

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

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 205.856-5/17
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE BELFORD ROXO
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2016
PREFEITO: ADENILDO BRAULINO DOS SANTOS

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELFORD ROXO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DAS SEGUINTE IRREGULARIDADES: CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR DE DESPESAS LIQUIDADAS NO TOTAL DE R\$ 2.944.499,80. DÉFICIT FINANCEIRO DE R\$ 115.113.085,09 AO FINAL DO EXERCÍCIO. INSUFICIÊNCIA DE CAIXA NO MONTANTE DE R\$ 115.113.085,09 AO FINAL DO EXERCÍCIO. VIOLAÇÃO DO LIMITE DE DESPESAS COM PESSOAL DESDE O 1º QUADRIMESTRE DE 2015. GASTOS COM RECURSOS DO FUNDEB, NO MONTANTE DE R\$ 2.001.810,00, EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. UTILIZAÇÃO DE APENAS 84,77% DOS RECURSOS DO FUNDEB DISPONÍVEIS EM 2016. DIFERENÇA DE R\$6.645.102,24 ENTRE O SALDO DA MOVIMENTAÇÃO DO FUNDEB APURADO NA INSTRUÇÃO E O CONTABILIZADO PELO MUNICÍPIO. DIVERGÊNCIA DE R\$ 19.064.036,23 ENTRE O DÉFICIT FINANCEIRO APURADO NA INSTRUÇÃO E O CONTABILIZADO PELO MUNICÍPIO. REPASSE DE R\$ 1.186.446,67 À CÂMARA MUNICIPAL ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL. NÃO OBSERVÂNCIA, NA GESTÃO DO RPPS, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. NÃO CUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO DE 15% DE APLICAÇÃO DE RECEITAS DE IMPOSTOS NA SAÚDE, SEGUNDO METODOLOGIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL. SUGESTÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. PUBLICAÇÃO DE PAUTA ESPECIAL. NÃO APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL EM FACE DAS IRREGULARIDADES APURADAS, COM IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CIÊNCIA. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO À SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL - STN, PARA CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Belford Roxo, referente ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Senhor Adenildo Braulino dos Santos – Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em 12/04/17, os autos em tela deram entrada neste Tribunal (fl. 02), encaminhados pelo prefeito municipal. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva, conforme prazo fixado no artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, uma vez que a lei orgânica não dispõe de forma diversa, e visto que a sessão legislativa de 2016 foi inaugurada em 16/02/2017, conforme evidenciado à fl. 38.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ n° 206.887-1/17), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão em destaque foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob os n°s TCE-RJ 14.983-3/17 e TCE-RJ 17.062-6/17.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, procedeu a uma análise detalhada e minuciosa de toda a documentação encaminhada, em relatório de fls. 1230 a 1281. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Belford Roxo, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações, elencadas às fls. 1284 a 1288-verso.

Irregularidades:

- 1) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$ 115.113.085,09, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- 2) o Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 1º quadrimestre de 2015, não sendo reconduzidas ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, o que descumpra a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o

exercício de 2016 com essas despesas acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da citada Lei;

- 3) gastos com verba do FUNDEB, no montante de R\$ 2.001.810,00, em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96 c/c a Lei n.º 11.494/07;
- 4) utilização de 84,77% dos recursos recebidos do FUNDEB em 2016, restando a empenhar 15,23%, 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;
- 5) foi apurada uma diferença de R\$ 6.645.102,24 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;
- 6) o déficit financeiro do exercício de 2016 apurado na presente prestação de contas (R\$ 11.472.599,05) é inferior ao registrado pelo município no respectivo balancete ajustado do FUNDEB (R\$ 30.536.635,28), revelando a saída de recursos da conta do FUNDEB, no montante de R\$ 19.064.036,23, 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;
- 7) o repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$ 15.187.761,20, desrespeitou o limite máximo de repasse (R\$ 14.001.314,53) previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988;
- 8) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 115.113.085,09.

Há também sugestão de duas comunicações:

- 1) ao responsável pelo controle interno municipal, para que tome ciência da decisão do Tribunal e atue de forma a cumprir sua missão institucional, pronunciando-se de forma conclusiva nas próximas contas da espécie;
- 2) ao atual Prefeito Municipal, alertando:
 - a) quanto ao déficit financeiro de R\$115.113.085,09 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
 - b) quanto à alteração da metodologia para análise do cumprimento ou não do limite mínimo constitucional de gastos com educação, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019 (encaminhada a esta Corte no exercício de 2020): o Tribunal passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesas não liquidadas), até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescidas do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;
 - c) quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;
 - d) para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 32.943.408,41, à conta do FUNDEB, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21. O montante do ressarcimento é formado pelas seguintes parcelas:

- valor (residual) de R\$ 404.963,13, resultante de determinação efetuada por esta Corte na prestação de contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ n° 215.909-8/16) não efetivada integralmente no exercício de 2016;
- valor de R\$ 2.001.810,00 utilizado em desacordo com os preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23;
- valor R\$ 30.536.635,28, referente ao déficit financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura registrado no balancete ajustado encaminhado pelo município neste relatório.

Por derradeiro, a instrução sugeriu a expedição de ofício ao Ministério Público, para ciência da decisão desta Corte e expedição de ofício à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para ciência do descumprimento, por parte do Poder Executivo do município de Belford Roxo, do limite máximo de despesas com pessoal, desde o 1º quadrimestre de 2015, atingindo ao final do exercício de 2016 67,26% da receita corrente líquida - RCL.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita - SSR, em reexame à fl. 1290-verso, concorda com a proposição manifestada pela CGM.

Tal posicionamento expresso pela SSR foi acolhido pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (fl. 1290-verso).

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sólido e bem elaborado parecer, embora concluindo igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Belford Roxo, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, divergindo, com as devidas vênias, pela introdução de acréscimos e modificações, bem como supressões à instrução (fls.1292 a 1332).

De início, deve ser destacado que muito embora tenha se posicionado no mesmo sentido da instrução quanto às oito irregularidades apontadas no relatório da CGM, o Órgão Ministerial manifestou-se pela inclusão de mais três irregularidades, a saber:

- 1) o município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 2.944.499,80, após a liquidação da despesa e a assunção

da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

- 2) o Governo do Município de Belford Roxo não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, consoante prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em ações e serviços públicos de saúde, ao destinar para este fim o percentual de 12,78%, conforme apurado no item 4.3.3 deste parecer;
- 3) não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00.

O *Parquet* também apontou a seguinte impropriedade (e correspondente determinação), que não estava contida no conjunto daquelas que foram sugeridas pelo corpo instrutivo e acatadas pelo Órgão Ministerial (fl.1347):

IMPROPRIEDADE N.º 19

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

DETERMINAÇÃO N.º 31

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

Uma determinação à SGE, que não estava no relatório do corpo técnico, também foi proposta pelo Ministério Público (fl.1351/1352):

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

- a) Aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência social e apurar sua repercussão nas referidas contas;
- b) Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Belford Roxo com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de

medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;

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

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

Adicionalmente, nessa mesma comunicação ao atual Prefeito, o Órgão Ministerial apresentou as seguintes proposições ao responsável (fl.1350/1351):

III.5 – para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;

III. 6 – para divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

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

Ressalte-se que a data de julgamento das referidas contas (28/11/17) foi publicada em pauta especial no Diário Oficial do Estado de 09/11/17. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até 23/11/17.

Não obstante a publicação da pauta especial, o responsável pelas contas não compareceu a esta Corte para ter vista do processo nem apresentou quaisquer razões de defesa para as irregularidades que foram apontadas nos autos.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Belford Roxo, exercício de 2016, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises de fls. 1230 a 1280-verso e de fls. 1292 a 1332, efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

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

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei

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

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

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

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

Complementar estadual n° 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado**⁵ e **dos Prefeitos dos municípios**⁶ submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

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

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

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

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

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

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento - ou não - de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e máximos e atendimento de metas pré-definidas, sempre a partir da contabilidade, fonte primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

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

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

Enquanto na apreciação das contas de governo o Tribunal de Contas analisará os macroefeitos da gestão pública; no juízo das contas de gestão, será examinado, separadamente, cada ato administrativo que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às

aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

1 - GESTÃO PÚBLICA

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

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Belford Roxo - LOA para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei Municipal n° 1.533, de 07 de janeiro de 2016, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 691.800.977,00.

1.1.1- Retificações orçamentárias

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

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	221.701.680,00
		Excesso - Outros	0,00
		<i>Superavit</i>	2.326.300,61
		Convênios	
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações por anulação			221.701.680,00
(B) Créditos não considerados para anulação (exceção prevista na LOA)			17.100.000,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite por anulação (A-B)			204.601.680,00
(D) Limite autorizado na LOA para anulação			207.540.293,10
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite por anulação			0,00

Fonte: LOA - fls.51/52; relação de decretos apresentada pelo município e publicações - fls.848 e 61/133.

O corpo técnico informou que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de crédito, conforme parágrafo único do artigo 8 da LOA, *in verbis*:

Art. 8º (...)

Parágrafo único - O limite autorizado na letra "a" do presente artigo não será onerado quando o crédito se destinar a suprir a insuficiência de dotações de pessoal e encargos sociais, inativos e pensionistas, dívida pública municipal, débitos constantes de precatórios judiciais, despesas de exercícios anteriores e despesas à conta de receitas vinculadas, para atendimento deste Parágrafo Único o limite será de 30% (Trinta por cento) do total das despesas fixada.

Dessa forma, os decretos considerados como exceção, suficientes para o cumprimento do limite estabelecido na LOA, foram os seguintes:

Decreto n.º	Fls.	Exceções previstas na LOA - Valor (R\$)	Fundamentação legal na LOA
4.010	61	6.680.000,00	Art. 8º, parágrafo único (pessoal e encargos sociais)
4.067	90	10.420.000,00	Art. 8º, parágrafo único (pessoal e encargos sociais)
Total (R\$)		17.100.000,00	

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações - fls.848 e 61/133.

Conforme declaração de fl.59, verificou-se que não foram abertos créditos adicionais com base em autorizações estabelecidas por leis específicas.

Quanto à análise da real existência das fontes de recursos que suportaram os créditos adicionais abertos, ponderou o corpo instrutivo (fls. 740-verso):

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

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

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

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

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	551.070.790,66
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	551.070.790,66
IV - Despesas empenhadas	622.670.700,51
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	622.670.700,51
VII - Resultado alcançado (III-VI)	-71.599.909,85

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.895/906, Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 408/409; Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 908/927, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 411/412 e Balanço financeiro do RPPS, fls.1037.

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

Considerando apenas as receitas orçamentárias arrecadadas (R\$ 551,1 milhões), uma vez que não houve superávit financeiro no ano anterior (fonte de recurso para abertura de crédito adicional) e subtraindo desse resultado as despesas empenhadas (R\$ 622,7 milhões) – considerando que não houve aporte financeiro (extraorçamentário) consignado ao instituto de previdência municipal – chegou-se a um resultado negativo de R\$ 71,6 milhões.

Assim, não tendo sido preservado o equilíbrio orçamentário, a instrução considerou que as alterações orçamentárias necessitam ser analisadas segundo a fonte de recurso que as custeou, conforme apresentado a seguir (fls. 1238 a 1238-verso):

5.1) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO

Verifica-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$2.326.300,61, tendo como fonte de recursos o *superavit* financeiro do exercício anterior. A análise efetuada no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16, excluindo-se os valores referentes ao RPPS, comprova a inexistência do *superavit* financeiro utilizado para a abertura dos créditos adicionais, não observando, a princípio, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Decreto n.º	Fls.	Valor - R\$
4.021	64	1.069.655,14
4.057	85/86	1.256.645,47
(A) Total de créditos abertos		2.326.300,61
(B) Deficit financeiro existente em 2015		(52.157.941,25)

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls.848 e 61/133.

Contudo, observa-se que os decretos de abertura de créditos adicionais no montante de R\$2.326.300,61 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: FUNDO DA PROCURADORIA GERAL DO MUNICÍPIO

Fonte utilizada	Decreto n.º	Fls.	Valor - R\$
10 - diretamente arrecadada	4.021	64	1.069.655,14
Resultado financeiro apurado na fonte (fls. 64)			1.069.655,14

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações - fls.848 e 61/133.

UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL

Fonte utilizada	Decreto n.º	Fls.	Valor - R\$
17 - FNAS	4.057	85/86	1.256.645,47
Resultado financeiro apurado na fonte (fls. 86)			1.256.645,47

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações - fls.848 e 61/133.

5.2) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

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. 848, não houve abertura de créditos pela fonte convênios.

5.2.2) EXCESSO - OUTROS

Verifica-se que não houve abertura de créditos pela fonte Excessos - Outros, conforme relação de fls. 848.

Concluindo, a Constituição Federal determina, no inciso V do artigo 167, que os créditos suplementares e especiais carecem de prévia autorização legislativa e da indicação dos recursos correspondentes. Assim:

- 1) quanto à autorização legislativa, verifica-se o atendimento do preceito constitucional;
- 2) quanto às fontes de recursos, verifica-se o atendimento do preceito constitucional.

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	691.800.977,00
(B) Alterações:	224.027.980,61
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	224.027.980,61
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	221.701.680,00
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	694.127.277,61
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	694.127.277,61
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016	692.685.661,80
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	1.441.615,81

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 908/927, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 202.787-7/17.

O corpo técnico destacou que o valor do orçamento final apurado não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016. Este fato ensejou a **Impropriedade e Determinação n.º 1**.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2016, os seguintes resultados:

a) Resultado orçamentário

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	577.997.401,48	26.926.610,82	551.070.790,66
Despesas Realizadas	655.168.530,48	32.497.829,97	622.670.700,51
Superavit/Deficit Orçamentário	-77.171.129,00	-5.571.219,15	-71.599.909,85

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 908/927 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 1034/1035.

b) Resultado da arrecadação

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	594.553.892,00	594.553.892,00	566.722.374,67	-27.831.517,33	-4,68%
Receitas de capital	70.994.954,00	70.994.954,00	6.811.954,41	-64.182.999,59	-90,41%
Receita intraorçamentária	26.252.131,00	26.252.131,00	4.463.072,40	-21.789.058,60	-83,00%
Total	691.800.977,00	691.800.977,00	577.997.401,48	-113.803.575,52	-16,45%

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 51/52 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906.

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

O Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma receita arrecadada de R\$ 576.523.859,20, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis. Este fato levou o corpo instrutivo a consignar a **Impropriedade e Determinação n.º 2**.

Acerca desse tópico sobre a arrecadação municipal, a instrução teceu as seguintes considerações (fl.1240):

O município arrecadou somente 83,55% das receitas inicialmente previstas na Lei Orçamentária, conforme quadro a seguir:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016			
Natureza	Previsão Inicial	Arrecadação	Variação
	R\$	R\$	%
Receita Total	691.800.977,00	577.997.401,48	83,55%

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 51/52 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906.

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

Entretanto, importa registrar que **se identifica uma frustração de receita significativa (Transferência corrente -Transf. de conv. União - R\$20.900.360,00 (fls. 901) e Transferência de Capital - Transf. de conv. da União - R\$65.454.944,08 (fls. 904), totalizando R\$86.355.304,08) que impactou no planejamento da LOA. (GRIFEI)**

As demais variáveis que podem impactar na previsão da receita não serão analisadas, pois, conforme identificado, a insuficiência de arrecadação apresentada foi gerada através do fato específico já mencionado.

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

O Ministério Público de Contas apresentou sua manifestação, nos seguintes termos (fls.1295/1296):

Registra o Relatório Técnico, à fl. 1241-v, que a municipalidade informou que “*adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 826/838*”.

Verifica-se que o documento, acima mencionado, informa, em síntese, que no exercício de 2016 foram adotadas as seguintes medidas:

- O município conta desde 2006 com o sistema eletrônico de gestão do ISS;
- A Secretaria de Fazenda vem realizando o recadastramento imobiliário do IPTU com utilização do Programa de Georeferenciamento;
- Quanto ao ITBI, foi designado mais um auditor fiscal para atuar exclusivamente na apuração de valor de mercado imobiliário, com visita nos locais requeridos à emissão da guia;
- Continua em vigor contrato com empresa especializada em serviços destinados à inteligência administrativa com o intuito de melhor eficácia agilidade e gestão dos créditos inscritos em dívida ativa.

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

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

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

Na conclusão deste Parecer Ministerial, tal fato será incluído como **Impropriedade e Determinação**, assim como haverá **Determinação** à Secretaria de Controle Externo - SGE para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Belford Roxo para fazer diagnóstico da sua gestão tributária e determinar ações, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

c) **Economia orçamentária**

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (R\$) (B-C)
Total das despesas	691.800.977,00	694.127.277,61	655.168.530,48	634.260.570,04	529.101.612,07	94,39%	38.958.747,13

Fonte: Dotação inicial: LOA, fls. 51/52 , Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 908/927 e Balanço Orçamentário, fls. 259/260.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

Assim, destacou a instrução, à fl.1242-verso:

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma despesa empenhada de R\$ 653.790.751,70, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

1.2 - **Gestão Financeira**

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

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

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

Feitas essas considerações, o corpo instrutivo assinalou que foram realizados ajustes no passivo financeiro, nos seguintes termos (fls.1246/1246-verso):

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$2.944.499,80 conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 259/260, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

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

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

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	133.683.980,28	63.996.876,79	12.232,50	0,00	69.674.870,99
Passivo financeiro	196.007.660,18	11.219.704,10	0,00	0,00	184.787.956,08
Deficit Financeiro	-62.323.679,90	52.777.172,69	12.232,50	0,00	-115.113.085,09

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 941/943, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 1039/1040 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1031/1032 e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS - fls. 1180/1183.

Nota 1: Devido a inconsistência no quadro dos ativos e passivos, foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$133.683.980,28).

Nota 2:

Ajuste do Passivo Financeiro:	
Passivo Financeiro (fls.941)	- R\$ 193.063.160,38
(+) Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (fls.260)	- R\$ 2.944.499,80
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado	- R\$ 196.007.660,18

Nota 3: Não foram considerados os valores vinculados a **convênios** em razão das falhas verificadas nas planilhas extraídas do SIGFIS - Deliberação 248/08 relacionadas a recursos do FNAS, FEAS e PNAE incluídos indevidamente como Convênios, o que demonstra a inconsistência desses dados.

Acerca do déficit financeiro apurado, foi a seguinte a conclusão da instrução (fls.1246-verso/1247):

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

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fls. 943), verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 941).

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

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

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

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

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

Às fls.1299/1301, o Ministério Público de Contas aduziu sua manifestação sobre a gestão financeira municipal, identificando a ocorrência de mais uma irregularidade nas contas sob exame:

Conforme explicado nas notas de rodapé do quadro acima reproduzido, o d. Corpo Instrutivo, para a correta apuração do resultado financeiro, realizou ajustes, haja vistas as inconsistências das informações constantes nos demonstrativos contábeis, bem como a prática de procedimentos irregulares na execução da despesa orçamentária.

Importa destacar que, na apuração do Resultado Financeiro, o d. Corpo Técnico adicionou, ao montante do Passivo Financeiro consolidado, o valor de R\$2.944.499,80 referente aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício, sem justificativa neste processo, conforme consta na Nota acima reproduzida.

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

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

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

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

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

O fato configura **IRREGULARIDADE** apta a ensejar a rejeição das contas.

Com efeito, tal procedimento será incluindo na conclusão deste Parecer Ministerial como **Irregularidade e Determinação** e, em razão disso, será excluída as correspondentes impropriedade e determinação propostas na instrução.

Quanto à questão dos cancelamentos de restos a pagar processados, acompanharei o parecer do Órgão Ministerial e farei constar de meu voto como irregularidade a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

No que diz respeito à irregularidade decorrente do déficit financeiro, posiciono-me em conformidade com a sugestão do corpo técnico e o parecer do Órgão Ministerial.

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

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
-44.941.461,22	-33.156.049,22	-35.196.715,09	-52.157.941,25	-115.113.085,09

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16 e quadro anterior.

1.3 - Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 - Resultado e Saldo Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

Ao examinar o balanço patrimonial consolidado do município, o corpo instrutivo identificou a seguinte inconsistência em relação aos saldos registrados no demonstrativo, a qual ensejou a **Impropriedade e Determinação de nº 9** (fl. 1248):

O valor da conta resultados acumulados, do grupo patrimônio líquido, apontado no Balanço Patrimonial (valor negativo de R\$287.272.957,04), não está discriminado de forma analítica, deixando de evidenciar efetivamente o resultado do exercício, de exercícios anteriores e de ajustes de exercícios anteriores.

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

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	612.773.511,96
Variações patrimoniais diminutivas	678.774.336,14
Resultado patrimonial de 2016 - Deficit	-66.000.824,18

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 269/270).

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

Descrição	Valor - R\$
Passivo a descoberto (saldo do balanço patrimonial de 2015)	-123.109.994,39
Resultado patrimonial de 2016 - Deficit	-66.000.824,18
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
Passivo a descoberto - exercício de 2016	-189.110.818,57
Passivo a descoberto registrado no balanço - exercício de 2016	-287.272.957,04
Diferença	98.162.138,47

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 941/943).

Em face da diferença acima apurada, a instrução fez consignar a **Impropriedade e Determinação n.º 10**.

1.3.2 - Dívida Ativa

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

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Saldo atual - 2016 (B) R\$	Varição % C = B/A
875.835.071,39	871.946.004,61	-0,44%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16 e Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 941/943.

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Valor arrecadado em 2016 (B) R\$	EM % C = B/A
875.835.071,39	6.326.465,22	0,72%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 826/838.

1.4 - Aspectos Relevantes

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

1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta anexado às fls. 08 a 36 e às fls.1167/1173. Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.1288-verso).

O Ministério Público de Contas, às fls.1331/1332, aduziu sua manifestação acerca do sistema de controle interno municipal, da qual extraio a seguinte passagem:

Deve ser observado que o Corpo Técnico reservou o tópico 08 do Relatório (fls. 1280 a 1280-v) para tratar do RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, onde fez a abordagem do arcabouço jurídico que define a missão constitucional e legal deste Órgão.

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

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

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

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

No caso desta Prestação de Contas do Governo referentes ao ano de 2016, o Relatório do Órgão Central de Controle Interno, elaborado pelos Senhores Jorge Cezar Couto de Oliveira e Zuleide Barbosa de Bastos Severino, **NÃO** apresenta em sua conclusão opinião quanto às contas apresentadas (fl. 36).

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

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

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

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

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

1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

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

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	26.902.113,20
Despesas previdenciárias	32.800.247,20
Deficit	-5.898.134,00

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 - Proc. TCE n.º 202.787-7/17.

Cumpre, ainda, destacar o seguinte comentário da instrução (fl. 1249):

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

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

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

O *Parquet*, em sua análise sobre o tópico (fls.1323/1326), manifestou entendimento divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir:

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

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

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

Além do mais, constatada irregularidade do RPPS pelo Ministério da Previdência Social, a quem compete à orientação, supervisão e o acompanhamento do regime próprio previdenciário, nos termos do artigo 9º, inciso I da Lei Federal nº 9.717/98, o município como um todo é penalizado, de conformidade com o disposto no art. 7º da mesma Lei:

Art.7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

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

III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais;

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei n 9.796, de 5 de maio de 1999.(Lei Federal n° 9.717/98 com redação dada pela Medida Provisória n° 2.187-13, de 2001).

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



O Decreto Federal n° 3.788/01 instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária e estabeleceu que o seu fornecimento é de responsabilidade do Ministério da Previdência Social. A emissão do mencionado certificado foi disciplinada pela Portaria MPS n° 204/08 e tem por objetivo atestar o cumprimento, pelos entes federativos, dos critérios e exigências estabelecidos na legislação, assim como dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específica do MPS.

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

De acordo com o sítio eletrônico *www.previdencia.gov.br*, a última emissão do **Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP**, de responsabilidade da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS, para o Regime de Previdência do município de Belford Roxo, ocorreu em 27.09.2011 com validade até 25.03.2012, ou seja, o certificado emitido encontra-se vencido há mais de 5 anos.

CRPs emitidos para: Belford Roxo

Regime: Próprio

Emissão	Validade	Cancelamento	Observação	Decisão Judicial	Visualizar
27/09/2011 10:37:20	25/03/2012			Não	
31/01/2011 09:24:31	30/07/2011			Não	
22/07/2010 15:00:18	18/01/2011			Não	

O déficit financeiro, anteriormente demonstrado, aliado ao fato de o Ministério da Previdência Social não ter emitido, desde 2012, o CRP, traçam um cenário da gestão temerária que vem sendo empreendida na previdência do município de Belford Roxo com violações da legislação e demais normas regulamentadoras. **Tal conduta depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a solvência do regime.**

Assim, na conclusão deste parecer será proposta ao Plenário desta Corte a declaração da situação irregular do RPPS perante o MPS **como item de**

IRREGULARIDADE e Determinação.

Anote-se, que em decorrência da abordagem da situação da previdência como Irregularidade, será excluída as correspondentes Improriedade e Determinação propostas no Relatório Técnico, relativamente ao déficit financeiro previdenciário.

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

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

Assim, na conclusão deste parecer proporei ao Plenário desta Corte que seja efetuada Determinação ao d. Corpo Instrutivo com vistas à adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas, ressaltando que esta verificação já é feita nas contas de governo do Estado.

Em face dos problemas identificados no RPPS municipal (déficit de R\$ 5.898.134,00 no regime previdenciário e certificado de regularidade previdenciária vencido há mais de 5 anos), acompanharei o parecer do Órgão Ministerial e farei constar de meu voto irregularidade a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

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

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
(A) Receitas Correntes	604.709.878,86
Receita Tributária	68.125.223,45
Receita de Contribuições	31.037.665,13
Receita Patrimonial	14.043.706,50
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	419,74
Transferências Correntes	483.479.153,27
Outras Receitas Correntes	8.023.710,77
(B) Deduções	48.442.212,55
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	10.454.708,36
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	37.987.504,19
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	556.267.666,31
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	554.771.913,60
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	1.495.752,71

Fonte: Anexos 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906.

O corpo técnico ponderou, entretanto, que, como a divergência não é expressiva a ponto de mudar significativamente os índices a serem apurados, foram adotados, no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal, os valores registrados nos relatórios de gestão fiscal - RGF. De todo modo, fez consignar ao tópico a **Ressalva e Determinação n° 12**.

2.1 - Dívida Pública

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

2.1.1 - Dívida Consolidada

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

Especificação	2015	2016		
	3º Quadrimestre/15	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	125.611.304,40	125.036.889,00	133.447.613,20	128.121.692,40
Valor da dívida consolidada líquida	82.723.409,70	113.976.638,10	114.239.426,10	90.110.777,40
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	15,29%	20,78%	20,75%	16,24%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16, e processo TCE-RJ n.º 202.802-3/17 - RGF - 3º quadrimestres de 2016.

2.1.2 - Operações de crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo (fl.1251) verificou não terem sido contratadas operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2016.

2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Belford Roxo foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 3967-verso, conforme tabela a seguir:

Descrição	2015				2016					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%
Poder Executivo	54,11	60,26	309.823.458,60	57,26	379.661.512,30	69,20	376.870.257,60	68,46	373.121.870,00	67,26

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n. o 207.160-6/16 e processos TCE-RJ n. os 806.279-4/16, 115.481.713,90 e 202.805-5/17- RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Acerca da trajetória dos percentuais de gastos com pessoal no exercício de 2016, a instrução fez as seguintes observações (fl.1252):

Conforme se pode constatar, o Poder Executivo *ultrapassou o limite de 54% no 1º quadrimestre de 2015, ficando, em princípio, obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes*, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros, ou seja, até o 3º quadrimestre/15, e o restante até o 2º quadrimestre de 2016, o que, no entanto, **não ocorreu**, encerrando o exercício de 2016 com as despesas com pessoal acima do limite estabelecido na alínea "b", inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Tal fato será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 2.** ao final deste relatório.

O Ministério Público Especial, às fls.1302/1303, também teceu comentários sobre a extrapolação das despesas com pessoal no exercício de 2016:

Como se vê no quadro acima, o Poder Executivo não só deixou de reconduzir a despesa com pessoal ao limite estabelecido na LRF, como ampliou o percentual, no decorrer do exercício financeiro de 2016, da extrapolação em relação à RCL.

O *caput* do art. 23 da LRF estabelece que o gestor público, entre outras medidas para a redução da despesa com pessoal, deve adotar as providências previstas nos [§§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição](#), transcritas a seguir:

§ 3º - Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º - Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Estamos diante de uma grave irregularidade pelo descumprimento da LRF e da CRFB/88, inclusive com prejuízo do atendimento à população local, tendo em vista a restrição do recebimento de recursos financeiros (transferências voluntárias) do Estado e da União. **Não cabe, assim, outro encaminhamento senão o de opinar pelo Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas, conforme bem apontou o d. Corpo Instrutivo.**

Tendo em vista o exposto, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo ultrapassaram o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n° 101/00 (54% da RCL, razão pela qual estou de acordo com a sugestão das instâncias instrutivas, no sentido de que restou comprovada a irregularidade.

2.3 - Gastos com Educação

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

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

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

Prosseguindo, a instrução teceu considerações sobre proposta para alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cujos principais trechos apresento a seguir (fls.1254-verso/1256):

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

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

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

(...)

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

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

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

Neste sentido, será sugerido ao final desta instrução que o Plenário desta Corte promova Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta

Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente a efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Em seu exame da matéria, o Órgão Ministerial discordou do prazo sugerido pelo corpo instrutivo (a partir da prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020) para a verificação, por parte do Tribunal, da adoção, pelos jurisdicionados, da nova metodologia para a apuração de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino (excerto de fls.1308/1310):

(...)

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

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

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

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

Para cumprir esta obrigação, os jurisdicionados utilizam o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos

municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

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

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

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

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

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

Feitas essas considerações, constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2016 (fl.1260):

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	33.020.250,50
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	750.756,15
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	814.687,58
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		34.585.694,23
(J) Valor repassado ao FUNDEB		37.987.504,19
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		72.573.198,42
(L) Dedução do SIGFIS/BO		0,00
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)		72.573.198,42
(O) Receita resultante de impostos		255.204.529,23
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		28,44%

Fonte: Quadro C.1 às fls. 1071, demonstrativos contábeis às fls. 1072/1076, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.895/906 e declaração de cancelamento de restos a pagar às fls. 568 e planilha SIGFIS de fls. 184/1201.

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

Além disso, observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 170 da Lei Orgânica Municipal (25%).

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

1) as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 255.204.529,23) não se coadunam com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (R\$ 255.196.440,00), evidenciando uma diferença de R\$ 8.089,23. (**Impropriedade e Determinação n.º 14** – fl.1259-verso);

2) na análise da adequação das despesas com educação aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n° 9.394/96, foram identificadas duas irregularidades:

a) gastos com verba do FUNDEB, no montante de R\$ 2.001.810,00, em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96, em combinação com a Lei 11.494/07. (os subitens a.1 e a.2, a seguir, ensejaram a **Irregularidade e Determinação n.º 3** – fl.1257):

a.1) gastos que não devem ser considerados para a apuração do cumprimento dos limites da educação, uma vez que se referem a gastos na funções 13 – cultura:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
25/08/2016	928	Empenhado para atender a despesa com a locação de materias para realização do desfile cívico, conforme Mapa de Adjudicação fls.196, informação da CPLMS fls.197, parecer da SEMUC fls.198/199 e Homologo fls.200.	Renato Morgado Produções LTDA-EPP	361	FUNDEB	58.800,00
TOTAL						58.800,00

a.2) os gastos com verba do FUNDEB abaixo relacionados foram objeto de análise no Processo TCE-RJ n° 808.049-1/16 que trata do Edital de Licitação por Pregão Presencial, apontando diversas irregularidades. Em sessão plenária ocorrida em 06/07/2017, o Tribunal decidiu, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia, pela ilegalidade do Edital de Licitação:

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

17/08/2016	916	Empenhado para atender a despesas com aquisição de 500 CX. Borracha plástica branca, 1.000 Un. Bloco para anotação sem pauta e 1.000 Caixa de papelão para arquivo, constantes no pedido da SEMEST.	ROSENO COMÉRCIO SERVIÇOS EIRELI - ME.	E	361	FUNDEB	740.874,15	
29/08/2016	933	Empenhado para atender a despesas com aquisição de 100 un. Borracha plástica branca, 2000 un. Bloco para anotação sem pauta 142 x 198 mm, 1000 un. caixa de papelão para arquivo e demais itens constantes no pedido da SEMEST.	ROSENO COMÉRCIO SERVIÇOS EIRELI - ME	E	361	FUNDEB	511.494,60	
17/08/2016	914	Empenhado para atender a despesas com aquisição de 100 un. Almofada para carimbo azul, 100 un. Almofada para carimbo preto e 500 Apontador de papis de plástico, constantes no pedido da SEMEST, parecer da SEMUC E Homologação	TR COMÉRCIO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTO S EIRELLI EP		361	FUNDEB	437.421,10	
29/08/2016	935	Empenhado para atender a despesas com aquisição de 50 un. de Almofada para carimbo cor azul, 50 un. de almofada para carimbo preta, 100 un. apontador de lápis e demais itens constantes no pedido da SEMEST.	TR COMÉRCIO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTO S EIRELLI EP		361	FUNDEB	253.220,15	
TOTAL								1.943.010,00

b) descrição, no histórico, de determinados itens da expressão genérica “outros materiais”, impossibilitando avaliar, com exatidão, a finalidade dessas despesas contidas na expressão genérica e determinar a consonância dos valores totais praticados, aparentando elevados, com os itens apontados no histórico. (**Impropriedade e Determinação n.º 13 - fl.1257-verso**):

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
03/02/2016	252	Empenhado para atender a despesa com aquisição de 300 un. de mamadeiras grandes 250 ml, 440 un. de bicos de mamadeiras, 120 un. de depósitos plásticos e outros materiais, para atender as creches municipais, de acordo com a Ata de Registro de fls.238/243,	FAST RIO COMERCIO E DISTRIBUICAO LTDA - EPP	365	FUNDEB	951.505,00

29/04/2016	636	Empenhado para atender a despesa com aquisição de 338 un. de mamadeiras grandes 250 ml, 300 un. de mamadeiras para água 100ml, 635 un. de bicos de mamadeiras e outros materiais, para atender as creches municipais, conforme solicitação da SEMELT fls.282/28	FAST RIO COMERCIO E DISTRIBUICAO LTDA - EPP	365	FUNDEB	1.008.674,80
TOTAL						1.960.179,80

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 1184/1201.

c) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte ordinários. No entanto, o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte ordinários pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Este fato motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 15**, consignada pela instrução (fl.1260-verso);

O Ministério Público Especial, às fls.1319/1320, também teceu comentários sobre o fato de o município ter encaminhado as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários”, impropriedade apontada no item “c”, anterior:

Registra o d. Corpo Técnico que a denominada fonte “ordinários” se constitui de recursos que podem conter outras receitas arrecadadas que não se refiram a impostos ou transferência de impostos. Feita esta observação, a instância técnica sugeriu Determinação 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*”.

Este Órgão Ministerial entende que, na apuração dos limites de MDE e ASPS no processo de Contas de Governo de Estado e Municípios, não se pode computar despesas realizadas que não tenham sido custeadas por meio de impostos e transferências de impostos sob o risco de comprometer o insculpido na Carta Magna.

A instituição de controles orçamentários e financeiros é imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal que, ao dispor sobre a escrituração das contas públicas, determinou que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que **recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.**

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Para cumprir este mandamento legal, deve a administração pública realizar por fonte de recursos a classificação das receitas segundo a destinação legal dos recursos arrecadados. Estas fontes se constituem de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias realizadas pelo ente público.

Assim, impõe-se a administração governamental a necessidade de individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal.

O Órgão Ministerial acolhe a proposta do Corpo Técnico diante da necessidade de serem adotadas medidas pela administração municipal com vistas à instituição de controles orçamentários e financeiros que permitam a perfeita aferição dos gastos aplicados em MDE e ASPS em atendimento aos normativos legais.

Vale registrar que a **impossibilidade de aferir o real cumprimento dos limites constitucional e legal de MDE e ASPS terá por consequência, a juízo deste Parquet, a rejeição das Contas de Governo haja vista a contaminação do processo de prestação de contas por grave irregularidade.**

Com relação à irregularidade e às impropriedades apontadas, acompanho a proposição oferecida pelo corpo técnico e pelo *Parquet* Especial.

2.3.2 - FUNDEB

A Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica.

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

As determinações plenárias para devolução de recursos para a conta do FUNDEB foram objeto de verificação à fl.1261-verso, assim:

O Plenário desta Corte, em sessão realizada em 08/12/2016, relativa à prestação de contas de governo do exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16, decidiu pela seguinte determinação:

II - Pela COMUNICAÇÃO ao Sr. Adenildo Braulino dos Santos, Prefeito Municipal de Belford Roxo, conforme previsto no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, a ser efetivada na forma do art. 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 234/06, alterado pela Deliberação TCE-RJ n.º 241/07, ou, na impossibilidade, na ordem sequencial do art. 26 do Regimento Interno deste Tribunal, alertando-o.

1) De que resta ressarcir o valor de R\$710.871,16 à conta do FUNDEB, vez que do valor de R\$7.611.856,52, relativo ao deficit financeiro do exercício apontado pela contabilidade da Prefeitura, foram reconduzidos apenas R\$6.900.985,36, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;

Verifica-se que foi realizada transferência a conta do FUNDEB pelo município em 06/04/2016, no valor de R\$305.908,03, conforme documento evidenciado às fls. 656 e extrato bancário às fls. 602. Tal valor antecede a determinação Plenária que ocorreu em 08/12/2016. Desta forma, o montante de R\$305.908,03 será considerado como ressarcimento no valor de R\$710.871,16, fruto de determinação Plenária, faltando restituir R\$404.963,13.

Considerando que a decisão desta Corte ocorreu no exercício de 2016, quando já haviam sido aprovados o orçamento e a programação financeira para o exercício, será sugerido em nossa conclusão Comunicação para que o valor de R\$404.963,13 apurado por este Tribunal seja devidamente repassado à conta do FUNDEB.

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

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

A aferição desse preceito consta à fl. 1263-verso, assim:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 215.909-8/16) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2015 um *deficit* financeiro de R\$7.611.856,52, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

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

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

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do FUNDEB	135.019.700,97
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	37.987.504,19
Diferença (ganho de recursos)	97.032.196,78

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906.

d) Aplicação dos recursos do fundo de 2016

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	135.019.700,97
Aplicação financeira	267.899,72
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	135.287.600,69

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906.

d.1) Despesas totais

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

recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 1264):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			135.019.700,97
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			267.899,72
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)			135.287.600,69
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		147.216.706,35	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		2.001.810,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	2.001.810,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		30.536.635,28	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F - G - H)			114.678.261,07
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			84,77%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906, Quadro C.1 às fls. 1071, demonstrativo às fls. 1072/1076, cancelamento de RP, fls. 1132/1133, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16, planilha SIGFIS de fls. 1184/1201 e balancete do FUNDEB, fls. 1080.

Nota 1: (item F.ii - Desvio de Finalidade): Referem-se aos gastos com verba do FUNDEB, em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96 c/c a Lei 11.494/07, em razão das despesas não serem consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme evidenciado no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS e tratado no item 4.2 do Capítulo VI deste relatório.

Nota 2:(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\$30.536.635,28, 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.

Nota 3: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$861.469,74), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

Nota 4: Foi efetuado ajuste no quadro D.2, fls. 1080, passando a apresentar um déficit de R\$30.536.635,28 ao invés de R\$29.675.165,54.

Acerca da aferição da aplicação mínima dos recursos do FUNDEB, a instrução assim se manifestou (fl1264-verso):

Como se observa, o município utilizou, neste exercício, 84,77% dos recursos do FUNDEB de 2016, restando a empenhar 15,23% 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 4**.

Concluindo, NÃO foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal n° 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2015, razão pela qual estou de acordo com a manifestação da instrução.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

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

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	95.443.359,65
(B) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	95.443.359,65
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	135.019.700,97
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	267.899,72
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)	135.287.600,69
(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	70,55%

Fonte: Quadro D.1, fls. 1077, demonstrativo contábil de fls. 1073 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906

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

d.3) Movimentação financeira

A movimentação dos recursos do fundo em 2016 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fls.1264-verso/1265):

FUNDEB		
Movimentação financeira		Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015)	2.788.083,25
Entradas		
II	Recursos recebidos do FUNDEB	135.019.700,97
III	Receitas de aplicações financeiras	267.899,72
IV	Créditos referentes a consignações	0,00
V	Outros créditos	7.206.893,39
VI	Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)	145.282.577,33
Saídas		
VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do FUNDEB	110.347.083,58
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do FUNDEB	5.878.996,91
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB	14.576.749,63
X	Outros débitos	3.992.959,76
XI	Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)	134.795.789,88
XII	Saldo financeiro apurado (VI-XI)	10.486.787,45
XIII	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	3.841.685,21
XIV	Diferença apurada (XII-XIII)	6.645.102,24

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16, Quadro C.3, fls. 1071, Quadro D.3, fls. 1091, demonstrativos contábeis, às fls. 655/657; 1113; 1093/1110; 1116/1130, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906, conciliações bancárias às fls. 586/589.

Nota 1: foi utilizado como despesa paga o valor informado no quadro C.3 (fls. 1071) de R\$121.401.178,92 deduzidas das consignações do exercício de 2016 pagas de R\$11.054.095,34, pois há inconsistências na documentação comprobatória referente ao valor informado no quadro D.3 (fl. 1091 e 658/664) de R\$100.733.110,15.

Nota 2: Nas Consignações pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB foram consideradas as consignações do exercício de 2016 pagas de R\$11.054.095,34 (fls. 1093/1105) mais as consignações de exercícios anteriores pagas no total de R\$3.522.654,29 (R\$1.945.589,16 - fl;1110 e R\$1.577.065,13 - fl. 1108).

Nota 3: não foram considerados em outros débitos o montante de R\$16.259.075,77 do total de R\$20.252.035,43 apresentado no Quadro D.3 às fls. 1091; 1116, por não ter sido comprovado através de demonstrativos contábeis.

Nota 4: outros créditos referem-se a devolução à conta FUNDEB, fls. 655/657. Outros débitos são relativos à transferência financeira de R\$1.251.745,26, fls. 1116 e 1126/1128, e outras fontes de recursos de R\$2.741.214,50, fls. 1116 e 1130, perfazendo um total de R\$3.992.959,76.

Quanto à diferença apurada entre os saldos financeiros, a instrução teceu os seguintes comentários (fl.1265):

Conforme assinalado no quadro anterior, há uma diferença entre o saldo financeiro apurado e o contabilizado, na ordem de R\$6.645.102,24, apontando para um saldo contábil inferior ao 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 5**.

e) Resultado financeiro para 2017

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl. 1265-verso, que reproduzo a seguir, juntamente com os comentários do corpo técnico:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2017	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro do FUNDEB no exercício de 2015	-7.611.856,52
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2016	135.019.700,97
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2016	267.899,72
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2016 (1)	7.206.893,39
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016	861.469,74
= Total de recursos financeiros em 2016	135.744.107,30
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2016	147.216.706,35
= Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2016	-11.472.599,05

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.909-8/16, anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906, Quadro C.1, fls.1071, Quadro D.3, fls. 1091, demonstrativos contábeis, fls. 655/657 e cancelamentos de passivos - fls. 1132/1133.

Nota (1): Ressarcimentos efetuados a conta FUNDEB nos valores de R\$305.908,03 (fl. 656), e de R\$6.900.985,36 (fl.657), perfazendo um total de R\$7.206.893,39.

O valor do *deficit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior - R\$11.472.599,05 diverge do valor registrado pelo município no balancete ajustado - R\$30.536.635,28 (fls. 1080), apontando uma diferença no montante de R\$19.064.036,23.

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

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

Adicionalmente, entende-se que o valor do *deficit* financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura, no montante de R\$30.536.635,28, deverá ser ressarcido à conta do FUNDEB para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta.

Este fato será objeto da **comunicação** ao Chefe do Poder Executivo.

Em face das divergências de valores identificadas na movimentação e na apuração do resultado financeiro do FUNDEB, manifesto-me de acordo com a sugestão do corpo técnico.

Destaco, por derradeiro, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu suas análises sobre as contas do fundo, opinando pela aprovação com ressalvas quanto à aplicação dos recursos (fls.728/729). Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” junto ao MEC (consulta ao *site* do órgão - cópia à fl. 1204).

2.4 - Gastos com Saúde

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

A base de cálculo das receitas, para fins de aferição dos gastos mínimos com saúde, foi assim aferida (fl.1268):

Receitas para apuração da aplicação em ASPS (Impostos e transferência de impostos)	Receita arrecadada R\$
(A) Receitas de impostos e transferências	255.204.529,23
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A - B - C)	251.160.788,28

Fonte: quadro das receitas resultantes de impostos e transferências legais - item 4.4.1. da base de cálculo da receita; documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro de 2016, fls. 1209/1210

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

O quadro a seguir demonstra o total de gastos com saúde no município em 2016, destacando aqueles custeados com os recursos previstos na Lei Complementar n° 141/12, para fins de aferição do cumprimento ou não dos gastos mínimos determinados nesta mesma norma (fl.1269):

Descrição	Valor - R\$			
Despesas gerais com saúde	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(A) Despesas correntes	138.878.580,00	157.755.835,00	155.655.161,01	1.549.361,08
Pessoal e Encargos Sociais	67.882.131,00	86.202.686,00	85.921.098,96	261.305,73
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	70.996.449,00	71.553.149,00	69.734.062,05	1.288.055,35
(B) Despesas de capital	1.834.190,00	255.890,00	135.914,44	0,00
Investimentos	1.834.190,00	255.890,00	135.914,44	0,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	140.712.770,00	158.011.725,00	155.791.075,45	1.549.361,08
(D) Total das despesas com saúde			157.340.436,53	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	101.824.139,00	101.824.139,00	100.233.791,71	1.206.775,05
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	101.809.139,00	101.809.139,00	100.233.791,71	1.206.775,05
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Recursos	15.000,00	15.000,00	0,00	0,00
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	0,00	3.465.175,05	0,00
(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	NA	NA	342.586,03
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	101.824.139,00	101.824.139,00	103.698.966,76	1.549.361,08
(L) Total das despesas com saúde não computadas			105.248.327,84	
(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)	38.888.631,00	56.187.586,00	52.092.108,69	0,00
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite			52.092.108,69	

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64- fls. 888/893, Quadro E.1 - fls. 1135 Quadro E.2 - fls. 1139, Quadro E.3 (balancete) - fls. 1143, demonstrativos contábeis - fls. 1136/1137; previsão inicial e atualizada: base de dados do SIGFIS 6º bimestre de 2016, fls. 1211, declaração negativa de [cancelamento de RP](#), fls. 787.

Nota: o município inscreveu o montante de R\$342.586,03 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 1143. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite.

A instrução assinalou a seguinte impropriedade relativa às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município (fl.1267):

a) foram identificadas despesas no montante de R\$ 3.465.175,05 que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, em razão de não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12, em combinação com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00 (**Impropriedade e Determinação n.º 16**). Os gastos estão indicados na tabela a seguir:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
13/01/2016	1	Empenhado para atender a despesas com as folhas de pagamento do mês de dezembro de 2015, conforme Autorizo da SEMFA.	Diversos Credores - Pessoal Civil	122	Ordinários não vinculados	895.698,47
13/01/2016	4	Empenhado para atender a despesas com as folhas de pagamento do mês de dezembro de 2015, conforme Autorizo da SEMFA.	Diversos Credores - Pessoal Civil	122	Ordinários não vinculados	1.806.397,06
13/01/2016	13	Empenhado para atender a despesas com INSS da folha de pagamento do mês de dezembro de 2015, conforme Autorizo da SEMFA.	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	122	Ordinários não vinculados	387.182,46
13/01/2016	14	Empenhado para atender a despesas com INSS da folha de pagamento do mês de dezembro de 2015, conforme Autorizo da SEMFA.	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	301	Ordinários não vinculados	119.528,28
22/01/2016	88	Empenhado para atender despesa com fornecimento de ENEGIA Eletrica as Unidades de Saúde do municipio, referente ao periodo de DEZEMBRO/2015, ao que norteia a inicial, N° de Referencia Fatura 100009487294 as fls. 03.	LIGHT SERVIÇOS DE ELETRICIDADE S/A	122	Ordinários não vinculados	130.039,65
22/01/2016	91	Empenhado para atender despesa com fornecimento de ENEGIA Eletrica as Unidades de Saúde do municipio, referente ao periodo de NOVEMBRO/2015, ao que norteia a inicial Código de Agrupamento n° 7000008641, N° de Referencia Fatura 100009423691 as fls. 03.	LIGHT SERVIÇOS DE ELETRICIDADE S/A	122	Ordinários não vinculados	126.329,13
TOTAL						3.465.175,05

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 1205/1208.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2016 com as receitas definidas na Lei Complementar n° 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl. 1270):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	255.204.529,23
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	251.160.788,28
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	52.092.108,69
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	52.092.108,69
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	20,74%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906, Quadro E.1 - 1135, Quadro E.2 - fls. 1139, Quadro E.3 (balancete) de fls. 1143, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro - fls. 1209/1210 e declaração negativa de cancelamento de RP - fls.787.

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

Nota 2: O Município inscreveu o montante de R\$342.586,03 em Restos a Pagar Não Processados, sem a devida disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações. Dessa forma, não consideramos este montante como despesas em saúde para fins do limite.

O *Parquet* de Contas teceu as seguintes considerações sobre os critérios de aferição da aplicação mínima de recursos em ações e serviços públicos de saúde (ASPS) (fls.1313/1316):

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

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

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

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

O Órgão Ministerial observa que o legislador, ao **definir como condição a existência de disponibilidade de caixa para que fossem considerados os restos a pagar não processados no cômputo das despesas em ASPS**, teve como objetivo assegurar **a suficiência destes recursos financeiros para lastrear os restos a pagar processados.**

Com efeito, entende o *Parquet* de Contas que **o cômputo de restos a pagar processados e não processados na apuração da aplicação em ASPS está vinculado à existência de disponibilidade de caixa oriunda de impostos e transferências de impostos consolidada no FUNDO DE SAÚDE.**

Por outro lado, deve ser acrescentado que o legislador definiu que o valor correspondente à disponibilidade de caixa vinculada aos restos a pagar considerados para apuração do mínimo a ser aplicado em ASPS, ainda que **posteriormente cancelado ou prescrito**, deverá ser, necessariamente, **aplicado em tais ações e serviços, conforme o disposto no § 1º do artigo 24 da LC 141/12.**

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2016, com as assinaturas do Prefeito Municipal e dos responsáveis pelo Controle Interno do Município, fl. 1143, constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

Ativo Financeiro	Passivo Financeiro
Disponibilidades R\$75.121,63	DDO/Consignações - R\$10.275.951,59
	RP Processados 2016 - R\$20.005.241,54
	RP Processados Anos Anteriores - R\$525.005,72
	RP Não Processados 2016 - R\$342.586,03
	RP Não Processados Anos Anteriores - R\$662.297,56

Com base nesta tabela, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde no valor de R\$75.121,63 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar processados e não processados do exercício de 2016, haja vista haver o comprometimento desta disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DDO/Consignações e restos a pagar de anos anteriores.

O Corpo Técnico informa em nota de rodapé, a fl. 1269, que *“o município inscreveu o montante de R\$342.586,03 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 1143. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite.”*

No entendimento esposado por este *Parquet* de Contas, a norma do artigo 24 da LC 141/12 determina que, para que sejam considerados os **restos pagar no cálculo do limite constitucional**, somente **deverá ser computado o**

montante que tenha lastro financeiro na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde ao término do exercício.

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

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	255.204.529,23
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	251.160.788,28
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos*	52.092.108,69
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	20.005.241,54
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)	32.086.867,15
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	12,78%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	5.587.251,09

*Neste montante foi excluído o valor dos restos a pagar não processados pelo Corpo Técnico.

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

No caso em exame, observou-se que a disponibilidade financeira proveniente de impostos e transferências de impostos, registrada no Fundo Municipal de Saúde de Belford Roxo, é insuficiente para lastrear os restos a pagar e demais obrigações, fato que constitui nítida violação ao disposto no artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12.

A conduta adotada pela administração municipal ensejará a **IRREGULARIDADE** das contas no Parecer Ministerial.

Em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, devo me alinhar com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte quando do exame das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí, Processo TCE-RJ nº 206.010-0/17, relatado em sessão de 07/11/17,

visto que a decisão do Tribunal acompanhou a sugestão do corpo instrutivo, no que diz respeito a computar restos a pagar processados mesmo sem disponibilidade de caixa. Com efeito, conforme entendimento apresentado naquela sessão, os restos a pagar processados são contemplados nos cálculos, independentemente da existência de lastro financeiro, prestigiando os gastos que já concorreram para o aperfeiçoamento das ações e serviços públicos de saúde realizadas no próprio exercício.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo). Destaque-se, por oportuno, que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo de gastos com a função Saúde.

Quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, a instrução fez os seguintes comentários (fl.1270-verso):

Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$157.340.436,53, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS (fls. 888/893 e 1048), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

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

Dessa forma, ao final desta instrução será sugerida comunicação aos jurisdicionados informando que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

O Ministério Público acrescentou a seguinte manifestação sobre a execução das despesas por meio dos fundos de saúde (fl.1318):

O Órgão Ministerial registra que este Tribunal, em sessão de 30.05.2017, no âmbito do processo de Contas de Governo do Estado do RJ,

referente ao exercício de 2016 – TCE-RJ n° 101.576-6/17, considerou como IRREGULARIDADE a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, descumprindo o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LC n° 141/12.

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

Por fim, o corpo técnico teceu as seguintes considerações acerca do parecer do Conselho Municipal de Saúde e das audiências públicas preconizadas na Lei Complementar n°141/12 (fl.1271):

O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer acostado às fls. 794/796, opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiência pública em março/2017 apresentando relatório referente aos 1º e 2º quadrimestres de 2016, fls. 799/803, contrariando a legislação vigente que determina a realização dessas reuniões nos meses maio/2016 e setembro/2016.

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

O Executivo Municipal não comprovou a realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS no período de fevereiro/2016 referente ao 3º quadrimestre de 2015, indicando que a mesma não foi realizada, 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 18**.

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

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

O Município de Belford Roxo possuía, em 2015⁹, 481.127 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso III do artigo 29-A da CRFB. Esse limitou os repasses em referência a 5% (cinco por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	12.570.863,08
1112.04.00 - IRRF	15.277.069,61
1112.08.00 - ITBI	1.831.229,57
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	33.674.936,49
1120.00.00 - TAXAS	9.314.195,95
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	19.579.027,46
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
(1)	
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	120.053,61
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	2.394.478,41
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	4.584.341,26
SUBTOTAL (A)	99.346.195,44
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	52.707.771,10
1721.01.05 - ITR	1.228,86
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	385.420,44
1722.01.01 - ICMS	111.491.430,14
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	13.666.090,24
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00

⁹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2016 - Anexo IX da Decisão Normativa n° 148/2015 do Tribunal de Contas da União.

1722.01.04 - IPI - Exportação	2.291.384,26
1722.01.13 - CIDE	136.770,04
SUBTOTAL (B)	180.680.095,08
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	280.026.290,52
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	5,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	14.001.314,53
(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 374/375)	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2016 (F + G)	14.001.314,53

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls.814/824 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 374/375.

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **desrespeitou** o disposto no inciso I do §2º do artigo 29-A, o que levou o corpo técnico a consignar a **Irregularidade e Determinação nº 7**:

R\$			
Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao poder executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) - (B)
14.001.314,53	15.199.993,70	12.232,50	15.187.761,20

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara- fls.1029, comprovante de devolução, fls. 1160/1162

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2016 era de R\$ 15.196.378,73. Contudo, como tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, deverá prevalecer como limite de repasse aquele fixado na Carta Magna – R\$14.001.314,53.

Em face do repasse a maior à Câmara, no montante de R\$ 1.186.446,67, estou de acordo com a sugestão de irregularidade apresentada pelo corpo instrutivo.

2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties

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

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

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

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

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			7.829.967,69
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		7.829.967,69	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	7.352.268,13		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		

Fundo especial do petróleo	477.699,56	
II - Transferência do Estado		4.090.189,49
III - Outras compensações financeiras		0,00
IV - Subtotal		11.920.157,18
V - Aplicações financeiras		4.906,47
VI - Total das receitas (IV + V)		11.925.063,65

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 895/906.

Ainda com relação às receitas em questão, destacou o corpo instrutivo (fl.1278):

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906 e na declaração de fls. 1155, não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.1278-verso):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		16.155.532,07
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	16.155.532,07	
II - Despesas de capital		0,00
Investimentos	0,00	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		16.155.532,07

Fonte: Quadro F.1 às fls.1153 e demonstrativo contábil, fls. 1154.

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.1279-verso):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
573.534.329,08	11.925.063,65	561.609.265,43	2,08%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 895/906.

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

3 - GESTÃO FISCAL

3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 1244-verso:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	691.800.977,00	576.523.859,20	
Despesas	691.800.977,00	653.790.751,70	
Resultado primário	-6.827.610,00	-84.062.925,30	Não Atendido
Resultado nominal	-1.164.516,32	-22.447.556,00	Atendido
Dívida consolidada líquida	14.362.367,99	90.110.777,40	Não Atendido

Fonte: Processo TCE-RJ n.º 201.216-9/16, Processo TCE-RJ n.º 202.787-7/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 202.802-3/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

O município **não cumpriu** as metas de resultado primário e de dívida consolidada líquida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, razão pela qual o corpo técnico fez consignar a **Impropriedade e Determinação n.º 4**.

Constam ainda, à fl.1245, os seguintes apontamentos, relativamente às audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais do município:

O Executivo Municipal não comprovou a realização da audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais no período de fevereiro/2016, em descumprimento ao disposto no § 4º, do artigo 9º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00. A afirmativa está amparada pela falta de envio da ata relativa ao terceiro quadrimestre de 2015.

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

No tonante ao primeiro e segundo quadrimestres de 2016, o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais, conforme consta das atas apresentadas às fls. 159/162. No entanto, as mesmas ocorreram nos meses de junho e outubro, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de maio/2016 e setembro/2016.

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

3.2 - Despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato

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

Art. 21. (...)

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

Analisando a documentação apresentada nos autos, o corpo instrutivo destacou (fl.1253-verso):

De acordo com declaração subscrita pelo atual chefe do Poder Executivo apresentado às fls. 40, não foram expedidos atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.

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

Foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais destaco a disposta em seu artigo 42, que veda, nos dois últimos quadrimestres do exercício, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser

cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

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

No primeiro exame do processo, o corpo instrutivo apurou as seguintes inconsistências (fls.1275-verso/1276-verso):

- a) foi identificada uma divergência de R\$ 40.871.634,74 entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 69.674.870,99) e o montante evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248 (R\$ 28.803.236,25), fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 19** (demonstração no quadro a seguir):

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	133.683.980,28
(B) Regime Próprio de Previdência	63.996.876,79
(C) Câmara Municipal	12.232,50
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	0,00
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	69.674.870,99
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls.1216)	28.803.236,25
(G) Diferença (E-F)	40.871.634,74

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 941/943, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1031/1032, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1039/1040, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1180/1183 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1215.

Nota 1: Devido a inconsistência no quadro dos ativos e passivos, foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$133.683.980,28).

Nota 2: Não foram considerados os valores vinculados a convênios em razão das falhas verificadas nas planilhas extraídas do SIGFIS - Deliberação 248/08 relacionadas a recursos do FNAS, FEAS e PNAE incluídos indevidamente como Convênios, o que demonstra a inconsistência desses dados.

- b) foi identificada uma divergência de R\$ 21.331.224,39 entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 83.742.504,76) e as

evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del.248 (R\$ 62.411.280,37), fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 20** (demonstração no quadro a seguir):

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	196.007.660,18
(B) Regime Próprio de Previdência	11.219.704,10
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	0,00
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	101.045.451,32
(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)	83.742.504,76
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls.1216)	62.411.280,37
(H) Diferença (F-G)	21.331.224,39

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 941/943, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 1031/1032, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1039/1040, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1180/1183 e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 1215.

Nota 1: Não foram considerados os valores vinculados a **convênios** em razão das falhas verificadas nas planilhas extraídas do SIGFIS - Deliberação 248/08 relacionadas a recursos do FNAS, FEAS e PNAE considerados indevidamente como Convênios, o que demonstra a inconsistência desses dados.

Nota 2: O valor registrado na linha (A) refere-se ao Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$193.063.160,38), acrescido do montante cancelado de Restos a Pagar Processados e não Processados (R\$2.944.499,80) registrado no Balanço Orçamentário Consolidado.

A verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da LRF se apresentou conforme os quadros seguintes, onde se constata o **não atendimento** aos preceitos do artigo 42 da LRF, fato que motivou o corpo técnico a consignar a **Irregularidade e Determinação n.º 8**:

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2016 C = (A-B)
69.674.870,99	83.742.504,76	-14.067.633,77

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 - Art. 42 LRF E = (C-D)
-14.067.633,77	101.045.451,32	-115.113.085,09

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados - Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 1215.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		101.045.451,32	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 1216)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	0,00		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	101.045.451,32		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	0,00		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

Em face de todo o exposto, acompanho o posicionamento do corpo instrutivo, ratificado pelo parecer do douto Ministério Público de Contas.

4 - RESUMO

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

Irregularidades apontadas pelo corpo instrutivo:

- a) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$115.113.085,09, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- b) o Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 1º quadrimestre de 2015, não sendo reconduzidas ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, o que descumpra a regra de retorno estabelecida no artigo

23 em combinação com o artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2016 com essas despesas acima do limite;

c) gastos com verba do FUNDEB, no montante de R\$ 2.001.810, em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96 c/c a Lei n.º 11.494/07;

d) utilização de 84,77% dos recursos recebidos do FUNDEB em 2016, restando a empenhar 15,23%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos desse fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte;

e) foi apurada uma diferença de R\$ 6.645.102,24 entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na prestação de contas em tela, o que representa a saída de recursos da conta do fundo sem a devida comprovação;

f) o déficit financeiro do exercício de 2016 apurado na referida prestação de contas (R\$ 11.472.599,05) é inferior ao registrado pelo município no respectivo balancete ajustado do FUNDEB (R\$30.536.635,28), revelando a saída de recursos da conta do FUNDEB, no montante de R\$19.064.036,23, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21, em combinação com o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;

g) o repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$15.187.761,20, desrespeitou o limite máximo de repasse (R\$14.001.314,53) previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988;

h) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00. Conforme os dados do relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 115.113.085,09;

Irregularidades adicionais identificadas e propostas pelo *Parquet* de Contas:

i) o município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 2.944.499,80, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos n.ºs 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64). A conduta

atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

j) segundo os cálculos do *Parquet*, o Governo do Município de Belford Roxo não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, conforme prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em ações e serviços públicos de saúde, ao destinar para este fim o percentual de 12,78%;

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

Não obstante a publicação da pauta especial, o responsável pelas contas não compareceu a esta Corte para ter vista do processo nem apresentou quaisquer razões de defesa para as irregularidades que foram apontadas nos autos.

Após o exame dos autos, considerei elidida apenas a irregularidade, proposta pelo Ministério Público Especial, relativa ao não cumprimento do limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos na aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, por não acompanhar a metodologia de cálculo apresentada pelo Órgão Ministerial.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Foram indicados os recursos para a abertura de créditos adicionais, cujo montante respeitou o limite definido na LOA
Resultado Orçamentário	Consolidado: deficitário em R\$ 77,2 milhões Sem o RPPS: deficitário em R\$ 71,6 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: deficitário em R\$ 62,3 milhões

	Sem RPPS, Câmara, convênios e após ajustes: deficitário em R\$ 115,1 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	16,24%
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	67,26% no 3º quadrimestre de 2016 (desde 2015 os limites de pessoal vêm sendo violados em todos os quadrimestres)
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	28,44%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	70,55%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	84,77%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	20,74%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara não respeitou o limite constitucional.
Royalties	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.
Artigo 42 da LRF	Insuficiência de caixa de R\$ 115,1 milhões

5 - CONCLUSÃO

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

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional nº 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

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

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar nº 101/2000;

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

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

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

CONSIDERANDO a ocorrência de déficit financeiro no final do exercício de 2016, período de término do mandato do Prefeito Municipal, indicando o não atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

CONSIDERANDO que foram cancelados restos a pagar de despesas liquidadas, fato que contraria as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da

Lei Complementar Federal nº 101/00, em combinação com os artigos 58 e 60 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

CONSIDERANDO a observância das disposições das Resoluções nºs 40/01 e 43/01 do Senado Federal;

CONSIDERANDO que o Poder Executivo vem descumprindo o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (54%) desde o 1º quadrimestre de 2015;

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

CONSIDERANDO que foram realizados gastos com os recursos do FUNDEB em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96, em combinação com a Lei nº 11.494/07;

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

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

CONSIDERANDO que foram identificadas irregularidades na verificação da movimentação dos recursos do FUNDEB, bem como na apuração do resultado financeiro do referido fundo;

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

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

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal nº 7.990/89 e posteriores alterações;

CONSIDERANDO o não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, caracterizado pela apuração de insuficiência de caixa em 31/12/16;

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

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

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Belford Roxo, Senhor Adenildo Braulino dos Santos, referentes ao exercício de 2016, em face das seguintes **IRREGULARIDADES** e com as **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES** adiante listadas:

IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE N° 1

- déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$ 115.113.085,09, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito

de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

DETERMINAÇÃO N° 1

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

IRREGULARIDADE N° 2

- o Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 1º quadrimestre de 2015, não sendo reconduzidas ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, o que descumpra a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2016 com essas despesas acima do limite, em desacordo com o disposto na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da citada Lei;

DETERMINAÇÃO N° 2

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

IRREGULARIDADE N° 3

- gastos com verba do FUNDEB, no montante de R\$ 2.001.810,00, em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96 c/c a Lei nº 11.494/07:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
25/08/2016	928	Empenhado para atender a despesa com a locação de materiais para realização do desfile cívico, conforme Mapa de Adjudicação fls.196, informação da CPLMS fls.197, parecer da SEMUC fls.198/199 e Homologo fls.200.	Renato Morgado Produções LTDA-EPP	361	FUNDEB	58.800,00
TOTAL						58.800,00

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
17/08/2016	916	Empenhado para atender a despesas com aquisição de 500 CX. Borracha plástica branca, 1.000 Un. Bloco para anotação sem pauta e 1.000 Caixa de papelão para arquivo, constantes no pedido da SEMEST.	ROSENO COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI - ME.	361	FUNDEB	740.874,15

29/08/2016	933	Empenhado para atender a despesas com aquisição de 100 un. Borracha plástica branca, 2000 un. Bloco para anotação sem pauta 142 x 198 mm, 1000 un. caixa de papelão para arquivo e demais itens constantes no pedido da SEMEST.	ROSENO COMÉRCIO E SERVIÇOS EIRELI - ME	361	FUNDEB	511.494,60
17/08/2016	914	Empenhado para atender a despesas com aquisição de 100 un. Almofada para carimbo azul, 100 un. Almofada para carimbo preto e 500 Apontador de lápis de plástico, constantes no pedido da SEMEST, parecer da SEMUC E Homologação	TR COMÉRCIO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS EIRELLI EP	361	FUNDEB	437.421,10
29/08/2016	935	Empenhado para atender a despesas com aquisição de 50 un. de Almofada para carimbo cor azul, 50 un. de almofada para carimbo preta, 100 un. apontador de lápis e demais itens constantes no pedido da SEMEST.	TR COMÉRCIO DE MATERIAIS E EQUIPAMENTOS EIRELLI EP	361	FUNDEB	253.220,15
TOTAL						1.943.010,00

DETERMINAÇÃO N° 3

- observar a correta aplicação dos recursos do FUNDEB, em cumprimento ao disposto nos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96 c/c a Lei n° 11.494/07;

IRREGULARIDADE N° 4

- utilização de 84,77% dos recursos recebidos do FUNDEB em 2016, restando a empenhar 15,23%, 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° 4

- 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° 5

- foi apurada uma diferença de R\$ 6.645.102,24 entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil

inferior ao apurado na referida 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° 5

- 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° 6

- o *déficit* financeiro do exercício de 2016 apurado na referida prestação de contas (R\$ 11.472.599,05) é inferior ao registrado pelo município no respectivo balancete ajustado do FUNDEB (R\$ 30.536.635,28), revelando a saída de recursos da conta do FUNDEB, no montante de R\$ 19.064.036,23, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;

DETERMINAÇÃO N° 6

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

IRREGULARIDADE N° 7

- o repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$15.187.761,20, desrespeitou o limite máximo de repasse (R\$14.001.314,53) previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988;

DETERMINAÇÃO N° 7

- observar o limite máximo de repasse do Poder Executivo ao Legislativo previsto no inciso I do §2º do artigo 29-A da Constituição Federal de 1988;

IRREGULARIDADE N° 8

- não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os

dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 115.113.085,09;

DETERMINAÇÃO N° 8

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

IRREGULARIDADE N° 9

- o município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 2.944.499,80, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos n.ºs 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

DETERMINAÇÃO N° 9

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

IRREGULARIDADE N° 10

- não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n.º 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

DETERMINAÇÃO N° 10

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

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N° 1

- foi constatada uma divergência de R\$ 1.441.615,81 entre o valor do orçamento final apurado (R\$ 692.127.277,61), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, e o registrado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$ 692.685.661,80);

DETERMINAÇÃO N.º 11

- 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° 2

- a receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 577.997.401,48) não confere com o montante consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 576.523.859,20).

DETERMINAÇÃO N° 12

- 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° 3

- a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 655.168.530,48) não confere com o montante consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 653.790.751,70);

DETERMINAÇÃO N.º 13

- 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° 4

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

DETERMINAÇÃO N° 14

- 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° 5

- o Executivo Municipal não realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais no período de fevereiro/16, descumprindo o disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00;

DETERMINAÇÃO N° 15

- realizar as audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00;

IMPROPRIEDADE N° 6

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

DETERMINAÇÃO N° 16

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

IMPROPRIEDADE N° 7

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

DETERMINAÇÃO N° 17

- observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN n° 634/13 c/c a Portaria STN n° 700/14;

IMPROPRIEDADE N° 8

- o valor da conta resultados acumulados, do grupo patrimônio líquido, apontado no Balanço Patrimonial (valor negativo de R\$ 287.272.957,04), não está discriminado de forma analítica, deixando de evidenciar o resultado do exercício, de exercícios anteriores e de ajustes de exercícios anteriores;

DETERMINAÇÃO N° 18

- observar para que o resultado do exercício, apontado no Balanço Patrimonial, discrimine, de forma analítica, os valores nele contidos, evidenciando aquele que se refere ao exercício considerado e demais subcontas, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64 e ao MCASP - Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, vigente à época;

IMPROPRIEDADE N° 9

- foi apurado um passivo a descoberto de R\$ 189.110.818,57 na prestação de contas em tela, enquanto o Balanço Patrimonial Consolidado registra um passivo a descoberto de R\$ 287.272.957,04;

DETERMINAÇÃO N° 19

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

IMPROPRIEDADE N° 10

- a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$556.267.666,31) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$554.771.913,60);

DETERMINAÇÃO N° 20

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

IMPROPRIEDADE N° 11

- alguns históricos das despesas na função 12 – Educação, evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal SIGFIS/ BO apresentam descrição no histórico de determinados itens da expressão genérica “outros materiais”, impossibilitando avaliar, com exatidão, a finalidade dessas despesas contidas na expressão genérica e determinar a consonância dos valores totais praticados, aparentando elevados, com os itens apontados no histórico:

Data do empenho	N.º do empen	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
03/02/2016	252	Empenhado para atender a despesa com aquisição de 300 un. de mamadeiras grandes 250 ml, 440 un. de bicos de mamadeiras, 120 un. de depósitos plásticos e outros materiais, para atender as creches municipais, de acordo com a Ata de Registro de fls.238/243,	FAST RIO COMERCIO E DISTRIBUICAO LTDA - EPP	365	FUNDEB	951.505,00
29/04/2016	636	Empenhado para atender a despesa com aquisição de 338 un. de mamadeiras grandes 250 ml, 300 un. de mamadeiras para água 100ml, 635 un. de bicos de mamadeiras e outros materiais, para atender as creches municipais, conforme solicitação da SEMELT fls.282/28	FAST RIO COMERCIO E DISTRIBUICAO LTDA - EPP	365	FUNDEB	1.008.674,80
TOTAL						1.960.179,80

DETERMINAÇÃO N° 21

- observar a correta elaboração dos históricos das despesas na função 12 – Educação evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS/BO, atentando para o fato de que não cabem informações genéricas, com vistas a possibilitar a verificação da finalidade precisa das despesas, de acordo com o que estabelece a Lei n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em seus artigos 70 e 71;

IMPROPRIEDADE N° 12

- divergência de R\$8.089,23 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$255.204.529,23) e as receitas consignadas no Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (R\$ 255.196.440,00);

DETERMINAÇÃO N° 22

- 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° 13

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

DETERMINAÇÃO N° 23

- 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° 14

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

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
13/01/2016	1	Empenhado para atender a despesas com as folhas de pagamento do mês de dezembro de 2015, conforme Autorizo da SEMFA.	Diversos Credores - Pessoal Civil	122	Ordinários não vinculados	895.698,47

13/01/2016	4	Empenhado para atender a despesas com as folhas de pagamento do mês de dezembro de 2015, conforme Autorizo da SEMFA.	Diversos Credores Pessoal Civil -	122	Ordinários não vinculados	1.806.397,06
13/01/2016	13	Empenhado para atender a despesas com INSS da folha de pagamento do mês de dezembro de 2015, conforme Autorizo da SEMFA.	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	122	Ordinários não vinculados	387.182,46
13/01/2016	14	Empenhado para atender a despesas com INSS da folha de pagamento do mês de dezembro de 2015, conforme Autorizo da SEMFA.	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	301	Ordinários não vinculados	119.528,28
22/01/2016	88	Empenhado para atender despesa com fornecimento de ENERGIA Eletrica as Unidades de Saúde do municipio, referente ao periodo de DEZEMBRO/2015, ao que norteia a inicial, N° de Referencia Fatura 100009487294 as fls. 03.	LIGHT SERVIÇOS DE ELETRICIDADE S/A	122	Ordinários não vinculados	130.039,65
22/01/2016	91	Empenhado para atender despesa com fornecimento de ENERGIA Eletrica as Unidades de Saúde do municipio, referente ao periodo de NOVEMBRO/2015, ao que norteia a inicial Código de Agrupamento n° 70000008641, N° de Referencia Fatura 100009423691 as fls. 03.	LIGHT SERVIÇOS DE ELETRICIDADE S/A	122	Ordinários não vinculados	126.329,13
TOTAL						3.465.175,05

DETERMINAÇÃO N° 24

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

IMPROPRIEDADE N° 15

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

DETERMINAÇÃO N° 25

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

IMPROPRIEDADE N° 16

- quanto à não comprovação da realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS no período de fevereiro/2016, indicando que não foi realizada, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

DETERMINAÇÃO N° 26

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

IMPROPRIEDADE N° 17

- divergência no valor de R\$ 40.871.634,74, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 69.674.870,99) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 28.803.236,25);

DETERMINAÇÃO N° 27

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

IMPROPRIEDADE N° 18

- divergência no valor de R\$ 21.331.224,39, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 83.742.504,76) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 62.411.280,37);

DETERMINAÇÃO N° 28

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

IMPROPRIEDADE N° 19

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

DETERMINAÇÃO N° 29

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

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Belford Roxo, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88, no artigo 77 da Lei Federal n° 4.320/64 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas contas de governo**, cujo Relatório deverá ser apresentado nos moldes daquele elaborado pela Auditoria Geral do Estado, integrante das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> - link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo;

III - pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Wagner dos Santos Carneiro, atual Prefeito Municipal de Belford Roxo, para que seja alertado:

- quanto ao déficit financeiro de R\$ 115.113.085,09 apresentado nas referidas 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 de aferição dos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, com fins de verificação do cumprimento ou não do limite inserto no artigo 212 da CRFB:

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

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

- quanto à obrigação de promover o **ressarcimento** à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de **R\$ 32.943.408,41**, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:

- valor (residual) de **R\$ 404.963,13**, resultante de determinação efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ nº 215.909-8/16) não efetivada integralmente no exercício de 2016;
- valor de **R\$ 2.001.810,00** utilizado em desacordo com os preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23;
- valor **R\$30.536.635,28**, referente ao déficit financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura registrado no balancete ajustado encaminhado pelo município neste relatório.

- quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12;

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

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

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

V - pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Secretaria do Tesouro Nacional - STN, para ciência do descumprimento, por parte do Poder Executivo do município de Belford Roxo, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea b, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 1º quadrimestre de 2015, atingindo ao final do exercício de 2016 67,26% da receita corrente líquida - RCL;

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

- a) aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas;
- b) avalie a pertinência de realizar auditoria governamental no Município de Belford Roxo com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;
- c) considere, na análise das contas de governo municipal, o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA

RF11-17