálculo do limite mínimo constitucional as despesas com inativos a partir do exercício de 2018, permitindo assim, ao município, adequar seus gastos à nova metodologia de cálculo, de forma a não prejudicar os orçamentos já devidamente planejados.  
(...)"

Acompanharei o entendimento manifestado pela Instrução, fazendo constar a **Comunicação** em meu Voto.

Em seguida o Corpo Instrutivo desenvolve a sua análise, dividindo a apuração em tópicos, às fls. 1273/1275, cabendo destacar os seguintes aspectos apontados:

- O valor total das despesas registradas pelo Município no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS/BO (R\$ 141.647.746,64), **diverge** do valor registrado pela contabilidade na função 12 (R\$ 136.063.635,72) - Anexo 8 consolidado (fls. 560/565), no montante de R\$ 5.584.110,92.
- O valor das receitas resultantes dos impostos e transferências legais, apurado com base nos Demonstrativos Contábeis e cujo detalhamento é apresentado à fl. 1275-v (R\$248.522.719,37), **não se coaduna** com o valor das receitas (R\$ 238.554.330,80) consignado 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 2015, apresentado uma diferença de R\$9.968.388,57.

As divergências verificadas serão motivo de **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES** em meu Voto, tendo em vista que comungo do entendimento exposto pela Especializada quanto à improcedência dos argumentos de defesa guerreados no Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16.

Ainda em relação aos gastos realizados com a manutenção e desenvolvimento da educação básica pela Prefeitura do Município de SÃO JOÃO DE MERITI, no exercício de 2015, assim se manifestou a Instrução:

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,37% 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. 1214/1230 do presente processo.

Na análise, foram identificadas as seguintes situações:

a) gastos referentes a objetos que não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da educação, uma vez que se referem a gastos na função 13 – cultura:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
17/04/2015	130	PARA ATENDER DESPESA RELATIVA A CONTRAPARTIDA DO MUNICÍPIO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA PROMOÇÃO E REALIZAÇÃO DE EVENTOS CULTURAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PROJETO "FESTIVAL DE	EMPRESA RENATO MORGADO PRODUÇÕES LTDA - EPP	122	RECURSOS PRÓPRIOS	125.000,00
TOTAL						125.000,00

Fonte: planilha Sigfis de fls. 1214/1230.

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

b) gastos que não pertencem ao exercício de 2015, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00;



Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
23/09/2015	606	PARA ATENDER DESPESA RELATIVA AOS PAGAMENTOS DO IPREV-CA (INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE CASIMIRO DE ABREU), REFERENTES AOS EXERCÍCIOS 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 E 2015.	IPREV-CA (INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE CASIMIRO DE ABREU)	122	RECURSOS PRÓPRIOS	56.695,31
TOTAL						56.695,31

Fonte: planilha Sigfis de fls. 1214/1230.

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

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

As falhas detectadas pela Instrução, neste tópico, serão convertidas em **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES**, por perdurarem mesmo após a apresentação de razões de defesa (TCE-RJ n.º 24.571-6/16).

Às fls. 1274-v/1275 e verso, a Especializada apresenta o gasto por aluno no exercício de 2015 realizado pela municipalidade:

Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2015, o valor gasto por aluno totalizou R\$ 5.425,30, conforme demonstrado:

GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS		
Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
25.046	135.881.940,41	5.425,30

Fonte: INEP, fls.1207

Em relação aos demais municípios e com base na despesa com educação realizada em 2014 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de gastos dos 91 municípios fluminenses (exceto a Capital):

DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS EM 2014

Valor gasto pelo município R\$	Média de gastos dos 91 Municípios R\$	Posição em relação aos gastos dos 91 municípios	Maior gasto efetuado em educação R\$	Menor gasto efetuado em educação R\$
4.767,26	6.492,27	85ª	12.546,90	4.251,83

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

Adiante, a Instrução apresenta, por meio do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica”, à fl. 1276, o resultado da aplicação de recursos em educação pelo Município, pode ser assim estratificado:

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS

Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	15.512.881,12
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	4.509.831,11
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	265.932,62
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	1.017.105,38
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	10.801.548,89
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
<b>(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)</b>		32.107.299,12
<b>(J) Valor repassado ao Fundeb</b>		30.839.325,34
<b>(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)</b>		62.946.624,46
<b>(L) Dedução do Sigfis/BO</b>		181.695,31
<b>(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores</b>		0,00
<b>(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)</b>		<b>62.764.929,15</b>
<b>(O) Receita resultante de impostos</b>		248.522.719,37
<b>(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>		<b>25,26%</b>

Fonte: quadros e demonstrativos contábeis às fls. 1092/1112, Anexo 10 consolidado, fls. 910/944, planilha Sigfis de fls. 1214/1230 e Declaração de RP às fls.1140.

**Nota:** Na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item '4.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96' deste capítulo.

Diante do quadro, conclui-se quanto ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que o Município aplicou **25,26% (R\$ 62.946.624,46)** na manutenção e desenvolvimento do ensino, respeitando o mínimo fixado de 25% das receitas de impostos e transferências.



A Instrução registra, também, à fl. 1276-v, o cumprimento do disposto no artigo 123 da Lei Orgânica de SÃO JOÃO DE MERITI que determina a aplicação de mesmo percentual, pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, portanto, os mesmos 25,26% destes recursos.

A CGM apresentou a seguinte análise sobre o índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, à fl. 1276-v/1277:

No que concerne ao desempenho em face do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2013, o município obteve os seguintes resultados:

RESULTADOS DO IDEB – 2013							
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
4,5	4,8	94%	74ª	3,2	3,5	91%	74ª

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

Por fim, convém destacar as **IMPROPRIEDADES** detectadas no curso da análise deste Item, com as quais manifesto concordância com a Instrução, quais sejam:

O município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte próprios. 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 próprios pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 16**.

Mesmo após a apresentação de razões de defesa quanto a este Item, não logrou êxito a defesa em descaracterizá-lo, levando-me a manter a **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** pugnada pela Instrução.

#### 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 n° 9.394/96 (LDB) e na Lei Federal n° 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 à fl. 1278-v/1279, conclui quanto ao estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, que o Município **obedeceu** ao limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo em vista que aplicou **68,39% (R\$ 58.474.089,39)** dos recursos do Fundo com esta finalidade:

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	58.474.089,39
(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>58.474.089,39</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	85.463.097,07
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	43.048,09
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>85.506.145,16</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>68,39%</b>

Fonte: demonstrativo contábil de fls. 1106/1109 e Quadro D.1, fls 1122.

Conforme se observa, o município **cumpriu** o limite estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, tendo aplicado 68,39% destes recursos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

##### 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 – 2015**”, para efeito do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, o Corpo Técnico, à fl. 1280, apontou que o Município empenhou efetivamente **89,81% (R\$ 76.791.498,09)** dos recursos do Fundo, **não obedecendo** ao limite mínimo de 95%, conforme demonstrado a seguir:

No quadro, a seguir, demonstra-se o valor total das despesas empenhadas no exercício de 2015 com recursos do Fundeb, em face do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			85.463.097,07
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			43.048,09
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>85.506.145,16</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		87.732.644,92	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(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		10.941.146,83	
(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>76.791.498,09</b>
<b>(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)</b>			<b>89,81%</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 910/944, demonstrativo contábeis às fls. 1106/1109, cancelamento de RP, fls. 1140 e Balancete às fls.1123.

**Nota (item G):** registra-se que as despesas empenhadas à conta do Fundeb sem a respectiva disponibilidade de recursos do fundo (*deficit* financeiro), no valor de R\$10.941.146,83, 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.

Como se observa, o município utilizou, neste exercício, 89,91% dos recursos do Fundeb de 2015, restando a empenhar 10,19% 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 3**.

Quanto a **IRREGULARIDADE** proposta inicialmente em face do descumprimento do disposto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, é observado pela Especializada o seguinte:

“(…)

**IRREGULARIDADE N.º 02**

Utilização de 89,81% dos recursos recebidos do Fundeb em 2015, restando a empenhar 10,19%, 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.

**Razões de Defesa:**

Em sua defesa, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal de São João de Meriti, Sr. Sandro Matos Pereira, expõe que deve ser considerado na análise o total de valores repassados a título de pagamentos de despesas previdenciárias no exercício de 2015, da ordem de R\$5.476.859,24, para fins de pagamentos dos aposentados e pensionistas, sendo demonstrado no Balanço Financeiro Consolidado (fls. 954/955), Razão Financeiro dos repasses do FME para o Meriti Previ (fls. 1384) e Declaração do Meriti Previ informando o total de aposentados e pensionistas pagos com recursos do Fundeb (fls. 1385).

Informou que tal procedimento se fez necessário haja vista decisão judicial da 18ª Câmara Cível da Comarca da Capital prolatada nos autos do processo judicial nº 0090473-84.2008.8.19.0054, determinando que fossem feitos os pagamentos de pessoal dos Ativos e Inativos da Educação impreterivelmente até o 10º dia útil do mês subsequente ao vencido, sendo justificada pelo fato de o município necessitar dar cumprimento à ordem judicial, motivo pelo qual a Administração se viu obrigada a fazer.

Por fim, assevera que tal procedimento se deu independente da execução orçamentária estar discriminada pela abertura das fontes de recursos no orçamento da administração indireta que recepcionasse os aportes financeiros para cobertura das despesas com aposentados e pensionistas da Educação, ainda no exercício de 2015, lembrando se trata de decisão judicial, o que todavia estará sendo providenciado na execução dos orçamentos de 2016 e 2017.

**Análise:**

O Razão Financeiro apresentado às fls. 1384 demonstra o total de repasse de R\$5.476.859,24 para o Meriti Previ, ratificado pelo Balanço Financeiro Consolidado às fls. 955, que demonstra o mesmo montante como repasse concedido do Fundeb para o Meriti-Previ.



Conforme alegado na defesa, não houve discriminação da fonte de recurso no Meriti Previ referente aos aportes recebidos, informação esta ratificada pelo Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada - Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 dessa Autarquia (fls. 1040/1042), que demonstra a execução orçamentária apenas nas fontes de recursos 01 – Recursos Próprios e 19 – RPPS, não havendo abertura para a fonte 15 – Fundeb. Logo, presume-se que o montante transferido a título de aporte financeiro do Fundeb para o Meriti-Previ passou pela etapa da execução orçamentária nessa autarquia, com fonte de recurso diversa da do Fundeb, podendo ser considerada como despesa executada do Fundeb.

Para tanto, será refeita a análise do tópico pertinente.”

Coaduno-me, portanto, com a proposição da Instrução no sentido de descaracterizar a **IRREGULARIDADE** antes proposta nos presentes autos, cabendo declinar, no entanto, o cálculo das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB (fl. 1768-v):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			85.463.097,07
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			43.048,09
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>85.506.145,16</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		93.209.504,16	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(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		10.941.146,83	
(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>82.268.357,33</b>
<b>(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)</b>			<b>96,21%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 910/944, demonstrativo contábeis às fls. 1106/1109, cancelamento de RP, fls. 1140 e Balancete às fls.1123, razão financeiro às fls. 1384.

**Nota (item D):** despesas empenhadas com recursos do Fundeb (R\$87.732.644,92) adicionado ao aporte financeiro do Fundeb ao Meriti-Previ (R\$5.476.859,24), totalizando R\$93.290.504,16.

**Nota (item G):** registra-se que as despesas empenhadas à conta do Fundeb sem a respectiva disponibilidade de recursos do fundo (*deficit* financeiro), no valor de R\$10.941.146,83, 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.

Como se observa, o município utilizou, neste exercício, **96,21%** dos recursos do Fundeb de 2015, restando a empenhar 3,79%, em observância ao § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

Adicionalmente, foi identificada **IMPROPRIEDADE** às Contas, que merecem ser incluídas em meu Voto, visto que o valor registrado pela contabilidade do município como transferências recebidas do Fundeb não guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme documento de transferências de repasses, anexado às fls. 1206.

A **IMPROPRIEDADE** precedente manteve-se inalterada, haja vista a improcedência dos argumentos da municipalidade quanto à questão.

Já com relação à movimentação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2015 e o resultado financeiro para o exercício seguinte, o Corpo Instrutivo, mediante percuente exame de fls. 1280-v/1281-v, discorre:

**“4.5.4.2.3) DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB EM 2015**

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\$
<b>I</b>	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2014)	2.140.624,68
<b>Entradas</b>		
<b>II</b>	Recursos recebidos do Fundeb	85.463.097,07
<b>III</b>	Receitas de aplicações financeiras	43.048,09
<b>IV</b>	Créditos referentes a consignações	0,00
<b>V</b>	Outros créditos	0,00
<b>VI</b>	<b>Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)</b>	<b>87.646.769,84</b>
<b>Saídas</b>		



VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do Fundeb	75.284.228,67
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do Fundeb	4.726.757,81
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do Fundeb	0,00
X	Outros débitos	0,00
<b>XI</b>	<b>Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)</b>	<b>80.010.986,48</b>
<b>XII</b>	<b>Saldo financeiro apurado (VI-XI)</b>	<b>7.635.783,36</b>
XIII	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2015	2.097.234,63
<b>XIV</b>	<b>Diferença apurada (XII-XIII)</b>	<b>5.538.548,73</b>

**Fonte:** quadro às fls. 1139, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 910/944, conciliações bancárias às fls. 1124/1126 e demonstrativos contábeis, às fls. 1106/1109.

**Nota 1:** Não foram considerados no quadro acima os montantes de R\$ 11.292.943,35 referente a créditos de Consignações, R\$32.074.900,00 referente a “outros créditos”, R\$ 11.723.085,38 referente a consignações Pagas e o valor de “outros débitos” R\$ 37.031.062,07, informado às fls.1139, haja vista a falta de envio de documentação comprobatória destas movimentações.

**Nota2:** Embora não tenha sido encaminhada a documentação comprobatória dos Restos a Pagar pagos em 2015, os mesmos foram apurados com base na diferença entre o saldo registrado no Balancete de 2014 – R\$4.982.724,41 (fl. 1243) e o saldo de exercícios anteriores no Balancete de 2015 – R\$255.966,60 (fl. 1123), resultando no total pago de R\$4.726.757,81. Por oportuno, o município declara à fl. 1140 que não promoveu o cancelamento de Restos a Pagar no exercício de 2015.

Conforme assinalado no quadro anterior, apurou-se uma diferença de R\$ 5.538.548,73, entre o saldo final da movimentação de recursos do Fundeb e o saldo financeiro contábil, apontando para um saldo contábil inferior ao saldo apurado.

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 4.**”

A **IRREGULARIDADE** em questão foi tratada pela Instrução nas fls. 1769/1770, quando acolheu os argumentos manejados pelo jurisdicionado no Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16.

**IRREGULARIDADE N.º 03**

Foi apurada uma diferença de R\$5.538.548,73 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.

**Razões de Defesa:**

Em sua defesa, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal de São João de Meriti, Sr. Sandro Matos Pereira, expõe que houve dificuldade em obter um relatório por fonte que comprovem as consignações, remetendo-o na presente defesa. Alega que deve ser considerado também o montante transferido de R\$5.476.859,24 do Fundeb para o Meriti-Previ.

**Análise:**

Preliminarmente, cabe destacar que a análise anterior baseou-se na documentação inicialmente encaminhada, não havendo comprovação dos créditos e débitos de Consignações. Somente na presente defesa é que foi encaminhada a listagem de Consignação às fls. 1386/1438 que demonstra os créditos e pagamentos de Consignações na fonte Fundeb, cabendo ser considerado na análise. Também merece prosperar a alegação de que a transferência de R\$5.476.859,24 deve ser considerada na movimentação financeira.

Para tanto, será refeita a análise do tópico pertinente.”

Coaduno-me com a Instrução, haja vista a apresentação da documentação pertinente às consignações, aproveitando para demonstrar a nova análise empreendida pela Instrução na fl. 1769-v:

**“4.5.4.2.3) DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB EM 2015**

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 (31/12/2014)	2.140.624,68
<b>Entradas</b>		
II	Recursos recebidos do Fundeb	85.463.097,07
III	Receitas de aplicações financeiras	43.048,09
IV	Créditos referentes a consignações	11.382.471,76
V	Outros créditos	0,00



VI	Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)	99.029.241,60
<b>Saídas</b>		
VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do Fundeb	75.284.228,67
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do Fundeb	4.726.757,81
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do Fundeb	11.540.725,01
X	Outros débitos	5.476.859,24
XI	<b>Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)</b>	<b>97.028.570,73</b>
XII	<b>Saldo financeiro apurado (VI-XI)</b>	<b>2.000.670,87</b>
XIII	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2015	2.097.234,63
XIV	<b>Diferença apurada (XII-XIII)</b>	<b>-96.563,76</b>

Fonte: quadro às fls. 1139, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 910/944, conciliações bancárias às fls. 1124/1126 e demonstrativos contábeis, às fls. 1106/1109, relatório de consignações às fls. 1386/1438, razão financeiro às fls. 1384.

**Nota!** Embora não tenha sido encaminhada a documentação comprobatória dos Restos a Pagar pagos em 2015, os mesmos foram apurados com base na diferença entre o saldo registrado no Balancete de 2014 – R\$4.982.724,41 (fl. 1243) e o saldo de exercícios anteriores no Balancete de 2015 – R\$255.966,60 (fl. 1123), resultando no total pago de R\$4.726.757,81. Por oportuno, o município declara à fl. 1140 que não promoveu o cancelamento de Restos a Pagar no exercício de 2015.

Conforme assinalado no quadro anterior, apurou-se uma diferença de R\$96.563,76 entre o saldo final da movimentação de recursos do Fundeb e o saldo financeiro contábil, apontando para um saldo contábil superior ao saldo apurado.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 16.**”

Acompanho a Instrução no que se refere a aposição de **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** às Contas.

Quanto o resultado financeiro do FUNDEB para o exercício seguinte (2016), convém observar o exame originário cotejado com o empreendido após a apresentação das razões de defesa (Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16)

**“4.5.4.2.4) RESULTADO FINANCEIRO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (2016)**

Considerando que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2015, 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 2016:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2016

Descrição	Valor - R\$
<b>Deficit financeiro em 31/12/2014</b>	<b>-2.842.099,73</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2015	85.463.097,07
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2015	43.048,09
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2015 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2015 (2)	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2015	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2015</b>	<b>82.664.045,43</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2015	87.732.644,92
<b>= Deficit Financeiro em 31/12/2015</b>	<b>-5.068.599,49</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2014 (processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 910/944, Demonstrativos Contábeis, fls.1106/1109 e relação de cancelamentos de passivos – fls. 1140

O valor do deficit financeiro para o exercício de 2016 apurado no quadro anterior – R\$5.068.599,49 diverge do valor registrado pelo município no balancete – R\$10.941.146,83 (fls. 1123), apontando uma diferença no montante de R\$5.872.547,34.

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

Adicionalmente, entende-se que o valor do *deficit* financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura, no montante de R\$8.099.047,10, já deduzido do *deficit* do exercício anterior (R\$2.842.099,73), deverá ser ressarcido à conta do Fundeb para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta. O valor do *deficit* do exercício anterior está incluso no ressarcimento de R\$5.314.142,77 solicitado nas Contas de 2013, que está sendo objeto de determinação plenária para formalização do respectivo processo de procedimento autônomo.

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

Após o exame dos argumentos de defesa, a CGM entendeu que a **IRREGULARIDADE** está elidida, efetuando novo exame na fl. 1770-v:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2016

Descrição	Valor - R\$
<b>Deficit financeiro em 31/12/2014</b>	<b>-2.842.099,73</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2015	85.463.097,07
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2015	43.048,09
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2015 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2015 (2)	0,00



(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2015	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2015</b>	<b>82.664.045,43</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2015	87.732.644,92
(-) Aporte financeiro do Fundeb ao Meriti-Previ	5.476.859,24
<b>= Deficit Financeiro em 31/12/2015</b>	<b>-10.545.458,73</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2014 (processo TCE-RJ n.º 224.669-3/15), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 910/944, Demonstrativos Contábeis, fls.1106/1109 e relação de cancelamentos de passivos – fls. 1140, razão financeiro às fls. 1384.

Finalizando, a Instrução, à fl. 1281-v, assim se manifesta sobre o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB:

Verifica-se que não foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em desacordo com o previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

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

Oportunamente, observa-se que o cadastro do Conselho do Fundeb consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao *site* daquele órgão (fls. 1208/1209).

Após a apresentação de razões de defesa (Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16), a Instrução apresenta a seguinte análise (fls. 1771/1771-v):

“(…)

**IRREGULARIDADE N.º 05**

Não foi encaminhado o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, em desacordo com o previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

**Razões de Defesa:**

Em sua defesa, o Exmo. Sr. Prefeito Municipal de São João de Meriti, Sr. Sandro Matos Pereira, encaminha o Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, justificando que não foi possível remeter o Parecer à época junto com a documentação atinente à Educação.

**Análise:**

O Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb foi encaminhado às fls. 1443/1444, e concluiu pela emissão de parecer favorável quanto à aplicação dos recursos do Fundeb no exercício de 2015, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

Isto posto, considera-se **sanada a presente irregularidade.**”

Manifesto aderência à manifestação da Instrução, tendo em vista a descaracterização da **IRREGULARIDADE** outrora suscitada.

## 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 à baila, nas fls. 1282/1282-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 voltadas 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, consideradas 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 637/12, 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.

O Corpo Instrutivo, à fl. 1286, apresenta quadro evidenciando as aplicações relacionadas à saúde, reproduzido a seguir:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
-----------	-------------

**RECEITAS**

(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	248.522.719,37
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	2.780.208,50
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>245.742.510,87</b>

**DESPESAS COM SAÚDE**

(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	47.088.346,68
(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>47.088.346,68</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>19,16%</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. 910/944, Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 893/909, Quadro E.1 - 1151, Quadro E.2 – fls. 1152 balancete de fls. 1153, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 1204/1205 e cancelamento de RP – fls. 1164.

**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 09/07/2015 e 09/12/2015. 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.

Como resultado, tem-se, conforme evidenciado no quadro anterior, que o montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2015 pelo Município de SÃO JOÃO DE MERITI foi de **19,16% (R\$ 47.088.346,68)**, *tendo cumprido*, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

Ainda, em relação às aplicações nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2015 pelo Município de SÃO JOÃO DE MERITI o Corpo Instrutivo faz as seguintes observações:

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	152.603.605,55
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	139.716.625,55
<b>Diferença</b>	<b>12.886.980,00</b>

**Fonte:** Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 893/909 e planilha Sigfis de fls. 1231/1241



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

(...)

a) Gastos que não pertencem ao exercício de 2015, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00;

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
03/11/2016	1036	PROC. Nº 15-2376/12 – PARA ATENDER DESPESA DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ANÁLISE CLÍNICA PARA O LABORATÓRIO CENTRAL DO PAM E DOS POSTOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE S.J. DE MERITI, REFERENTE AO MÊS DE JUNHO/2012.	BIOEXATA TECNOLOGIA DIAGNÓSTICA LTDA	122	101	141.451,04
19/03/2015	209	Proc. nº 15-136/2015 – para atender despesa relativa a serviço de telefonia fixa, para a SEMUS, ref. À linha nº 350-4893-0 1 (Contas de OUT/2014, NOV/2014 e DEZ/2014).	TELTEMAR NORTE LESTE S/A	122	101	97.578,32
TOTAL						239.029,36

Fonte: planilha Sigfis de fls. 1231/1241.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 19**

(...)

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

Este fato será considerado junto à **Impropriedade** do item 4.3.2. desta instrução.

(...)

Verifica-se que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde. No entanto, em consulta ao *site* do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, verifica-se que o Relatório Anual de Gestão – RAG de 2015 foi aprovado com Impropriedades (fls.1244).

O Executivo Municipal não comprovou a realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS nos períodos de fevereiro/2015, maio/2015 e

setembro/2015, 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 20**.

As falhas aqui apontadas serão consideradas como **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES** em meu Voto, tendo em vista que o jurisdicionado não logrou êxito em descaracterizá-las por meio de sua peça de defesa (Documento TCE-RJ n.º 24.571-6/16).

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

O artigo 29-A da Constituição Federal impõe limitação de valores repassados as Câmaras Municipais, devendo ser observadas determinadas condições por parte do Poder Executivo, conforme texto abaixo transcrito, já nos termos da Emenda Constitucional n.º 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 da 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. 58/09, o total da despesa do poder legislativo do município de SÃO JOÃO DE MERITI, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderia ultrapassar, em 2015, o percentual de 5% 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 **460.711 habitantes** (fl. 1287-v), conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e consignados no Anexo IX da Decisão Normativa nº 141/2014 – 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. 1286-v/1288-v.

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

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

A apuração do cumprimento do limite percentual de 5% 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 SÃO JOÃO DE MERITI, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, consta dos quadros apresentados à fl. 1288/1288-v, a seguir demonstrado:

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

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2014	VALOR (R\$)
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	24.971.712,44
1112.04.00 - IRRF	5.891.419,06
1112.08.00 - ITBI	1.591.671,53
1113.05.00 - ISS	30.703.524,64
ISS - SIMPLES NACIONAL (SNA)	0,00
1120.00.00 - TAXAS	14.593.900,69
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	16.881.004,19
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) <b>(1)</b>	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	5.682.407,26
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	0,00
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	6.781.041,51
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>107.096.681,32</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	49.077.876,40
1721.01.05 - ITR	0,00
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	267.049,44
1722.01.01 - ICMS	75.005.342,46
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	16.823.464,08
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	2.004.400,46
1722.01.13 - CIDE	35.747,23
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>143.213.880,07</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>250.310.561,39</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>5,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>12.515.528,07</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 710/712)</b>	<b>319.019,57</b>
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2015 ( F + G )</b>	<b>12.834.547,64</b>

Fontes: Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 Consolidado do exercício de 2014 (fls. 753/787) e Anexo 2 da Câmara Municipal (fls. 710/712).

Nota: 1 – Receitas de mercado municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02.

Consubstanciado na tabela anterior ,a Instrução, à fl. 1288-v, assim se manifesta em relação aos repasses financeiro para o Órgão Legislativo:

R\$



Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)	Repasse recebido abaixo do limite C = (A - B)
12.834.547,64	12.516.277,39	318.270,25

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara- fls.722.

Portanto, conforme se evidencia na tabela anterior, foi **respeitado** o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no artigo 29-A da Constituição Federal.

#### 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 (fls. 1288-v):

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2015 montava em R\$12.516.277,39.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, fls. 722, constata-se o repasse em igual montante, tendo sido observado o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III, § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

	R\$	R\$
Orçamento final da câmara		Repasse recebido
12.516.277,39		12.516.277,39

Fonte: Anexo 12 e Balanço Financeiro da Câmara – fls. 719 e 722

#### 6.7 DOS ROYALTIES

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

O Corpo Instrutivo, quanto à utilização dos recursos provenientes dos royalties, evidencia análise com relação às receitas e despesas à conta de tais recursos às fls. 1289-v/1291, por intermédio dos quadros a seguir:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I – Transferência da União</b>			<b>65.592.519,23</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		129.432,26	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>65.463.086,97</b>	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	44.375.760,74		
Royalties pelo excedente da produção	20.527.506,74		
Participação especial		0,00	
Fundo especial do petróleo	559.819,49		
<b>II – Transferência do Estado</b>			<b>14.406.705,49</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV – Subtotal</b>			<b>79.999.224,72</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>			<b>49.441,12</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>			<b>80.048.665,84</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 566/578.

Não foi identificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 910/944, se 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>20.417.782,41</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	20.417.782,41	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>0,00</b>
Investimentos	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
Outras despesas de capital	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>20.417.782,41</b>



Fonte: quadro às fls.1165 e Demonstrativos contábeis 1167/1170.

Como demonstrado no quadro anterior, o município aplicou 100% dos recursos dos *royalties* em despesas correntes. Assim, verifica-se a aplicação exclusiva em despesas de custeio.

Diante do quadro de aplicação dos recursos dos Royalties pelo Município, o Corpo Instrutivo demonstra que os recursos foram aplicados no custeio de despesas correntes.

Registra, ainda, a instrução que a análise da aplicação dos recursos dos royalties por funções de governo evidencia que as despesas foram exclusivamente dispendidas na função Urbanismo.

De acordo, também, com as informações constantes dos autos, a instrução da CGM conclui, à fl. 1290, que o Município **não aplicou** recursos de royalties pela produção (até 5%) em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89 alterada pela Lei Federal nº 10.195/01.

De igual modo ao Corpo Instrutivo, a advertência formulada quanto à utilização consciente dos recursos dos *royalties* do petróleo, 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. 1291-v/1292, 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 Especializada, incluindo também em meu Voto a comunicação sugerida.

## 8 CONCLUSÃO

**CONSIDERANDO** que 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** que o Parecer Prévio do Tribunal de Contas deve refletir a análise técnica das Contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

**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 a aprovação das Contas da Chefe do Poder Executivo do Município de SÃO JOÃO DE MERITI;

**CONSIDERANDO** que os gastos com pessoal ativo e inativo não se encontram de acordo com o limite estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, mesmo com a duplicação do prazo de enquadramento propiciado pelo disposto no artigo 66 do mesmo diploma legal;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público Especial, em parecer exarado pelo ilustre Procurador Horacio Machado Medeiros, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

**CONSIDERANDO** que foi publicada Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 03.11.2016, página 02 da Parte I-B, sendo indicada a data da sessão de julgamento das presentes contas no dia 22.11.2016, tendo sido aberto prazo para apresentação de razões de defesa até 17/11/2016, tendo o jurisdicionado feito uso de seu direito;

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

Posiciono-me parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e o 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 SÃO JOÃO DE MERITI, Senhor Sandro Matos Pereira, referentes ao exercício de 2015, com a IRREGULARIDADE,**

**IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÃO, a seguir descritas:**

**IRREGULARIDADE**

O Poder Executivo desrespeitou o limite de despesas com pessoal no 2º quadrimestre de 2014, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, encerrando o exercício com estas despesas acima do limite e descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, e, ainda, a alínea “b” do inciso III do artigo 20, todos da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**DETERMINAÇÃO 01**

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.

**IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES**

**IMPROPRIEDADE N.º 01**

O valor do orçamento final apurado (R\$630.524.587,85), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$638.685.651,90).

**DETERMINAÇÃO N.º 02**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 02**



A receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$513.032.296,67) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$488.248.752,50).

### **DETERMINAÇÃO N.º 03**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 03**

A despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$561.436.962,69) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$569.364.635,40).

### **DETERMINAÇÃO N.º 04**

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 04**

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

### **DETERMINAÇÃO N.º 05**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 05**

O Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro e o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes não foram encaminhados junto ao Balanço Patrimonial.

**DETERMINAÇÃO N.º 06**

Observar a correta elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, sobretudo quanto ao Balanço Patrimonial, para que o mesmo contenha o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro e o Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, conforme dispõe a Portaria STN nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 700/14.

**IMPROPRIEDADE N.º 06**

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um deficit da ordem de R\$58.544.146,65, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**DETERMINAÇÃO N.º 07**

Observar o equilíbrio financeiro nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**IMPROPRIEDADE N.º 07**

Divergência de R\$ 6.930,00 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado.

**DETERMINAÇÃO N.º 08**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 08**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um deficit previdenciário de R\$21.491.404,20, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98.

**DETERMINAÇÃO N.º 09**



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 09**

A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$468.745.334,39) não confere com o montante consignado no Anexo 3 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária 6º Bimestre de 2015 (R\$445.196.515,86).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

Observar a compatibilidade entre a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis e o Anexo 3 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 10**

O saldo zerado da dívida consolidada constante do Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2015 diverge do saldo constante no Anexo 16 da Lei n.º 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado) – R\$74.637.439,16.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 11**

Observar a compatibilidade entre os registros da dívida consolidada 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**

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

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	141.647.746,64
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	136.063.635,72
<b>Diferença</b>	<b>5.584.110,92</b>

#### **DETERMINAÇÃO N.º 12**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 12**

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, uma vez que se referem a gastos na subfunção função 13 – cultura:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
17/04/2015	130	PARA ATENDER DESPESA RELATIVA A CONTRAPARTIDA DO MUNICÍPIO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS NA PROMOÇÃO E REALIZAÇÃO DE EVENTOS CULTURAIS PARA A REALIZAÇÃO DO PROJETO “FESTIVAL DE TALENTOS MUSICAIS” CONFORME CONVÊNIO SICO.	EMPRESA RENATO MORGADO PRODUÇÕES LTDA - EPP	122	RECURSOS PRÓPRIOS	125.000,00
<b>TOTAL</b>						125.000,00

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

Observar a correta classificação das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96.

**IMPROPRIEDADE N.º 13**

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2015, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
-----------------	----------------	-----------	--------	-----------	------------------	-------------



23/09/2015	606	PARA ATENDER DESPESA RELATIVA AOS PAGAMENTOS DO IPREV-CA (INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE CASIMIRO DE ABREU), REFERENTES AOS EXERCÍCIOS 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 E 2015.	IPREV-CA (INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DE CASIMIRO DE ABREU)	122	RECURSOS PRÓPRIOS	56.695,31
<b>TOTAL</b>						56.695,31

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00.

**IMPROPRIEDADE N.º 14**

Divergência de R\$9.968.388,57 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$248.522.719,37) 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 2015 (R\$ 238.554.330,80).

**DETERMINAÇÃO N.º 15**

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 15**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 16**

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 16**

A receita do Fundeb registrada pela contabilidade do município não guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme demonstrado a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Transferências recebidas contabilizadas pelo município	85.463.097,07
(B) Valor informado pela STN	81.519.641,04
<b>(C) Diferença (A-B)</b>	<b>3.943.456,03</b>

**DETERMINAÇÃO N.º 17**

Observar o correto registro das receitas municipais, especialmente as referentes ao Fundeb, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

**IMPROPRIEDADE N.º 17**

Diferença de R\$96.563,76 entre o saldo final da movimentação de recursos do Fundeb apurado na presente prestação de contas e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil superior ao saldo apurado.

**DETERMINAÇÃO N.º 18**

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07.

**IMPROPRIEDADE N.º 18**

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	152.603.605,55
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	139.716.625,55
<b>Diferença</b>	<b>12.886.980,00</b>



### **DETERMINAÇÃO N.º 19**

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 19**

As despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2015, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
03/11/2016	1036	PROC. Nº 15-2376/12 – PARA ATENDER DESPESA DE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ANÁLISE CLÍNICA PARA O LABORATÓRIO CENTRAL DO PAM E DOS POSTOS DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE S.J. DE MERITI, REFERENTE AO MÊS DE JUNHO/2012.	BIOEXATA TECNOLOGIA DIAGNÓSTICA LTDA	122	101	141.451,04
19/03/2015	209	Proc. nº 15-136/2015 – para atender despesa relativa a serviço de telefonia fixa, para a SEMUS, ref. À linha nº 350-4893-0 1 (Contas de OUT/2014, NOV/2014 e DEZ/2014).	TELTEMAR NORTE LESTE S/A	122	101	97.578,32
<b>TOTAL</b>						239.029,36

### **DETERMINAÇÃO N.º 20**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 20**

Quanto à não comprovação da realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS nos períodos de fevereiro/2015, maio/2015 e setembro/2015, 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 21**

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.

### **RECOMENDAÇÃO**

#### **RECOMENDAÇÃO N.º 01**

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 São João de Meriti, 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, 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;**



**III – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. Sandro Matos Pereira, atual prefeito Municipal de São João de Meriti, para que seja alertado:

– quanto ao deficit financeiro de R\$58.544.146,65 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 alteração da metodologia para a análise do cumprimento do limite mínimo constitucional de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2018, encaminhada a esta Corte no exercício de 2019, a qual deixará de considerar em seu cômputo as despesas com pagamento de proventos aos inativos;

**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 governo;

**V – Pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento no exercício de 2015, pelo município de São João de Meriti, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, atingindo 54,12% da receita corrente líquida – RCL.

**VI – Por DETERMINAÇÃO** a Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios – CGM, para que instaure procedimento autônomo de apuração, por meio de processo apartado, com vistas ao ressarcimento, no valor de R\$5.314.142,77 à conta do FUNDEB, tendo em vista o não

---

cumprimento da determinação desta Corte efetuada na prestação de contas de governo do município de São João de Meriti relativa ao exercício de 2013 – processo TCE-RJ n.º 213.390-3/14;

VII – Por DETERMINAÇÃO à SUM para que, com base no processo “cópia dos documentos” desta Prestação de Contas (Documentos TCE-RJ n.º 18.917-0/16, TCE-RJ n.º 18.915-2/16, TCE-RJ n.º 18.911-6/16 e TCE-RJ n.º 13.588-0/16), que subsidiará a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal de SÃO JOÃO DE MERITI, 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.

GC-3,

de

de 2016.

**JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO**  
**CONSELHEIRO-RELATOR**

---

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO  
MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DE MERITI – PODER EXECUTIVO**

**PROCESSO Nº 808.494-0/16**

**EXERCÍCIO DE 2015**

**PREFEITO: EXMO SENHOR SANDRO MATOS PEREIRA**

**PARECER PRÉVIO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, 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 SÃO JOÃO DE MERITI, de responsabilidade do Senhor Sandro Matos Pereira, relativas ao exercício de 2015, 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, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

**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 SÃO JOÃO DE MERITI;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público Especial, em parecer exarado pelo ilustre Procurador-Geral Horacio Machado Medeiros, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

**CONSIDERANDO** que foi publicada Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 03.11.2016, página 02 da Parte I-B, sendo indicada a data da sessão de julgamento das presentes contas no dia 22.11.2016, tendo sido aberto prazo para apresentação de razões de defesa até 17/11/2016;

**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 **SÃO JOÃO DE MERITI**, referentes ao exercício de 2015, de responsabilidade do Senhor Sandro Matos Pereira, com a **IRREGULARIDADE, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÃO** e, ainda, **COMUNICAÇÕES, EXPEDIÇÕES DE OFÍCIO e DETERMINAÇÕES** constantes no Voto.

SALA DAS SESSÕES, de de 2016.

**CONSELHEIRO JONAS LOPES DE CARVALHO JÚNIOR**  
**PRESIDENTE**

**JOSÉ MAURÍCIO DE LIMA NOLASCO**  
**CONSELHEIRO-RELATOR**

**REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO**