

Prestação de Contas de Administração Financeira

Poder Executivo do Município de Paraty

Exercício de 2012



Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro / TCE-RJ

“Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a idéia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico, como o reconhecem autorizadíssimos doutrinadores.”

CELSO DE MELLO
Ministro do Supremo Tribunal Federal, (STF)
Relator da ADIN nº 4.190-8/RJ

(Aprovada, por unanimidade, pelos Ministros do STF)

“Cumprir e fazer cumprir os principais fundamentos da administração pública, fiscalizando seus agentes e deles exigindo probidade e eficiência, é o que a sociedade espera dos Tribunais de Contas”.

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Conselheiro do Tribunal de Contas do
Estado do Rio de Janeiro



Plenário do TCE-RJ

Conselheiro Relator

José Gomes Graciosa

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DO CONSELHEIRO JOSÉ GOMES GRACIOSA

VOTO GC-2 30224/2013

PROCESSO : TCE-RJ Nº 210.870-0/13
ORIGEM : PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY
ASSUNTO : PRESTAÇÃO DE CONTAS DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA –
EXERCÍCIO DE 2012
GESTOR : José Carlos Porto Neto – Prefeito Municipal

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Administração Financeira do Poder Executivo do Município de Paraty, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. José Carlos Porto Neto, encaminhadas a este Tribunal de Contas pelo Sr. Carlos José Gama Miranda, atual Prefeito Municipal, para Emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no artigo 125, inciso I, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a Coordenadoria de Contas de Administração Financeira dos Municípios – CFM, formalizou Ofício Regularizador – Processo TCE-RJ nº 211.755-1/13 – em apenso, apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 09.05.2013.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal, de forma tempestiva, parte dos documentos solicitados, constituindo os processos TCE-RJ nºs 14.522-7/13 e 15.432-3/13 que, após análise consubstanciada no Relatório de fls. 1180/1247v, o Corpo Instrutivo manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Gestão do Poder Executivo do Município de Paraty, relativas ao exercício de 2012, em face das irregularidades apontadas, com Comunicações e Expedição de Ofício ao Ministério Público Estadual para conhecimento e providências que entender cabíveis.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador Geral, Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo.

PAUTA ESPECIAL

Conforme previsto no § 3º do art. 123 do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 07 de agosto do corrente ano, iniciando o prazo para apresentação de Razões de Defesa e documentos.

Em atendimento aos termos da referida publicação, o ex-Prefeito, através de procurador legalmente constituído, compareceu aos autos solicitando e obtendo Vista do processo e, posteriormente, apresentou, de forma tempestiva, suas Razões de Defesa e documentos que passaram a constituir o processo TCE/RJ nº 22.809-1/13, o qual foi remetido pelo GAP ao meu Gabinete para prosseguimento.

Tendo em vista a apresentação de novos elementos encaminhados pelo responsável, em face das Irregularidades e Improriedades apontadas pela Instrução, o Plenário desta Corte, em Sessão de 22.08.2013, decidiu por Diligência Interna, para que o Corpo Instrutivo procedesse ao reexame da presente Prestação de Contas de Gestão.

Atendida à Diligência Interna, retornaram os autos ao meu Gabinete, cujos Órgãos de Instrução deste Tribunal, após reexame, em face dos novos elementos apresentados, manifestaram-se às fls 1535/1555v pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas de Administração Financeira do Poder Executivo do Município de Paraty, relativas ao exercício de 2012, com Ressalvas, Determinações e Recomendação.

O Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador Geral, Horacio Machado Medeiros, manifesta-se no mesmo sentido proposto pelo Corpo Instrutivo.

É o Relatório

ANÁLISE DO RELATOR

Considerações Iniciais

Preliminarmente, antes de adentrar, propriamente, no mérito das Contas sob exame, cabe consignar que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000 que, especificamente, no art. 56, estabelece que as Contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão Parecer Prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Entendeu a Suprema Corte que a Carta Magna estabeleceu uma indistigável distinção entre **apreciar as contas** (do Chefe do Poder Executivo, insista-se na observância obrigatória para todas as esferas da Federação) **mediante parecer prévio**, de um lado, e, de outro lado, **julgar as contas**.

Isto tem como consectário que o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Constituição Federal distribui competência ao Tribunal de Contas:

1 – não para **julgar as contas** do Chefe do Poder Executivo, mas, tão-somente, para, quanto a elas, emitir **parecer prévio**, eis que quem as julga é o Poder Legislativo por competência **exclusiva** *ex vi* do inciso IX do art. 49 da mesma Constituição Federal. É como consta do art. 71, I da Constituição Federal de 1988;

2 – já quanto aos demais Poderes – Legislativo e Judiciário e também Ministério Público Estadual –, a competência do Tribunal de Contas, aí sim, é de **julgar as contas**. É como consta do art. 71, II da Constituição Federal de 1988.

Assim, a Suprema Corte, naquela ADI 2238, julgada, repito, em 09.08.2007 – na ação que dera entrada no STF em 01.08.2000 –, decidiu que o Tribunal de Contas não julga Contas do Chefe do Poder Executivo, mas julga as Contas, entretanto, de todos os demais Ordenadores de Despesas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário bem como do Ministério Público Estadual.

Não é demais registrar que a medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade é dotada de “**eficácia contra todos**”, como dispõe o § 1º do art. 11 da Lei nº 9.868 de 10.11.99 (que disciplina o rito das ADIs), o que equivale dizer, cumpre ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro respeitar o citado julgado do Supremo na referida ADI 2238.

Dessa forma, serão aqui analisadas as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, deixando as Contas de Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2012.

Competência dos Tribunais de Contas

Criado pelo Decreto 966-A, de 7.11.1890, e adotado pelas sucessivas Constituições Brasileiras e já sob a denominação de Tribunal de Contas da União, pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969, e pela atual Constituição, é um órgão especializado, de natureza eminentemente técnica, predisposto a fiscalizar, entre outros, os Atos e Contratos (que impliquem receitas ou despesas) e contas praticados e prestadas, celebradas e prestadas pela Administração Pública. As competências do Tribunal de Contas da União estão discriminadas nos arts. 71, 72 e 74 da Constituição Federal (C.F.); similarmente, essas competências podem ser exercidas, no que couber, pelos Tribunais de Contas dos Estados e Distrito Federal e pelos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios (art. 75 da C.F.).

Entendo relevante salientar que a Constituição Federal – ao estabelecer uma pletora de normas de Direito Financeiro componente da sua “forma federativa de Estado” – impõe em seu art. 75, após dispor nos seus arts. 70 a 74, diretamente,

sobre o Tribunal de Contas da União, que *“as normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”*.

Note-se como a Constituição Federal impõe a observância compulsória às Constituições dos Estados e ao Estado, do modelo que ela, Constituição Federal, fixa para o Tribunal de Contas da União. Ou seja, ao proclamar a Carta Magna, disciplinando a fiscalização financeira e orçamentária dos entes componentes da federação brasileira, por seu art. 75, impõe que *“as normas estabelecidas nesta seção [sobre a fiscalização financeira e orçamentária a cargo do Tribunal de Contas da União e sobre sua organização e garantias e prerrogativas dos seus membros] aplicam-se, no que couber, a organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios”*.

É sem dúvida, equivocada a afirmação de que o Tribunal de Contas é um órgão subordinado ao Legislativo. O Tribunal de Contas é um órgão público independente, pois o art. 71 da Constituição Federal elenca suas atribuições: **“O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)”**. Portanto, o Tribunal de Contas auxilia o Legislativo, o que é diferente de afirmar que é órgão auxiliar do Legislativo. O Tribunal de Contas é órgão independente, não estando vinculado a Poder algum e não precisa de provocação para atuar – o próprio art. 71, IV, da Constituição Federal já diz: **“realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II”**. O Tribunal de Contas pode instaurar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias no Legislativo. Sendo assim, não atua somente quando provocado pelo Legislativo, mas também de ofício, quando conveniente e oportuno.

Assim, como exaustivamente demonstrado, o Tribunal de Contas é um órgão independente, que não está vinculado a Poder algum, sendo integrante do ente da Federação respectivo. Os membros do Tribunal de Contas são equiparados a Desembargadores, gozando das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens, dos servidores públicos vitalícios.

Nesta oportunidade, é esclarecedora a transcrição de trechos da manifestação do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, CELSO DE MELLO, Relator da Medida Cautelar na Ação de Inconstitucionalidade nº 4.190-8/RJ que, em 1º de julho de 2009, que suspendeu, cautelarmente, a eficácia da Emenda Constitucional nº 40, de 02.02.2009, promulgada pela Augusta Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que acrescentou os §§ 5º e 6º ao art. 128 da Constituição do Estado e, também, a transcrição da DECISÃO do Supremo Tribunal Federal que referendou a liminar concedida, por unanimidade, em Sessão de 10 de março de 2010, ressaltando que os grifos são do original:

"MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.190-8 RIO DE JANEIRO

.....
Cabe enfatizar, neste ponto, uma vez mais, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal – considerado o teor da Emenda Constitucional estadual 40/2009 -, que inexistente qualquer vínculo de subordinação institucional dos Tribunais de Contas ao respectivo Poder Legislativo, eis que esses órgãos que auxiliam o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas, a Câmara Legislativa do Distrito Federal e as Câmaras Municipais possuem, por expressa outorga constitucional, autonomia que lhes assegura o autogoverno, dispondo, ainda, os membros que os integram, de prerrogativas próprias, como os predicamentos inerentes à magistratura.

Revela-se inteiramente falsa e completamente destituída de fundamento constitucional a idéia, de todo equivocada, de que os Tribunais de Contas seriam meros órgãos auxiliares do Poder Legislativo.

Na realidade, os Tribunais de Contas ostentam posição eminente na estrutura constitucional brasileira, não se achando subordinados, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo, de que não são órgãos delegatários nem organismos de mero assessoramento técnico, como o reconhecem autorizados doutrinadores (...).

Daí a corretíssima observação que o eminente Ministro OCTAVIO GALLOTTI fez, como Relator, no julgamento final da ADI 375/DF:

“Creio ser hoje possível afirmar, sem receio de erro, que os Tribunais de Contas são órgãos do Poder Legislativo, sem, todavia se acharem subordinados às Casas do Congresso, Assembleias Legislativas ou Câmaras de Vereadores. Que não são subordinados, nem dependentes, comprovam-no o dispositivo da Constituição Federal que lhes atribui competência para realizar, por iniciativa própria, inspeções e auditorias nas unidades administrativas dos três Poderes (art. 71, IV), bem como as garantias da magistratura, asseguradas aos seus Membros (art. 73, § 3º), além de extensão da autonomia inerente aos Tribunais do Poder Judiciário (art. 73, combinado com o art. 96).

Acresce que a competência dos Tribunais de Contas não resulta de delegação das Câmaras Legislativas, mas, originariamente, da Constituição.”
(grifei)

Essa visão em torno da autonomia institucional dos Tribunais de Contas, dos predicamentos e garantias reconhecidos aos membros que os integram, e da inexistência de qualquer vínculo hierárquico dessas mesmas Cortes de Contas ao respectivo Poder Legislativo tem sido constante na jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, como resulta claro do voto que o eminente Ministro OCTAVIO GALLOTTI proferiu no julgamento, por esta Suprema Corte, da Representação nº 1.002/SP:

“O Tribunal de Contas da União, padrão obrigatório das Cortes estaduais correspondentes, composto de Ministros investidos das mesmas garantias da magistratura e dotado da prerrogativa de autogoverno conferida aos Tribunais do Poder Judiciário, tem sua esfera própria de atuação direta, estabelecida na Constituição.

A despeito da ambigüidade da expressão ‘auxílio do Tribunal de Contas’, utilizada, pela Constituição, ao estabelecer o modo de exercício do controle externo, pelo Poder Legislativo, é patente, no sistema, a autonomia do Tribunal, que não guarda vínculo algum de subordinação para com o Congresso, nem deve ser entendido como mera assessoria deste.”
”

Ao apreciar o deferimento do pedido de medida liminar, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, em Sessão realizada em 10 de março de 2010, referendando, por unanimidade, o já decidido monocraticamente pelo decano Ministro CELSO DE MELLO, proferiu a seguinte decisão:

“REFERENDO EM MED CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 4.190-8

Decisão: O Tribunal, por unanimidade e nos do voto do Relator, referendou e liminar concedida. Votou o Presidente, Ministro Gilmar Mendes. Plenário, 10.03.2010.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes, Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Ellen Gracie, César Pelusso, Ayres Brito, Joaquim Barbosa, Eros Grau, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia e Dias Toffoli.

Procurador-Geral da República, Dr. Roberto Monteiro Gurgel Santos.”

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro

Em obediência ao princípio federativo, a Constituição Estadual estabelece que compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – favorável ou contrário – à aprovação, por parte da Câmara Municipal, das contas prestadas pelo respectivo Chefe do Poder Executivo dos Municípios e estabelecendo, ainda, a competência ao Tribunal de Contas para 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 mantidos pelo poder público, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio, ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário que, nas palavras do eminente Ministro do Supremo Tribunal Federal, GILMAR MENDES, Relator da ADIN nº 3.715-TO assim se expressa:

“O exercício dessa competência de julgamento pelo Tribunal de Contas não fica subordinado ao crivo posterior do Poder Legislativo. E a razão é singela: as contas anuais prestadas pelas próprias casas legislativas submetem-se ao controle do Tribunal de Contas, como tem entendido este Tribunal em várias precedentes (...)”.

Na competência constitucional atribuída ao Tribunal de Contas para **julgar** as Contas dos administradores, estão as Contas de Ordenadores de Despesas [atos dos quais resultem emissão de empenhos, autorização de pagamentos, suprimentos de fundos, comprometimentos ou dispêndios de recursos do setor público] dos Poderes Legislativo, Executivo – Estadual e Municipal – e do Poder Judiciário Estadual e, ainda, do Ministério Público Estadual.

Assim, a competência do TCE/RJ é exercida por força do disposto no art. 75 da Constituição Federal e com o estabelecido nos arts. 79 e 123 e nos arts. 124, 125, 127 §§1º, 2º, arts 132, 133, 309 § 3º e art. 348 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro; da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e da Lei Complementar Estadual nº 63, de 1.8.1990 (Lei Orgânica do TCE/RJ).

I – O DEVER DE PRESTAR CONTAS

Em sentido amplo é a obrigação imposta a uma pessoa ou a uma entidade sujeita à fiscalização, de demonstrar que geriu ou fiscalizou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com as condições em que esses recursos lhe foram entregues.

Na Administração Pública é a obrigação decorrente de disposições legais que consiste na apresentação, por pessoas responsáveis pela gestão de recursos públicos, de documentos e demonstrativos que expressem a situação financeira e patrimonial, bem como o resultado das operações realizadas sob a sua responsabilidade.

I.1 – Prestação de Contas de Gestão

São as Contas de Administração Financeira prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal.

Conforme prevê o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro *“dar parecer prévio sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios elaborado em sessenta dias, a partir de seu recebimento.”*

Assim, compete ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro emitir Parecer Prévio – favorável ou contrário – à aprovação das Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, verificando o cumprimento dos dispositivos Constitucionais (Educação, Saúde, entre outros) e restrições previstas na Lei Federal nº 4320/64, Lei Complementar Federal nº 101/2000, Leis Orçamentárias etc. O Parecer Prévio do Tribunal de Contas, de cunho eminentemente técnico, somente poderá ser rejeitado pela Casa Legislativa mediante voto de dois terços dos seus membros.

O Parecer Prévio do Tribunal Contas reveste-se de características de um parecer técnico, prevalecerá, se não apreciado pela Casa Legislativa no prazo fixado na legislação vigente. Portanto, se a Casa Legislativa não decidiu, pode-se admitir que não tinha maioria de parlamentares para rejeitar o que, presumivelmente, pela Constituição, deve ser mantido, no caso prevalece o Parecer do Tribunal de Contas, ressaltando que, quando a Casa Legislativa, deixando de votar, mantém o parecer do Tribunal de Contas, está agindo dentro do escopo e da linha estabelecida na Constituição.

Ressalte-se, ainda, que a aprovação político/administrativa das Contas do Chefe do Poder Executivo pelos membros da Casa Legislativa não tem como escopo extinguir a punibilidade do responsável, ou seja, o ato ilegal não pode ser transmudado para legal, pela simples aprovação das Contas pelo Legislativo. Em razão disso, quando este Tribunal de Contas, em sua análise técnica, constata o descumprimento da legislação, emitindo Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Executivo pelo Legislativo, o procedimento adotado por esta Corte de Contas tem sido comunicar, imediatamente, o Ministério Público Estadual para as providências pertinentes, independentemente da aprovação ou não das Contas por parte dos Parlamentares.

Tal procedimento está consagrado no Código de Processo Penal – Decreto-Lei nº 3.689, de 03.10.1940 – que, no artigo 40, assim dispõe:

“Art. 40. Quando, em autos ou papéis de que conhecerem, os juízes ou tribunais verificarem a existência de crime de ação pública, remeterão ao Ministério Público as cópias e os documentos necessários ao oferecimento da denúncia.”

O Parecer Prévio do Tribunal de Contas não exige os Ordenadores de Despesas e demais responsáveis pela guarda e movimentação de bens e valores, de eventuais responsabilidades que venham a ser apuradas em processos de Prestação ou Tomada de Contas, sendo, nestes casos, julgados pelo próprio Tribunal de Contas.

Para que este Tribunal possa cumprir sua competência constitucional, a apreciação das Contas de Gestão torna-se, especialmente, qualificada quando elaborada de acordo com as normas e parâmetros incorporados ao sistema orçamentário nacional e com os mandamentos e diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Neste sentido, deve-se considerar o entendimento mais consolidado de que é necessário, tanto quanto possível, aliar adequadas previsões orçamentárias de Receitas e Despesas, inclusive em relação ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias, a uma execução orçamentária responsável e que pretenda alcançar, em última instância, o equilíbrio das Contas Públicas.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer normas de Finanças Públicas e orçamentação voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tornou mais abrangente a função fiscalizadora, quanto ao cumprimento de metas de resultados entre Receitas e Despesas, respeito ao limite e condições, renúncia de Receitas, controle da Dívida Pública, gastos com Pessoal, Seguridade Social, Serviços de Terceiros e Restos a Pagar.

Cabe ressaltar, nos termos do artigo 58 da LRF, a previsão de que *“a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de crédito nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para implemento das receitas tributárias e de contribuições.”*

I.2 – Transgressões às Leis e à Constituição Federal

As transgressões aos dispositivos das leis acarretam punições, segundo o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal; a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, que define os crimes de responsabilidade das autoridades da União e dos Estados e regula o respectivo processo de julgamento; o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores; a Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, que dispõe

sobre os crimes fiscais relativos à Lei de Responsabilidade Fiscal; a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito. Do mesmo modo, os artigos 34 e 35 da Constituição Federal tratam de intervenção nos Estados e Municípios.

I.2.1 – Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF

É a Lei Complementar Federal nº 101, de 04.05.2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Aplica-se à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, compreendendo os Poderes Legislativo, neste incluídos os Tribunais de Contas, Executivo e Judiciário e as respectivas Administrações Diretas e Indiretas, Fundos, Autarquias, Fundações e Empresas Estatais dependentes, bem como o Ministério Público.

I.2.1.1 – Punição Fiscal – LRF

A punição fiscal é dirigida ao ente público e consiste na suspensão das transferências voluntárias (exceto às destinadas às Ações de Saúde, Educação e Assistência Social), contratação de Operações de Crédito e obtenção de garantias.

I.2.1.2 – Punição Penal – LRF

A punição penal para o responsável varia de acordo com o tipo de transgressão à Lei de Responsabilidade Fiscal, podendo acarretar: perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular; cassação do mandato; detenção de três meses a três anos; reclusão de um a quatro anos; multa de 30% dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento de sua responsabilidade pessoal.

I.3 – Escrituração

I.3.1 – Contabilidade Pública

A Contabilidade Pública, com a aplicação de normas de escrituração contábil (Código de Contabilidade Pública de 1922; Lei Federal nº 4.320, de 1964, Decreto-Lei nº 200, de 1967 e o Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro - Lei nº 287/79) registra a previsão, realização das Receitas, a fixação das Despesas e as alterações introduzidas no orçamento. Controla as operações de créditos, exerce a fiscalização interna, acompanhando, passo a passo, a execução orçamentária, a fim de que ela se processe em conformidade com as normas gerais do direito financeiro. Compara a previsão e a execução orçamentárias, ressaltando as diferenças. Mostra a situação financeira do Tesouro. Aponta, em seus relatórios finais, o resultado da execução orçamentária e seus reflexos econômico-financeiros. Revela as variações patrimoniais resultantes ou não da execução orçamentária. Evidencia as obrigações, os direitos e os bens da entidade.

I.3.2 – Consolidação das Contas Públicas

É o processo de agregar os saldos das contas e/ou dos grupos de contas de mesma natureza, eliminando eventuais saldos em duplicidade, provenientes, principalmente, das operações intragovernamentais.

A transparência, a clareza e o fácil entendimento da escrituração das contas públicas são estabelecidos como regra importante pela Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo das demais normas de Contabilidade Pública contidas no Título IX, artigos 83 a 106 da Lei Federal n.º 4.320, de 17.03.1964.

Com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Prestação de Contas de Gestão não mais se restringe, apenas, ao registro do que foi arrecadado e do que foi gasto. É necessário demonstrar o desempenho da arrecadação em relação às providências levadas a efeito para realização de todos os créditos devidos à Fazenda Pública.

A Lei Complementar Federal n.º 101/00, no inciso III do art. 50, dispõe sobre a escrituração e consolidação das Contas, o seguinte:

“As demonstrações contábeis compreenderão isolada e conjuntamente as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente.”

I.4 – Órgãos da Administração Pública

I.4.1 – Administração Pública

É o conjunto de todos os órgãos públicos instituídos legalmente para a realização dos objetivos constitucionais do governo, seja na esfera federal, seja na estadual ou na municipal, através da prestação de serviços, execução de investimentos, implementação de programas sociais e regulação de atividades de toda natureza em benefício do interesse público.

É integrado pelos servidores públicos e deve atuar segundo os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e razoabilidade. Difere do conceito de governo, pois, ao contrário deste, não desenvolve atividade política, e sim atos administrativos, visando a execução instrumental da ação governamental.

A designação de Poder Executivo busca dar significado à responsabilidade constitucional para execução da ação governamental.

A Administração Pública é classificada em Administração Pública Direta e Indireta.

I.4.1.1 – Administração Pública Direta

É o conjunto de unidades organizacionais sem personalidade jurídica própria e que se integram à estrutura administrativa de qualquer um dos poderes dos entes da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), abrangendo, também, os órgãos autônomos e os Fundos.

I.4.1.2 – Administração Pública Indireta

São os órgãos dotados de personalidade jurídica própria, pública ou privada, que, embora vinculados à Administração Direta, dela se destacam por terem sido criados para a consecução descentralizada de um objetivo específico do ente público, como as Autarquias, as Fundações Públicas, as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista. As entidades compreendidas na Administração Indireta vinculam-se ao Ministério ou Secretaria em cuja área de competência estiver enquadrada sua principal atividade. Estão, ainda, vinculadas indiretamente à esfera governamental que integram, possuem patrimônio e se auto-administram, segundo a legislação da entidade que as criou, e suas despesas são realizadas através de orçamento próprio. Na prática, os créditos orçamentários para a Administração Indireta constam do orçamento da esfera de governo a que se vinculam e seus orçamentos são previamente aprovados por decreto do chefe do Poder Executivo.

A análise individualizada das contas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, é efetuada nos processos de **Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas**, enfatizando que a manifestação do Tribunal de Contas acerca do Parecer Prévio nas Contas de Gestão do Poder Executivo não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

I.5 – Ordenador de Despesas

Ocupante de cargo público, permanente ou de provimento em comissão, investido de autoridade para realizar atos dos quais resultem a emissão de empenhos, autorizações de pagamentos, suprimento de Fundos, comprometimentos ou dispêndio de recursos do setor público. Pode ser delegada pelo Chefe do Poder Executivo por ato normativo interno. Se essa responsabilidade não tiver sido formalmente delegada, então, o Ordenador de Despesas será o próprio Chefe do Poder. O Ordenador de Despesas está obrigado à Prestação de Contas. As contas serão submetidas à aprovação do Tribunal de Contas e não dependem de apreciação posterior do Legislativo como ocorre na Prestação de Contas de Gestão.

I.5.1 – Funções do Ordenador de Despesas

Como regra, o Ordenador de Despesas é o agente responsável pelo recebimento, verificação, guarda ou aplicação de dinheiros, valores e outros bens públicos e responde pelos prejuízos que acarreta à Fazenda, salvo se o prejuízo decorreu de ato praticado por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas, conforme dispõe o Decreto-Lei nº 200, de 1967.

I.5.2 – Início e término da responsabilidade do Ordenador de Despesas

A responsabilidade do Ordenador de Despesas se inicia no momento em que o Servidor assume essa responsabilidade, com a inscrição perante os órgãos de Controle Externo, e só termina com o julgamento definitivo das Contas pelo respectivo Tribunal de Contas.

I.6 – Controle nas Organizações Públicas

I.6.1 – Quanto à forma

O art. 70 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à aplicação de subvenções e à renúncia de Receita, será exercida mediante os Controles Externo e Interno. Será Externo quando realizado por um órgão que não integra a estrutura da entidade que está sendo controlada, e Interno quando exercido pela própria organização sobre suas atividades.

I.6.2 – Quanto à qualidade

É aquele que a Administração Pública exerce sobre seus atos e agentes. É executado pelo Poder Executivo e pelos órgãos de administração dos demais Poderes sobre suas próprias atividades, com o objetivo de que a atividade pública em geral se realize com legitimidade e eficiência, atingindo a sua finalidade plena que é a satisfação das necessidades coletivas e atendimento dos direitos individuais. Exemplos: os procedimentos administrativos disciplinares de servidores públicos; o controle da arrecadação de tributos que a Fazenda executa sobre os órgãos arrecadadores não só para evitar desvios, como inscrever devedores em Dívida Ativa.

I.6.3 – Quanto ao aspecto

O controle nas organizações públicas quanto ao aspecto controlado envolve a legalidade e o mérito. A legalidade tem por fim assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação e impessoalidade. O mérito envolve questões gerenciais do controle, pois visa à comprovação de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da atividade pública.

I.6.4 – Quanto ao momento

O controle nas organizações públicas quanto ao momento de exercê-lo deve ser em três fases: 1) antes da realização de um ato (controle prévio) – é um controle preventivo, porque visa a impedir que seja praticado um ato ilegal ou contrário ao interesse público. Exemplo: autorização prévia do Legislativo a determinados atos do Executivo; 2) durante a realização de um ato (controle concomitante) – é o que acompanha a atuação administrativa no mesmo momento em que ela acontece. Exemplo: controle da execução orçamentária; 3) após a realização de um ato (controle subsequente) – tem por objetivo rever os atos já praticados, para corrigi-los, desfazê-los ou apenas confirmá-los.

I.7 – Controles Externo e Interno

O art. 31 da Constituição Federal (C.F.) proclama que o Poder Legislativo é o fiscal do Poder Executivo. O exercício dessa fiscalização denomina-se **Controle Externo** e é exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos e Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (§ 1º do art. 31 da CF). Não se deve confundir “com o auxílio” utilizado pelo legislador como “órgão auxiliar”, tendo em vista que o Tribunal de Contas não se subordina, por qualquer vínculo de ordem hierárquica, ao Poder Legislativo.

Entretanto, a função fiscalizadora do Poder Legislativo não se resume à aprovação ou a rejeição do Parecer Técnico Prévio do Tribunal de Contas, emitido nas Contas de Gestão, prestadas, anualmente, pelo Chefe do Executivo. A fiscalização deve ser uma atividade constante, não se resumindo à contagem do número de votos favoráveis e contrários ao Parecer Prévio Técnico emitido pela

Corte de Contas, que, somente por decisão de dois terços dos membros do legislativo, deixará de prevalecer. O conceito não se esgota nessa manifestação. É muito mais abrangente, envolve, por exemplo, as questões que tratam do Processo Orçamentário e da Execução Orçamentária.

Deve-se, novamente, acrescentar que somente as Contas de Gestão recebem parecer técnico prévio do Tribunal de Contas, que pode ser ou não acolhido pela Casa Legislativa. As demais Prestações de Contas são analisadas e julgadas, diretamente, pelas Cortes de Contas, inclusive, da própria Casa Legislativa e, se Irregulares, estarão os responsáveis sujeitos às penalidades previstas na legislação.

Da fiscalização participa, ainda, o sistema de **Controle Interno** dos Poderes, cujo papel principal é fazer com que sejam observados, ainda na origem, os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Art. 37 da CF). A inobservância desse papel pode caracterizar conivência, sujeitando o responsável pelo Controle Interno às penalidades previstas em leis.

Cumprindo, ainda, destacar a importância do pronunciamento dos sistemas de Controle Interno de cada Poder, cujos princípios basilares para o seu estabelecimento originam-se, como é de amplo conhecimento, da Seção IX, Capítulo I do Título IV da Constituição Federal, realçando-se, por oportuno, tratar-se de matéria afeta à Organização dos Poderes, portanto, de imperativa – até condicional – observância para que se ponha em funcionamento, ao menos assim o preserve, a tão complexa Administração Pública.

Certa e pacífica é a competência do sistema de Controle Interno de cada Poder para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial em sua esfera federativa, bem como, pode-se afirmar, também, que lhe é vinculado observar a legalidade; a legitimidade; a economicidade; a aplicação das subvenções e a renúncia de receitas (art. 70 da C.F.). Todas essas competências em apoio às exercidas pelos Tribunais de Contas.

Os sistemas de Controle Interno, mantidos de forma integrada pelos Poderes, têm como finalidade (art. 74 da C.F.): *I*) a avaliação do cumprimento de metas previstas no Plano Plurianual, a execução de programas de governos e dos orçamentos; *II*) comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à

eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades de sua esfera federativa, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; III) o exercício do controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres de sua esfera federativa; e, IV) apoiar o Controle Externo no exercício de sua missão institucional.

Tamanho é a importância do Controle Interno (órgão) que o § 1º do art. 74 da Constituição Federal reservou-lhe a seguinte obrigação:

“Art. 74. ...

§1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.”

Deve-se observar, também, que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) ampliou o escopo das competências fiscalizatórias dos sistemas de Controle Interno, conforme disposições inseridas no artigo 59 e incisos.

Além do controle exercido pelas instituições enumeradas, tão ou mais importante é o controle social, exercido pelo cidadão. Este será sempre o melhor agente de controle da gestão pública, pois está presente em toda atuação estatal, quer na condição de agente público, quer na condição de beneficiário das políticas públicas. Esta participação ativa do cidadão é tão importante que a Constituição Federal já a prevê, seja por meio da organização em conselhos, ou mesmo individualmente, como por exemplo, art. 5º, inciso LXXIII dispendo que qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência (pagar os honorários de advogado da parte vencida e despesas processuais).

Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas.

II – PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

II.1 – Políticas públicas

Conjunto de orientações com objetivo de dar forma ao programa de ação governamental e que condicionam a sua execução. Compreendem as intenções e diretrizes garantidas por lei que possibilitam a promoção e a garantia dos direitos do cidadão. Promovidas, geralmente, pelo Poder Público, com o objetivo de trabalhar determinado aspecto social, é importante que se diferencie os termos “público” (que atende a toda a população) e “governamental” (promovidos pelos diversos órgãos do governo). Numa sociedade verdadeiramente democrática, cidadãos participam ativamente da definição e, principalmente, do acompanhamento da implantação das políticas públicas.

II.2 – Planejamento

É a fase da administração que consiste, basicamente, em determinar os objetivos a serem alcançados, com as ações a serem realizadas, compatibilizando-as com os meios disponíveis para sua execução.

A Constituição de 1988 consagrou o planejamento como preceito basilar da Administração Pública, por várias vezes referido no texto constitucional, destacando-se o mandamento do art. 174 no sentido de ser “**o planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.**”

II.3 – Planejamento e gestão das ações de governo

As áreas que devem merecer especial atenção nas ações de governo são as de **planejamento** e **gestão**, pois seus desequilíbrios podem ameaçar a própria viabilidade da Gestão, com o comprometimento crescente de Receitas para o financiamento das Despesas de Custeio e a conseqüente redução das disponibilidades visando os investimentos para atender às demandas da população. Requerem, por exemplo, a certeza de que haverá recursos a serem investidos em Educação, Saúde, Saneamento Básico e tantas outras atividades que afetam diretamente a qualidade de vida dos cidadãos.

Portanto, para implementar as políticas que atendam às necessidades da população, são necessários administradores públicos competentes, com capacidade para promover mudanças, maximizar e gerenciar bem o uso de informações e de recursos humanos e financeiros.

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estabelece um conjunto de disposições no campo das Finanças Públicas que deve merecer especial atenção dos gestores públicos. Por um lado, a LRF, ao criar um elo entre o orçamento, a programação financeira e o fluxo de caixa, além do acompanhamento, avaliação e ajuste da execução do que foi planejado e orçado, torna-se um estímulo para que se busque aprimorar a gestão dos Recursos Públicos mediante o aperfeiçoamento dos processos de planejamento, execução e controle dos gastos governamentais; por outro lado, o seu descumprimento pode ensejar a aplicação de diversas penalidades, não apenas para os entes da Federação, como também para as autoridades locais, além de gerar má administração, com sérios prejuízos à população.

O sucesso das administrações e o equilíbrio futuro das finanças dos entes estarão diretamente vinculados à forma como venham a ser encaminhadas essas questões, sob pena de desacreditar os administradores públicos e a lei.

Os critérios de rigor e de verdade que o Administrador Público deve impor às Contas permitirão o cumprimento, com responsabilidade, dos compromissos assumidos para que, ao final da gestão, possa apresentar-se a todos os cidadãos com a consciência do dever cumprido, já que a avaliação a ser feita pela população será pelo resultado da ação do governo, do que foi feito e do que faltou realizar.

Uma das medidas que devem ser tomadas e que pode mesmo ser considerada indispensável é a realização de um diagnóstico da realidade e uma avaliação das necessidades.

II.4 – Instrumentos de planejamento das ações de governo

A introdução do Orçamento-Programa, através da Lei Federal nº 4320, de 17 de março de 1964, foi um marco na Administração Pública Nacional, obrigando os governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) a se prepararem para uma nova etapa de gerência na aplicação dos recursos públicos. A partir de então é necessário estabelecer, através de Funções, Programas e Subprogramas, os objetivos que se queriam alcançar com cada gasto constante do Orçamento.

O Orçamento, na prática, deve operar como uma ferramenta de ligação dos sistemas de planejamento e de finanças, tornando possível a operacionalização dos planos, uma vez que os monetariza, isto é, coloca-os em função dos recursos financeiros disponíveis, permitindo que o planejador tenha um balizamento através das disponibilidades financeiras.

Desse modo, o orçamento transforma-se num instrumento para o equacionamento do futuro em termos realísticos. A integração do planejamento com o orçamento é a ferramenta para corrigir distorções e remover empecilhos para a modernização dos métodos e processos administrativos brasileiros.

Em reconhecimento à toda a importância deste processo, os constituintes de 1988, consolidaram na nova Carta Magna, como pilares da Administração Financeira do Setor Público, o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os Orçamentos Anuais (LOA).

Entretanto, o que deve ser enfatizado no processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA não são os textos, as classificações ou as demonstrações que os integram, mas as intenções do governo e os meios para executá-las, assegurando que o planejado e o orçado se concretizem e que o orçamento deixe de ser encarado como mera peça formal de ficção e passe a ser instrumento real de planejamento e controle, orientando efetivamente as ações do governo.

Conforme comentado anteriormente, é indispensável a realização de um diagnóstico da realidade e uma avaliação das necessidades. Feito o diagnóstico, poderão as necessidades levantadas serem incluídas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), tendo em vista que o processo de planejamento orçamentário, hoje, não se restringe, somente, ao orçamento do exercício – Lei do Orçamento Anual (LOA) -, mas abrange, também, o PPA, e a LDO. Os três instrumentos devem, necessariamente, manter-se compatíveis nos seus conteúdos.

II.4.1 – Plano Plurianual – PPA

O § 1º do art. 165 da Constituição Federal define os parâmetros básicos que deverão nortear a elaboração do Plano Plurianual de cada ente da Federação.

Através do PPA procura-se ordenar as ações de governo que levem ao atingimento dos objetivos e metas fixados para um período de quatro anos, sendo três para quem elaborou e um para o seu sucessor.

Institui, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as Despesas de Capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

O inciso I do art. 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias define que o Plano Plurianual terá vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato subsequente e será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato, o que define seu período em quatro exercícios, tratando-se, portanto, de um instrumento de planejamento de médio prazo, abrangendo um período de quatro anos.

Portanto, o projeto de lei do Plano Plurianual deverá ser encaminhado pelos respectivos Governos Executivos de cada esfera governamental ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato ou conforme estabelecer cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal, devendo ser restituído o projeto aprovado até o encerramento da última Sessão Legislativa do mesmo ano.

Os orçamentos anuais deverão ser compatibilizados com o Plano Plurianual. Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

II.4.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Lei que compreende as metas e prioridades dos governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal), incluindo as Despesas de Capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Conterá, ainda, os anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais.

Atendendo às Normas Constitucionais, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) disporá, ainda, sobre o equilíbrio entre Receitas e Despesas, devendo prever critérios e formas de limitação para assunção de compromissos, legislar sobre o controle de custos e a avaliação de resultados dos gastos previstos no orçamento e determinar condições e exigências para a realização de transferências a entidades públicas e privadas.

Ao estabelecer a obrigatoriedade de apresentação, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, para cada exercício financeiro, de um Anexo de Metas Fiscais –, onde serão estabelecidos em valores correntes e constantes as Receitas e Despesas, os Resultados Nominais e Primário e o montante da Dívida Pública para os três próximos exercícios financeiros –, a LDO, tornou-se no grande instrumento de gerenciamento e da consequente aferição de resultados.

O prazo para a remessa do projeto de lei ao Legislativo é até o dia 15 de abril do ano imediatamente anterior a que se referir ou conforme determinar cada Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal.

Ao apreciar o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Comissão de Orçamento e Finanças ou equivalente, em especial, e os legisladores, em particular, deverão estar atentos, sem prejuízo de um exame acurado e minucioso, que o Projeto de Lei de tal magnitude sempre exige, em face do disposto no art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000 – (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), exigindo que a LDO seja acompanhada dos Anexos de Metas Fiscais e Riscos Fiscais, que traduz uma demonstração de como será alcançado e mantido o equilíbrio das finanças públicas e preservado o Patrimônio Público.

O Poder Legislativo deverá devolver o projeto aprovado até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. A vigência da LDO é de 1/1 a 31/12 do exercício a que se referir, igual a do orçamento.

II.4.3 – Lei do Orçamento Anual – LOA

Lei de iniciativa do Poder Executivo que estima a Receita e fixa a Despesa da Administração Pública. É elaborada em um exercício para, depois de aprovada pelo Poder Legislativo, vigorar no exercício seguinte. É elaborado segundo as orientações da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que integram a proposta Orçamentária.

O Orçamento Anual é o instrumento operacional da Administração Financeira de todos os entes da Administração Pública Brasileira.

Tendo como elementos balizadores o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual consolida todas as ações do Governo, monetarizando as Atividades e os Projetos, cada gasto segundo a Natureza da Despesa e atribuindo responsabilidade a todos os gestores de recursos públicos, não só pela Despesa em si, mas, também pelo objetivo a ser atingido no exercício financeiro.

Orçamento Anual compreende, pelos valores brutos, a previsão de todas as Receitas que serão arrecadadas dentro de determinado exercício financeiro e a fixação de todas as Despesas que os governos (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) estão autorizados a executar. A elaboração do Orçamento Público é obrigatória e tem periodicidade anual.

Segundo a Lei Federal nº 4.320, de 1964, que estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o Orçamento Anual conterá os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos, bem como a discriminação da Receita, de acordo com suas respectivas fontes, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei, e Despesa, compreendendo todas as próprias dos órgãos do governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles, se devam realizar de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o Programa de Trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. Pode conter autorização para Abertura de Crédito Adicional Suplementar. Deve ser ressaltado que a Lei de Responsabilidade Fiscal proibiu a realização de empréstimos por Antecipação de Receitas (ARO) no último ano do mandato.

O Orçamento Público deve evidenciar a origem dos recursos – se são provenientes da atividade normal ao ente público ou se ele está se endividando ou vendendo bens para conseguir recursos – e também a forma de aplicação desses recursos, apontando o montante aplicado na manutenção dos Serviços Públicos e o destinado à formação do Patrimônio Público.

Na elaboração do orçamento deve-se considerar os Princípios da Unidade e da Universalidade. O primeiro princípio determina que a Lei do Orçamento compreenderá todos os Poderes, seus Fundos, órgãos e entidades da Administração Indireta, inclusive Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, significando um único orçamento. Já o segundo princípio determina que a Lei do Orçamento Público compreenderá todas as Receitas, inclusive as de Operações de Crédito e todas as Despesas relativas à Administração Direta e Indireta, que deverão constar pelos totais, vedadas quaisquer deduções.

Dessa forma, as Receitas e Despesas são classificadas em duas categorias econômicas: Correntes e de Capital. A classificação das Receitas e das Despesas em corrente e de Capital confere a transparência dos ingressos e dos dispêndios por categoria econômica, indicando se o ente público está capitalizando – utilizando Receitas Correntes para custear Despesas de Capital – ou descapitalizando – utilizando Receitas de Capital para custear Despesas Correntes.

Integram, obrigatoriamente, a Lei de Orçamento os seguintes quadros explicativos: I – Sumário geral da receita e despesa por Função do Governo; II – Quadro demonstrativo da Receita e Despesa, segundo as Categorias Econômicas; III – Quadro discriminativo da Receita por Fontes e respectiva legislação; IV – Quadro das dotações por órgãos do Governo e da Administração. Devem acompanhar a lei, conforme o art. 2º, § 2º: I – Quadros demonstrativos da Receita e planos de aplicação dos Fundos Especiais; II – Quadros Demonstrativos da Despesa; III – Quadro Demonstrativo do Programa Anual de Trabalho do Governo, em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

O exame do PPA – Plano Plurianual, da LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA – Lei Orçamentária Anual ocorre nos respectivos processos de envio obrigatório ao Tribunal de Contas.

II.5 – Receita Pública

É o recolhimento de bens aos Cofres Públicos. Ingresso, entrada ou receita pública são, na verdade, expressões sinônimas, na terminologia de finanças públicas.

II.5.1 – Estimativa da Receita

A estimativa da Receita é realizada visando determinar antecipadamente o volume de recursos a ser arrecadado num dado exercício financeiro, possibilitando uma programação orçamentária equilibrada. É essencial o acompanhamento da legislação específica de cada Receita onde são determinados os elementos indispensáveis à formulação de modelos de projeção, como a base de cálculo, as alíquotas, os prazos de arrecadação e os fatores econômicos.

A Receita é estimada mediante a arrecadação de Tributos, Rendas e outras receitas, classificadas nas categorias econômicas em Receitas Correntes e Receitas de Capital, na forma da legislação em vigor.

II.5.1.1 – Receitas Correntes

São as receitas tributárias de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender às despesas classificáveis em despesas correntes. São as que aumentam a disponibilidade, afetando positivamente o Patrimônio Líquido.

II.5.1.2 – Receitas de Capital

São as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos da constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender às despesas classificáveis em Despesas de Capital. Aumentam a disponibilidade, não afetando o Patrimônio Líquido. As receitas de capital são: Operações de Crédito; Alienação de Bens; Amortização de Empréstimos; Transferências de Capital; Outras Receitas de Capital.

II.6 – Despesa Pública

No sentido amplo é todo desembolso efetuado pela Administração Pública, nos termos da legislação financeira, licitatória e orçamentária, subordinado à classificação e aos limites dos créditos orçamentários, com vistas a realizar suas competências constitucionais – atendimento das necessidades coletivas (econômicas e sociais) e ao cumprimento das responsabilidades institucionais do Setor Público. Em sua acepção financeira, é o gasto (aplicação de recursos pecuniários, ou seja, dinheiro) para a implementação das ações governamentais.

II.6.1– Despesas Fixadas

São aquelas que constam do orçamento e são obrigatórias pela Constituição ou lei, não podendo ser alteradas a não ser por lei posterior nem deixar de serem efetivadas.

II.6.1.1 – Despesas Correntes

São despesas administrativas e operacionais da Administração Pública necessárias à manutenção e ao funcionamento dos serviços públicos em geral, seja através da Administração Pública Direta, seja da Administração Pública Indireta. São aquelas que não têm um caráter econômico reprodutivo e são necessárias à execução dos serviços públicos e à vida do ente, sendo assim, verdadeiras despesas operacionais. São as realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos órgãos. Classificam-se nesta categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Desdobra-se em Despesas de Custeio e Transferências Correntes (Despesa). De acordo com a codificação constante em anexo à Lei nº 4.320, de 1964, as despesas correntes devem ser classificadas, iniciando-se com o dígito “3”. Ex.: 3.1.0.0 = Despesa de Custeio. Por sua natureza, as Despesas Correntes afetam negativamente o Patrimônio Líquido.

II.6.1.2 – Despesas de Capital

São despesas que resultam no acréscimo do patrimônio do Órgão ou Entidade que a realiza, aumentando, dessa forma, sua riqueza patrimonial. Despesas que diminuem a disponibilidade, sem afetar o patrimônio líquido, exceto quanto às transferências de capital. São as realizadas com o propósito de formar e/ou adquirir ativos reais, abrangendo, entre outras ações, o planejamento e a execução de obras, a compra de instalações, equipamentos, material permanente, títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer natureza, bem como as amortizações de dívida e concessões de empréstimos. As Despesas de Capital determinam uma modificação do patrimônio público através do seu crescimento, sendo, pois, economicamente produtivas. Dividem-se: I – Investimentos; II – Inversões financeiras; III – Transferências de Capital, observadas suas respectivas subdivisões. De acordo com a codificação constante em anexo à Lei nº 4.320, de 1964, as despesas de capital devem ser classificadas iniciando-se com o dígito “4”. Ex.: 4.1.0.0 = Investimentos. As Despesas de Capital não afetam o Patrimônio Líquido.

II.7 – Princípio da Publicidade

O Princípio da publicidade assegura que todos os atos dos Poderes devem ser praticados publicamente, com a participação de todos os interessados. É este mais um vetor da Administração Pública, e diz respeito à obrigação de dar publicidade, levar ao conhecimento de todos os seus atos, contratos ou instrumentos jurídicos como um todo. Isso dá transparência e confere a possibilidade de qualquer pessoa questionar e controlar toda a atividade administrativa que deve representar o interesse público, por isso não se justifica, de regra, o sigilo.

O Princípio da Publicidade não se confunde com o Princípio da Transparência que assegura a participação popular na discussão das Leis Orçamentárias e na apreciação das Contas das autoridades e a divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, mas o complementa. Mais do que levar a todos o conhecimento dos atos da Administração, a transparência pretende efetivar a participação do cidadão no estabelecimento de prioridades e dos planos do governo e no controle do resultado de suas ações.

Deve ser acrescentado que nenhuma Lei, Decreto, Resolução ou Ato Administrativo produzirá efeitos antes de sua publicação.

III – PLANEJAMENTO DA GESTÃO DO MUNICÍPIO

III.1 – Aspectos Formais

III.1.1 – Composição da Administração Municipal

Segundo os dados existentes no Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos deste Tribunal - SCAP, a Administração Municipal de Paraty é constituída das seguintes entidades:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA
✓ Prefeitura Municipal
✓ Câmara Municipal
✓ Fundo Municipal de Saúde
✓ Fundo Municipal de Assistência Social
✓ Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
✓ Fundo Municipal de Transporte
✓ Fundo Municipal de Conservação Ambiental
ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
NÃO POSSUI

III.1.2 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal

III.1.2.1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Previsto no art. 165, § 3º da Constituição Federal, é um relatório que o Poder Executivo deve publicar e demonstrar no prazo de 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, com um demonstrativo orçamentário, contendo aspectos de previsão e execução de receitas e despesas, abrangendo todas as entidades pertencentes ao ente. Será acompanhado da apuração da receita corrente líquida, das receitas e despesas previdenciárias, dos resultados nominal e primário, das despesas com juros e dos pagamentos de Restos a Pagar. O descumprimento dos prazos impedirá, até que a situação seja regularizada, que os

estados federados e os municípios recebam transferências voluntárias (da União aos estados e municípios e dos estados, aos seus municípios), que não seja de mandamento constitucional. Implica, ainda, a proibição de operação de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

III.1.2.2 – Relatório de Gestão Fiscal

É um relatório de elaboração obrigatória por parte dos entes da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município) de periodicidade quadrimestral, emitido pelos titulares dos Poderes, contendo o comparativo com os limites das despesas totais com pessoal e das dívidas consolidadas e mobiliária em relação à Receita Corrente Líquida (RCL), da concessão de garantias, das operações de crédito, inclusive por antecipação da receita. Como a verificação da RCL deve ser feita para um período de 12 meses, o Relatório de Gestão Fiscal é quadrimestral na divulgação mas anual na apuração, o Poder Executivo e o Poder Legislativo emitirão seus Relatórios de Gestão Fiscal separadamente, observando, nos dois casos, os limites individuais por poder para os gastos com pessoal: 54% da RCL para o Executivo e 6% da RCL para o Legislativo (no caso dos municípios). O não cumprimento dos limites de pessoal e de endividamento significará punição para o ente da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município), conforme previsto na Lei Complementar (LC) nº 101/2000. Para cada caso de descumprimento de limites existem prazos para adequação e o retorno aos limites, conforme definidos no art. 23 da LC nº 101/2000. O relatório deverá ser publicado até um mês após o encerramento de cada quadrimestre pelo chefe do Poder Executivo e pelos representantes do Poder Legislativo (presidente, membros da Mesa Diretora). Para os Municípios com população inferior a 50.000 habitantes é facultada a periodicidade semestral.

Conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, o Município encaminhou a este Tribunal todos os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal do exercício de 2012 e que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas de Gestão.

III.1.3 – Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA)

III.1.3.1 – Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2010/2013, conforme cópia anexada às fls. 426/561, foi instituído pela Lei Municipal nº 1721, de 17 de dezembro de 2009, e definiu as prioridades estratégicas de Governo.

III.1.3.2 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Quanto às Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o exercício de 2012, conforme cópia anexada às fls. 724/827, foram estabelecidas através da Lei Municipal nº 1782, de 14.07.2011.

III.1.3.2.1 – Metas Anuais do Município

III.1.3.2.1.1 – Metas Fiscais

Integrante como anexo do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), serve para avaliação do cumprimento das Metas Fiscais dos três exercícios anteriores e para demonstrar o que está planejado para exercício vigente e para os dois seguintes em termos financeiros, envolvendo Receitas, Despesas, resultados Nominal e Primário e montante da Dívida Pública, inclusive com memória e metodologia de cálculo, além da demonstração da evolução do Patrimônio Líquido dos três últimos exercícios, da avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência, da estimativa e compensação da renúncia de Receita e da margem de expansão das Despesas obrigatórias de caráter continuado.

Como a LDO é elaborada anualmente, a cada ano as metas deverão ser revistas, de forma a acompanhar o desempenho da economia. Como resultado primário e resultado nominal são produtos entre Receitas e Despesas, o ente da Federação (a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município) deverá atentar para as projeções dos principais itens de Receita (tributárias, principalmente) e dos principais itens de Despesa (pessoal, custeio e investimentos).

As projeções levarão em conta os resultados realizados no exercício anterior sobre os quais incidirão parâmetros de inflação e variação real (esforço tributário, variação do PIB etc.). Parâmetros de inflação e esforço (variação do PIB) sobre determinada Receita corresponderão a uma meta esperada a valores correntes. Retirando-se da projeção a inflação chega-se à projeção a preços constantes.

Compete ao Tribunal de Contas fiscalizar, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/2000, o cumprimento das metas anuais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias: Receita Arrecadada, Despesa Realizada, Resultados Primário e Nominal e Dívida Líquida do Governo.

- **Resultado Primário**

É o resultado da subtração da Receita total, deduzidas as Receitas de Aplicações Financeiras, Operações de Créditos, Amortização de Empréstimos e Alienação de Ativos, pela Despesa total, excluídos os gastos com Juros e Encargos da Dívida, Amortização da Dívida, Concessão e Empréstimos e Aquisição de Título de Capital Integralizado.

Seu objetivo é avaliar como as Contas Públicas estão sendo organizadas, do ponto de vista do montante das disponibilidades financeiras antes da repercussão dos encargos financeiros, decorrentes dos compromissos assumidos pelo Governo.

Este resultado é considerado um dos melhores indicadores da “saúde financeira” dos entes públicos. A análise do Resultado Primário demonstra o quanto o ente público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) depende de recursos de terceiros para a cobertura das suas Despesas. É um indicador, portanto, de “auto-suficiência”. O Resultado Primário pode apontar *déficit* ou *superávit*.

- **Resultado Nominal**

É o resultado que expressa o valor da variação da Dívida Fiscal Líquida de um determinado setor público em um período de tempo. Corresponde à variação nominal dos saldos da Dívida Interna Líquida, mais os fluxos externos efetivos, convertidos para reais pela taxa média de câmbio de compra. Obtém-se, em suma, pela diferença entre todas as Receitas Arrecadadas e todas as Despesas Empenhadas, inclusive aquelas relacionadas com a Dívida do Setor Público. Esse

resultado indica em quanto a dívida aumentou ou reduziu no exercício ou num período determinado de tempo. Representa a necessidade ou não de financiamento do Setor Público, ou seja, o incremento ou a redução da dívida fiscal líquida de um ente.

- **Dívida Pública**

É o conjunto dos débitos da Administração Pública para com terceiros, decorrente de empréstimos que podem ser de curto ou longo prazo, com o objetivo de atender às necessidades dos Serviços Públicos, em virtude de *déficits* orçamentários ou para a viabilização de investimentos ou programas sociais.

A Dívida Pública classifica-se em Consolidada ou Fundada (interna ou externa), se superior a 12 meses, e Flutuante, se inferior a 12 meses.

III.1.3.3 – Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária, para o exercício de 2012, foi aprovada pela Lei Municipal n.º 1838, de 13 de janeiro de 2012, estimou a Receita no valor de **R\$ 137.553.419,86** e fixou a Despesa em igual valor.

IV – CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS

IV.1 – Demonstrações Contábeis

De acordo com o artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, as Prestações de Contas de Administração Financeira dos Municípios devem ser apresentadas de forma consolidada, abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos Poderes do Município, assim como dos Fundos.

Registre-se que a elaboração destas demonstrações, de acordo com os procedimentos técnicos, deve ser realizada pelo Contador da Prefeitura Municipal visto que ele é o responsável pela elaboração das demonstrações contábeis, e ainda, possui todos os registros necessários para efetuar os ajustes decorrentes da consolidação.

Os dados contábeis apresentados foram consolidados pelo Município abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal, os quais foram devidamente confrontados com as cópias das demonstrações contábeis enviadas.

Entretanto, a análise individual das contas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, assim como dos Fundos, será efetuada nos processos de **Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas**, enfatizando que a manifestação desta Corte acerca do Parecer Prévio não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

O Município não possui empresas estatais não dependentes, logo, todos os órgãos existentes devem ter suas informações consolidadas na elaboração dos relatórios exigidos pelos arts. 52 e 54 da LRF.

IV.1.1 – Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

No exame do Relatório Resumido da Execução Orçamentária de todos os períodos de 2012 foi constatada a consolidação adequada dos dados das Unidades Gestoras do Município

IV.1.2 – Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

No exame dos Relatórios de Gestão Fiscal de todos os períodos de 2012 foi constatada a consolidação dos dados das Unidades Gestoras do Município, também de forma adequada.

IV.1.3 – Padronização dos procedimentos contábeis a partir de 2013

Diante da necessidade de os órgãos públicos se adaptarem à padronização dos procedimentos contábeis de forma a dar maior transparência às Contas Públicas, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) tem editado normas visando a elaboração das demonstrações contábeis.

Assim, acompanhando a sugestão do Corpo Instrutivo, em meu Voto, cientificarei o Prefeito Municipal para que implemente procedimentos para o cumprimento das Portarias STN Nº 406/11, 828/11, 231/12 e Portaria Conjunta nº 01/11, tendo em vista que serão objeto de análise nas próximas Prestação de Contas de Gestão do Município.

V – ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS DA GESTÃO

V.1 – Orçamento do Município

O Orçamento do Município de Paraty, para o exercício de 2012, aprovado pela Lei do Orçamento Anual nº 1838, de 13.01.2012, estimou a Receita e fixou a Despesa em **R\$ 137.553.419,86**, contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus Fundos, Órgãos e Entidades vinculadas à Administração Direta.

V.2 – Créditos Adicionais

São as autorizações para Despesas não previstas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento Público.

Os Créditos Adicionais, dependendo da sua finalidade, classificam-se em: Suplementares, Especiais e Extraordinários. Os Suplementares destinam-se ao reforço de uma dotação orçamentária já existente, ao passo que os Especiais visam a criar uma dotação para atender a uma necessidade não prevista no orçamento. Os Créditos Extraordinários somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Os Créditos Suplementares e Especiais **dependem de lei autorizativa prévia** que, no caso do Crédito Suplementar, pode ser a própria Lei do Orçamento. Os Créditos Extraordinários são abertos por Decreto do Executivo, sem compensação, que deles dará ciência imediata ao Legislativo. Os Créditos Adicionais terão vigência no exercício financeiro que forem autorizados, salvo se o ato de autorização, quanto aos Especiais e Extraordinários, for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.

V.2.1 – Abertura de Créditos Adicionais tendo como origem recursos de Superávit Financeiro do Exercício Anterior

O Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior definido no § 2º do art. 43 da Lei Federal nº 4320/64, deve ser entendido como a diferença positiva entre o ativo e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos (especiais e extraordinários) e as operações de crédito a eles vinculadas e não-arrecadadas no exercício. Corresponde a **dinheiro em caixa**, disponível, proveniente de receita realizada, maior que a despesa, em exercícios anteriores. Portanto, são os recursos financeiros disponíveis que sobraram do exercício anterior e que estão demonstrados em seu Balanço Patrimonial.

O superávit financeiro não é receita do exercício, pois se refere a exercícios anteriores, mas constitui disponibilidade para utilização de crédito adicional no exercício de referência.

Quando há superávit financeiro de exercícios anteriores, tem-se um recurso disponível para atender às despesas não fixadas ou não totalmente contempladas pela Lei Orçamentária.

A Abertura de Créditos Adicionais no exercício, tendo como origem recursos do Superávit Financeiro em valor superior ao apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, **evidencia a utilização de recursos financeiros inexistentes**, sendo seguro afirmar que o procedimento adotado não se pautou de acordo com o que preceituam os Princípios da Legalidade e da Moralidade, na conformidade do *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, pois, longe de atender ao bem comum, valeu-se o Gestor de artifícios ilegais para utilização de recursos financeiros inexistentes, criando, para isso, orçamento sem submeter esse aumento ao Poder Legislativo, gerando, conseqüentemente, um déficit financeiro.

O Administrador não pode deixar de atender a finalidade legal pretendida pela lei. Não tem ele a disponibilidade sobre os interesses públicos confiados à sua guarda. Estes são inapropriáveis. O ato administrativo cujo escopo estiver divorciado do interesse público sujeitar-se-á a invalidação por desvio de finalidade.

A conduta inconstitucional e ilegal do Gestor gera prejuízos para o Município, na medida em que gasta dinheiro que o Erário Municipal não possui e cria uma dívida, com efeito de uma “bola de neve” para os orçamentos subsequentes, dívida esta que deverá ser paga, irremediavelmente, em prejuízo das necessidades e das prioridades da população.

V.2.2 – Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

O artigo 43, caput, da Lei Federal nº 4320/64, estabelece que *“A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa”*.

O § 3º do art. 43 da mesma lei dispõe sobre os créditos *provenientes de excesso de arrecadação*, entendido como *o saldo positivo das diferenças, acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se a tendência do exercício*. Os decretos de abertura de créditos devem ser acompanhados de demonstrativos comprovando, estatisticamente, a existência de excesso de arrecadação até determinado período do ano e a projeção indicando a tendência até o final do exercício.

Ressalte-se que, verificado déficit de arrecadação, deve o Gestor adotar medidas eficazes para que os gastos realizados permaneçam limitados à receita efetivamente arrecadada, sendo o seu descumprimento caracterizado como infração ao que dispõe o art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O déficit de arrecadação pode (e deve) ser evitado pelo Gestor e sua equipe e não ao contrário, deliberar pela contínua prática da abertura de créditos adicionais suplementares, para possibilitar a realização de maiores gastos, embora cientes da indisponibilidade de recursos e da inexistência de excesso de arrecadação. Os que assim deliberarem, trilham o caminho do desrespeito à lei, da irresponsabilidade na Gestão Fiscal e da improbidade administrativa.

V.3 – Autorizações para Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2012 do Município de Paraty, o Poder Executivo foi autorizado a abrir Créditos Suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de **3%** (três por cento) do total do Orçamento.

A Lei Orçamentária do Município prevê exceções ao limite de 3% (três por cento) para abertura de Créditos Suplementares para atender insuficiências nas Dotações Orçamentárias.

As exceções podem caracterizar a possibilidade de abertura de créditos ilimitados, uma vez que o gestor poderá alterar o orçamento, indiscriminadamente, abrindo Créditos Suplementares que não oneram o limite estabelecido, o que é vedado pelo art. 167, VII da Constituição Federal. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

Assim, foram fixados os seguintes limites para abertura de créditos:

Em R\$	
DESCRIÇÃO	VALOR
(A) Total da Despesa Fixada	137.553.419,86
(B) Total de Créditos Adicionais Especiais abertos (no demonstrativo de Leis específicas)	22.863.173,00
(C) Base de cálculo do limite para abertura de Créditos Suplementares (A+B)	160.416.592,86
Limite para abertura de Créditos Suplementares: 3%	4.812.497,78
Limite para Operações de Crédito por Antecipação da Receita	7.140.450,00

Fonte: LOA (fls.51/59)

V.4 – Alterações Orçamentárias

São alterações realizadas no Orçamento Anual através de Créditos Adicionais abertos pelo Poder Executivo, com autorização do Poder Legislativo correspondente, para atender despesas não previstas no orçamento.

V.4.1 – Decretos de Abertura de Créditos Adicionais

V.4.1.1 – Autorizados pela Lei Orçamentária Anual – LOA

Tendo como referencia o demonstrativo de Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais apresentado pela Administração Municipal, o Corpo Instrutivo elaborou, às fls. 1187/1188, quadro com as alterações orçamentárias no exercício, autorizados pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal, conforme, resumidamente, se demonstra:

Em R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
ALTERAÇÕES	FONTE DE RECURSOS	Anulação	70.652.023,88
		Excesso	0,00
		Superávit	0,00
		Convênios	0,00
		Operações de Crédito	0,00
(A) Total das Alterações			70.652.023,88
(B) Créditos não considerados (Exceções previstas na LOA)			70.154.623,88
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			497.400,00
(D) Limite autorizado na LOA			4.812.497,78
(E) Valor total dos créditos abertos acima do Limite da LOA = (D – C)			-----

V.4.2 – Abertura de Créditos Adicionais autorizados por leis específicas

No que concerne aos Créditos Adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, tendo como referencia o demonstrativo de Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais apresentada pela Administração Municipal e após o envio de documentos complementares apresentados em razão da publicação do processo em Pauta Especial, constituídos no Doc. TCE-RJ nº 22.809-1/13, o Corpo Instrutivo concluiu que a abertura de Créditos Adicionais autorizados por Leis específicas encontra-se dentro do limite estabelecido nas Leis Autorizativas, observando-se, portanto, o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

V.4.3 – Análise das Fontes de Recursos

São demonstradas nos tópicos a seguir, as alterações orçamentárias efetuadas com base em Fontes específicas, de modo a verificar a efetiva existência de tais recursos.

V.4.3.1 – Abertura de Créditos Adicionais por SUPERÁVIT FINANCEIRO

A análise quanto à comprovação da existência de superávit financeiro é realizada com base no Balanço Patrimonial do exercício anterior, de cada entidade que compõe a Administração Municipal em cujo crédito foi aberto, bem como verificando-se as respectivas fontes de recursos.

Para tanto é necessário que haja demonstrativos contábeis, como o Balanço Patrimonial e balancetes, registrando o total do ativo e do passivo de cada entidade e de cada fonte informada, comprovando o superávit financeiro utilizado para a abertura dos Créditos Adicionais, em conformidade com o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

Deve-se ressaltar que a contabilização mais adequada de todos os fatos contábeis na Administração Pública permitirá a identificação das fontes de recursos utilizadas, garantindo, assim, o melhor acompanhamento e controle, caracterizando um instrumento essencial de transparência.

Da análise dos Decretos observou-se que, no exercício de 2012, não foram abertos Créditos Adicionais tendo como Fonte de recurso o Superávit Financeiro.

V.4.3.2 – Abertura de Créditos Adicionais por EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

V.4.3.2.1 – Fonte CONVÊNIOS

Não foi identificada qualquer impropriedade nos Decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação na Fonte Convênios, no valor total de **R\$ 13.984.173,00**.

V.4.3.2.2 – Outras Fontes

Da mesma forma, não foi identificada qualquer impropriedade nos Decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação em Outras Fontes, no valor total de **R\$ 8.879.000,00**.

V.4.3.2.3 – Decretos utilizando o cálculo da tendência

Verificou-se que nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação não foi utilizada, de forma correta, a metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, em conformidade com o previsto no artigo 43, § 3º da Lei nº 4.320/64.

Entretanto, verificou-se que, ao final do exercício, o Município apurou um excesso de arrecadação no valor de R\$ 39.184.467,38, já excluídas as Transferências de Convênios, Operações de Créditos e resultado do RPPS, superior, portanto, aos valores dos Créditos Adicionais abertos, suportando a abertura dos Créditos, cumprindo, desta forma, o disposto no inciso V do art. 167 da Constituição Federal conforme se demonstra:

EXCESSO DE ARRECADAÇÃO	
Descrição	Valor – R\$
(A) Total do Excesso de Arrecadação Verificado - Anexo 10	35.367.133,30
(B) Insuficiência por Transferências de Convênios	(3.817.334,08)
(C) Excesso de Arrecadação para Abertura de Crédito (A-B)	39.184.467,38
(D) Total de Créditos Abertos	8.879.000,00

Fonte: Anexo 10 da Lei Federal nº 4320/64 Consolidado às fls. 1015/1018

TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS	RESULTADO - DEFICIT
Transferência de Conv. Receitas Correntes	R\$ 120.134,08
Transferência de Conv. Receitas Capital	R\$ 3.697.200,00
TOTAL	R\$ 3.817.334,08

Foi constatado erro formal na fundamentação do Decreto nº 101/12 (fl. 48) ao constar autorização na LOA, quando o correto seria autorização na Lei Municipal n.º 1.870/12. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

V.4.4 – Demonstrativo das alterações no Orçamento

Durante o exercício ocorreram alterações orçamentárias em razão da abertura de Créditos Adicionais, resultando em um Orçamento Final de **R\$ 160.416.592,86**, representando um acréscimo de **16,62%** em relação ao Orçamento inicial.

Tendo como referência a relação de Decretos de Abertura de Créditos encaminhada, elaborou-se o seguinte demonstrativo das alterações no Orçamento:

Em R\$

DESCRIÇÃO		VALOR
(A) ORÇAMENTO INICIAL		137.553.419,86
(B) Alterações:		109.547.623,88
Créditos Suplementares	86.684.450,88	
Créditos Especiais	22.863.173,00	
(C) Anulações de Dotações		86.684.450,88
ORÇAMENTO FINAL APURADO (A+B-C)		160.416.592,86
Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64		159.761.592,86
DIVERGÊNCIA ENTRE O ORÇAMENTO APURADO E OS REGISTROS CONTÁBEIS		655.000,00
Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2012		159.761.592,80
DIVERGÊNCIA ENTRE O ORÇAMENTO APURADO E O RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA		655.000,06

Fonte: Anexo 11 Consolidado - fls. 154/160 e Anexo I do RREO do 6º Bimestre/10

Conforme demonstrado, o valor do Orçamento Final apurado apresenta divergência com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado e no Anexo I da LRF - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2012. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

Verificou-se, ainda, as seguintes inconsistências no confronto entre os valores dos Créditos Adicionais abertos e os valores evidenciados no Balanço Orçamentário Consolidado, que será considerado na conclusão deste Relatório:

Em R\$

Descrição	Valor Apurado com base nas publicações/ Relação encaminhada R\$	Valor registrado no Balanço Orçamentário Consolidado R\$	Divergências R\$
Créditos Orçamentários e Suplementares	137.553.419,86	155.415.992,86	-17.862.573,00
Créditos Especiais	22.863.173,00	4.345.600,00	18.517.573,00
Créditos Extraordinários	0,00	0,00	0,00
TOTAL	160.416.592,86	159.761.592,86	655.000,00

Balanço Orçamentário, fls. 161

VI – ANÁLISE DOS RESULTADOS DA GESTÃO

Gestão Orçamentária

A análise deste item será efetuada com base no Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal nº 4.320/64 – e no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada – Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64 -, uma vez que os dados orçamentários encontram-se ali consolidados.

- **Receita Orçamentária**

São todas as Receitas arrecadadas, excetuados os Depósitos de Terceiros e as Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária.

VI.1 – Arrecadação da Receita

É o processo pelo qual, após o lançamento dos tributos, realiza-se o seu recolhimento aos Cofres Públicos.

VI.1.1 – Evolução da Receita

A Receita arrecadada no exercício foi de **R\$ 172.920.553,16**, portanto, acima da previsão que era de **R\$ 137.553.419,86**, gerando, em consequência, uma variação positiva de **R\$ 35.367.133,30**, que representa um acréscimo de **25,71%** em relação ao total da arrecadação prevista.

O quadro a seguir demonstra o comportamento da arrecadação Municipal no exercício de 2012 em comparação à previsão inicial:

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2012				
Natureza	Previsão R\$	Arrecadação R\$	Variação	
			R\$	Percentual
Receitas Correntes	133.314.219,86	172.272.758,46	38.958.538,60	29,22%
Receitas de Capital	4.239.200,00	647.794,70	-3.591.405,30	-84,72%
Receita Extra orçamentária	0,00	0,00	0,00	0,00%
Total	137.553.419,86	172.920.553,16	35.367.133,30	25,71%

Fonte: LOA, fls. 805/805-v, e Anexos 10 e 12 - fls. 145/149 e 191.

Nota: No valor das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

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

O Anexo I do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2012, registra uma receita arrecadada de R\$ 172.263.660,50, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

O comportamento das Receitas Tributárias arrecadadas pelo Município em decorrência do seu poder de tributar (arrecadação de tributos – impostos, taxas e contribuição de melhoria – e respectivos adicionais), representou 13,20% em relação à Receita total, percentual superior ao apurado no exercício anterior.

Além das receitas arrecadadas em decorrência do seu poder de tributar, o Município recebeu Transferências no montante de R\$ 143.747.558,58. As Receitas de Transferências constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, respondendo, no caso em análise, por **83,13%** da Receita total do exercício de 2012, percentual superior ao apurado em 2011 que foi de **76,59%**.

O comportamento das Receitas Orçamentárias apresentou, no período 2011/2012, a seguinte evolução:

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
Descrição	Valor arrecadado em 2012 R\$	Evolução das Receitas em relação à Receita Total	
		2012	2011
Receitas Tributárias	22.820.637,51	13,20%	12,55%
Receitas de Transferências	143.747.558,58	83,13%	76,59%
Outras Receitas	6.352.357,07	3,67%	10,86%
(-) Deduções da Receitas	0,00	0,00%	-----
Receita Total	39.628.967,03	100,00%	-----

Fonte: Demonstrativo das Receitas Arrecadadas – Anexo 10 (fls.1015/1018) e ADM 2011 – Proc. TCE-RJ nº 205.529-4/12

Nota: Nas Receitas de Transferências já estão consideradas as deduções para o FUNDEB. As deduções da Receita, indicadas no quadro, referem-se às demais deduções.

VI.1.1.1 – Dívida Ativa

É a inscrição que se faz em conta de devedores de importâncias relativas a tributos, multas e créditos da Fazenda Pública, lançados mas não cobrados ou não recebidos no exercício de origem. Constituem Dívida Ativa a partir da data de sua inscrição.

VI.1.1.1.1 – Receita da Dívida Ativa

As contas de dívida ativa tributária e não tributária são destinadas ao registro das inscrições, atualizações e baixas dos créditos devidos à fazenda pública pelos contribuintes, acrescidos dos adicionais e multas, não cobrados ou não recolhidos ao erário.

A inscrição, cobrança e cancelamento da Dívida Ativa Municipal, desde o exercício de 2009, apresentou a seguinte evolução:

Em R\$					
EXERCÍCIO	SALDO ANTERIOR	INSCRIÇÃO	COBRANÇA	CANCELAMENTO	SALDO
2009	15.153.003,86	3.766.639,94	2.395.586,92	1.235.616,07	15.288.440,81
2010	15.288.440,81	3.035.375,68	1.853.450,92	893.552,56	15.576.813,01
2011	15.576.813,01	3.160.283,63	2.199.151,31	184.367,62	16.353.577,71
2012	16.353.577,71	3.484.162,11	2.695.858,07	458.358,89	16.683.522,86

Fonte: Prestação de Contas Administração Financeira 2011 – Processo TCE-RJ nº 205.529-4/12; Anexos 14 e 15 da Lei nº 4.320/64 Consolidado- fls. 1024/1030.

O saldo da Dívida Ativa em 31.12.2012, de acordo com o Balanço Patrimonial Consolidado, atingiu o montante de **R\$ 16.683.522,86**. A inscrição neste exercício, segundo o registrado na Demonstração das Variações Patrimoniais, foi de **R\$ 3.484.162,11**, que representa **15,26%** do total da Receita Tributária arrecadada.

De acordo com os documentos acostados às fls. 03/10 verificou-se que houve uma reestruturação na Procuradoria Geral do Município, através da Lei Complementar n.º 13/2011, que criou, dentre outras, a Procuradoria Fiscal, passando-lhe a responsabilidade do manejo dos Créditos Municipais desde a inscrição em Dívida Ativa.

Segundo as informações prestadas pelo Sr. Luiz Carlos Telles, Procurador Geral, no memorando n.º 48/2013, acostado às fls. 07/08, a Procuradoria Fiscal

ainda não foi efetivamente implantada, o que vem causando sérios problemas ao Município no que refere ao andamento e processamento dos Créditos Tributários.

Ressalta, também, que existem inconsistências graves envolvendo a empresa SMARAPD, PARVAIM e a Procuradoria Fiscal, bem como a Secretaria de Finanças, enumerando diversas ações que deveriam ser executadas com o intuito de resolver tais problemas, tais como:

- Renovação do convênio com o Tribunal de Justiça do Estado do RJ, visando dar continuidade ao ajuizamento eletrônico dos créditos tributários e não tributários do Município;
- Realizar procedimento licitatório para contratação de empresa de informática para manter o processamento eletrônico da PGM – PROFISC, bem como o acompanhamento dos estágios da dívida ativa (inscrição, cobrança e extinção);
- Contratação de instituição bancária para fazer parte do convênio do TJ/RJ, para ser a responsável pelo recebimento e partilha dos créditos municipais quitados pelos contribuintes;
- Preencher o quadro de pessoal da PROFISC com 02 Procuradores, 05 agentes administrativos e 01 contador para gerenciar a dívida ativa do Município.

Finalmente, conclui que existem Créditos Tributários que não foram inscritos em Dívida Ativa, precisando, urgentemente, serem inscritos e ajuizados para evitar a prescrição do Crédito Municipal, além de realizar o ajuizamento dos créditos de água, pois somente foram ajuizados até o ano de 2008.

Diante do exposto, na conclusão deste Relatório farei constar Ciência à Coordenadoria de Controle da Receita deste Tribunal – CCR, para que verifique, na próxima Inspeção a ser realizada no Município de Paraty os fatos acostado às fls. 07/08 relatados pelo Procurador Geral do Município.

Não foi encaminhado relatório evidenciando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, a quantidade e valores das ações ajuizadas para a cobrança da Dívida Ativa nas instâncias administrativas e judicial, a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa e as demais medidas para o incremento das receitas tributárias, na forma do artigo 13 da LC n.º 101/00. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VI.1.2 – Renúncia de Receitas

São benefícios que correspondem ao tratamento diferenciado dado aos contribuintes, que importe em redução de valores de tributos. A renúncia de Receita compreende: anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

VI.1.3 – Concessão de benefícios que importem em renúncia de receitas

A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual importem em renúncia de Receita, além de atender aos pressupostos de interesse público justificadores, deverá: 1) estimar o impacto orçamentário-financeiro da medida no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes; 2) atender, obrigatoriamente, ao disposto na LDO; 3) comprovar que a renúncia de Receita foi considerada na estimativa da Receita da Lei Orçamentária Anual e demonstrar que a medida não afetará as metas de resultados fiscais previstos no Anexo de Metas Fiscais. Alternativamente à demonstração relativa às metas de resultados fiscais, poderá adotar medidas de compensação, exclusivamente, na área tributária.

VI.2 – Despesas

- **Despesa Realizada**

É o comprometimento ou efetiva utilização de dotações consignadas no Orçamento Público; equivale às Despesas Empenhadas, independentemente de terem sido liquidadas ou pagas.

VI.2.1 – Execução Orçamentária da Despesa

É a utilização dos créditos consignados no Orçamento e nos Créditos Adicionais, visando à realização dos projetos e/ou atividades atribuídos às Unidades Orçamentárias.

VI.2.2 – Análise do comportamento das Despesas

As Despesas realizadas no exercício de 2012, no montante de R\$ 152.999.462,58, representaram 95,77% dos Créditos autorizados de R\$ 159.761.592,86, resultando uma economia orçamentária de R\$ 6.762.130,28, conforme resumido a seguir:

Em Reais

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA - 2012				
Natureza	Autorizadas A	Empenhadas B	Percentual Empenhado (B/A)	ECONOMIA ORÇAMENTÁRIA (A-B)
Total das Despesas	159.761.592,86	152.999.462,58	95,77%	6.762.130,28

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado – Anexo 12 (fls. 1020).

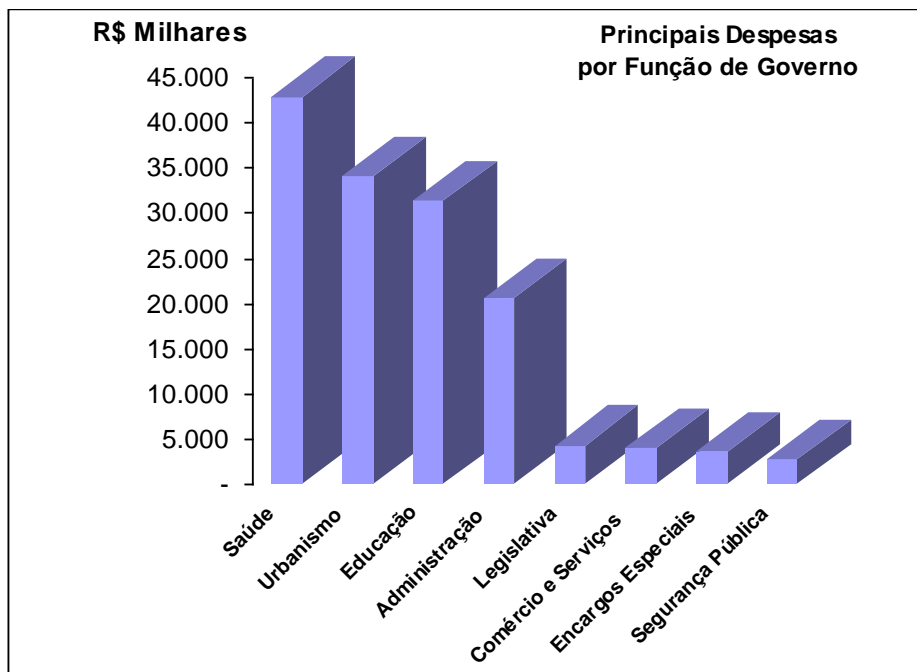
O valor da Despesa Empenhada informada no Balanço Orçamentário não apresenta divergência com o Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

O Anexo I do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2012 registra uma despesa empenhada no total de R\$ 152.999.463,40, consoante à evidenciada nos demonstrativos Contábeis.

São apresentados a seguir quadro e gráfico com Execução da Despesa nas maiores Funções de Governo no exercício de 2012, onde se verifica que o maior gasto foi realizado na Função **10 – Saúde**.

CÓDIGO	FUNÇÃO	DESPESA EMPENHADA R\$	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
10	Saúde	42.771.487,98	27,96%
15	Urbanismo	34.041.295,76	22,25%
12	Educação	31.277.613,54	20,44%
4	Administração	20.469.154,47	13,38%
1	Legislativa	4.328.000,00	2,83%
23	Comércio e Serviços	3.995.878,54	2,61%
28	Encargos Especiais	3.536.403,61	2,31%
6	Segurança Pública	2.836.884,30	1,85%
8	Assistência Social	2.776.201,17	1,81%
13	Cultura	1.626.084,66	1,06%
2	Judiciária	1.617.817,30	1,06%
20	Agricultura	1.449.372,94	0,95%
27	Desporto e Lazer	1.171.857,37	0,77%
18	Gestão Ambiental	997.265,94	0,65%
17	Saneamento	104.145,00	0,07%
TOTAL		152.999.462,58	100,00%

Fonte: Anexo 8 Consolidado fls. 1012/1014



VI.2.3. – Das Despesas Correntes e de Capital

As Despesas Correntes representaram **91,77%** das despesas totais executadas no exercício de 2012, e as Despesas de Capital **8,23%**, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS EXECUTADAS EM 2012		
Descrição	Valor - R\$	% Em Relação ao Total
Despesas Correntes	140.400.512,37	91,77%
Despesas de Capital	12.598.950,21	8,23%
Despesa Total	152.999.462,58	100,00%

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – fls. 1029/1030

Do total das Despesas Correntes, **55,76%** correspondem a despesas com Pessoal e Encargos e **44,24%** às demais despesas, conforme se demonstra :

DESPESAS CORRENTES		
Descrição	Valor - R\$	% Em Relação ao Total
Pessoal e Encargos	78.281.631,81	55,76%
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00%
Outras Despesas Correntes	62.118.880,56	44,24%
Total das Despesas Correntes	140.400.512,37	100,00%

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – fls. 1029/1030

No que se refere às Despesas de Capital, **71,93%** foram destinadas a Investimentos, conforme demonstrado no quadro a seguir:

DESPESAS DE CAPITAL		
Descrição	Valor - R\$	% Em Relação ao Total
Investimentos	9.062.546,60	71,93%
Inversões Financeiras	0,00	0,00%
Amortização de Dívida	3.536.403,61	28,07%
Outras	0,00	0,00%
Total das Despesas de Capital	12.598.950,21	100,00%

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – fls. 1029/1030

VI.2.3.1 – Investimentos

Pelo demonstrado nos quadros anteriores, conclui-se que os Investimentos realizados pelo Município, no exercício de 2012, representaram **12,37%** da Despesa total do exercício, sendo inferior ao apurado no exercício anterior, conforme se observa a seguir:

DESPESA DE INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL			
Descrição	Valor R\$	Resultado 2012	Resultado 2011
Investimentos	9.062.546,60	5,92%	12,55%
Despesa total realizada	152.999.462,58		

Fonte: Prestação de Contas de Adm. Financeira de 2011 – proc. TCE-RJ nº 205.529-4/12 Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo 15 (fls. 1029/1030).

III.2.4 – Avaliação das Metas Anuais do Município

É apresentado a seguir quadro contendo as metas em valores correntes previstas e as execuções, no exercício financeiro de 2012, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DESCRIÇÃO	ANEXO DE METAS (R\$)	RREO 6º BIMESTRE/12 E RGF 3º QUADRIMESTRE/12	Em R\$
			ATENDIDO OU NÃO ATENDIDO
Receitas	155.450.776,97	172.263.660,50	-----
Despesas	155.450.776,97	152.999.463,40	-----
Resultado Nominal	-2.265.944,99 (*)	12.070.652,90	Não atendido
Resultado Primário	5.792.039,34	19.493.016,70	Atendido
Dívida Consolidada Líquida	-41.333.962,14	-1.389.033,80	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO às fls. 776, 809 e 813/815, Processo TCE-RJ nº 211.846-6/13 - RREO 6º BIM/2012 e nº 211.845-2/13 RGF 3º QUAD/2012.

(*) Diferença entre as Dívidas Consolidadas Líquidas de 2011 e 2012.

O **não** cumprimento das metas de Resultado Primário será considerado na conclusão deste Relatório.

Em cumprimento ao disposto no §4º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00, o Executivo Municipal realizou Audiência Pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais conforme cópias das atas acostadas às fls. 684/695. Entretanto, a Audiência referente ao 1º quadrimestre de 2012 ocorreu no mês de julho/2012, conforme se verifica às fls. 689/691, contrariando a legislação vigente que determina a realização dessa reunião no mês de maio/2012. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório.

VI.3 – Resultado Orçamentário

O Resultado Orçamentário representa a diferença entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas no exercício, podendo, dessa forma, ocorrer um superávit ou um déficit orçamentário.

Da análise do resultado Orçamentário verificou-se que a Administração Municipal apresentou **superávit de R\$ 19.921.090,58** – Receita **superior** à Despesa –, conforme apresentado no quadro a seguir, ressaltando que o Município não possui Regime Próprio de Previdência:

Em R\$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA	VALOR SEM O RPPS
Receitas Arrecadadas	172.920.553,16	0,00	172.920.553,16
Despesas Realizadas	152.999.462,58	0,00	152.999.462,58
SUPERÁVIT ORÇAMENTÁRIO	19.921.090,58	0,00	19.921.090,58

Fonte: Anexo 10 e 11 da Lei nº 4.320/64 Consolidados (fls. 1015/1016 e 154/160)

VI.4 – Gestão Financeira

É um conjunto de ações e procedimentos administrativos envolvendo o planejamento, análise e controle das atividades financeiras, visando maximizar os resultados econômico-financeiros decorrentes das atividades operacionais. É a gestão de recursos financeiros no seu sentido mais amplo; constitui, cada vez mais, um elemento crítico e imprescindível do gerenciamento dos gastos, tanto públicos

quanto privados. Tem papel importante no processo de tomada de decisões, contribuindo significativamente para muitas das decisões que determinam a viabilidade econômico-financeira das instituições ou programas.

Diz-se, também, da atividade de gerência dos Recursos Públicos que se orienta pelos resultados relativos ao movimento de entradas e saídas de recursos e estuda os meios para obtenção dos recursos necessários às aplicações, assim como para realização dos créditos e satisfação dos débitos em tempo oportuno, de modo a estabelecer o equilíbrio Orçamentário e Financeiro.

VI.4.1 – Ativo Financeiro

Categoria de Ativo empregada nos Balanços Patrimoniais das entidades do Setor Público regidas pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, que compreende os créditos e valores realizáveis, independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários. É composto pelos grupos de contas: I) Disponível – dinheiro em caixa, saldos bancários etc.; II) Vinculado – valores numerários depositados em contas bancárias cuja movimentação obedece a disposições legais, regulamentares e contratuais; III) Realizável – créditos financeiros da Administração Pública junto às diversas pessoas físicas e jurídicas.

VI.4.2 – Passivo Financeiro

Categoria de Passivo contida nos Balanços Patrimoniais das entidades do Setor Público, regidas pela Lei Federal nº 4.320, de 1964, que compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independa de autorização orçamentária. Os grupos representativos do Passivo Financeiro são: Restos a Pagar, Serviços da Dívida a Pagar, Depósitos e Débitos em Tesouraria.

VI.4.3 – Déficit Financeiro

Resultado apurado ao final do exercício financeiro que aponta saldo negativo no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas pagas, indicando que as receitas arrecadadas foram menores do que as despesas realizadas. Difere do déficit orçamentário, pois significa que o Poder Público

realizou mais pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas. É também conhecido por “Déficit de Caixa”.

VI.4.4 – Superávit Financeiro

Resultado apurado ao final do exercício financeiro que aponta saldo positivo no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas pagas, indicando que as receitas arrecadadas foram maiores do que as despesas realizadas. Difere do superávit orçamentário, pois significa que o Poder Público realizou menos pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas. São recursos provenientes da diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro apurados no Balanço Patrimonial, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de créditos a eles vinculados.

VI.4.5 – Resultado Financeiro

Resultado que evidencia todas as entradas e saídas de numerário num determinado período, mesmo que tais entradas ou saídas não representem receitas efetivas ou despesas efetivas. Quando os ingressos recebidos forem maiores que os desembolsos efetuados, teremos um superávit financeiro; quando os ingressos forem menores que os desembolsos, teremos um déficit financeiro.

VI.4.5.1 – Resultado Financeiro apurado no exercício de 2012

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

Assim, por ser o exercício de 2012, último ano da gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, o exame efetuado neste tópico não se restringirá, para efeito da apuração do Resultado Financeiro, somente, à análise dos valores registrados pela Contabilidade no Balanço Patrimonial, uma vez que este pode **não** evidenciar a real situação financeira do Município.

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

Cabe ressaltar que essas obrigações, caso não possuam características de Essencialidade, Preexistência e Continuidade, bem como tenham sido formalizadas **a partir de 01/05/2012**, devem, ainda, serem consideradas para efeito da análise do artigo 42 da LRF, o que será objeto de análise no presente Relatório em tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

Por fim, deve ser registrado que, neste último ano de mandato, será 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.

Da análise das informações encaminhadas e conforme demonstrado no quadro a seguir, verificou-se que a Administração Municipal apresentou **resultado financeiro superavitário**, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, as transferências à Câmara Municipal e os recursos de Convênios.

Ressalte-se que nenhum outro ajuste foi realizado, uma vez que não foram identificados, na documentação apresentada, despesas não contabilizadas, bem como a existência de Termos de Reconhecimento/Confissões de Dívidas não empenhadas ou cancelamentos indevidos de passivos:

Em R\$

DESCRIÇÃO	CONSOLIDADO (A)	REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA (B)	CÂMARA MUNICIPAL (C)	VALORES VINCULADOS A CONVÊNIOS (D)	VALOR CONSIDERADO E = A-B-C-D
Ativo Financeiro	15.754.833,27	0,00	0,00	361.596,96	15.393.236,31
Passivo Financeiro	7.436.524,53	0,00	0,00	352.779,92	7.083.744,61
SUPERAVIT FINANCEIRO	8.318.308,74	0,00	0,00	8.817,04	8.309.491,70

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado - fls. 1024/1028, Balanço Patrimonial da Câmara - fls. 317 e valores vinculados a convênios, fls. 1132/1138.

Nota 1: O Município não possui Regime Próprio de Previdência Social.

Nota 2: Observou-se que foram canceladas dívidas no valor de R\$ 4.508.192,46, conforme registrado na Demonstração das Variações Patrimoniais – anexo 15 às fls. 1030. Em consulta ao Demonstrativo da Dívida Flutuante anexo 17 às fls. 1032, verifica-se a existência de saldos de Restos a Pagar Não-Processados (RPNP) no montante de R\$ 19.252.959,69, superior ao valor ora cancelado. Assim, em princípio, não há irregularidade nos cancelamentos efetuados, em conformidade com o Relatório de Controle Interno que não aponta baixa de dívidas indevidas.

Deve ser ressaltado, ainda, que o SUPERÁVIT ora apurado reflete apenas o resultado financeiro alcançado ao final da Gestão, não estando contempladas as demais obrigações contraídas que serão objeto de análise no presente Relatório no tópico **“OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.

Diante do exposto, conclui-se que a Gestão Municipal **alcançou o equilíbrio financeiro no final do mandato**, sendo observado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

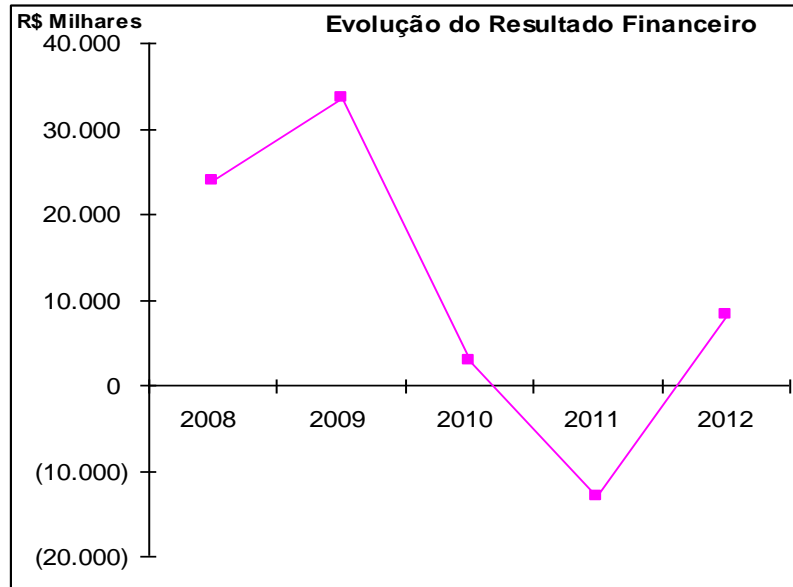
Deve ser destacado, também, que o exercício de 2012 é o último ano desta Gestão e que, ao iniciar o mandato, o gestor herdou um *superávit* financeiro de **R\$ 23.933.478,86**. De acordo com o quadro abaixo, que demonstra o comportamento do resultado financeiro no último ano da gestão anterior, observa-se ter a atual Gestão conseguido manter o resultado financeiro superavitário, alcançando, em 2012, um **superávit de R\$ 8.309.491,70**.

Em R\$

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS FINANCEIROS				
GESTÃO ANTERIOR	GESTÃO ATUAL			
2008	2009	2010	2011	2012
23.933.478,86	33.525.936,05	2.972.918,93	- 13.024.922,19	8.309.491,70

(Fonte: ADM 2011– Processo nº 205.529-4/12 e quadros anteriores)

O gráfico a seguir reflete a evolução do resultado financeiro, no qual se verifica que o Município alcançou um superávit no atual exercício revertendo à situação deficitária apresentada no exercício de 2011:



Desta forma, ficou evidenciada que foram adotadas ações planejadas para o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

VI.4.6 – Esforço financeiro da gestão

Conforme tenho manifestado em outras oportunidades, entendo oportuno destacar, mais uma vez, que nas Prestações de Contas da Administração Financeira dos Municípios, relativas ao exercício de 2004, o Plenário deste Tribunal de Contas adotou metodologia de análise que visava cotejar o resultado financeiro apurado em 31/12/2004 com o resultado financeiro apurado em 31/12/2000.

Tal metodologia, denominada “**Esforço Financeiro da Gestão**”, visava expurgar os efeitos dos passivos sem lastro financeiro acumulados no mandato 1997/2000 que impactaram o mandato 2001/2004, ou seja, pretendeu-se, com isso, realizar a avaliação da gestão financeira do mandatário, no período 2001/2004 expurgando os impactos do mandato anterior (1997/2000), haja vista a maior flexibilidade fiscal experimentada antes da vigência da Lei Complementar Federal n.º 101, de 04.05.2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A decisão Plenária recomendava, no último item da parte dispositiva, à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, a promoção, nas contas de gestão municipais, do acompanhamento da gestão financeira, ano a ano, conforme proposto na fundamentação.

A análise do “*Esforço Financeiro da Gestão*” foi levada a efeito em todas as prestações de contas encaminhadas a este Tribunal desde então, contudo sua avaliação principal foi aplicada ao término do exercício de 2004, quando foram comparados dois mandatos (um cumprido sem os rigores fiscais da LRF e outro cumprido na vigência da Lei).

Tal fato, como já asseverado no voto, aplicou-se para permitir a comparação entre mandatos cumpridos sob regras fiscais distintas, verbis:

“A desejável comparabilidade entre os períodos (mandatos), principalmente quando se avaliam aspectos financeiros, não se pôde estabelecer, haja vista que o mandato 1997/2000 não foi cumprido integralmente sob a égide da Lei, o que não acontecerá com o mandato 2005/2008 que contará com informações dispostas em bases comparáveis ao mandato 2001/2004.”

Desta forma, não se justifica eliminar eventuais passivos adquiridos antes da vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal ao término do mandato 2009/2012, tendo em vista que este será o 3º (terceiro) mandato municipal cumprido integralmente sob a égide da LRF, de tal sorte que se estes existirem (passivos), caberá ao gestor administrá-los e eliminá-los como prescrito na LRF. Sequer seria recomendável estender ao presente mandato a metodologia utilizada em período de transição, sob o risco de não se efetivarem medidas corretivas para eliminação dos déficits financeiros, contrariando os princípios da gestão fiscal responsável.

O equilíbrio das contas públicas, alçado a princípio na Lei de Responsabilidade Fiscal, não prescinde de observar outra premissa de igual estatura, que se materializa na figura do planejamento, ou seja, ao herdar eventuais déficits, caberá ao gestor planejar – **com urgência** – a recondução das contas ao equilíbrio e, sobretudo, cuidar para que não haja transferência desta situação negativa ao mandato sucedâneo. Também o acompanhamento da execução orçamentária e financeira deverá ser permanente, de forma a propiciar a adoção de medidas preventivas e saneadoras quando da ocorrência de desvios capazes de gerar desequilíbrio financeiro.

No entanto, a análise dos resultados financeiros dos municípios é empreendida, conforme proposto no Voto, mediante os demonstrativos contábeis próprios e enseja, caso se apresentem déficits no curso do mandato, alertas ao gestor para que se enquadre, até o término de seu mandato, em face da possibilidade – caso não haja o enquadramento - de pronunciamento, por parte deste Tribunal, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das suas Contas de Gestão, por descumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Assim, deverá o gestor elaborar seu planejamento de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que remetam ao equilíbrio financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal de forma a não prejudicar os futuros gestores e de pronunciamento, por parte deste Tribunal, pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das suas Contas de Gestão.

VI.5 – Gestão Patrimonial

VI.5.1 – Variações Patrimoniais

É o resultado das operações que evidenciam as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e cujo saldo indicará o resultado patrimonial do exercício. Subdividem-se em Ativas e Passivas. As Variações Ativas representam resultado positivo ou lucro; as Variações Passivas representam resultado negativo ou prejuízo.

O resultado patrimonial do exercício de 2012 pode ser assim demonstrado:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Variações Ativas	229.286.809,97
Variações Passivas	205.866.302,43
RESULTADO PATRIMONIAL – SUPERÁVIT	23.420.507,54

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (fls. 1029/1030).

Este resultado conduziu o Município a um **Ativo Real Líquido** de **R\$ 94.864.424,96** no Balanço Patrimonial Consolidado, conforme demonstrado a seguir:

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
Ativo Real Líquido – 2011 (saldo do Balanço Patrimonial)	71.443.917,42
Resultado Patrimonial 2012 – Superávit	23.420.507,54
ATIVO REAL LÍQUIDO APURADO – 2012	94.864.424,96
ATIVO REAL LÍQUIDO – 2012 Registrado no Balanço Patrimonial	93.574.796,94
DIFERENÇA	1.289.628,02

Fonte: ADM 2011 – Processo nº 205.529-4/12-, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1024/1028

VI.5.1.1 – Ativo Real

Denominação atribuída, nos Balanços do Setor Público, à soma do Ativo Financeiro com o Ativo Permanente.

VI.5.1.2 – Ativo Líquido

É a diferença positiva entre o Ativo e o Passivo.

VI.5.1.3 – Índice de Liquidez Corrente

Índice que serve para mostrar a capacidade financeira do Município para saldar suas obrigações de curto prazo, considerando as suas Disponibilidades Financeiras mais o Realizável, que constituem o seu Ativo Financeiro. Este índice deve ser igual ou superior a um. No cálculo devem ser expurgados os valores do Regime Próprio de Previdência Social já que os mesmos possuem destinação específica.

VI.6 – Situação Previdenciária

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

O Município de Paraty não possui Regime Próprio de Previdência Social.

VII – LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

VII.1 – Receita Corrente Líquida – (RCL)

É o somatório das Receitas Tributárias, de Contribuições, Patrimoniais, Industriais, Agropecuárias, de Serviços, Transferências Correntes e Outras Receitas Correntes, deduzidos: a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições para o regime geral de previdência, para o Programa de Integração Social e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional; c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de Previdência e Assistência Social e as Receitas provenientes de Compensação Financeira entre os Regimes de Previdência.

VII.1.1 – Apuração e aplicação

Serão computados na Receita Corrente Líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da compensação financeira do ICMS nas exportações (Lei Kandir) e o resultado líquido do FUNDEB. A Receita Corrente Líquida será apurada somando-se as Receitas arrecadadas no mês de referência e nos 11 anteriores, excluídas as duplicidades.

A RCL é o parâmetro de verificação dos principais limites que deverão ser observados e cumpridos pelos Municípios. Despesas com Pessoal, Dívida, Serviço da Dívida, Serviços de Terceiros, além das Operações de Crédito e as Garantias Concedidas, estarão limitados a um determinado percentual da RCL.

Certamente que os Municípios deverão observar com atenção a mensuração deste parâmetro, de forma a demonstrarem com exatidão e transparência a real situação das Finanças Municipais.

Do ponto de vista contábil, a RCL para os Municípios corresponde simplesmente à Receita Corrente total, deduzidos os valores recebidos a título de Contribuição Previdenciária (para o caso dos regimes próprios), as Compensações Financeiras da Lei nº 9.796, de 1999 (Lei Hauly), além do Resultado Líquido do FUNDEB: o retorno menos as transferências para o Fundo. Deve-se observar que para o cálculo correto da RCL, apenas o resultado líquido do FUNDEB deve ser considerado, evitando-se desta forma a dupla contagem.

Ressalte-se que, de acordo com a Lei Federal nº 4.320, de 1964, os itens de Receita devem ser contabilizados pelo valor bruto. Neste caso, o FPM, por exemplo, deve ser lançado pelo valor total, não devendo ser subtraída a transferência para o FUNDEB.

No quadro a seguir, transcrevem-se os valores da Receita Corrente Líquida, extraídos dos Anexos III do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referentes aos períodos de apuração dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal:

Em R\$

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA		
1º QUADRIMESTRE	2º QUADRIMESTRE	3º QUADRIMESTRE
152.324.004,90	162.989.200,00	170.315.507,90

Fonte: RREO – 3º, 4º e 6º bimestres de 2012 – Processos nº 231.184-8/12, 242.280-7/12 e 211.845-2/13

VII.2 – Dívida Pública

É o conjunto dos débitos da Administração Pública para com terceiros, decorrentes de empréstimos que podem ser de curto ou longo prazo, com o objetivo de atender às necessidades dos serviços públicos, em virtude de déficits orçamentários ou para a viabilização de investimentos ou programas sociais. É o volume do dinheiro que ente da Federação deve, mais os juros, ou serviço da dívida. É diferente, portanto, de déficit público. Todo ente da Federação tem dívida pública, mas nem todos têm déficit público. A dívida pública pode ser proveniente de outras fontes, tais como: depósitos (fianças, cauções, cofre de órgãos etc.), e resíduos passivos (restos a pagar). A dívida pública classifica-se em consolidada ou fundada (interna ou externa), se superior a 12 meses, e flutuante, se inferior a 12 meses.

VII.2.1 – Limites da Dívida Pública Consolidada ou Fundada

VII.2.1.1 – Dívida Consolidada ou Fundada

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, emissão de títulos públicos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financiamento de investimentos ou programas sociais, cuja contratação exige autorização legislativa específica, salvo no caso de empréstimos a fundo perdido, para amortização em prazo superior a 12 meses. Integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do orçamento. Quando contraída junto a agências financiadoras ou bancos do próprio país, é denominada Dívida Interna; quando assumida fora do país, é chamada Dívida Externa.

Os limites de endividamento para os Municípios estão estabelecidos na Resolução n.º 40/01 do Senado Federal, onde se determina que a Dívida Consolidada Líquida Municipal não poderá exceder, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano da publicação da Resolução (21.12.2001), a 1,2 (um inteiro e dois décimos) da Receita Corrente Líquida.

Considera-se Dívida Consolidada Líquida do Município a Dívida Pública Consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros.

Para efeito fiscal, a Dívida Consolidada definida no inciso I do art. 29 da Lei Complementar n.º 101/00 compreende aquela definida no artigo 98 da Lei Federal n.º 4.320/64 (Dívida Fundada), acrescida da Dívida Flutuante definida no art. 92 da mesma Lei.

Dessa forma, o quadro a seguir, transcrito da fls. 859, resume a situação do Município com relação à Dívida, sendo este a transcrição dos dados contidos nos Demonstrativos da Dívida Consolidada, referentes ao 3º quadrimestre, dos

Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2012, os quais devem ser elaborados pelo Poder Executivo e abranger o Poder Legislativo:

PERCENTUAL DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA SOBRE A RECEITA CORRENTE LÍQUIDA			
2011	2012		
3º QUAD.	1º QUAD.	2º QUAD.	3º QUAD.
-9,77%	-11,93%	-7,70%	-0,82%

(Fonte: 20010: 3º Quadrimestres de 2012 - Processo TCE-RJ n.º 211.845-2/13)

Conforme verificado, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2012, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – foi respeitado pelo Município.

VII.2.2 – Limite para Operações de Crédito

VII.2.2.1 – Operações de Crédito

Na Administração Pública são recursos decorrentes de compromissos assumidos com credores situados no país (operações internas) ou no exterior (operações externas), envolvendo toda e qualquer obrigação decorrente de financiamentos ou empréstimos, inclusive arrendamento mercantil, a concessão de qualquer garantia, a emissão de debêntures ou a assunção de obrigações, com as características definidas nos incisos I e II do art. 1º da Resolução do Senado nº 78, de 1998, por entidades controladas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios que não exerçam atividade produtiva ou não possuam fonte própria de receitas, com o objetivo de financiar seus empreendimentos.

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo IV do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012 foi constatado que o Município **não contraiu** Operações de Crédito no exercício.

VII.2.3 – Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária (ARO)

VII.2.3.1 – Operação de crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Empréstimo de curtíssimo prazo contraído junto a instituições financeiras públicas ou privadas, com juros de mercado, e visa antecipar o ingresso de Receita Orçamentária para atender à determinada Despesa dentro do mesmo exercício, a qual será liquidada quando efetivada a entrada de numerário.

Conhecida também pela sigla ARO, o saldo devedor destas operações de crédito não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 8% (oito por cento) da Receita Líquida Real. As AROs somente poderão ser contratadas a partir do dia 10 de janeiro e liquidada até o dia 10 de dezembro de cada exercício, não podendo ser realizada nova operação enquanto não for inteiramente resgatada a operação anterior.

A LRF proibiu a realização de Operações de Crédito por Antecipação de Receitas Orçamentárias no último ano de mandato do presidente, governador ou prefeito municipal. A ARO é regulamentada por Resolução do Senado Federal para todas as esferas de governo.

Em consulta ao Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo IV do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012 foi constatado, também, que o Município **não contraiu** Operações de Crédito por Antecipação de Receita no exercício.

VII.2.4 – Limite para Concessão de Garantia

VII.2.4.1 – Concessão de garantia

É o compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumido por ente da Federação ou entidade a ele vinculada.

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores – Anexo III do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2012 verifica-se que o Município **não concedeu** garantia em operações de crédito

VII.3 – Despesas com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº 101, de 2000) define despesa total com Pessoal como o somatório dos gastos do ente da Federação com os agentes políticos, os servidores ativos, os aposentados e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

VII.3.1 – Limite da Despesa com Pessoal

A despesa total com Pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os seguintes percentuais calculados sobre a Receita Corrente Líquida (RCL): I) União: 50% da sua RCL, sendo, 2,5% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União; 6% para o Judiciário; 40,9% para o Executivo; e 0,6% para o Ministério Público da União. II) Estados: 60% da sua RCL, sendo, 3% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado; 6% para o Judiciário; 49% para o Executivo; 2% para o Ministério Público do Estado. III) Municípios: 60% da sua RCL, sendo, 6% para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas, quando houver, 54% para o Executivo.

VII.3.2 – Apuração da Despesa Total

Para a apuração da despesa total com Pessoal deve-se somar o valor apurado para o mês de referência com os dos 11 meses anteriores, adotando-se o regime de competência. Para fins de apuração dos limites percentuais de despesas global e específica de cada Poder, a indenização não é considerada como despesa de Pessoal.

Também não o serão os incentivos pagos em caso de programas de demissão voluntária. No caso dos aposentados, serão considerados, para fins de apuração dos limites percentuais de despesas de Pessoal, somente aqueles pagos diretamente pelos cofres públicos, pois os benefícios pagos à conta de um fundo previdenciário próprio estão excluídos dos limites.

Cabe ressaltar que, conforme Portaria Interministerial n.º 163/01 e suas posteriores alterações, também compõem a base de cálculo de despesas com pessoal, os contratos de terceirização de mão-de-obra que se refiram à substituição de servidores e empregados públicos que, nesse caso, são contabilizados como “outras despesas de pessoal” – artigo 18 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 - decorrentes de contrato de terceirização.

VII.3.2.1 – Atingimento de 95% do Limite

Quando a despesa total com Pessoal exceder a 95% do limite fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000), o Poder ou órgão que provocou o excesso não poderá conceder vantagem, nem aumento salarial, salvo em decorrência de sentença judicial; criar cargo, emprego ou função; alterar estrutura de carreira que implique aumento; preencher cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada para repor servidores das áreas de educação, saúde e segurança que se aposentaram ou faleceram; e contratar hora extra, salvo quando for o caso de sessão legislativa extraordinária e as situações previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos a cada Poder ou órgão será realizada ao final de cada quadrimestre.

VII.3.2.2 – Nulidade de aumento de Despesas com Pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101, de 2000) dispõe que é nulo o aumento de despesa com pessoal que não respeite as normas para geração de despesas e para as despesas obrigatórias de caráter continuado.

Também será nulo o aumento de gastos com pessoal que procedam à vinculação ou equiparação de vencimentos para fins de remuneração do pessoal do serviço público, à ausência de autorização prévia na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dotação específica na Lei Orçamentária Anual (LOA). Igualmente, será nulo o desrespeito ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo, fixado em 20% do limite total de despesa com pessoal, ou seja, 12% da Receita Corrente Líquida.

VII.3.2.3 – Aumento no último ano de mandato

Mesmo que autorizado em Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do ente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), proibiu a prática de ato de que resulte aumento da despesa com Pessoal expedido nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão. Note-se que se trata do período como mandato do titular do Poder ou órgão, não se confundindo, portanto, com o período legislativo. Caso o aumento seja efetivado, será considerado nulo de pleno direito. O titular do Poder que incorrer na violação da regra proibitiva comete ilícito previsto no Código Penal, com redação dada pela Lei Federal nº 10.028, de 2000.

Já o art. 73, inciso VII da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições de presidente e vice-presidente da República, governador e vice-governador de Estado e do Distrito Federal, prefeito e vice-prefeito, senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador, proíbe aos agentes públicos, servidores ou não, na circunscrição do pleito, no prazo de 180 dias antes das eleições e até a posse dos eleitos, proceder à revisão geral da remuneração dos servidores públicos que exceda a recomposição da perda de seu poder aquisitivo ao longo do ano da eleição.

VII.3.3 – Análise das Despesas com Pessoal

Considerando que a apuração dos gastos de pessoal se faz nos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, sendo, inclusive, a não observância aos percentuais, motivo de alerta por parte deste Tribunal, na forma do §1º do art. 59 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, será considerada a transcrição dos dados cuja trajetória se deu nos exercícios de 2011 e 2012, registrados nos respectivos Demonstrativos da Despesa com Pessoal – Anexo I do RGF – conforme demonstrado a seguir, ressaltando que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas:

Percentual aplicado com Pessoal

DESCRIÇÃO	2011			2012		
	1º QUADRI- MESTRE	2º QUADRI- MESTRE	3º QUADRI- MESTRE	1º QUADRI- MESTRE	2º QUADRI- MESTRE	3º QUADRI- MESTRE
PODER EXECUTIVO	40,24%	42,46%	43,06%	39,05%	42,77%	44,36%

Fonte: Prestação de Contas de Adm. Financeira do exercício de 2011 – Processo TCE-RJ nº 205.529-4/12 e RGF 1º, 2º e 3º quadrimestre de 2012 – Processos TCE-RJ nºs 231.184-8/12, 242.280-7/12 e 211.845-2/13.

Conforme se constata, o Poder Executivo respeitou o limite de 54% do valor da Receita Corrente Líquida estabelecido na alínea “b”, inciso III do artigo 20 da LRF, nos três quadrimestres do exercício de 2012.

De acordo com documento apresentado à fl. 04, não foram expedidos atos que resultaram aumento da Despesa com Pessoal nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.

VII.4 – Educação

Dentre os direitos constitucionais assegurados a todos está a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

VII.4.1 – Gastos obrigatórios pelo ente público

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, o art. 212 da Constituição Federal determina que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18% (dezoito por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entende-se que a aplicação mínima exigida pela Constituição Federal é relativa aos recursos captados pelo Poder Público a título de impostos e transferências constitucionais de impostos, conforme será detalhado adiante.

Dessa forma, as transferências de impostos percebidas da União pelos Estados, e da União e dos Estados pelos Municípios, integram a base de cálculo para apuração do percentual gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Não estão compreendidas no limite acima as despesas com os programas de cultura e esportes, bem como os gastos financiados com transferências voluntárias com destinação específica em educação (da União aos Estados e Municípios e do Estado aos Municípios).

A parcela da arrecadação de impostos transferida por mandamento constitucional pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo, como receita do Governo que realiza a transferência da parcela, excetuada a contribuição compulsória para o FUNDEB.

Assim, estabelece o artigo 212 da Constituição Federal que os Estados e Municípios apliquem 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, inclusive as transferências de cota-parte de impostos da União aos estados e aos municípios e dos estados aos respectivos municípios, na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

A Constituição Federal, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município caso não seja aplicado o percentual mínimo em educação.

VII.4.2 – Apuração das Receitas de Impostos e Transferências legais

Para a apuração dos percentuais aplicados na Educação do Município em análise, estão sendo utilizados os valores das Receitas de Impostos e Transferências Legais, consignados nos Demonstrativos Contábeis e no Quadro II (Composição da Dívida Ativa e dos Juros de Mora do Exercício), para apuração da base de cálculo dos limites. Tal análise foi efetuada no Quadro denominado “*Detalhamento das Receitas para a Apuração dos Limites de Gastos com a Educação*”.

Nesse quadro, também, foram agrupadas as Receitas vinculadas à Educação que apesar de não comporem a base de cálculo dos limites devem ser informadas no “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, possibilitando a visualização do montante total de receitas destinadas à Educação no Município, considerando todas as Fontes de Recursos. Os valores dessas receitas foram informados nos Demonstrativos Contábeis e no Quadro III - Demonstrativo dos Recursos Vinculados referentes à Educação.

O quadro a seguir demonstra os valores das Receitas de Impostos e Transferências de Impostos recebidas pelo Município no exercício de 2012 e que, de acordo com o previsto no artigo 212 da Constituição Federal, serão utilizadas na base de cálculo do limite das despesas realizadas na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino:

VII.4.2.1 – Detalhamento das Receitas para a apuração dos limites de Gastos com a Educação

Em R\$	
RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Impostos	Total 100%
<i>I - Diretamente Arrecadados</i>	20.675.890,94
IPTU	4.113.796,47
IRRF	4.084.191,68
ITBI	3.610.001,31
ISS	7.867.901,48
ISS – SIMPLES NACIONAL (SNA)	0,00
<i>II - Receitas de Transferências da União</i>	15.402.353,20
FPM	15.159.109,73
ITR	128.017,67
ICMS Desoneração - LC 87/96	115.225,80
<i>III - Receitas de Transferências do Estado</i>	29.980.253,58
ICMS	28.095.546,61
IPVA	1.130.518,84
IPI - Exportação	754.188,13
<i>IV - Outras Receitas Correntes do Município</i>	1.907.263,07
Dívida Ativa dos Impostos Municipais	1.274.184,53
Multa e Juros de Mora de Impostos Municipais	86.877,84
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Impostos Municipais	546.200,70
<i>V – Dedução das Contas de Receitas</i>	0,00
Valor total das deduções realizadas nas contas de receitas de impostos e transferências anteriormente registradas	0,00
<i>VI - Total das receitas resultantes dos Impostos e Transferências Legais (I+II+III+IV-V)</i>	67.965.760,79

Fonte: Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 Consolidado - fls. 1015/1018

As receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta Prestação de Contas não apresentam divergências daquelas consignadas no Anexo X – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2012.

Na apuração dos limites constitucionais foi utilizado o montante calculado no quadro anterior – Receitas resultantes de Impostos e Transferências Legais –, ressaltando que as impropriedades nos registros contábeis apontadas neste tópico serão consideradas na conclusão deste Relatório.

VII.4.3 – Apuração dos Gastos com a Educação

A lei que regulamentou o FUNDEF (Lei Federal nº 9.494, de 25.12.1996) estabelecia que os recursos deveriam ser aplicados na “manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do seu magistério”. A expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” nos remetia à Lei de Diretrizes e Bases da Educação-LDB (Lei Federal nº 9394/96), arts. 70 e 71. Na regulamentação do FUNDEF – M.P. nº 339/96, publicada no DOU em 29.12.2006, convertida na Lei nº 11.494, de 20.06.2007 –, entretanto, está expressa, com clareza, nos artigos 21 e 23, respectivamente, que os recursos deverão ser aplicados na forma do art. 70 da Lei 9.394/96 sendo proibidos os gastos citados no art. 71 da Lei 9.394/96.

O inciso IV do artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 estabelece que não podem ser consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino aquelas realizadas com programas suplementares de alimentação aos alunos. Entretanto, as despesas com alimentação destinadas ao educando custeadas pelo Município com recursos próprios, até agora, são consideradas por este Tribunal para fins de apuração do limite com Educação.

É oportuno, neste momento, destacar que o parágrafo 20 do art. 40 da Constituição Federal determina a existência de apenas uma unidade gestora do Regime Próprio de Previdência Social:

“Art. 40 – (...)

§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X.”

Assim, os gastos com inativos não podem ser custeados com recursos da Prefeitura Municipal, mas com receitas do órgão gestor do regime próprio de Previdência dos Servidores do Município. Portanto, a hipótese de pagamento de inativos com recursos da Prefeitura quando há regime previdenciário próprio no Município extrapola o disposto no §20 do art. 40 da Constituição Federal. Entretanto, este Tribunal tem aceito, consoante inúmeras decisões Plenárias proferidas, a inclusão dos gastos com inativos, custeadas com recursos próprios, para fins de apuração do limite com Educação, em face de não serem todos os municípios, até o momento, possuidores de Regime Próprio de Previdência.

Da mesma forma, o Plenário desta Corte de Contas tem aceito, também de forma unânime, a possibilidade de efetuar despesas com a aquisição de uniformes, casacos, camisas e calçados escolares na Função 12 – Educação, como pode ser constatado nas decisões proferidas nos autos dos Processos TCE-RJ n^{os} 205.035-1/11 e 205.057-9/11, por entender que esse procedimento pode ser, também, uma forma de ação para assegurar o comparecimento do aluno à escola.

São considerados, ainda, por este Tribunal, os montantes das despesas de Educação contabilizadas em funções atípicas e os valores registrados na Função 12 referentes às Subfunções atípicas que ocorrerem na Educação.

As despesas com Educação realizadas em Funções atípicas somente serão acolhidas como despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;

Serão expurgados os empenhos registrados na Função 12, Subfunções 361, 365, 366, 367 e 368 e em Subfunções atípicas vinculadas ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do Relatório das Despesas com Educação – BO, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS, indiquem que

seu objeto não é relativo à Educação, de acordo com a Lei n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com Educação não se refiram ao exercício financeiro da presente Prestação de Contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores.

Quanto às despesas que podem e as que não podem ser consideradas como de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9394, de 20.12.1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB –, define:

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

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

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: (grifei)

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;(grifei)

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino

Merece destacar que as despesas consideradas na apuração do limite previsto no artigo 212 da Constituição Federal compreendem, somente, os gastos realizados pelo Município em análise, referentes aos sistemas de ensino Fundamental e Educação Infantil, na forma do art. 211, § 2º da Constituição Federal.

As despesas com Educação realizadas pelo Município foram detalhadas no “Quadro Resumo das Despesas com Ensino”, apresentando as despesas vinculadas às receitas próprias e as vinculadas às demais fontes de recursos, conforme valores registrados nos Demonstrativos Contábeis, no Quadro IV – Demonstrativo das Despesas com Educação por Fontes de Recursos; no Quadro V – Demonstrativo das Despesas com Educação em Subfunções Atípicas Registradas na Função Educação; e no Quadro VI – Demonstrativo das Despesas com Inativos e Pensionistas da Educação.

Cabe ressaltar que no cálculo dos limites de Educação foram utilizadas as despesas vinculadas aos Impostos e Transferências Legais registradas na Função 12, efetuando os ajustes necessários à apuração do valor total dos gastos com as ações diretamente ligadas ao ensino, como demonstrado no Quadro Resumo.

Os valores encontrados neste quadro serão transportados para o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, com fins de apuração do percentual aplicado na Educação.

Cabe, ainda, ressaltar que os valores transferidos (contribuições) ao FUNDEB integram os gastos na Educação (art. 212 da C.F.), como primeira parcela a ser considerada. Por outro lado, os valores que ingressaram no Município, proveniente do Fundo – nova fonte de recursos, não poderão ser computados no cálculo.

Desta forma, procedeu-se ao cálculo considerando que as despesas com Educação foram detalhadas, apresentando as despesas vinculadas às receitas próprias e as vinculadas às demais fontes de recursos, conforme valores registrados nos Demonstrativos Contábeis e no Demonstrativo Consolidado extraído do Sistema Contábil e/ou Administrativo/Financeiro do Município demonstrando as despesas realizadas no ensino, por Função/Subfunção.

Foi observado que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS/BO diverge do valor registrado pela Contabilidade na Função 12, conforme demonstrado:

DESCRIÇÃO	VALOR -R\$
SIGFIS/BO	31.278.374,07
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	31.277.613,54
Diferença	760,53

Fonte: Anexo 8 - Consolidado às fls. 1012/1014 e Planilha SIGFIS/BO de fls. 1139/1151.

A diferença apontada no quadro anterior, embora não comprometa a análise que será efetuada com base no processo de amostragem, será considerada na conclusão deste Relatório.

Desta forma, procedeu-se ao cálculo considerando que as despesas com Educação foram detalhadas, apresentando as despesas vinculadas às receitas próprias e as vinculadas às demais fontes de recursos, conforme valores registrados nos Demonstrativos Contábeis e no Demonstrativo Consolidado extraído do Sistema Contábil e/ou Administrativo/Financeiro do Município demonstrando as despesas realizadas no ensino, por Função/Subfunção.

Inicialmente, recorreu-se ao SIGFIS (Auditor Analítico) a fim de verificar a existência de despesas que não se enquadram nos art. 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96. Dessa forma, procedeu-se ao levantamento dessas despesas através dos históricos constantes do relatório extraído do banco de dados fornecido pelo próprio Município às fls. 1139/1151.

A análise inicial foi efetuada utilizando técnica de amostragem, na qual foi verificado o percentual de **78,55%** do total das Despesas Empenhadas com recursos próprios e com o FUNDEB, registradas no banco de dados, e foram identificadas no relatório extraído do Sistema, despesas cujos históricos não foram preenchidos ou, quando preenchidos, não identificavam a Natureza da Despesa ou se pertenciam ao exercício de 2011, sendo, portanto, excluídas da base de cálculo das despesas realizadas com Educação no exercício de 2012.

Em razão da publicação do processo em Pauta Especial, o ex-Prefeito, através do Doc. TCE-RJ nº 22.809-1/13 às fls. 1262/1534, apresentou documentos e esclarecimentos que, após reexame, nos termos da Diligência Interna decidida

em Sessão Plenária de 22.08.2013, o Corpo Instrutivo elaborou às fls. 1529/1541, à discriminação dos históricos dos empenhos encaminhados, procedendo a nova análise do limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, excluindo os gastos referentes às Subfunções 361, 365,366, no montante de R\$ 159.763,99, por estarem em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9394/96.

É importante, neste momento, ressaltar, que as despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos, até prova em contrário.

VII.4.3.2 – Apuração da aplicação mínima de 25%

No quadro a seguir é demonstrado o total dos gastos com a Educação Básica, de responsabilidade do Município, ou seja, as despesas com o Ensino Infantil e Fundamental, efetuadas com recursos de impostos e transferências de impostos para efeito do cálculo dos limites legais.

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – EDUCAÇÃO BÁSICA		
FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DE IMPOSTOS		
MODALIDADE DO ENSINO	SUBFUNÇÃO	VALOR-R\$
ENSINO FUNDAMENTAL	361 - Ensino Fundamental (1)	10.445.118,25
	Total Ensino Fundamental (A)	10.445.118,25
ENSINO INFANTIL	365 - Ensino Infantil	1.741.126,54
	Total Ensino Infantil (B)	1.741.126,54
EDUCAÇÃO JOVENS E ADULTOS	366 - Educação Jovens e Adultos (C)	23.594,46
EDUCAÇÃO ESPECIAL	367 - Educação Especial (D)	
DEMAIS SUBFUNÇÕES ATÍPICAS CONSIDERADAS NA EDUCAÇÃO BÁSICA	(E)	
SUBFUNÇÕES TÍPICAS DA EDUCAÇÃO REGISTRADAS EM OUTRAS FUNÇÕES	(F)	
(G) TOTAL DAS DESPESAS COM ENSINO (A+B+C+D+E+F)		12.209.839,25
(H) VALOR REPASSADO AO FUNDEB		8.947.705,08
(I) TOTAL DAS DESPESAS REGISTRADAS COMO GASTOS EM EDUCAÇÃO (G+H)		21.157.544,33
(J) DEDUÇÃO (Banco de dados SIGFIS)		159.763,99
(K) DEDUÇÃO DE RESTOS A PAGAR DE 2012 CANCELADOS EM 2013		0,00
(L) TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (I+J+K)		20.997.780,34
(M) RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS		67.965.760,79
(N) PERCENTUAL ALCANÇADO (LIMITE MÍNIMO 25,00% - ART. 212 DA CF/88) (L/Mx100)		30.89%

Fonte: Quadros às fls. 352/356, Demonstrativos Contábeis às fls. 145/149 e Declaração (fls. 358).

(1) O total das despesas com Ensino Fundamental refere-se à diferença entre o total informado às fls. 1045/1048 (R\$12.223.091,63) e o somatório das notas de empenhos, fls.1491/1501, no montante de R\$ 1.777.973,38 relativos ao pagamento de pessoal com recursos próprios, mas que na verdade deveriam ter sido pagos com recursos do FUNDEB.

Pelo demonstrado no quadro anterior, constata-se

- O valor aplicado pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde à **30,89%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal prevê, em seu artigo 173, que o Município deverá gastar, no mínimo, 25% da receita de impostos, compreendidas as provenientes de Transferências da União e do Estado com educação, tendo, portanto, cumprido o percentual.

VII.5 – FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)

VII.5.1 – Conceito

A Emenda Constitucional n.º 53/06, aprovada em 06 de dezembro de 2006, criou o FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação –, tem por objetivo proporcionar a elevação e uma nova distribuição dos investimentos em educação.

Esta elevação e nova distribuição ocorrerão devido às mudanças relacionadas às fontes financeiras que o formam, ao percentual e ao montante de recursos que o compõem, e ao seu alcance.

Com as modificações que o FUNDEB oferece, o novo Fundo atenderá não só o Ensino Fundamental, como também a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos. O FUNDEF, que vigorou até o fim de 2006, permitia investimentos apenas no Ensino Fundamental nas modalidades regular e especial, ao passo que o FUNDEB vai proporcionar a garantia da Educação Básica a todos os brasileiros, da creche ao final do Ensino Médio, inclusive àqueles que não tiveram acesso à educação em sua infância.

A regulamentação do FUNDEB deu-se através de Medida Provisória (M.P. n.º 339/2006), publicada no DOU em 29/12/06, a qual foi convertida na Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que especifica as receitas que compõem o FUNDEB:

O Fundo é composto, na quase totalidade, por recursos dos próprios Estados, Distrito Federal e Municípios de 20% das seguintes Receitas:

IMPOSTO	Artigo da C.F.
ITCMD – Imposto de Transmissão sobre <i>causa mortis</i> e doação de quaisquer bens ou direito (Estadual)	Art. 155, I
ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transportes Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (Estado)	Art. 155, II
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (Estadual)	Art. 155, III
Competência residual (participação estadual)	Art. 157, II
ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial (participação municipal)	Art. 158, II
IPVA (participação municipal)	Art. 158, III
ICMS (participação municipal)	Art. 158, IV
FPE (Estado)	Art. 159, I, “a”
FPM (Município)	Art. 159, I, “b”
IPlexp (participação estadual)	Art. 159, II
IPlexp (participação municipal)	Art. 159, II c/c LC nº 61/89, art. 5º
ICMS Desoneração de Exportações (LC 87/96)	

Assim, para os Municípios, as Receitas que compõem a base de cálculo do FUNDEB, de acordo com a E.C. n. 53/06 e com o inciso I, §1º do art. 31 da Lei n.º 11.494/07, que sofreram a dedução do percentual de 20%, e consideradas na base de cálculo dos 25% em Educação, são as seguintes.

Receitas resultantes de impostos e transferências legais	Legislação
Cota-Parte do FPM	Art. 159, I, alínea “b”
Cota-Parte do ICMS	Art. 155, II
ICMS-Desoneração	LC 87/96
Cota-Parte do IPI-Exportação	Art. 159, II c/c LC 61/89
Cota-Parte ITR	Art. 158, II
Cota-Parte IPVA	Art. 155, III

Os recursos do FUNDEB serão distribuídos entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios, considerando-se, exclusivamente, as matrículas presenciais efetivas e devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal sendo que, **o mínimo de 60%** desses recursos, deve ser destinado, anualmente, à remuneração dos profissionais do magistério (professores e profissionais que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional) em efetivo exercício na educação básica pública (regular, especial, indígena, supletivo), e a parcela restante (de no máximo 40%), seja aplicada nas demais ações de manutenção e desenvolvimento, também da educação básica pública.

Quanto à parcela destinada à valorização do profissional do magistério, compreendida aquela que será utilizada para pagamento de salários e outras vantagens, pairavam dúvidas sobre quais seriam os profissionais do magistério abrangidos, sobre a possibilidade de estender as vantagens a profissionais alheios ao quadro de efetivos e, finalmente, sobre a utilização desta Fonte para fazer face às folhas de pagamento de professores aposentados.

A Lei regulamentadora do FUNDEB – Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007, trata dessas questões em seu art. 22:

*“Art. 22. Pelo menos **sessenta por cento** dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da **remuneração dos profissionais do magistério da educação básica** em efetivo exercício na rede pública.*

Parágrafo único: Para os devidos fins do disposto no caput, considera-se:

*I – **remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;*

*II – **profissionais do magistério da educação**: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica; e*

*III – **efetivo exercício**: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II, associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.” (Grifei)).*

Com essa medida, o legislador:

- admite a inclusão de profissionais contratados temporariamente, associada à sua regular vinculação contratual, ou seja, para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e desde que atuem exclusivamente na docência da educação básica pública (na atuação prioritária do ente federado, conforme art. 211 da Constituição);
- define remuneração como sendo o total de pagamentos efetuados aos profissionais, incluindo-se os encargos sociais;
- expressa a proibição da utilização desta verba para pagamento de inativos, mesmo quando em atividade, tenham atuado na educação básica.

Para efeito da utilização dos 60% do FUNDEB, a remuneração é constituída pelo somatório de todos os pagamentos devidos, ou seja, o salário ou vencimento, 13º salário, 13º salário proporcional, 1/3 de adicional de férias, férias vencidas, proporcionais ou antecipadas, gratificações, horas extras, aviso prévio, gratificações ou retribuições pelo exercício de cargos ou função de direção ou chefia, salário família, etc) ao profissional do magistério, e dos encargos sociais (Previdência e FGTS) devidos pelo empregador, correspondentes à remuneração paga com esses recursos aos profissionais em efetivo exercício, independentemente do valor pago, da data, da frequência e da forma de pagamento (crédito em conta bancária, cheque nominativo ou em espécie, mediante recibo), da vigência da contratação (permanente ou temporária, inclusive para fins de substituição eventual de profissionais que se encontrem, legal e temporariamente afastados), do regime ou vínculo de emprego (celetista ou estatutário), observada sempre a legislação federal que trata da matéria e as legislações estadual e municipal, particularmente o respectivo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério.

A obrigação de Estados e Municípios destinarem o mínimo de 60% do FUNDEB, para fins de pagamento da remuneração do magistério, emana da Constituição Federal, portanto fora do alcance de outro mandamento infraconstitucional que contenha regra distinta. A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao

estabelecer o limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas, para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo contraditório ou que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do FUNDEB. Trata-se de critérios legais, técnica e operacionalmente amigáveis.

É oportuno destacar que, se a parcela de recursos para remuneração é de, **no mínimo**, 60% do valor anual, não há impedimento para que se utilize até 100% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério.

VII.5.2 – Registro contábil

O FUNDEB é um Fundo de natureza contábil criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 06 de dezembro de 2006, quando o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias teve sua redação alterada.

A contabilidade deve registrar as receitas que sofrem retenção, pelo valor correspondente a 100% e não pelo valor líquido que entra nos cofres. A forma sugerida para contabilização das receitas não é fundamental apenas para apuração do resultado entre a retenção compulsória ao FUNDEB e o que retornou com a distribuição desses recursos e sim para apuração do cálculo do limite das despesas do Legislativo; dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino; dos gastos máximos em despesas com pessoal; dos gastos mínimos em Saúde.

VII.5.3 – Responsável pela movimentação ou execução dos recursos do FUNDEB

A movimentação dos recursos financeiros creditados na conta bancária específica do Fundo deverá ser realizada pelo(a) Secretário(a) de Educação (ou o responsável por órgão equivalente) do respectivo governo, solidariamente com o Chefe do Poder Executivo, atuando mediante delegação de competência deste, para atuar como ordenador de despesas desses recursos, tendo em vista a sua condição de gestor dos recursos da educação, na forma do disposto no art. 69, § 5º, da Lei nº 9.394/96.

VII.5.4 – Utilização dos recursos do FUNDEB

Os recursos do FUNDEB devem ser totalmente utilizados durante o exercício em que forem creditados, admitindo-se que eventual saldo (não comprometido) possa ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante crédito adicional, **desde que não ultrapasse 5%** do valor recebido durante o exercício, incluído aí o valor relativo à complementação da União (art. 21, § 2.º da Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007).

Sabe-se que existe a possibilidade do ingresso de parte dos recursos do FUNDEB no final do mês de dezembro que, para o Gestor desatento, impossibilita o empenhamento desses recursos, ainda, dentro do exercício. Nesse sentido, a Lei Federal nº 11.494/07, ao prever, em seu artigo 21, o ingresso de recursos do FUNDEB ao final do exercício, considerou a possibilidade, excepcionalmente, do empenhamento de **até 5%** destes recursos no 1º trimestre do exercício seguinte. Portanto, **esta exceção à regra deu-se, exatamente, para atender aos recursos que ingressaram no final do mês de dezembro.**

Portanto, não procede, a possível alegação ou interpretação de que o ingresso dos recursos do FUNDEB deu-se, apenas, no final de dezembro e que, tal fato, impossibilitou o empenhamento para se atingir o percentual mínimo obrigatório. São situações distintas, ou seja, os recursos que ingressarem no final de dezembro estão contidos nos **5%** máximos admitidos para o exercício seguinte, enquanto que os recursos que ingressarem **antes** do final de dezembro, estão contidos no limite **mínimo** obrigatório de **95%**.

Quanto aos valores inerentes às Aplicações Financeiras, o parágrafo único do art. 20 da Lei Federal nº 11.494/07, estabelece claramente que **“os ganhos financeiros auferidos em decorrência das aplicações deverão ser utilizados na mesma finalidade e de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo”, critérios e condições estas que estão justamente inseridos na Lei nº 11.494/07, como é o caso do artigo 21.**

Tendo em vista a obrigatoriedade de utilizar os recursos do Fundo dentro do exercício em que forem creditados, levando-se ainda em consideração que os recursos são distribuídos com base em estatísticas que apontam o valor mínimo

necessário por aluno para que o objetivo do Fundo seja alcançado dentro do exercício financeiro, não é recomendável o comprometimento do orçamento do ano seguinte com despesas realizadas no exercício anterior, sem recursos disponíveis.

Cabe, ainda, alertar a Administração Municipal para o que dispõe o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320, de 1964:

“Art. 35 – Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.”

Como se pode depreender dessa norma, a regra legal no setor público brasileiro, é a do Regime de Competência para as despesas (pois em relação a estas o que importa é a época do fato gerador ou empenho) e do Regime de Caixa para as receitas (pois em relação a estas o fator importante é a arrecadação ou entrada no caixa).

Dessa forma, as despesas empenhadas e não pagas no exercício serão pagas no seguinte como se tivessem sua execução completamente realizada no ano anterior (ano de referência), enquanto que as Receitas são apropriadas pela efetiva entrada no caixa, ou seja, no ano seguinte.

VII.5.5 – Acompanhamento e controle social do FUNDEB

Para exercer o controle sobre os recursos dos Fundos, além da fiscalização exercida pelos Controles Internos e Tribunais de Contas, a Lei Federal n.º 11.494/97 estabeleceu a criação de Conselhos instituídos para esse fim.

O Conselho de Acompanhamento e Controle Social é um colegiado, cuja função principal é proceder ao acompanhamento e controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, no âmbito de cada esfera Municipal, Estadual ou Federal. O Conselho não é uma unidade administrativa do Governo, assim, sua ação deve ser independente e, ao mesmo tempo, harmônica com os órgãos da Administração Pública local.

O Poder Executivo deve oferecer ao Conselho o necessário apoio material e logístico, disponibilizando, se necessário, local para reuniões, meio de transporte, materiais, equipamentos, etc, de forma a assegurar a realização periódica das

reuniões de trabalho, garantindo assim, condições, para que o Colegiado desempenhe suas atividades e efetivamente exerça suas funções. É importante destacar que ao trabalho dos Conselhos soma-se o trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública, razão pela qual seu parecer é peça essencial ao exame das presentes contas, influenciando na sua conclusão.

VII.5.6 – Determinação Plenária na Prestação de Contas de 2011

Em consulta ao processo TCE-RJ nº 205.529-4/12 que tratou da Prestação de Contas de Administração Financeira deste Município, referente ao exercício de 2011, contata-se que não houve determinação para devolução de valores ao FUNDEB.

VII.5.6 – Recursos recebidos do FUNDEB – 2012

No exercício de 2012, o Município registrou como receitas transferidas pelo FUNDEB o montante de R\$ 13.725.919,04, correspondente aos recursos repassados, acrescidos do valor das aplicações financeiras, conforme demonstrado no quadro a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB - 2012	
Natureza	Valor - R\$
Transferências Multigovernamentais	13.720.150,28
Aplicação Financeira	5.768,76
Complementação Financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	13.725.919,04

Fonte: Demonstrativo das Receitas Arrecadadas – Anexo 10 – fls. 1015/1018

No exame dos registros contábeis encaminhados pelo Município, verificou-se que o montante demonstrado não guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme documento de Transferências de Repasses anexado à fl. 1129, como demonstrado, a seguir, ressaltando que tal fato será considerado na conclusão deste Relatório:

RECEITAS DO FUNDEB - 2012	
Descrição	Valor - R\$
(A) Transferências Contabilizadas pelo Município	13.720.150,28
(B) Valor Informado pela STN	13.663.009,15
Diferença (A – B)	57.141,13

Fonte: Demonstrativo das receitas arrecadadas – Anexo 10 – fls. 1015/1018 e Documento STN – fls. 1129

VII.5.7 – Apuração do resultado entre a Contribuição ao FUNDEB e o que foi recebido pelo Município com distribuição dos recursos

Conforme anteriormente demonstrado, o Município recebeu como Transferências do FUNDEB o valor total de R\$ 13.720.150,28. Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município para formação do FUNDEB, ou seja, com o valor transferido decorrente da dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de Transferências de Impostos, verifica-se que o Município teve um GANHO de recursos na ordem de R\$ 4.772.445,20, como demonstrado a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das Transferências recebidas do FUNDEB	13.720.150,28
Valor da Contribuição efetuada pelo Município ao FUNDEB	8.947.705,08
RESULTADO (Ganho de Recursos)	4.772.445,20

Fonte: Demonstrativo das Receitas Arrecadadas – Anexo 10 – fls. 1015/1018

VII.5.7 – Utilização dos recursos do FUNDEB

VII.5.7.1 – Pagamento dos profissionais do magistério

Conforme abordado anteriormente, o artigo 22 da Lei Federal nº 11.494, de 1997, determina que, do total dos recursos recebidos do FUNDEB, acrescido do resultado das aplicações financeiras, os Municípios devem aplicar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, no caso, dos profissionais que atuam no ensino fundamental e infantil.

O quadro a seguir demonstra o percentual aplicado pelo Município, no exercício de 2012, no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério:

Em R\$

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	10.549.052,48
(B) TOTAL APURADO REF. AO PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	10.549.052,48
(C) Recursos recebidos do FUNDEB	13.720.150,28
(D) Aplicações financeiras do FUNDEB	5.758,76
(E) TOTAL DOS RECURSOS DO FUNDEB (C + D)	13.725.919,04
(F) PERCENTUAL DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO DO ENSINO BÁSICO (MÍNIMO 60,00% - ART. 22 DA LEI 11.494/07) (B / E) x 100	76,85%

Fonte: Demonstrativo Contábil fls. 251/252 e quadro de fl. 264

Conforme demonstrado no quadro anterior constata-se que o Município CUMPRIU o limite mínimo de **60%** estabelecido no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07, tendo aplicado **76,85%** dos recursos recebidos do FUNDEB no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

VII.5.7.2 – Aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB

A seguir procede-se à avaliação do cumprimento do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07, no que concerne à aplicação do superávit financeiro porventura existente no exercício anterior, bem como da exigência de aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício de 2012, ressaltando que a apuração inclui o resultado das aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB.

VII.5.7.2.1 – Resultado financeiro do exercício anterior

Conforme já mencionado a Lei Federal nº 11.494/07 permite a aplicação de **até** 5% (cinco por cento) dos recursos do FUNDEB no 1º trimestre do exercício seguinte, por meio da abertura de Créditos Adicionais.

Portanto, a Fonte de Recurso a ser utilizada para a abertura do Crédito Adicional deve ser o Superávit Financeiro verificado ao final do exercício anterior, uma vez que, sem o recurso financeiro, não se pode efetuar a abertura do Crédito.

Como forma de verificar o atendimento ao estabelecido no § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/07, buscou-se informações presentes na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ nº 205.529-4/12) sendo constatado pela Instrução que a conta FUNDEB registrou, ao final do exercício de 2011, conforme Balancete apresentado naquele processo, um resultado nulo.

Dessa forma, o Corpo Instrutivo não realizou ajuste na movimentação do FUNDEB no exercício de 2012, uma vez que o resultado foi nulo no exercício de 2011.

VII.5.7.2.2 – Cálculo da aplicação mínima de 95%

No quadro, a seguir, elaborado após reexame dos documentos contidos no Doc. TCE-RJ nº 22.809-1/13, às fls. 1262/1534, apresentados em decorrência da publicação do processo em Pauta Especial, é demonstrado o valor total das Despesas Empenhadas no exercício de 2012 com recursos FUNDEB, em face do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB EM 2012		
DESCRIÇÃO		VALOR (R\$)
(A) RECURSOS RECEBIDOS A TÍTULO DE FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2012		13.720.150,28
(B) Receitas de Aplicações Financeiras dos recursos do FUNDEB de 2012		5.768,76
(C) TOTAL DAS RECEITAS DO FUNDEB NO EXERCÍCIO DE 2012 (A+B)		13.725.919,04
(D) Total das Despesas Empenhas com recursos do FUNDEB em 2012	13.725.919,04	
(E) Superávit Financeiro do FUNDEB no exercício de 2011	0,00	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
(G) Déficit Financeiro do FUNDEB no exercício de 2012		
(H) Cancelamentos de Restos a Pagar de 2012 realizados em 2013		
(I) Exclusão do SIGFIS/BO	0,00	
(J) TOTAL DAS DESPESAS CONSIDERADAS COMO GASTOS DO FUNDEB EM 2012		13.725.919,04
(K) Percentual atingido (mínimo de 95% (J/C))		100,00%

Fonte: Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 Consolidado - fls. 1015/1018, Demonstrativo às fls. 251/252 e Declaração de fls. 266.

Item D – Refere-se ao somatório das despesas empenhadas com FUNDEB (R\$ 11.948.432,87), fls, 251/252 e 1502/1503 e R\$ 1.777.486,17 (soma das notas de empenhos, fls. 1491/1501)

Conforme se observa no demonstrativo anterior o Município utilizou 100% dos recursos do FUNDEB no exercício de 2012, nada restando para que seja utilizado no primeiro trimestre de 2013. Logo, cumprindo o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei nº 11.494/07, estabelecendo que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos.

É oportuno destacar o que dispõe o artigo 35 da Lei Federal nº 4.320, de 1964:

“Art. 35 – Pertencem ao exercício financeiro:

I – as receitas nele arrecadadas;

II – as despesas nele legalmente empenhadas.”

Como se pode depreender dessa norma, a regra legal, no setor público brasileiro, é a do Regime de Competência para as despesas (pois em relação a estas o que importa é a época do fato gerador ou empenho) e do Regime de Caixa para as receitas (pois em relação a estas o fator importante é a arrecadação ou entrada no caixa).

VII.5.7.2.3 – Movimentação financeira do FUNDEB

No quadro a seguir, elaborado após reexame dos documentos contidos no Doc. TCE-RJ nº 22.809-1/13 às fls. 1262/1534, apresentados em decorrência da publicação do processo em Pauta Especial, é demonstrada a movimentação financeira dos recursos do FUNDEB e o saldo financeiro existente para o exercício seguinte:

FUNDEB – MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DE 2012	VALOR (R\$)
I – Saldo Contábil Conciliado do Exercício Anterior (2011)	964.416,03
II – Recursos Recebidos a Título de FUNDEB	13.720.150,28
III – Receitas de Aplicações Financeiras	5.768,76
IV – Outros Créditos	0,00
V – Total dos recursos Financeiros (I+II+III+IV)	14.690.335,07
VI – Despesa Orçamentária paga com recursos do FUNDEB no exercício de 2012	11.894.598,97
VII – Despesa Extraordinária Paga com recursos do FUNDEB no exercício de 2012	964.416,03
VIII – Outros Débitos	1.777.486,17
IX – Total das Despesas (VI+VII+VIII)	14.636.501,17
X – Saldo Financeiro Apurado a título de FUNDEB (V-IX)	53.833,90
XI – Saldo Financeiro Conciliado (Contábil) do FUNDEB (2012)	53.833,90
XII – Diferença Apurada (IX-X)	0,00

Fonte: ADM de 2011, processo n.º 205.529-4/12, Demonstrativos às fls. 1057/1058, Receitas Arrecadadas – anexo 10, fls. 1015/1018 e conciliações bancárias às fls. 272/273.

Nota: Outros débitos - refere-se ao pagamento de despesas orçamentárias empenhadas indevidamente com recursos próprios.

VII.5.7.2.4 – Resultado Financeiro para o exercício de 2013

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2012, pode não representar, necessariamente, a diferença entre Receitas recebidas e Despesas empenhadas, considerando que outras movimentações eventualmente realizadas, podem impactá-lo, ao final do exercício, tais como *ressarcimento financeiro* creditado na Conta do FUNDEB, *cancelamentos de passivos*, etc., após reexame dos documentos contidos no Doc. TCE-RJ nº 22.809-1/13 às fls. 1262/1534, apresentados em decorrência da publicação do processo em Pauta Especial, efetuou-se a análise do resultado financeiro, para o exercício de 2013, da seguinte forma:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO DE 2013	
DESCRIÇÃO	VALOR - R\$
Superávit/Déficit Financeiro em 31/12/2011	0,00
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2012	13.720.150,28
(+) Receita de Aplicação Financeira do FUNDEB de 2012	5.768,76
= Total de Recursos Financeiro em 2012	13.725.919,04
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2012	13.725.919,04
= Superávit/Déficit Financeiro em 31/12/2012	0,00

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2011 (Proc. TCE-RJ nº 205.529-4/12), Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 – fls. 1015/1018 e Relação de Cancelamentos de Passivos – fls. 1060.

Foi apresentado, conforme previsto no artigo 24 da Lei nº 11.494/97, o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fls. 305/305v sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo, que concluiu pela APROVAÇÃO do Balanço Financeiro de 2012, tendo em vista que os recursos foram aplicados efetivamente na finalidade do programa, sem impropriedades ou irregularidades.

Oportunamente, observou-se que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como REGULAR junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fls. 1152/1153).

VII.6 – Saúde

VII.6.1 – Gastos com Saúde – Contas de 2012

Em consulta à primeira Prestação de Contas de Gestão do Poder Executivo de Município, referente ao exercício de 2012 – processo TCE-RJ nº 209.628-6/13 – constata-se que, em Sessão de 06.06.2013, o Egrégio Plenário desta Corte, ao Emitir Parecer Prévio, acolheu o procedimento de levar a efeito o exame dos gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde, sob os auspícios da Lei Complementar Federal n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, somente nas Contas de Gestão do exercício de 2013, haja vista que a publicação da referida Lei em 2012 inviabilizou a introdução de ações alinhadas com a nova norma no orçamento do exercício de 2012.

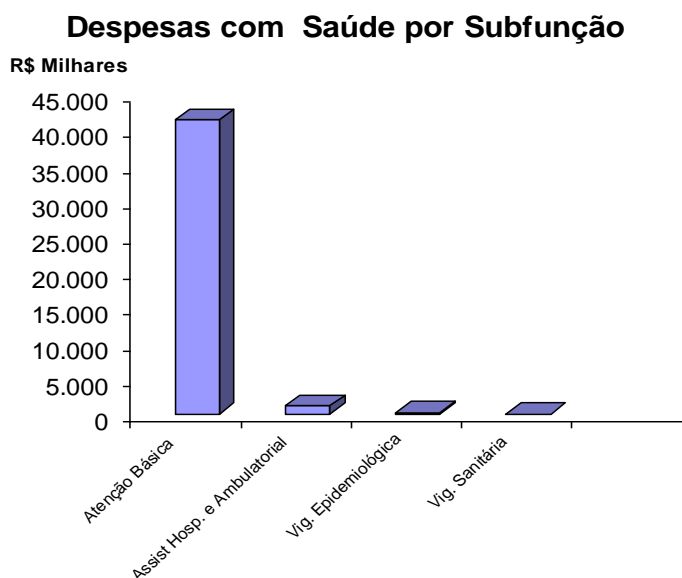
Desse modo, balizado o procedimento por parte deste Tribunal, quanto aos gastos com Saúde nas Prestações de Contas de Gestão, relativas ao exercício de 2012, e sendo a presente Prestação de Contas relativa àquele exercício financeiro, será aqui adotada a mesma metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde até então adotado por esta Corte e não sob as normas previstas na Lei Complementar nº 141, de 13.01.2012.

VII.6.2 – Do total dos Gastos na Área de Saúde pelo Município - 2012

De acordo com o evidenciado nos demonstrativos contábeis constantes da presente Prestação de Contas, o Município efetuou Gastos na Área de Saúde no total de **R\$ 42.771.487,98**, conforme demonstra a distribuição por Subfunção apresentada no quadro e gráfico a seguir:

DESPESAS COM SAÚDE		
SUBFUNÇÃO	VALOR R\$	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
Atenção Básica	41.421.764,51	96,84%
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1.158.399,09	2,71%
Vigilância Epidemiológica	186.604,78	0,44%
Vigilância Sanitária	4.719,60	0,01%
TOTAL DA DESPESA COM SAÚDE	42.771.487,98	100,00%

Fonte: Anexo 8 da Lei 4.320/64 Consolidado (fls. 1012/1014).



Observa-se que o gestor aplicou a maior parte dos recursos na Subfunção **Atenção Básica**, o que representou **96,84%** das despesas em Ações e Serviços públicos de Saúde do Município.

VII.6.3 – Cálculo da despesa com Saúde

Inicialmente registra-se o total das despesas realizadas com Ações e Serviços Públicos de Saúde detalhadas por grupo de Natureza de Despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo Município na Saúde e o total considerado para fins de limite:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
DESPESAS GERAIS COM SAÚDE	DESPESAS EMPENHADAS
(A) DESPESAS CORRENTES	42.341.943,53
Pessoal e Encargos Sociais	27.802.080,73
Juros e Encargos da Dívida	0,00
Outras Despesas Correntes	14.539.862,80
(B) DESPESAS DE CAPITAL	429.544,45
Investimentos	429.544,45
Inversões Financeiras	0,00
Amortização da Dívida	0,00
(C) TOTAL DAS DESPESAS GERAIS COM SAÚDE (A+B)	42.771.487,98
DESPESAS COM SAÚDE NÃO COMPUTADAS PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO	DESPESAS EMPENHADAS
(D) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS	0,00
(E) DESPESA COM ASSISTÊNCIA À SAÚDE QUE NÃO ATENDE AO PRINCÍPIO DE ACESSO UNIVERSAL	0,00
(F) DESPESAS CUSTEADAS COM OUTROS RECURSOS	18.985.897,46
Recursos de Transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	7.871.196,88
Recursos de Operações de Crédito	0,00
Outros Recursos	11.114.700,58
(G) OUTRAS AÇÕES E SERVIÇOS NÃO COMPUTADOS	0,00
(H) TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE NÃO COMPUTADAS (D+E+F+G)	18.985.897,46
(I) TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE PARA FINS DE APURAÇÃO DO PERCENTUAL MÍNIMO (C-H)	23.785.590,52

Fontes: Demonstrativos Contábeis fls. 1061/1065

A seguir é evidenciada a situação do Município com relação aos gastos com saúde para fins do cálculo do limite constitucional:

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM SAÚDE

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)
RECEITAS	
(A) Receitas de Imposto e Transferências legais de impostos (conforme Educação)	67.965.760,79
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, d)	644.077,85
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS (Base de cálculo para gastos com a Saúde) (A-B-C) (I)	67.321.682,94
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas custeadas com recursos de Imposto e Transferências legais de impostos	23.785.590,52
(F) Cancelamento realizado em 2013 de Restos a Pagar de 2012	4.173,29
(G) TOTAL DE DESPESAS (Consideradas para fins de limite constitucional) (E-F) (II)	23.781.417,23
CÁLCULO DOS GASTOS	
TOTAL DAS RECEITAS (Base de cálculo para gastos com a Saúde) (I)	67.321.682,94
TOTAL DAS DESPESAS COM SAÚDE (Consideradas para fins de limite constitucional) (II)	23.781.417,23
% APLICADO EM SAÚDE, PARA FINS DA EC n.º 29/00 (II-III) / I – Mínimo de 15%	35,33%

Fonte: Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 Consolidado – fls. 1015/1018, Demonstrativo Contábil às fls. 1061, Documento de Arrecadação do FPM de dezembro, fls. 1154/1155 e Cancelamento de RP, fls. 1071.

Nota: De acordo com comunicado da STN, ocorreu crédito da alínea “d” inciso I, art. 159 da CF. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da Saúde em 2012.

Da análise dos demonstrativos apresentados verifica-se que, no exercício de 2012, o Município aplicou em Saúde, **35,33%** das receitas de impostos e transferências de impostos com Saúde, cumprindo o mínimo de 15% previsto no inciso III do art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

É importante, neste momento, ressaltar que a execução das despesas não são legitimadas nesta Prestação de Contas, podendo, a qualquer momento, este Tribunal, verificar a legalidade das mesmas, ou seja, entende-se por considerar que há presunção de veracidade dos documentos públicos encaminhados, até prova em contrário.

A Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos em saúde.

Da análise do Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64, observou-se que os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde NÃO foram geridos, integralmente, pelo Fundo Municipal de Saúde, conforme demonstrado a seguir.

DESCRIÇÃO	VALOR (R\$)	PERCENTUAL
GASTOS GERIDOS PELA PREFEITURA MUNICIPAL	27.802.080,73	65,00%
GASTOS GERIDOS PELO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	14.969.407,25	35,00%
TOTAL DE DESPESAS APLICADAS EM SAÚDE PELO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2012	42.771.487,98	100,00%

Fontes: Anexos 8 Consolidado, Prefeitura e do FMS (fls. 1012/1014, 199/201 e 387).

Este procedimento contraria o estabelecido na Lei Federal n.º 8.080/90, o qual dispõe que as despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados por intermédio dos Fundos de saúde. Tal fato será considerado na conclusão deste Relatório

A Constituição Federal de 1988, por meio de seus dispositivos (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, § 7º), incorporou o controle social, que visa à participação da comunidade na gestão das políticas públicas, de forma a avaliar seus objetivos, processos e resultados, principalmente, no que se refere aos setores de Educação e Saúde.

O Ministério da Saúde estimulou a criação de mecanismos de controle social, na forma de Conselhos Representativos, reconhecendo a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e verificação das ações públicas de saúde. Hoje, o conceito de controle social vincula-se, principalmente, à participação popular em nível municipal, por ser a esfera pública mais próxima dos problemas enfrentados pela comunidade.

Foi apresentado o Parecer do Conselho Municipal de Saúde (fls. 1126/1128), opinando favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde, na forma do artigo 33 da Lei Federal nº 8.080/90.

VII.6.4 – Gastos com Saúde – Contas de 2013

Ao final deste Relatório farei constar alerta ao Chefe do Poder Executivo Municipal de que, a partir da Prestação de Contas de Gestão do exercício de 2013, na análise das Ações e Serviços Públicos de Saúde, este Tribunal considerará as normas previstas na Lei Complementar Federal nº 141, de 13 de janeiro de 2012.

Com o propósito de subsidiar, preventivamente, a partir do exercício de 2013, os jurisdicionados sobre os procedimentos afetos às Ações de Serviços Públicos de Saúde, e as consequentes Prestações de Contas, recomendei à minha Assessoria Técnica a realização de um estudo sucinto sobre a Lei Complementar nº 141, de 2012, que é apresentado a seguir.

VII.6.5 – Ações de Serviços Públicos de Saúde

VII.6.5.1 – Conceito

“São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção, a maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição”. Art. 6º/C.F.

A Saúde, como direito social insculpido no artigo 6º da Constituição Federal, depende de ações efetivas e positivas do Governo, promovidas e incentivadas com a colaboração de todos, visando à sua plena realização.

Os níveis de Saúde da população expressam a organização social e econômica de um país. Objetivando tal propósito, o artigo 196 da Constituição Federal determina:

“A Saúde é um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional nº 29, de 13 de janeiro de 2000, estabeleceu percentuais mínimos da receita de impostos a serem aplicados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

A vinculação constitucional da receita orçamentária dos entes públicos, para gastos obrigatórios em Ações e Serviços Públicos de Saúde, trouxe importante inovação e representa um grande avanço no que se refere às garantias materiais do direito do cidadão à saúde, a exemplo do que já ocorre com a Manutenção e o Desenvolvimento do Ensino, que tem recursos assegurados desde a Constituição Federal de 1934.

Entretanto, o texto da Emenda Constitucional nº 29, de 13.01.2000, não forneceu a abrangência do conceito sobre o que são Ações e Serviços Públicos de Saúde, definindo que caberia à Lei Complementar a sua regulamentação, estabelecendo normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com essas Ações nas esferas Federal, Estadual e Municipal para o cumprimento do dispositivo constitucional. Assim, enquanto não regulamentada por Lei Complementar, a referida Emenda Constitucional exigiu, nesses doze anos, por parte dos Gestores, Conselhos de Saúde, do Poder Legislativo e dos Tribunais de Contas, a sua conjugação com outros dispositivos legais, buscando maiores detalhes conceituais e operacionais, objetivando a sua perfeita aplicabilidade e eficácia.

VII.6.6 – Lei Complementar nº 141/2012

Em 13 de janeiro de 2012, em atendimento ao § 3º, artigo 198 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, foi editada a Lei Complementar nº 141, regulamentando e estabelecendo conceito e normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, nas esferas Federal, Estadual e Municipal, para o cumprimento do dispositivo constitucional.

A regulamentação do § 3º do art. 198 da Constituição Federal, materializada pela Lei Complementar Federal 141, de 13.01.2012, estabeleceu os seguintes aspectos relacionados à gestão dos recursos da Saúde:

- I** – o valor mínimo e normas de cálculo do montante mínimo a ser aplicado, anualmente, em Ações e Serviços Públicos de Saúde;
- II** – percentuais mínimos do produto da arrecadação de impostos a serem aplicados anualmente pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios em ações e serviços públicos de saúde;

III – critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados aos seus respectivos Municípios, visando à progressiva redução das disparidades regionais;

IV – normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal.

VII.6.7 – Gastos obrigatórios pelo ente público – Estados e Municípios

Com o objetivo de cumprir o dever do Estado, a Emenda Constitucional nº 29, de 13.9.2000, definiu que os Estados apliquem, **pelo menos**, 12% (doze por cento) das suas Receitas de Impostos e Transferências da cota-parte de Impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, e os Municípios, **pelo menos**, 15% (quinze por cento).

É oportuno destacar, ainda, que a Lei Complementar nº 141, de 2012, em seu artigo 11, assim dispõe:

Art. 11. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão observar o disposto nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas sempre que os percentuais nelas estabelecidos forem superiores aos fixados nesta Lei Complementar para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

VII.6.8 – Receitas que compõem a base de cálculo dos recursos destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde

Estado: O produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que trata o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

Municípios: O produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

O artigo 9º da Lei Complementar nº 141, de 2012, definiu que a base de cálculo deve ser acrescida de qualquer “*compensação financeira*” proveniente de impostos e transferências constitucionais, bem como da Dívida Ativa e dos juros e multas decorrentes de impostos atrasados.

Dessa forma, entende-se que a base de cálculo para aplicação em Saúde passa a abranger, também, os recursos compensatórios da Lei Kandir (Lei Federal nº 87, de 1996) bem como o percentual de 1% (um por cento) do Fundo de Participação dos Municípios - FPM recebido, adicionalmente, em dezembro de cada exercício (art. 159, I, "d" da CF) e, ainda, auxílios semelhantes aos obtidos em 2009, pelos Municípios em face da queda na arrecadação do FPM (MP nº 462, de 2009).

VII.6.9 - Ações e Serviços Públicos de Saúde

Inúmeras são as Ações e Serviços Públicos de Saúde que envolvem gastos com serviços assistenciais e atividades preventivas, cabendo às Secretarias ou Departamentos de Saúde, em consonância com os respectivos Conselhos de Saúde, definir, ainda na elaboração da proposta orçamentária, as prioridades de acordo com as necessidades regional ou local.

A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo e discussão do plano de saúde.

Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na Lei Complementar nº 141, de 2012, são consideradas como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

- I - sejam destinadas às Ações e serviços Públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;
- II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e
- III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicas, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.

VII.6.9.1 - Despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

Tal qual faz a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional – LDB (artigos 70 e 71), em consulta à Lei Complementar Federal nº 141/2012, verifica-se, nos artigos 3º e 4º, as despesas que podem e as que não podem ser consideradas como Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde:

O art. 3º identifica, um a um, os gastos **que podem** ser considerados em Saúde:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

- I - vigilância em saúde, incluindo a epidemiológica e a sanitária;*
- II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;*
- III - capacitação do pessoal de saúde do Sistema Único de Saúde (SUS);*
- IV - desenvolvimento científico e tecnológico e controle de qualidade promovidos por instituições do SUS;*
- V - produção, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos;*
- VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;*
- VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;*
- VIII - manejo ambiental vinculado diretamente ao controle de vetores de doenças;*
- IX - investimento na rede física do SUS, incluindo a execução de obras de recuperação, reforma, ampliação e construção de estabelecimentos públicos de saúde;*
- X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;*
- XI - ações de apoio administrativo realizadas pelas instituições públicas do SUS e imprescindíveis à execução das ações e serviços públicos de saúde; e*
- XII - gestão do sistema público de saúde e operação de unidades prestadoras de serviços públicos de saúde.*

Conforme observado, grande parte das despesas com Saneamento Básico não podem ser inseridas em gastos em Saúde, sendo consideradas, apenas, as que tenham a ver: **a)** com atuação em domicílios e pequenas comunidades, com devida aprovação do Conselho local de Saúde; **b)** com atuação em comunidades quilombolas e, **c)** o controle de vetores de doenças. Os incisos V e VII do artigo 4º tratado a seguir afasta, de forma cristalina, as despesas habituais de saneamento e meio ambiente.

O art. 4º identifica, também, um a um, todos os gastos que **não podem** ser considerados em Saúde:

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de aposentadorias e pensões, inclusive dos servidores da saúde;

II - pessoal ativo da área de saúde quando em atividade alheia à referida área;

III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

V - saneamento básico, inclusive quanto às ações financiadas e mantidas com recursos provenientes de taxas, tarifas ou preços públicos instituídos para essa finalidade;

VI - limpeza urbana e remoção de resíduos;

VII - preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos de meio ambiente dos entes da Federação ou por entidades não governamentais;

VIII - ações de assistência social;

IX - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede de saúde; e

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

Deve ser observado que é vital a caracterização do gasto típico de Saúde, tendo em vista que vários Entes federados vinham incluindo despesas com restaurantes populares, programas sociais como bolsa-família, todas as ações de saneamento básico, merenda escolar, planos de saúde para servidores públicos, despesas com inativos, entre tantas outras que, estrito senso, não se coadunam com políticas públicas de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito, conforme previsto no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012.

Dessa forma, se embutidos nos demonstrativos contábeis das Prestações de Contas de Gestão dos entes jurisdicionados, devem ser glosados da verificação da aplicação mínima em Saúde, os seguintes gastos:

- Pagamento de Inativos e Pensionistas referentes a pessoal egresso da Saúde, tendo em vista que esses pagamentos não representam a efetiva ação e serviços públicos de saúde, na Função “Saúde” e sim da Função “Previdência”.
- Pagamento de servidores, mesmo que médicos, dentistas e enfermeiros, que, no momento, atuam em outras atividades que não aquelas voltadas à política de saúde à toda população;
- Planos de saúde destinados a servidores públicos, os chamados planos fechados, visto que contrariam a universalidade dita no art. 196 da Constituição Federal e no art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012;
- Merenda escolar e outros programas **locais** de alimentação;
- Saneamento Básico e Preservação do Meio Ambiente;
- Limpeza urbana e coleta de lixo;
- Ações de Assistência Social - programa de distribuição de alimentos à população carente;
- Obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar a rede de saúde - pavimentação e iluminação em frente a hospitais e postos de saúde, etc.;
- Ações bancadas por dinheiros não oriundos de impostos, ou seja, os recursos adicionais da Saúde Pública - Piso de Atenção Básica, Remuneração de Serviços Produzidos; Multa da Vigilância Sanitária; Rendimentos de aplicações financeiras; Operações de Crédito.

VII.6.9.2 - Admissibilidade de Pagamento: Serviço da Dívida e Previdência

Nas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde podem ser computados os pagamentos de Serviços da Dívida desde que os recursos sejam destinados, obrigatoriamente, à Saúde e os pagamentos sejam efetuados com receitas a ela vinculadas.

Para verificação do percentual obrigatório de gastos em Saúde, serão considerados, apenas, as amortizações e juros pagos dentro do exercício e comparadas com as receitas de impostos daquele mesmo exercício. Não será considerada a Despesa custeada com receita proveniente de Operações de Crédito, que se computada, será considerada duplicidade no cálculo.

Assim, os Órgãos de Controle devem ter especial atenção na verificação dos recursos aplicados, identificando as despesas que foram pagas com recursos transferidos ao Fundo, tendo origem em impostos e aquelas decorrentes de Dívidas Contratadas.

Da mesma forma, podem ser consideradas nas despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, as contribuições previdenciárias realizadas pelo Estado e Municípios incidentes sobre valores pagos no exercício aos profissionais em efetivo exercício em ação de saúde. Não se incluem parcelamentos de dívidas de exercícios anteriores.

VII.6.10 - Base de cálculo da aplicação de recursos aplicados em Saúde

Para o cálculo da aplicação de recursos mínimos em Saúde, deve ser considerado o procedimento previsto no artigo 24 da Lei Complementar Federal nº 141/2012, a saber:

Art. 24. Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a que se refere esta Lei Complementar, serão consideradas:

I - as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

§ 1º A disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar, considerados para fins do mínimo na forma do inciso II do caput e posteriormente cancelados ou prescritos, deverá ser, necessariamente, aplicada em ações e serviços públicos de saúde.

§ 2º Na hipótese prevista no § 1º, a disponibilidade deverá ser efetivamente aplicada em ações e serviços públicos de saúde até o término do exercício seguinte ao do cancelamento ou da prescrição dos respectivos Restos a Pagar, mediante dotação específica para essa finalidade, sem prejuízo do percentual mínimo a ser aplicado no exercício correspondente.

§ 3º Nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, serão consideradas para fins de apuração dos percentuais mínimos fixados nesta Lei Complementar as despesas incorridas no período referentes à amortização e aos respectivos encargos financeiros decorrentes de operações de crédito contratadas a partir de 1º de janeiro de 2000, visando ao financiamento de ações e serviços públicos de saúde.

§ 4º Não serão consideradas para fins de apuração dos mínimos constitucionais definidos nesta Lei Complementar as ações e serviços públicos de saúde referidos no art. 3º:

I - na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, referentes a despesas custeadas com receitas provenientes de operações de crédito contratadas para essa finalidade ou quaisquer outros recursos não considerados na base de cálculo da receita, nos casos previstos nos arts. 6º e 7º;

Os Órgãos de Controle devem fiscalizar a legalidade das despesas inscritas em Restos a Pagar de modo a impedir a ocorrência de empenhos, apenas, para demonstrar o cumprimento do percentual mínimo constitucional. Identificada a prática desse procedimento ilegal, estarão o(s) responsável(is), – Gestor, Controle Interno, Contabilidade, etc. –, passíveis de penalidades, inclusive ao impedimento do exercício da Função Pública.

Deve ser acrescentado, quanto ao previsto nos §§ 1º e 2º do art. 24, anteriormente reproduzido, que a disponibilidade de caixa vinculada aos Restos a Pagar de um exercício, quando utilizada em outro que não aquele a que se refere (competência), não será considerada na apuração dos gastos mínimos em Saúde do exercício seguinte.

É oportuno destacar o artigo 27 da Lei Complementar nº 141, de 2012:

*Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao **Tribunal de Contas** e ao **Ministério Público** competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas:*

I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse;

II - à responsabilização nas esferas competentes.

VII.6.11 – Exclusão dos gastos realizados com recursos recebidos de outras Fontes de recursos

Para verificação do cumprimento do percentual mínimo constitucional, é necessária a **exclusão** de alguns gastos registrados na Função Saúde que, embora se destinem à Ações e Serviços Públicos de Saúde, não tem origem na receita de impostos do Ente beneficiário das transferências e, sim, nas receitas de impostos do Ente que efetuou as transferências, ingressando nos cofres Estaduais e/ou Municipais como fontes específicas para atendimento de:

- ❖ **Custeio da Assistência Hospitalar e Ambulatorial**
- ❖ **Custeio das Ações de Vigilância Sanitária; e**
- ❖ **Custeio das Ações de Epidemiologia e de Controle de Doenças.**

São elas, entre outras:

VII.6.11.1 - Transferência Regular e Automática Fundo a Fundo

Consiste na transferência de valores diretamente do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos Estaduais e Municipais, independente de convênio ou instrumento congênere, segundo condições estabelecidas nas Normas Operacionais Básicas do SUS.

VII.6.11.2 - Remuneração Transitória por Serviços Produzidos

Programa Desconcentrado de Ações de Vigilância Sanitária

Consiste no pagamento direto às Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde pela prestação de serviços relacionados às ações de competência exclusiva da Secretaria de Vigilância Sanitária/Ministério da Saúde, contra apresentação de demonstrativo de atividades realizadas pelas Secretarias Estaduais de Saúde ao Ministério da Saúde.

Ações de Média e Alta Complexidade em Vigilância Sanitária

Consiste no pagamento direto às Secretarias Estaduais e Municipais, para execução de ações de média e alta complexidade de competência estadual e municipal contra a apresentação de demonstrativo de atividades realizadas ao Ministério da Saúde.

VII.6.11.3 - Remuneração por Serviços Produzidos

Consiste no pagamento direto aos prestadores estatais ou privados, contratados ou conveniados, contra a apresentação de faturas, referentes a serviços realizados, conforme programação e mediante prévia autorização do gestor do SUS, segundo valores fixados em tabelas editadas pelo órgão competente do Ministério da Saúde.

VII.6.11.4 - Transferência por Convênio

Consiste na transferência de recursos do órgão específico do Ministério da Saúde (FNS/MS), por intermédio do Fundo Nacional de Saúde, mediante programação e critérios discutidos e aprovados para:

- estímulo às atividades de epidemiologia e controle de doenças;
- custeio de operações especiais em epidemiologia e controle de doenças;
- financiamento de projetos de cooperação técnico-científica na área de epidemiologia e controle de doenças.

Enfim, devem ser excluídos do cálculo do percentual de gastos mínimos obrigatórios em Saúde todas as aplicações realizadas com recursos cuja origem não seja a de impostos próprios arrecadados e transferidos por mandamento constitucional. Aqueles que ingressarem com destinação específica para a Saúde não são igualmente computados, pois foram considerados no Ente que transferiu os recursos (da União aos Estados e Municípios e dos Estados aos respectivos Municípios), pois, também ele está obrigado a aplicar recursos em Saúde, com origem nos seus impostos. Portanto, se computados nos gastos do Ente que recebeu os recursos, ocorrerá uma duplicidade de cálculo.

VII.6.12 – Recursos do FUNDEB

A Lei Complementar nº 141, de 2012, não deixa qualquer dúvida de que a parcela de 20% (vinte por cento) retida de impostos para formação do FUNDEB compõe, sim, a base de cálculo dos gastos com Saúde, conforme de depende do artigo 29 reproduzido a seguir:

“Art. 29. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei Complementar quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde.” Grifei.

Assim, a Contabilidade deve registrar as receitas que sofrem retenção, pelo valor correspondente a 100% e não pelo valor líquido, correspondente a 80%, que entra nos cofres públicos. A forma sugerida para contabilização das receitas não é fundamental apenas para apuração do resultado entre a retenção compulsória ao FUNDEB e o que retornou com a distribuição desses recursos e para apuração dos

gastos com saúde, mas, também, para apuração do cálculo do limite das despesas do Legislativo; dos gastos mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e dos gastos máximos em despesas com pessoal.

VII.6.13 – Não aplicação dos percentuais mínimos em Saúde

Os Estados e Municípios, sob as condições prescritas no art. 26 da Lei Complementar nº 141/2012, estão sujeitos à restrição nas transferências constitucionais de impostos e ao bloqueio de transferências voluntárias previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, caso não sejam aplicados os percentuais mínimos em Ações e Serviços Públicos de Saúde. A Constituição Federal, em seu art. 35, inciso III, prevê a intervenção do Estado no Município caso não seja aplicado o percentual mínimo em Saúde.

Tem-se, ainda, o art. 1º, I, “g”, da Lei Complementar 64, de 1990, com a alteração da Lei da Ficha Limpa (L.C. nº 135, de 04.06.2010), para o caso de possível Parecer Técnico, emitido pelo Tribunal de Contas, Contrário à Aprovação das Contas que, confirmado pelo Legislativo, sujeita o Chefe do Poder Executivo à inelegibilidade. Neste caso, independentemente do julgamento político por parte do Legislativo – que pode acompanhar ou não, o parecer técnico emitido – o procedimento adotado por este Tribunal de Contas tem sido o de dar conhecimento ao Ministério Público Estadual da(s) irregularidade(s), para adoção de providências penais cabíveis.

Deve ser observado que, além das penalidades e sanções legais cabíveis, na hipótese de descumprimento do gasto mínimo com Ações e Serviços Públicos de Saúde em um determinado exercício, está o Gestor obrigado a proceder a complementação do faltante no exercício seguinte, sem prejuízo da aplicação do mínimo correspondente ao exercício.

VII.6.14 - Fundo Especial de Saúde

Determina o § 3º do artigo 7º da Emenda Constitucional nº 29, de 13.09.2000, que os recursos dos Estados e dos Municípios destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde e os recursos transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde – Fundo Especial.

Portanto, não somente os recursos recebidos como repasses do SUS serão aplicados por meio de um Fundo Especial, mas, também, aqueles com origem na receita de impostos próprios arrecadados e os impostos transferidos por mandamento constitucional.

A Lei Federal nº 4.320/64, em seus artigos 71 a 74, trata, especificamente, de procedimentos quanto aos Fundos Especiais.

VII.6.14.1 - Orçamento - Plano de Aplicação dos recursos do Fundo

Através de dotação própria consignada no orçamento geral do órgão ou entidade ou através de créditos adicionais, os Fundos Especiais deverão ter planos de aplicação das receitas a eles vinculadas, como forma de dar conhecimento do que se pretende realizar e dos objetivos a serem alcançados, bem como possibilitar as atividades de acompanhamento, controle e avaliação da execução.

O orçamento do Fundo de Saúde, após discussão prévia, inclusive com participação popular em Audiência Pública, para definir a alocação de recursos, deverá ser deliberado pelo Conselho de Saúde, que é o responsável pela definição das políticas de Ações e Serviços Públicos de Saúde.

VII.6.14.2 - Movimentação Financeira dos Fundos

O repasse de recursos financeiros ao Fundo é efetuado mediante simples transferência financeira de tesouraria, da conta central para a conta vinculada do Fundo, dispensando a emissão de empenho, que apenas será necessário quando o Fundo efetivamente realizar despesas.

VII.6.14.3 - Conta Corrente Bancária

Para transparência no cumprimento da Lei Complementar nº 141, de 2012, é necessário que o Fundo proceda à abertura de conta corrente em agência bancária, independente das já utilizadas para movimentação dos recursos do SUS, afim de receptionar a receita própria com origem em percentual calculado sobre os impostos – arrecadados e transferidos - referidos na referida Emenda.

VII.6.13.4 - Transferência de recursos do Fundo para o exercício seguinte

No que diz respeito à transferência para o exercício seguinte de saldos evidenciados em Balanço Patrimonial dos Fundos, a Emenda Constitucional nº 29, de 2000, regulamentada pela Lei Complementar nº 141, de 2012, determinou que os Estados e Municípios aplicarão, **anualmente**, em Ações e Serviços Públicos de Saúde, recursos mínimos derivados de aplicação de percentuais calculados sobre a arrecadação dos seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos realizados dentro daquele mesmo exercício.

Portanto, não basta disponibilizar recursos financeiros ao Fundo de Saúde apenas para atender ao percentual estabelecido na Emenda e ao final do exercício apurar resultados financeiros positivos, transferindo-os para o exercício seguinte, descumprindo o percentual mínimo de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde. É necessária a efetiva aplicação dos recursos dentro do mesmo exercício.

Cumprido o percentual mínimo com origem na arrecadação de seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos efetivadas no exercício, se apurado resultado financeiro positivo ao final do exercício, poderá esse ser transferido para o exercício subsequente.

É oportuno destacar o disposto no artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64, determinando que pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas, ou seja, o saldo financeiro transferido não será computado nas receitas do exercício seguinte, uma vez que já foram consideradas no exercício anterior.

Portanto, apurado resultado financeiro positivo que supere o valor dos Restos a Pagar, esse saldo não será computado no percentual do exercício seguinte, já que sua origem foi de impostos arrecadados e transferidos no exercício anterior.

Conforme abordado anteriormente, na base de cálculo da aplicação em Saúde será considerada a arrecadação dos seus impostos e dos recursos das transferências constitucionais de impostos realizados de 1º de janeiro a 31 de dezembro, não havendo previsão legal sobre aqueles que ingressarem nos últimos dias do exercício, a exemplo do que fez a lei que criou o FUNDEB – Lei Federal nº 11.494, de 1997. Portanto, deve o Gestor ficar atento e considerar uma margem de segurança na base de cálculos para tal possibilidade.

VII.6.14.5 - Receitas financeiras sobre saldo aplicado

As receitas provenientes das aplicações do saldo da conta em operações financeiras, à conta especial do Fundo, devem ser aplicadas em Ações e Serviços Públicos de Saúde. Porém, não integram a base de cálculo dos Gastos em Saúde, tendo em vista que não são receitas de impostos arrecadados e transferidos.

VII.6.15 - Prestação de Contas

O Município, através da Secretaria ou Departamento de Saúde, Gestor do Fundo, apresentará, até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, em audiência pública na Câmara de Vereadores, relatório detalhado das Ações e Serviços Públicos de Saúde, demonstrando o montante e a Fonte de recursos aplicados pelo Município, compreendendo aí as receitas de impostos previstos na E.C. nº 29 e na Lei Complementar nº 141, de 2012, e os recebidos da União, através do SUS,

Da mesma forma, conforme previsto no artigo 12 da Lei Federal nº 8689/93, o Gestor do Fundo apresentará relatório ao Conselho Municipal de Saúde, a cada três meses, e, até 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar nº 141/2012.

Idêntico procedimento deve ser adotado pelo Estado, através da Secretaria de Estado de Saúde, que apresentará relatório ao Conselho Estadual de Saúde e, em audiência pública, à Assembleia Legislativa.

VII.6.16 - Fiscalização

Os recursos destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde, bem como a sua aplicação, serão acompanhados e fiscalizados pelos respectivos Conselhos de Saúde – Estadual e Municipal -, pelas Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores e pelos Tribunais de Contas.

VII.6.16.1 - Conselhos de Saúde

A Constituição Federal de 1988 por meio de seus dispositivos (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, § 7º) incorporou o controle social que visa à participação da comunidade na gestão das políticas públicas, de forma a

avaliar seus objetivos, processos e resultados, principalmente no que se refere aos setores de Educação e Saúde.

O Ministério da Saúde estimulou a criação de mecanismos de controle social, na forma de conselhos representativos, reconhecendo a participação da sociedade no planejamento, acompanhamento e verificação das ações públicas de saúde. Hoje, o conceito de controle social vincula-se, principalmente, à participação popular em nível municipal, por ser a esfera pública mais próxima dos problemas enfrentados pela comunidade.

Com base na legislação já existente, pode-se definir um Conselho de Saúde como o órgão ou instância colegiada, de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da Secretaria ou Departamento de Saúde dos Estados e Municípios, com composição, organização e competência fixadas em lei. O Conselho consubstancia a participação da sociedade organizada na administração do Sistema de Saúde, propiciando o controle social desse sistema.

VII.6.16.1.1 - Competência dos Conselhos de Saúde

Os Conselhos de Saúde, que têm competências definidas em leis federais e complementadas pelas legislações estaduais e municipais, poderão ainda:

- atuar na formulação e controle da execução da política de saúde, incluídos seus aspectos econômicos, financeiros e de gerência técnico-administrativa;
- estabelecer estratégias e mecanismos de coordenação e gestão do SUS, articulando-se com os demais colegiados em nível nacional, estadual e municipal;
- traçar diretrizes de elaboração e aprovar os planos de saúde, adequando-os às diversas realidades epidemiológicas e à capacidade organizacional dos serviços;
- propor a adoção de critérios que definam qualidade e melhor resolutividade, verificando o processo de incorporação dos avanços científicos e tecnológicos na área;
- propor medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do Sistema Único de Saúde - SUS;
- examinar propostas e denúncias, responder a consultas sobre assuntos pertinentes a Ações e Serviços de Saúde, bem como apreciar recursos a respeito de deliberações do Colegiado;

- fiscalizar e acompanhar o desenvolvimento das Ações e Serviços de Saúde;
- propor a convocação e estruturar a comissão organizadora das Conferências Estaduais e Municipais de Saúde;
- fiscalizar a movimentação de recursos repassados à Secretaria de Saúde e/ou ao Fundo de Saúde;
- estimular a participação comunitária no controle da administração do Sistema de Saúde;
- propor critérios para a programação e para as execuções financeira e orçamentária dos Fundos de Saúde, acompanhando a movimentação e destinação de recursos;
- estabelecer critérios e diretrizes quanto à localização e ao tipo de unidades prestadoras de serviços de saúde públicos e privados, no âmbito do SUS;
- elaborar o Regimento Interno do Conselho e suas normas de funcionamento;
- estimular, apoiar ou promover estudos e pesquisas sobre assuntos e temas na área de saúde de interesse para o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde;
- outras atribuições estabelecidas pela Lei Orgânica da Saúde e em Conferência Nacional de Saúde.

VII.6.16.2 - Tribunal de Contas

Embora os textos legais definam o que são Ações e Serviços Públicos de Saúde, a sua perfeita eficácia depende de como os agentes públicos estimarão a origem dos recursos e como decidirão em quais programas irão aplicá-los, não se incluindo entre as competências do Tribunal de Contas a definição de políticas do emprego do dinheiro público, sendo esta atribuição exclusiva do administrador, que as define de acordo com as necessidades regional ou local.

Entretanto, é competência do Tribunal de Contas, entre outras, à luz da legislação, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial de todas as unidades dos Poderes do Estado – Executivo, Legislativo e Judiciário e, ainda, do Ministério Público –, e dos Municípios – Executivo, Legislativo –, competindo-lhe, ainda, **julgar as contas** dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos das referidas unidades e das entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público, os Fundos e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, podendo, inclusive, determinar, a qualquer momento, a Tomada de Contas dos administradores e responsáveis e aplicar-lhes sanções.

Com a Lei Complementar nº 141, de 2012, coube aos Tribunais de Contas uma função de extrema relevância na verificação do cumprimento das Ações de Serviços Públicos de Saúde, sendo-lhe atribuídas competências em diversos artigos da referida Lei Complementar.

O artigo 39 da Lei Complementar n.º 141/12 prevê a criação de um módulo de controle externo no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS, gerido pelo Ministério da Saúde, no qual os Tribunais de Contas deverão registrar as informações sobre a aplicação dos recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, consideradas para fins de emissão de Parecer Prévio.

É importante ressaltar que a regulamentação dos procedimentos para cumprimento do artigo 39 da Lei Complementar n.º 141/12 ocorreu em 16 de outubro de 2012, com a edição do Decreto Federal nº 7.827, que, em seu artigo 27, estabeleceu sua entrada em vigor na data da sua publicação e *“produzindo efeitos a partir da execução orçamentária do ano de 2013.”*

VII.7 – Repasse financeiro para a Câmara Municipal

As Câmaras Municipais não possuem receitas próprias, portanto, dependem de transferências de recursos do Poder Executivo Municipal.

O artigo 29-A da Constituição Federal acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 25, de 25.02.2000, fixou o limite do repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Poder Legislativo.

Posteriormente, a Emenda Constitucional nº 58, de 23 de setembro de 2009, alterou o referido Art. 29-A da Constituição Federal e fixou novo limite da despesa do Poder Legislativo Municipal, a partir de 2010.

VII.7.1 – Limite do repasse à Câmara Municipal

O limite do repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal para custear as despesas do Legislativo Municipal, está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências constitucionais de impostos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária. Não se incluem outras transferências, tais como convênios (SUS, merenda escolar, Salário Educação etc.), *royalties* e os recursos recebidos do FUNDEB.

Dessa forma, de acordo com artigo 29-A da Constituição Federal, com a nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 23.09.2009, a partir do exercício de 2010, o total da despesa do Legislativo Municipal não poderá ultrapassar os seguintes percentuais:

Faixas em relação ao numero de habitantes do Município, segundo o IBGE	Percentual máximo a ser aplicado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências, efetivamente realizadas no exercício anterior
Até 100.000 habitantes	7 % (sete por cento)
De 100.001 a 300.000	6 % (seis por cento)
De 300.001 a 500.000	5 % (cinco por cento)
De 500.001 a 3.000.000 habitantes	4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento)
De 3.000.001 a 8.000.000 habitantes	4 % (quatro por cento)
Acima de 8.000.000 habitantes	3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento)

VII.7.2. – Crime de responsabilidade

Constitui crime de responsabilidade:

➤ **Do Prefeito** –

a) efetuar repasse ao Legislativo que supere os limites de **7%, 6%, 5%, 4,5%, 4% ou 3,5%** (percentuais conforme o número de habitantes dos Municípios); **b)** não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês; **c)** enviar repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.

➤ **Do Presidente da Câmara** – gastar mais de 70% de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com vereadores.

VII.7.3 – Repasse financeiro à Câmara Municipal

Seguindo os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, o total do repasse para custear as despesas do Poder Legislativo do Município de Paraty, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, **não poderia ultrapassar**, em 2012, o percentual de **7%** sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências previstas no §5º do art. 153 e nos art. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior, observados os resultados do IBGE que estima a população do Município em **38.147 habitantes**, conforme dados disponíveis no SCAP.

LIMITE PREVISTO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIAS DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2011	
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	VALOR (R\$)
IPTU	3.759.054,94
IRRF	2.278.261,15
ITBI	1.783.658,00
ISS + ISS Simples	7.489.456,90
Taxas ⁽¹⁾	1.986.393,46
Contribuição Iluminação Pública – CIP ⁽²⁾	347.435,97
Receita de Bens de Uso Especial (Cemitério, Mercado Municipal etc.) ⁽³⁾	12.431,90
Multa e Juros de Mora da Dívida dos Tributos	153.104,26
Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	602.889,02
Dívida Ativa dos Tributos	1.757.586,42
Subtotal (A)	20.170.272,02
(B) TRANSFERÊNCIAS	
FPM	14.733.305,61
ITR	139.443,14
ICMS Desoneração - LC 87/96	110.937,00
ICMS + ICMS Ecológico	24.919.582,01
IPVA	923.342,87
IPI - Exportação	693.935,52
Contribuição de Intervenção do Domínio Econômico (CIDE) ⁽³⁾	138.149,82
Subtotal (B)	41.658.695,97
(C) Dedução das Receitas Arrecadadas	0,00
(D) TOTAL (A+B-C)	61.828.967,99
(E) Percentual previsto para o Município	7%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (DxE)	4.328.027,76
(G) Gastos com Inativos	0,00
(H) Limite do Repasse do Executivo para o Legislativo – 2012 (F+G)	4.328.027,76

Fontes: Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 Consolidado fls. 301/304) e Anexo 2 da Lei nº 4.320/64 da Câmara Municipal (fls. 307/310).

(1) Inclusive a Taxa de Poder de Polícia – Ver voto Processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02

(2) Receitas de Mercado Municipal, de cemitério, de aeroporto, de terra dos silvícolas, conforme voto proferido no Processo TCE-RJ n.º 261.314-8/02

VII.7.3.1 – Verificação do cumprimento do artigo 29-A da C.F.

VII.7.3.1.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso I

Verifica-se, de acordo com o quadro seguir, elaborado após reexame dos documentos contidos no Doc. TCE-RJ nº 22.809-1/13 às fls. 1262/1534, apresentados em decorrência da publicação do processo em Pauta Especial, que **foi respeitado** o limite **máximo** de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no art. 29-A, § 2º, Inciso I da Constituição Federal.

COMPARAÇÃO DO LIMITE PREVISTO COM O REPASSE RECEBIDO

Em R\$

LIMITE DE REPASSE PERMITIDO	REPASSE RECEBIDO	REPASSE RECEBIDO ABAIXO DO LIMITE
4.328.027,76	4.328.000,00	27,76

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara - fls.316

VII.7.3.2 – Proporção fixada na Lei Orçamentária

VII.7.3.2.1 – Art. 29-A, § 2º, inciso III

De acordo com a Lei Orçamentária e com o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2012, montava em **R\$ 4.328.000,00**.

Ao comparar o valor estipulado, em cumprimento ao limite **mínimo** e o limite **máximo** fixados pela Constituição Federal, com o montante efetivamente repassado à Câmara Municipal constata-se que houve o repasse **IGUAL ao limite mínimo**, tendo sido **cumprido** o §2º, inciso III do art. 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Em R\$

ORÇAMENTO FINAL DA CAMARA	REPASSE RECEBIDO	REPASSE RECEBIDO IGUAL AO LIMITE
4.328.000,00	4.328.000,00	-----

Fonte: Balanço Orçamentário da Câmara e Balanço Financeiro da Câmara – fls. 316

Deve-se atentar que o art. 29-A, ao dispor que o limite do repasse financeiro do Poder Executivo à Câmara Municipal, para custear as despesas do Legislativo Municipal, está limitado, em cada exercício, ao percentual calculado sobre o somatório da Receita Tributária e das Transferências constitucionais de impostos previstos no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, efetivamente realizadas pelo Município, no exercício anterior, bem como não poderá ser inferior à proporção (percentual) fixada na Lei Orçamentária, não estabeleceu, portanto, a obrigatoriedade de repasse ao Legislativo dos recursos correspondentes ao percentual estabelecido, mas sim fixou os limites – máximo e mínimo –, para o volume de recursos a serem repassados. Logo, entende-se que valores correspondentes à percentuais intermediários também, atendem, igualmente, ao fixado pela Constituição Federal.

VII.8 – Verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da Lei Complementar nº 101/00 – LRF

VII.8.1 – Introdução

A Lei Complementar Federal nº 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal/ LRF –, com o objetivo de garantir o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal definida no § 1º do seu artigo 1º, estabeleceu normas para a transição de término de mandato dos titulares dos Poderes, objetivando não prejudicar Administrações posteriores onerando seus orçamentos.

Com essa finalidade, foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores das quais destacam-se 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.

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebido com o espírito de, por um lado, evitar que, em último ano da Administração, sejam, de maneira irresponsável contraídas novas despesas que não possam ser pagas no mesmo exercício, sob pressão do próprio pleito. Por outro lado, o fim do mandato serviria, também, como ponto de corte para equacionamento de todos os estoques. Em outras palavras, eventuais dívidas poderiam ser roladas ao longo de um mesmo mandato mas jamais transferidas para o sucessor. A regra busca obrigar o governante a “deixar a casa arrumada para o sucessor”.

A Lei Federal nº 10.028, de 19 de outubro de 2000, denominada Lei de Crimes Fiscais, caracterizou como crime, ordenar ou autorizar a assunção de obrigação em desacordo com a determinação do referido art. 42 da LRF.

VII.8.2 – Metodologia

Este Tribunal, através da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 instituiu, no âmbito estadual e municipal, o módulo “Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), disciplinando o encaminhamento dos elementos pertinentes à análise do cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A avaliação deste dispositivo, realizada por meio do SIGFIS – MÓDULO AUDITOR, extrai as informações do banco de dados encaminhadas pelos Municípios. Nesta ferramenta foram criadas tabelas com os dados necessários à verificação, permitindo que seja efetuada a análise de acordo com a metodologia aplicada.

Cabe destacar que a Deliberação TCE-RJ n.º 248, de 29 de abril de 2008, que instituiu, no âmbito estadual e municipal, o módulo “Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), em seu §3º, assim dispõe:

“§ 3º As informações integrantes do módulo “Término de Mandato” constituirão fonte oficial para análise, pelo Tribunal de Contas, do cumprimento das regras a serem observadas pelos agentes públicos no último ano integral do mandato, podendo, se necessário para fins da análise, serem utilizadas outras informações obtidas a partir dos dados disponíveis nos bancos de dados e demais fontes existentes neste Tribunal.” (grifei)

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

A metodologia, as tabelas utilizadas e a análise técnica foram apresentadas de forma mais detalhada pelo Corpo Instrutivo no preâmbulo intitulado ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101, na forma reproduzida a seguir, objetivando dar transparência aos procedimentos adotados por este Tribunal:

ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 - LRF

1) INTRODUÇÃO

A Lei Complementar Federal nº 101/00, com o objetivo de garantir o equilíbrio das finanças públicas e a responsabilidade na gestão fiscal definida no § 1º do seu artigo 1º, estabeleceu normas para a transição de término de mandato dos titulares dos Poderes, objetivando não prejudicar Administrações posteriores onerando seus orçamentos.

Com esta finalidade, foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais destacamos 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, a saber:

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

Parágrafo único — Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício." (grifos nossos)

Nesse sentido, esta Corte de Contas editou a Deliberação TCE-RJ nº 248/08, a qual instituiu o "Módulo Término de Mandato" no Sistema Integrado de Gestão Fiscal — SIGFIS, com o objetivo de regulamentar o envio dos elementos necessários à análise das vedações e restrições impostas no último ano de gestão.

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

Para efeito de análise do artigo 42 da LRF, esta Corte de Contas estabeleceu uma metodologia de avaliação, baseada nos entendimentos firmados pelo Conselho Superior de Administração no Processo TCE-RJ nº 300.469-1/01, que foi aplicada para análise dos termos de mandatos de 2004 e 2008 dos Prefeitos Municipais.

O artigo 42 da LRF tem por princípio a manutenção do equilíbrio das contas públicas, vedando ao gestor, em final de mandato, assumir obrigações sem o lastro financeiro suficiente para o seu pagamento e que tais obrigações se transfiram para o seu sucessor.

No entanto, para que se possa avaliar corretamente o dispositivo legal, é preciso que se observe com exatidão o conceito de "contrair obrigação de despesa", descrito no referido artigo.

De acordo com a metodologia que tem sido aplicada por esta Corte, é considerada como "obrigação contraída" a celebração pela administração de contrato ou outro instrumento congênera que caracterize a assunção de obrigação tendo como contraprestação o fornecimento de bem ou prestação de serviço, conforme artigo 62 da Lei Federal nº 8.666/93.

Sendo assim, para efeito do artigo 42 da LRF, serão consideradas como obrigações contraídas, as despesas realizadas entre 01/05 e 31/12/2012, excetuando-se as que constam do PPA ou as contratações de fornecimento de bens ou de serviços preexistentes, contínuos e essenciais à administração pública.

As despesas cujos fatos geradores, ou seja, cujas necessidades que motivaram a obrigação, já existiam antes de 01/05/2012, serão consideradas preexistentes.

As despesas relacionadas com a aquisição de bens e/ou a realização de serviços, em que a necessidade da administração não se esgota com a prática de um ato instantâneo, isto é, as que correspondem a uma necessidade permanente da administração, serão consideradas como de natureza contínua.

As despesas essenciais à administração pública são as enquadradas nos critérios citados a seguir:

- *preparo e distribuição de alimentação nos serviços obrigatórios (saúde, educação, etc.);*
- *serviços de telefonia fixa e móvel;*
- *taxas de água e esgoto;*
- *iluminação, força motriz e gás;*
- *combustíveis e lubrificantes destinados a veículos de uso administrativo;*
- *medicamentos em geral destinados ao Sistema de Saúde;*
- *artigos para uso escolar e didático;*
- *serviços de asseio e higiene;*
- *impostos, taxas e multas;*
- *serviços de vigilância e policiamento;*
- *descentralização de recursos para apoio à nutrição dos alunos da rede de ensino;*
- *restituições;*
- *despesa de outra natureza relacionada às atividades finalísticas ou de apoio administrativo da unidade gestora, imprescindível para que não haja interrupção ou redução na oferta regular de bens e serviços pelo ente;*

- *outras despesas, não relacionadas acima, que sejam decorrentes da decretação de estado de calamidade.*
- *despesa de outra natureza relacionada às atividades finalísticas ou de apoio administrativo da unidade gestora, imprescindível para que não haja interrupção ou redução na oferta regular de bens e serviços pelo ente;*
- *outras despesas, não relacionadas acima, que sejam decorrentes da decretação de estado de calamidade.*

Cabe ressaltar que essas despesas devem ser acompanhadas das devidas justificativas, que serão submetidas à avaliação desta Corte.

Serão consideradas como "encargos compromissados a pagar" os valores das dívidas de curto prazo e consignações existentes, que tiveram fato gerador anterior a 01.05.12, e aquelas que foram efetuadas nos dois últimos quadrimestres no último ano de mandato, mas não se enquadram nos critérios que determinam as "obrigações contraídas". Tais despesas são destacadas com o objetivo de cumprir o parágrafo único do art. 42 da LRF.

O objetivo da Lei é muito claro e exige que o gestor ao decidir contrair uma nova obrigação, somente o faça se as suas disponibilidades financeiras, descontado tudo o que já está comprometido, sejam suficientes para saldá-la.

2) METODOLOGIA

A Deliberação TCE-RJ nº 248/08 instituiu, no âmbito estadual e municipal, o módulo "Término de Mandato" no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (SIGFIS), disciplinando o encaminhamento dos elementos pertinentes à análise do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A avaliação deste dispositivo foi realizada por meio do SIGFIS –MÓDULO AUDITOR, sistema que extrai as informações do banco de dados encaminhado pelos municípios. Nesta ferramenta foram criadas planilhas com os dados necessários à verificação, permitindo que seja efetuada a análise de acordo com a metodologia aplicada.

3) PADRONIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES

As informações apresentadas pelos jurisdicionados foram organizadas em 05 (cinco) planilhas que relacionam os dados de acordo com a sua natureza e 01 (uma) planilha de avaliação.

A finalidade dessas planilhas é permitir a apuração das "obrigações contraídas", dos "encargos compromissados a pagar" e da "disponibilidade financeira", para que possamos verificar, utilizando os critérios aprovados, o cumprimento ou não do artigo 42 da LRF.

As planilhas são:

- **Contratos Formalizados;**
- **Restos a Pagar de Empenhos após 01/05;**
- **Despesas Realizadas não Inscritas em RP;**
- **Reconhecimento/Confissões de Dívida;**
- **Disponibilidade de Caixa, e;**
- **Avaliação.**

A análise técnica ocorreu em cada planilha e, quando verificado que o elemento não foi devidamente enquadrado nos critérios estabelecidos, foi efetuada a reclassificação, conforme apontado no campo "observação" de cada planilha.

A seguir, são apresentadas as planilhas que compõem o sistema e indicam as informações solicitadas pelo artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que foram utilizadas na avaliação do artigo 42 da LRF:

3.1) CONTRATOS FORMALIZADOS

Nessa planilha são registrados todos os contratos celebrados pelas unidades gestoras do Poder Executivo a partir de 01/05/2012 (últimos dois quadrimestres do exercício), divididos em contratos que tiveram seus valores incluídos na apuração do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e aqueles que, pelas suas características, não devem ser considerados, tendo em vista constarem do Plano Plurianual ou serem de natureza contínua, preexistente e essencial. As informações deste relatório são:

- **Campos preenchidos pelo jurisdicionado:**

- a) unidade gestora;
- b) número do termo;
- c) data da celebração;
- d) data do término;
- e) favorecido;
- f) valor contratado;
- g) valor empenhado;
- h) tipificação (consta do PPA, essencial, contínuo e preexistente),
- i) objeto.

- **Campos preenchidos pelo TCE:**

- a) observação (demonstra a forma como foi analisado o registro. A indicação de "automático" significa que o sistema classificou automaticamente o registro como "considerado" ou "não considerado" e que este registro não foi alterado na análise técnica. A indicação de "forçado" significa que o técnico, em sua análise, discordou da conclusão apurada pelo SIGFIS, apresentando, obrigatoriamente, os motivos no campo "justificativa TCE");
- b) valor considerado (valores incluídos no cálculo do artigo 42 da LRF);
- c) justificativa TCE (demonstra o motivo pelo qual o técnico, em sua análise, não concordou com a apuração automática baseada nas informações preenchidas pelo jurisdicionado)

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso X do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que solicita a relação dos contratos e seus aditivos vigentes, independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade.

Os registros classificados como "considerado" tiveram os valores referentes à diferença entre os valores contratados e os empenhados incluídos como "obrigações contraídas", por representarem o montante das despesas assumidas pelo gestor que não constam do PPA e não são decorrentes de contratos de natureza contínua, preexistente e essencial à Administração Pública.

Os registros da planilha "Contratos" classificados como "não considerados" não compõem as "obrigações contraídas", pois representam despesas que constam do PPA ou são decorrentes de contratos de natureza contínua, preexistente e essencial à Administração Pública. Tais registros também não compõem os "encargos compromissados a pagar", pois se referem a despesas que serão empenhadas em outro exercício financeiro.

3.2) RESTOS A PAGAR DE EMPENHOS EMITIDOS APÓS 01/05/2012

Nessa planilha são registrados todos os empenhos emitidos pelas unidades gestoras do Poder Executivo, após 1º de maio do último ano de mandato, que foram inscritos em restos

a pagar no final do exercício. Tais registros foram classificados em restos a pagar que tiveram seus valores incluídos na apuração do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e aqueles que pelas suas características não devem ser considerados, tendo em vista serem relativos a despesas de natureza contínua, preexistente e essencial à Administração Pública. As informações deste relatório são:

- **Campos preenchidos pelo jurisdicionado:**

- a) unidade gestora;
- b) número empenho;
- c) data;
- d) favorecido;
- e) valor inscrito RP processado;
- f) valor inscrito RP não processado;
- d) tipificação, e
- h) objeto.

- **Campos preenchidos pelo TCE:**

- a) observação;
- b) valor considerado, e
- c) justificativa TCE.

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso V do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que solicita a relação dos restos a pagar processados e não-processados do exercício e de exercícios anteriores.

Em relação aos "restos a pagar de empenhos emitidos após 01/05/2012" os valores que compõem as "obrigações contraídas" são os referentes aos registros de que não possuem natureza contínua, preexistente e essencial à Administração Pública, já as despesas classificadas como "não consideradas" foram incluídas como "encargos compromissados a pagar".

3.3) DESPESAS REALIZADAS NÃO INSCRITAS EM RP

Nessa planilha são registradas todas as despesas realizadas pelas unidades gestoras do Poder Executivo, empenhadas ou não e que deixaram de ser inscritas em restos a pagar, segregadas naquelas que tiveram seus valores incluídos na apuração do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e naquelas que pelas suas características não devem ser consideradas, tendo em vista que foram contraídas antes de 1º de maio de 2012. As informações deste relatório são:

- **Campos preenchidos pelo jurisdicionado:**

- a) unidade gestora;
- b) empenhada;
- c) número empenho;
- d) órgão;
- e) unidade orçamentária;
- f) nome do credor;
- g) valor não inscrito;
- h) data da obrigação, e
- i) objeto.

- **Campos preenchidos pelo TCE:**

- a) observação;
- b) valor considerado, e
- c) justificativa TCE.

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso Vil do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que solicita relação das despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar.

Os valores relativos aos registros das despesas realizadas não inscritas em restos a pagar após 01/05/2012 foram incluídos nas "obrigações contraídas" já as despesas classificadas como "não consideradas" foram incluídas como "encargos compromissados a pagar".

3.4) RECONHECIMENTO/CONFISSÕES DE DÍVIDA

Nessa planilha são registradas todos os atos e/ou termos de reconhecimento ou confissão de dívida, ajuste de contas ou similares, referentes a despesas que não foram processadas em época própria, não integralmente pagas, empenhadas ou não, segregadas naquelas que tiveram seus valores incluídos na apuração do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00 e naquelas que pelas suas características não devem ser consideradas, tendo em vista que foram firmados antes de 1º de maio de 2012. As informações deste relatório são:

- **Campos preenchidos pelo jurisdicionado:**

- a) unidade gestora;
- b) tipo de ato;
- c) data do Ato;
- d) n.º do Ato;
- e) CPF/CNPJ;
- f) elemento da despesa;
- g) valor do ato;
- h) valor empenhado;

- **Campos preenchidos pelo TCE:**

- a) observação;
- b) valor considerado, e
- c) justificativa TCE.

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso IX do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

Os valores relativos aos registros dos atos de reconhecimento e confissões de despesas realizadas após 01/05/2012 foram incluídos nas "obrigações contraídas", já os atos classificados como "não considerados" foram incluídos como "encargos compromissados a pagar".

3.5) DISPONIBILIDADE DE CAIXA

DEFINIÇÃO: *Como disponibilidade de caixa entende-se o saldo financeiro em 31 de dezembro, excluídas as dívidas contraídas até então (Restos a Pagar e quaisquer outros compromissos assumidos de exercícios anteriores, os valores empenhados e não pagos e quaisquer outros compromissos assumidos entre 01 de janeiro e 30 de abril do exercício e os restos a pagar inscritos no período de vedação considerados preexistentes, essenciais e contínuos).*

É composta por duas planilhas complementares nas quais são apuradas a disponibilidade financeira e os encargos compromissados a pagar.

A planilha da disponibilidade financeira registra os numerários e outras disponibilidades líquidas e certas, que se encontravam disponíveis em 31 de dezembro de 2012, e contém os seguintes campos:

- a) unidade gestora;
- b) caixa;
 - b.1. conta movimento;
 - b.2. conta vinculada;
 - b.3. aplicações;
- c) outras disponibilidades, e;
- d) total.

A planilha dos encargos compromissados a pagar, conforme citado anteriormente, apura os valores das dívidas de curto prazo e consignações existentes, que tiveram fato gerador anterior a 1º de maio e aquelas que foram efetuadas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, mas não se enquadram nos critérios que determinam as "**Obrigações de despesas**", e contém os seguintes campos:

- a) unidade gestora;
- b) consignações;
- c) DDO;
- d) outras obrigações;
- e) RP Processados;
- f) RP não Processados;
- g) RP de exercícios anteriores, e;
- g) total.

Essas informações possuem como fonte o atendimento ao inciso IV do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08, que solicita os valores das disponibilidades de caixa, discriminados por fonte de recursos, nos moldes do demonstrativo constante do anexo V do manual de elaboração do anexo de riscos fiscais e relatório de gestão fiscal, denominado "Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa".

3.6) AVALIAÇÃO DO ARTIGO 42 DA LRF

Nessa planilha são registrados, de forma automática, os montantes totalizados nas planilhas anteriores que compõem os valores de disponibilidade de caixa e de obrigações de despesa contraídas, identificando:

- a) Unidade gestora;
- b) Disponibilidade de caixa, dividida em:
 - b.1. Total das disponibilidades financeiras;
 - b.2. Total dos encargos e das despesas compromissadas a pagar.
 - b.3. Total de disponibilidade de caixa;
- c) Obrigações de despesa contraídas, dividida em:
 - c.1. Contratos formalizados a partir de 01/05/2012;
 - c.2. Restos a pagar de empenhos emitidos a partir de 01/05/2012;
 - c.3. Despesas realizadas não inscritas em restos a pagar;
 - c.4. Dívidas reconhecidas;
 - c.5. Total das obrigações de despesa contraídas

Devemos registrar que não foram consideradas na avaliação as disponibilidades e obrigações que foram identificadas como relativas às fontes de recursos vinculadas de convênios e do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), tendo em vista que as mesmas possuem destinação específica.

*A análise final estabelece se houve **obrigações de despesas contraídas**, em montante superior às disponibilidades de caixa existentes demonstrando a suficiência ou insuficiência de caixa apurada, a seguir explicitados:*

>INSUFICIÊNCIA DE CAIXA — Artigo 42, LRF: *Será assinalada quando o "Total da disponibilidade de caixa" for inferior ao "Total das obrigações de despesa contraídas". O valor registrado será o resultado da diferença entre os referidos somatórios e indicará o montante dessa insuficiência. Porém, caso o valor do total das disponibilidades apresente-se negativo, será considerado como insuficiência o total das obrigações contraídas. O registro de "insuficiência de caixa" indica o descumprimento do artigo 42 da LRF, pois foi contraída, nos últimos dois quadrimestres do mandato, obrigação de despesa que não pôde ser cumprida integralmente dentro dele, e/ou teve parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que houvesse suficiente "disponibilidade de caixa" para este efeito.*

>SUFICIÊNCIA DE CAIXA – Artigo 42 LRF: *Será assinalada quando o "Total da disponibilidade de caixa" for igual ou superior ao "Total das obrigações de despesa contraídas". O valor registrado será o resultado da diferença entre os referidos somatórios e indicará o montante desta suficiência.*

O registro de "suficiência de caixa" indica o cumprimento do artigo 42 da LRF, pois foi contraída, nos últimos dois quadrimestres do mandato, "obrigação de despesa" que pode ser cumprida integralmente dentro dele, e/ou teve parcelas a serem pagas no exercício seguinte havendo suficiente "disponibilidade de caixa" para este efeito.

Por fim, inexistindo valor para o "Total das obrigações de despesa contraídas", não há descumprimento do artigo 42 da LRF.

Dessa forma, procedeu-se ao exame quanto à observância do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

VII.8.3 – Análise dos resultados

VII.8.3.1 – Aspectos formais

Foram encaminhadas, de forma intempestiva, as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato, na forma evidenciada abaixo, conforme o disposto no § 1º do artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº 248/08.

Constatou-se que foram enviados os dados das seguintes Unidades Gestoras:

UNIDADES GESTORAS
Prefeitura Municipal
Câmara Municipal (*)
Fundo Municipal de Saúde
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Fundo Municipal de Assistência Social
Fundo Municipal de Transporte

Nota:

(*) – Embora não integrem o exame do artigo 42, os dados da Câmara Municipal foram enviados.

Assim, considerando a atual estrutura administrativa do Município, verificou-se o encaminhamento dos dados relativos ao Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 de todas as Unidades Gestoras.

VII.8.3.2 – Dos resultados

VII.8.3.2.1 – Contratos formalizados

Em análise efetuada na relação de contratos fornecida pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del TCE-RJ nº 248/08 deste Tribunal, verificou-se o adequado preenchimento dos campos, conforme destacado na mesma.

No Relatório de Contratos foi apresentado os contratos e seus aditivos vigentes, independentemente da modalidade licitatória adotada ou de sua dispensa/inexigibilidade, e o valor total contratado de R\$ 2.764.108,75 (registrado em CD, fls. 1158), dos quais R\$ 1.069.095,49 foram empenhados, entretanto nenhum valor foi considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VII.8.3.2.2 – Restos a Pagar de Empenhos emitidos após 01.05.2012

Foram apresentados os Restos a Pagar de Empenhos efetuados após 01/05/2012. Em análise da tabela informada pelo Município por meio do Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 verificou-se o preenchimento dos campos, conforme destacado na mesma.

No Relatório de Restos a Pagar de Empenhos emitidos após 01/05/2012 (registrado em CD, fl. 1158), verificou-se os valores totais inscritos em RP Processado de R\$ 3.101.503,68 e em RP Não Processado de R\$ 1.886.844,26 e o montante de R\$ 4.987.925,09 considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VII.8.3.2.3 – Despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar

Não houve registros de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em Restos a Pagar.

VII.8.3.2.4 – Reconhecimento/Confissão de Dívidas

Não houve registros de atos e/ou Termos de Reconhecimento ou Confissão de Dívida, Ajuste de Contas ou similares, referentes à despesas que não foram processadas em época própria, não integralmente pagas, empenhadas ou não informadas pelo Município.

VII.8.3.2.5 – Avaliação do artigo 42

Inicialmente procedeu-se à verificação da consonância das disponibilidades financeiras e dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas nos dados obtidos pelo Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08 com os dados contábeis, conforme apontado na análise efetuada adiante.

Tal comparação visa resguardar a real capacidade de pagamento apresentada pelo Município, bem como seu endividamento de curto prazo, evitando-se distorções por ausência de registros no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08.

VII.8.3.2.5.1 – Das disponibilidades financeiras

Efetuu-se, a seguir, a comparação entre os valores das disponibilidades financeiras registradas no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo Município no Sistema SIGFIS/Del. 248/08:

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2012 – QUADRO I	
Natureza	Valor – R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	15.754.833,27
(B) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del. 248)	361.596,96
(C) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A – B)	15.393.236,31
(D) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD – fls. 1155)	14.791.064,59
(G) Diferença (C – D)	602.171,72

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1024/1028, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 317, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1132/1138 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 1155.

Conforme se observa, apurou-se divergência entre as disponibilidades financeiras registradas pela Contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08. A divergência de R\$ 602.171,72 será considerada na conclusão deste Relatório.

Desta forma, na análise, utilizou-se o valor apurado *ajustado* com base nos dados da Contabilidade da Prefeitura Municipal – R\$ 15.393.236,31, uma vez que a opção, sempre que possível, é pela utilização das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

VII.8.3.2.5.2 – Dos encargos e despesas compromissadas a pagar

Quanto aos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar, efetuou-se a comparação entre os valores registrados no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo Município no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08, a saber:

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2012 – QUADRO II	
Natureza	Valor – R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	7.436.524,53
(B) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del. 248)	352.779,92
(C) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2012	4.987.925,09
(D) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A – B – C)	2.095.819,52
(E) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD – fls. 1156)	7.452.358,68
(F) Diferença (E – D)	-5.356.539,16

Fontes: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1024/1028, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 317, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 1156 e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/12 e de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls.1157..

Conforme demonstrado, apurou-se divergência entre os Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registrados pela Contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08. A divergência de R\$ 5.356.539,16 será considerada na conclusão deste Relatório.

Desta forma, na análise utilizou-se o valor apurado *ajustado* com base nos dados da Contabilidade da Prefeitura Municipal – R\$ 2.095.819,52 uma vez que a opção, sempre que possível, é pela utilização das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema SIGFIS/Del. TCE-RJ nº 248/08, consignados na planilha de fl. 1158, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido no artigo 42 da LRF, apura-se o seguinte resultado:

Em R\$

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2012 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2012 (B)	Disponibilidade de Caixa – 31/12/2012 (A-B)
R\$ 15.393.236,31	2.095.819,52	13.297.416,79

Em R\$

Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2012 (C)	Total das Obrigações de Despesa Contraídas (D)	SUFICIÊNCIA de Caixa - 31/12/2012 – Art. 42 LRF (C-D)
13.297.416,79	4.987.925,09	8.309.491,70

Fontes: item (A) Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I, item (B) Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II, item (D) Planilha de avaliação final do artigo 42 (fls. 1157).

Nota: Composição dos Valores do item (D):

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		4.987.925,09	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 1158)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	0,00		
Restos a Pagar a partir de 01/05/12, considerados como despesas para efeito do artigo 42	4.987.925,09		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	0,00		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

Pelo demonstrado, conclui-se que o Poder Executivo **observou** o estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, apontando, em 31.12.2012, uma suficiência de caixa de R\$ 8.309.491,70.

VIII – DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

VIII.1 – *Royalties* do petróleo

VIII.1.1 – Considerações iniciais

Os *royalties* do petróleo são compensações financeiras (art. 20, §1º da C.F.) pagas pelos concessionários, cujos contratos estão na etapa de produção de petróleo e/ou gás natural, incluindo-se, também, os contratos que estão na fase de exploração ou realizando testes de longa duração. O valor arrecadado é distribuído, no prazo de 60 dias, entre Estados, Municípios, Comando da Marinha e Ministério de Ciência e Tecnologia nos termos dos arts. 47 a 49 da Lei Federal nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dos critérios definidos pelo Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998.

De acordo com o artigo 27, § 3º, da Lei Federal nº 2.004, de 03.10.1953 – Lei do Monopólio do Petróleo –, cuja redação foi alterada pelo artigo 7º da Lei Federal nº 7.525, de 22.07.1986, os recursos recebidos a título de *royalties* do petróleo deveriam ser aplicados, exclusivamente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico.

Outra disposição sobre a matéria encontra-se no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, alterada pelo artigo 3º da Lei Federal nº 8.001/90, que veda a aplicação dos recursos no pagamento de dívidas e no quadro permanente de pessoal.

Entendo oportuno destacar o artigo 8º da Lei Federal nº 7.525/86 com redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990, que assim determina:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (grifei)

Merece enfatizar que a Medida Provisória nº 1.977-21/2000 – convertida na Lei Federal 10.195/01 – altera novamente o artigo 8º da Lei nº 7.990/89, introduzindo os §§ 1º e 2º, para excluir da vedação constante do *caput* o pagamento de dívida com a União e suas entidades e para permitir a utilização dos recursos na capitalização de fundos de previdência.

A Lei Federal nº 9.478, de 06.08.1997 – Lei do Petróleo –, dispendo sobre a política energética nacional e as atividades relativas ao monopólio do petróleo, em seu artigo 83 revogou expressamente a Lei nº 2.004/53. Dessa forma, todos os dispositivos legais que alteravam o § 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004/53, também foram revogados. É o caso do artigo 7º da Lei nº 7.525/86, que deu nova redação ao § 3º do artigo 27 da Lei nº 2.004/53, impondo limitações à aplicação dos recursos.

A Lei Federal nº 9.478, em seu artigo 49, definiu, ainda, o critério para distribuição dos royalties do petróleo para a **parcela que exceder a 5%** da produção. É a denominada **Participação Especial** sobre a produção.

No entanto, a Lei Federal nº 9.478/97 não fez menção alguma acerca dos setores em que os recursos dos royalties do petróleo devam ser aplicados o que nos leve a concluir que permanecem vigentes as vedações constantes no artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89.

Não é demais destacar, novamente, que a Lei Federal nº 10.195, de 14.02.2001, portanto, **com data posterior** à Lei de criação da parcela excedente à 5% da produção – (Lei 9.478, de 06.08.1997 - Participação Especial) –, alterou o artigo 8º da Lei nº 7.990/89 (participação da **parcela de até 5%** da produção), introduzindo, **apenas**, os §§ 1º e 2º, **para excluir da vedação constante do caput, o pagamento de dívida com a União e suas entidades e para permitir a utilização dos recursos na capitalização de Fundos de Previdência**. Dessa forma, o legislador **não excluiu das vedações** a aplicação dos recursos dos royalties do petróleo no Quadro Permanente de Pessoal, caso assim quisesse, bastaria pura e simplesmente incluir um parágrafo que tratasse dessa exclusão quando os recursos tivessem origem na Participação Especial sobre a produção.

Dessa forma, a Lei Federal nº 9.478/97 **não revogou** expressamente a Lei Federal nº 7.525/86 e, também, não regulou inteiramente a matéria ali tratada. Portanto, conclui-se que naqueles pontos onde não há incompatibilidades com a nova norma, a Lei Federal nº 7.525/86 **permanece vigente**, em face das disposições contidas no artigo 2º, §§ 1º e 2º, da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.657/42). Por exemplo, o artigo 49 da Lei Federal nº 9.478/97, ao disciplinar a distribuição de royalties aos Estados e Municípios quando a lavra ocorrer na plataforma continental, não introduz novos conceitos de Estados e Municípios confrontantes. Dessa forma, o artigo 2º da Lei Federal nº 7.525/86, que estabelecia os critérios sobre Estados, Territórios e Municípios confrontantes, continua em vigência.

Assim, tendo sido revogada a Lei Federal nº 2.004/53, pela Lei Federal nº 9.478/97, derogado está o artigo 7º da Lei Federal nº 7.525/86, que deu nova redação ao artigo 27 da primeira, já outrora alterado pela Lei Federal nº 7.453/85, de modo que as restrições legais à aplicação de recursos oriundos da compensação financeira pela exploração de petróleo, xisto betuminoso e gás natural correspondem somente àquelas a que faz referência o artigo 8º da Lei Federal nº 7.990/89, consistentes no pagamento de dívidas, afora as contraídas com a União e suas entidades, e de pessoal de quadro permanente, de acordo com a redação dada pelos artigos 3º da Lei Federal nº 8.001/90 e 8º da Medida Provisória nº 1.977-22/2000, convertida na Lei Federal nº 10.195/01.

Insisto: a Lei nº 9.478/97 revogou de maneira expressa, apenas, a Lei Federal nº 2.004/53 e as disposições a ela contrárias, pelo que a Lei nº 7.525/86 permanece em vigor naquilo não tratado nem conflitante com a nova legislação.

Portanto, o artigo 8º da Lei n.º 7.990, de 28.12.1989, veda a aplicação dos recursos provenientes de royalties no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de Fundos de Previdência, conforme Lei Federal n.º 10.195/01.

VIII.1.2 – Repasse dos recursos dos royalties ao Município

De acordo com os demonstrativos apresentados a movimentação dos recursos de royalties no exercício pode ser resumida da seguinte forma:

Em R\$

DESCRIÇÃO	RECEITAS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA - EXERCÍCIO DE 2012
	REGISTROS CONTÁBEIS
I – Transferências da União	81.557.633,37
Compens. Finan. pela Explor. do Petróleo, Xisto e Gás Natural	39.223.072,07
- Royalties pela Produção (Até 5% da produção)	39.223.072,07
- Royalties pelo excedente da Produção	41.506.110,15
- Participação Especial	508.776,99
- Fundo Especial do Petróleo	319.674,16
II – Transferências do Estado	1.713.854,39
III – Outras Compensações Financeiras	0,00
IV – Aplicações Financeiras	130.550,95
V – Total das Receitas (I + II + III + IV)	83.402.038,71

Fonte: Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 Consolidado (fls. 1015/1018).

VIII.1.3 – Aplicação dos recursos dos *royalties*

A Administração Municipal informa que os recursos dos *royalties* foram aplicados nas seguintes despesas:

Em R\$

DESCRIÇÃO	DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DA COMPENSAÇÃO FINANCEIRA NO EXERCÍCIO DE 2011 - VALOR (R\$)				
	DESPESAS CORRENTES			DESPESAS DE CAPITAL	
	Pessoal e Encargos (excluindo FGTS e INSS)	Juros e Encargos da Dívida	Outras Despesas Correntes	Investimento	Amortização da Dívida ⁽²⁾
I – Transferências da União	-----	-----	53.612.218,68	6.727.162,47	3.521.106,32
Royalties pela Produção	-----	-----	26.554.282,68	428.312,75	3.521.106,32
Royalties excedente Produção	-----	-----	⁽¹⁾ 26.953.791,00	6.298.849,72	-----
Fundo Especial do Petróleo	-----	-----	104.145,00	-----	-----
II – Transferências do Estado	-----	-----	-----	-----	-----
III – Aplicações Financeiras	-----	-----	-----	-----	-----
IV – Total das Despesas	-----	-----	53.612.218,68	6.727.162,47	3.521.106,32
V – Restos a Pagar pagos com recursos de Royalties	-----	-----	-----	-----	-----

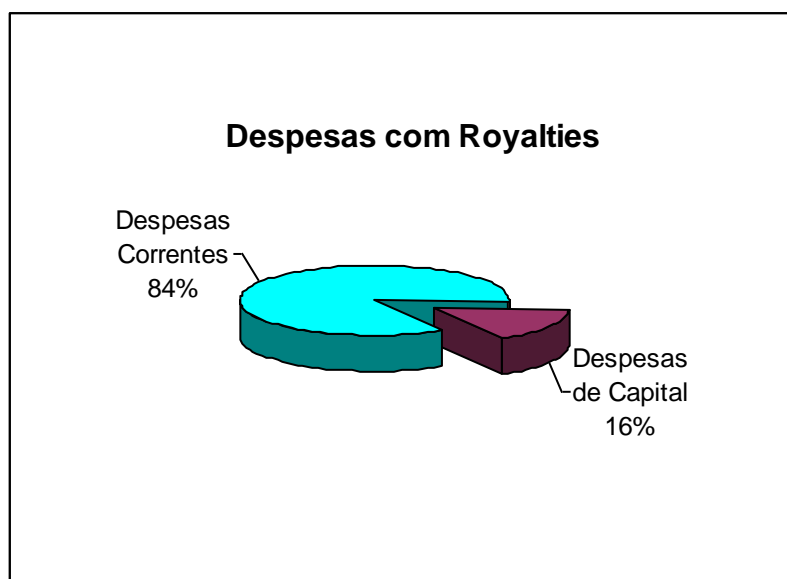
Fonte: Despesa por Categoria Econômica às fls. 288/292

Nota 1: Foi considerado, no montante de R\$ 26.953.791,00, o valor de R\$ 7.767.378,71 referente a Obrigações Patronais, junto ao **INSS** (fls. 290).

Nota 2: A Amortização de Dívida refere-se ao pagamento de **dívida com a União** (excetuada pela Lei Federal n.º 10.195/01), conforme demonstrado na Dívida Fundada, à fls. 1031.

Conforme decidido por esta Corte de Contas no Processo TCE-RJ n.º 250.364-8/04, não existe impedimento quanto à utilização dos *royalties* para pagamento de despesas relativas ao FGTS e à Contribuição Patronal do Regime Geral de Previdência – INSS.

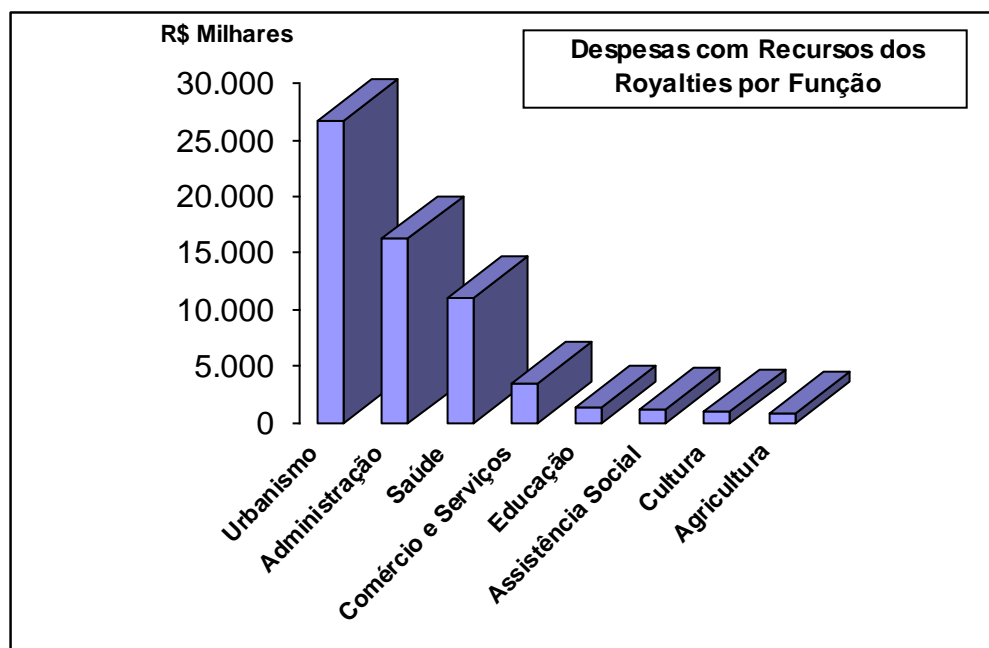
No gráfico a seguir é demonstrado que o Município aplicou **84%** dos recursos dos *royalties* em Despesas Correntes e **16%** em Despesas de Capital, demonstrando, assim, a preponderância das Despesas de Custeio sobre os gastos com Investimentos.



O quadro e o gráfico a seguir apresentam a execução da despesa nas maiores Funções de Governo, no exercício de 2012, suportada com recursos dos *Royalties*, onde se verifica que o maior gasto foi realizado na Função **15 - Urbanismo**:

CÓDIGO	FUNÇÃO	DESPESA EMPENHADA R\$	% EM RELAÇÃO AO TOTAL
15	Urbanismo	26.795.799,36	41,96%
4	Administração	16.357.280,07	25,61%
10	Saúde	11.114.700,58	17,41%
23	Comércio e Serviços	3.501.320,74	5,48%
12	Educação	1.405.147,19	2,20%
8	Assistência Social	1.137.482,57	1,78%
13	Cultura	966.078,30	1,51%
20	Agricultura	802.939,38	1,26%
6	Segurança Pública	622.876,51	0,98%
27	Desporto e Lazer	513.783,76	0,80%
3	Essencial à Justiça	483.607,67	0,76%
18	Gestão Ambiental	159.471,34	0,25%
TOTAL		63.860.487,47	100,00%

Fonte: Demonstrativo Contábil (fls. 293/300).



VIII.1.4 – Apuração de utilização de recursos vedados pela legislação

Adicionalmente, procedeu-se à apuração de possível utilização de recursos de *royalties* nas vedações previstas na Lei Federal nº 7.990, de 28.12.1989, de onde foram extraídas as devidas conclusões de que o Município **não aplicou** recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetadas pela Lei Federal n.º 10.195/01.

VIII.1.5 – Em conclusão

Como se sabe, o petróleo é um recurso natural não renovável, portanto, as receitas auferidas em face do recebimento dos *royalties* decorrentes de compensações financeiras pagas pela exploração desse produto tendem, ao longo do tempo, a se esgotarem.

Dessa forma, espera-se que a utilização dos recursos dos *royalties* deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso e esteja direcionada às atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável, sem prejuízo, contudo, do meio ambiente.

Para tanto, torna-se fundamental a realização de investimentos num sistema econômico e social capaz de fomentar ações e programas de governo que atendam à demanda da população local, como, por exemplo, programas de habitação, saneamento, urbanismo, agricultura, capacitação de mão-de-obra, emprego e renda, respeitando-se, certamente, o perfil de cada Município. Em outras palavras deve-se evitar a aplicação de recursos dos royalties em Despesas Correntes, uma vez que estas não geram investimentos diretos e podem comprometer, no futuro, o resultado fiscal do Município.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao fato de que as receitas de *royalties* compõem a base de cálculo da Receita Corrente Líquida e, dessa forma, o cumprimento dos limites legais de Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida e Operações de Crédito pode ficar seriamente comprometido caso ocorra uma diminuição dessas receitas.

Nesse sentido, entendo indispensável e relevante incluir recomendações, ao final deste Relatório, para que o Município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

IX – CONCLUSÃO E VOTO

Diante do exposto e,

Considerando, com fulcro no artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio sobre as contas dos Municípios e sugerir as medidas convenientes para a apreciação final da Câmara Municipal;

Considerando que o Parecer Prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas sujeito às Câmaras Municipais;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara dos Vereadores não exime a responsabilidade dos ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

Considerando que a Lei Complementar Federal n.º 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do Tesouro dos Municípios jurisdicionados;

Considerando que as Contas de Gestão do Prefeito, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações de natureza contábil foram elaboradas com observância das disposições legais pertinentes, exceto pelas ressalvas apontadas;

Considerando que a abertura de Créditos Suplementares ou Especiais atendeu a prévia autorização legislativa e com indicação dos recursos correspondentes, em observância ao inciso V, artigo 167 da Constituição Federal;

Considerando que foram devidamente demonstradas as metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do art. 59, inciso I da Lei Complementar Federal nº 101/2000;

Considerando que, em atendimento ao disposto no § 4º, artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00, foram realizadas audiências públicas avaliando o cumprimento das metas fiscais;

Considerando que o Município apresentou o equilíbrio financeiro das contas, em atendimento ao §1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

Considerando que os gastos com Pessoal do Executivo alcançaram, no 1º e 2º e 3º quadrimestres de 2012, os percentuais de **39,05%**, **42,77%** e **44,36%**, respectivamente, da Receita Corrente Líquida, respeitando o limite de **54%** estabelecido na alínea “b”, inciso III, do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

Considerando que o valor aplicado pelo Município na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponde à **30,89%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima** do limite mínimo de 25% previsto no art. 212 da Constituição Federal;

Considerando que o Município aplicou **76,85%** na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico em efetivo exercício de suas atividades, sendo obedecido, portanto, o limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB conforme previsto no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07;

Considerando que o Município utilizou, no exercício de 2012, **100%** dos recursos recebidos do FUNDEB, cumprindo o percentual mínimo de 95% conforme disposto no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07;

Considerando que foi constatada a observância do limite da Dívida Pública do Município aos termos da Resolução n.º 40/01, c/c a Lei Complementar Federal n.º 101/00;

Considerando que o valor aplicado pelo Município em Ações e Serviços de Saúde corresponde à **35,33%** do total da receita resultante de impostos (próprios arrecadados e cota-parte de impostos transferidos), ficando, portanto, **acima** do limite mínimo de 15% estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 29/00 c/c o inciso III, artigo 77 do ADCT;

Considerando que foi respeitado o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no art. 29-A da Constituição Federal;

Considerando que o Poder Executivo cumpriu o disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00

Considerando que foi constatada a correta aplicação dos Recursos dos royalties, em observância ao artigo 8º da Lei n.º 7.990/89;

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

Considerando que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as Contas de Gestão do Chefe do Poder Executivo, deixando as Contas do Chefe do Poder Legislativo para apreciação na Prestação de Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, referentes ao exercício de 2012;

Considerando, ainda, que as Prestações de Contas de Gestão são encaminhadas a este Tribunal em duas vias e que o processo referente à “Cópia da Prestação de Contas” contém informações necessárias para subsidiar as Contas de Ordenador de Despesas da Câmara Municipal, quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do artigo 29-A da Constituição Federal e do artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do exposto e examinado, posiciono-me de acordo com Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial junto a este Tribunal,

VOTO:

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Administração Financeira do Poder Executivo do Município de Paraty, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. José Carlos Porto Neto, com as seguintes **RESSALVAS** e **DETERMINAÇÕES**:

RESSALVAS

- 1 – Inclusão na Lei Orçamentária de exceções ao limite para abertura de Créditos Suplementares, possibilitando a concessão de créditos de forma ilimitada, o que é vedado pelo artigo 167, VII, da Constituição Federal;
- 2 – Utilização de metodologia incorreta na apuração da tendência do excesso de arrecadação, quando da abertura de Créditos Adicionais daquela prevista no artigo 43, § 3º da Lei nº 4.320/64;
- 3 – Erro formal na redação do Decreto nº 101/12 fundamentado na LOA, quando o correto seria pela Lei Municipal n.º 1.870/12;
- 4 – Divergências entre o valor do Orçamento Final apurado, no valor de R\$ 160.416.592,86, com base nas publicações dos Decretos de abertura de Créditos Adicionais, e o registrado no Anexo I - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre, no montante de R\$ 159.761.592,80, e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64, no valor de R\$ 159.761.592,86;
- 5 – Inconsistências nos valores dos Créditos Adicionais abertos e os evidenciados no Balanço Orçamentário Consolidado;
- 6 – Divergências no registro da Receita Arrecadada constante dos demonstrativos contábeis, no valor de R\$ 172.920.553,16, e o consignado no Anexo I - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, no montante de R\$ 172.263.660,50;
- 7 – Não foi encaminhado, juntamente com a presente Prestação de Contas, o Relatório evidenciando as medidas para o incremento das Receitas Tributárias, na forma do artigo 58 da Lei Complementar n.º 101/00;
- 8 – Não cumprimento da meta de Resultado Nominal estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do inciso I do art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

- 9** – Realização de Audiência Pública, para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais do 1º quadrimestre, no mês de julho/2012, portanto, fora do prazo estabelecido no §4º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00, determinando que seja efetuada no mês de maio;
- 10** – Divergência de R\$ 1.289.628,02 entre o Ativo Real Líquido apurado na presente Prestação de Contas, no montante de R\$ 94.864.424,96, e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado, no valor de R\$ 93.574.796,94;
- 11** – Divergência de R\$ 760,53 no valor total das despesas na Função 12 – Educação evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS/BO e o registrado pela Contabilidade;
- 12** – Classificação indevida na Função 12 - Educação, Subfunções 361, 365 e 366, evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS/BO, no montante de R\$ 159.763,99, de despesas em desacordo com os artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96;
- 13** – Divergência verificada no confronto entre a despesa com Educação Fundamental (Subfunção 361) registrada no Anexo 8 Consolidado, no montante de R\$ 29.484.072,74, com o total informado no Demonstrativo da Despesa pela Classificação Funcional, no valor de R\$ 29.263.720,26;
- 14** – Divergência de R\$ 57.141,13 verificada no confronto entre a Receita do FUNDEB registrada pela Contabilidade, no montante de R\$ 13.720.150,28, com o informado pela Secretária do Tesouro Nacional - STN, no valor de R\$ 13.663.009,15;
- 15** – Quanto à classificação indevida, em Recursos Próprios, da Fonte de Recursos no empenhamento de despesas relativas aos gastos com o FUNDEB;
- 16** – Realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde a partir de recursos não movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido na Lei Federal n.º 8.080/90;
- 17** – Intempestividade no encaminhamento da base de dados referente ao Módulo Término de Mandato do Fundo Municipal de Saúde, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº. 248/08;
- 18** – Divergência de R\$ 602.171,72 apresentada entre as disponibilidades financeiras registradas pela Contabilidade, no valor de R\$ 15.393.236,31, e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Deliberação TCE-RJ nº 248/08, no montante de R\$ 14.791.064,59;
- 19** – Divergência de R\$ 5.356.539,16 apresentada entre os Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade, no valor

de R\$ 2.095.819,52, e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Deliberação TCE-RJ nº 248/08, no montante de R\$ 7.452.358,68;

20 – Não adoção, por parte do Setor de Controle Interno, de medidas para elidir as falhas constantes das impropriedades anteriormente apontadas, em cumprimento ao seu papel disciplinado nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal;

DETERMINAÇÕES

1 – Cumprir, no futuro, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual encaminhada à Câmara Municipal, o artigo 167, VII, da Constituição Federal não mais incluindo exceções para abertura de Créditos Adicionais;

2 – Atentar, quando da abertura de Créditos Adicionais, para que conste dos Decretos o cálculo da tendência, com metodologia correta, do excesso de arrecadação, nos termos do § 3º, artigo 43, da Lei Federal n.º 4.320/64;

3 – Observar, quando da elaboração dos Decretos de abertura de Créditos Adicionais, a correta indicação da fundamentação legal do crédito em atendimento ao inciso IV do art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96;

4 – 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 I - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre e com os demonstrativos contábeis consolidados, em face do disposto no art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64;

5 – Atentar para o correto registro contábil das aberturas de Créditos Adicionais, em atendimento ao art. 85 da Lei Federal nº 4.320/64;

6 – Atentar para que haja compatibilidade nos registros da receita consignada nos demonstrativos contábeis e no Anexo I - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64;

7 – Observar, quando da remessa das próximas Prestações de Contas a este Tribunal, para que se faça acompanhar de Relatório indicando as medidas adotadas para o incremento das Receitas Tributárias, na forma do artigo 58 da Lei Complementar n.º 101/00;

8 – Aprimorar o planejamento, de forma a cumprir as metas previstas no Anexo de Metas Fiscais, em face do que estabelece o inciso I do art. 59 da Lei Complementar Federal nº 101/00;

9 – Atentar para que as Audiências Públicas de avaliação do cumprimento das Metas Fiscais sejam realizadas nos meses de maio, setembro e

fevereiro, em cumprimento ao disposto no §4º do art. 9º da Lei Complementar n.º 101/00;

10 – Atentar para o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64;

11 – Adotar providências no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no SIGFIS – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ nº 222/02;

12 – Observar a correta classificação das despesas na Função 12 – Educação, em atendimento ao disposto nos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96;

13 – Atentar para que haja compatibilidade entre a despesa por Função e Subfunção registradas nos diversos demonstrativos contábeis, em atendimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64;

14 – Observar o correto registro das Receitas Municipais, especialmente as referentes ao FUNDEB, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64;

15 – Observar a correta indicação da Fonte do recurso quando do empenhamento das despesas com recursos do FUNDEB, atendendo ao previsto nos artigos 85 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64;

16 – Observar para que a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados, exclusivamente, pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao disposto na Lei Federal n.º 8.080/90;

17 – Observar, quando do término do mandato, para o encaminhamento tempestivo da base de dados referente ao Módulo Término de Mandato, conforme disposto no § 1º do artigo 2º da Deliberação TCE-RJ nº. 248/08;

18 – Observar, quando do término do mandato, para que seja feito o registro de todas as disponibilidades financeiras no Sistema SIGFIS, em atendimento ao disposto na Deliberação TCE-RJ nº 248/08;

19 – Observar, quando do término do mandato, para que seja feito o registro de todos os Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar no Sistema SIGFIS, em atendimento à Deliberação TCE-RJ nº 248/08;

20 – Observar para que o Setor de Controle Interno tome as devidas providências de forma a elidir as falhas apontadas, informando, no Relatório de Auditoria do próximo exercício, quais foram as medidas adotadas, em cumprimento ao disciplinado nos artigos 70 a 74 da Constituição Federal.

II – Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. José Carlos Porto Neto, responsável pela presente Prestação de Contas de Administração Financeira do Poder Executivo do Município de Paraty, relativas ao exercício de 2012, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência desta decisão;

III – Pela **COMUNICAÇÃO** ao Sr. Carlos José Gama Miranda, atual Prefeito Municipal de Paraty, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das **Determinações** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas a ocorrência de Ressalvas semelhantes, e, ainda:

1 – Observar, quando da remessa a esta Corte das próximas Prestações de Contas, o prazo disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 199/96 e que seja efetuada, de forma completa, ou seja, com todos os elementos necessários e obrigatórios exigidos pelas Deliberações TCE-RJ n.º 199/96, 210/99, 215/00 e 218/00 (alterada pela Deliberação TCE-RJ n.º 222/02), bem como pela Lei Complementar Federal n.º 101/00, Leis Federal n.ºs 4.320/64, 9.394/96, 11.494/07, 7.990/89 e outras normas pertinentes, bem como, na elaboração dos documentos contábeis, extracontábeis, Relatórios da LRF e Informes Mensais do SIGFIS, atente para que, também, sejam apresentados completos, eliminando eventuais divergências e omissões, permitindo a interpretação dos resultados econômicos e financeiros, conforme prevê o artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64, possibilitando que este Tribunal possa proceder a análise técnica imediata na verificação do cumprimento, por parte do Gestor, das normas legais e constitucionais que devem ser observadas pelo Município e, desde já, com o alerta de que estarão os responsáveis sujeitos às sanções administrativas, civil e penal, previstas na legislação vigente, no caso de descumprimento das referidas normas administrativas e legais;

2 – Elabore um plano de modo a estabelecer metas de resultado, receitas e despesas que mantenham o equilíbrio orçamentário e financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal de modo a não prejudicar, nas futuras gestões, a continuidade dos serviços públicos, alertando-o, desde já, de que o desequilíbrio financeiro no último ano de seu mandato, poderá ensejar a este Tribunal pronunciar-se pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas Contas;

3 – Atente para metodologia utilizada por esta Corte que, em face do disposto no § 2º do art. 21 da Lei Federal nº 11.494/07, do cálculo da aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos do FUNDEB, serão excluídas da base de cálculo as despesas empenhadas sem a correspondente disponibilidade de recursos do FUNDEB, ou seja, serão excluídas as obrigações a pagar sem disponibilidade de caixa;

4 – Implemente maior controle na gestão dos recursos da Saúde, em razão da Lei Complementar nº 141/2012, atentando, principalmente, para o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) de aplicação em Ações e Serviços de Saúde e para a devida caracterização do gasto típico dessas ações e serviços voltados para promoção, proteção e recuperação da Saúde, especialmente, para aquelas que podem e as que não podem ser consideradas (arts. 3º e 4º), bem como, o procedimento para o cálculo da aplicação dos recursos mínimos (art. 24) que considera, apenas, a despesa liquidada e paga no exercício e mais os gastos não-liquidados inscritos em Restos a Pagar desde que contem estes com disponibilidade de caixa ao final do exercício;

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

6 – Adote providências para que o Serviço de Contabilidade seja organizado de forma a permitir o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial e o levantamento dos balanços gerais, conforme disposto no artigo 85 da Lei Federal nº 4.320/64;

7 – Adote as providências necessárias para adaptar à padronização dos procedimentos contábeis, para o cumprimento das Portarias STN nº 406/11, 828/11, 231/12 e Portaria-Conjunta nº 01/11, visando a elaboração das demonstrações contábeis consolidadas de forma a dar maior transparência às contas públicas, que serão objeto de análise nas próximas Prestações de Contas de Gestão dos Municípios;

8 – Atente para a necessidade de manter atualizado, junto a este Tribunal, o Cadastro de Unidade Gestora, solicitando inclusão ou exclusão na ocorrência de criação ou extinção de Órgão, Entidade e Fundo.

IV – Pela COMUNICAÇÃO ao atual Responsável pelo Controle Interno da Prefeitura Municipal de Paraty, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das **Determinações** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de Ressalvas semelhantes, em cumprimento aos artigos 70 a 74 da Constituição Federal, recomendando, ainda, atentar para a necessidade de ser evidenciada a classificação das receitas e despesas, no maior nível de detalhamento possível, de modo que os demonstrativos contábeis contemplem as informações dispostas nos quadros extracontábeis que integram a Prestação de Contas de Gestão;

V – Pela COMUNICAÇÃO ao atual Responsável pela Contabilidade da Prefeitura Municipal de Paraty, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência das **Determinações** apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de Ressalvas semelhantes, atentando para os procedimentos previstos no Código de Contabilidade Pública, de 1922; Lei Federal nº 4.320, de 1964; Decreto-Lei nº 200, de 1967; Código de Administração Financeira e Contabilidade Pública do Estado do Rio de Janeiro - Lei nº 287/79; Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar Federal nº 101/00, e das demais Normas Brasileiras de Contabilidade aplicadas ao Setor Público;

VI – Por DETERMINAÇÃO à Secretaria-Geral das Sessões - SSE para que:

1 – ao formalizar o decidido nos itens **II a V**, faça acompanhar cópia do Relatório do Voto;

2 – remeta à Inspeção competente a segunda via do presente processo de Prestação de Contas, como forma de subsidiar a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, quanto ao

cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do artigo 29-A da Constituição Federal e dos artigos 20 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VII – Por DETERMINAÇÃO à Coordenadoria de Controle da Receita – CCR para que inclua no escopo da próxima Inspeção Ordinária a ser realizada na Prefeitura Municipal de Paraty, a verificação da situação dos Créditos Tributários do Município.

GC-2, de de 2013.

JOSÉ GOMES GRACIOSA
Conselheiro-Relator

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, nos termos da Constituição do Estado e da Lei Complementar nº 63, de 01 de agosto de 1990, e,

CONSIDERANDO que as Contas de Administração Financeira do Chefe do Poder Executivo do Município de Paraty, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. José Carlos Porto Neto, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações técnicas de natureza contábil, foram elaboradas com a observância das disposições legais pertinentes;

CONSIDERANDO o minucioso e detalhado trabalho do Corpo Instrutivo que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação das Contas do Poder Executivo, com Ressalvas e Determinações;

CONSIDERANDO que o douto Ministério Público Especial junto a este Tribunal de Contas, representado pelo Procurador Horacio Machado Medeiros, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

CONSIDERANDO o exame a que procedeu a Assessoria Técnica do Conselheiro-Relator que confirmou os fatos apontados pela Instrução;

CONSIDERANDO que nos termos da legislação em vigor, ficam ressalvadas de prévia quitação as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2238 e, por maioria, deferiu a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57 da Lei Complementar nº 101/2000;

CONSIDERANDO que, face à decisão do Supremo Tribunal Federal, deferindo a Medida Cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia dos artigos 56, *caput*, e 57, foram analisadas, pelo Conselheiro-Relator, as Contas de Gestão do Poder Executivo, deixando as Contas do Poder Legislativo para apreciação no exame das Contas de Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal, exercício de 2012;

RESOLVE:

Emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas de Administração Financeira do Chefe do Poder Executivo do Município de Paraty, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. José Carlos Porto Neto, com as **RESSALVAS** e as **DETERMINAÇÕES** apontadas no Voto do Conselheiro-Relator.

Plenário, de de 2013.

JONAS LOPES DE CARVALHO JUNIOR
PRESIDENTE

JOSÉ GOMES GRACIOSA
CONSELHEIRO-RELATOR

Fui presente

REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO