

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
GABINETE DA CONSELHEIRA SUBSTITUTA ANDREA SIQUEIRA MARTINS

VOTO GA-2 - PROCESSO ELETRÔNICO /2019

PROCESSO: TCE-RJ N.º 213.015-3/18
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PARATY
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. RETORNO DE COMUNICAÇÃO. APRESENTAÇÃO DE ESCLARECIMENTOS E DOCUMENTOS PELO RESPONSÁVEL. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2017. SR. CARLOS JOSÉ GAMA MIRANDA. RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO ATUAL TITULAR. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO. DETERMINAÇÃO À SGE.

Trata o presente processo da **Prestação de Contas de Governo do Município de Paraty**, relativa ao **Exercício de 2017**, que abrange as contas do Poder Executivo, de responsabilidade do **Sr. Carlos José Gama Miranda**, Prefeito do Município.

O Corpo Instrutivo, em seu exame preliminar, detectou a ausência de alguns documentos nas contas apresentadas, sendo formalizado o Processo TCE-RJ nº 215.618-5/18, referente ao Ofício Regularizador da Prestação de Contas de Governo Municipal, objetivando o seu saneamento.

No intuito de sanar as falhas apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, nos termos do voto por mim prolatado na sessão de

05.06.2018, decidiu pelo chamamento aos autos do Prefeito do Município de Paraty.

Em atendimento à decisão desta Corte, o responsável encaminhou a documentação solicitada dando origem aos Documentos TCE-RJ nºs 16.425-7/18, 15.974-1/18 e 21.052-3/18.

MANIFESTAÇÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

O Corpo Instrutivo, representado pela 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 2ª CAC, após detalhado exame datado de 06.09.2018, às fls. 1/130, sugere:

"1 – Emissão de PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do município de PARATY, Sr. Carlos José Gama Miranda, referentes ao exercício de 2017, em face das seguintes IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES e a RECOMENDAÇÕES:

IRREGULARIDADE N.º 1

- Não foram encaminhados documentos contábeis comprovando o superavit financeiro na fonte específica mencionada na abertura do crédito adicional relativo ao Decreto Municipal 036/2017, inviabilizando a verificação do cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

DETERMINAÇÃO N.º 1

– Observar o envio de documentação contábil comprobatória do superavit financeiro utilizado na abertura de créditos adicionais com qualquer fonte de recursos, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

IRREGULARIDADE Nº 2

- O Município realizou parcialmente a transferência ao RGPS da contribuição retida dos servidores, sujeitando o Ente ao recolhimento de multa e juros moratórios, bem como à inclusão de apontamentos e restrições do Município no Cadastro Único da União - CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, conforme restrição contida no artigo 22, inciso III da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal de 1988, podendo, ainda, tal conduta ser tipificada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no Art. 168-A do Código Penal Brasileiro.

DETERMINAÇÃO Nº 2

- Providenciar o repasse ao RGPS da contribuição retida dos servidores de modo que seja evitado o pagamento de multa e juros moratórios, bem como a inclusão de apontamentos e restrições do Município no Cadastro Único da União – CAUC e o bloqueio de repasses do

FPM, conforme previstos no artigo 22, inciso III da Portaria Interministerial nº 424/16 e no artigo 160, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal de 1988, respectivamente.

(...)"

Adicionalmente, o Corpo Instrutivo propõe duas comunicações: (i) ao responsável pelo controle interno para que tome ciência da decisão do Tribunal e atue de forma a cumprir a sua missão institucional, pronunciando-se de forma conclusiva nas próximas contas da espécie, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das contas, além de informar a implementação das medidas adotadas visando à melhoria da gestão governamental; (ii) ao atual Chefe do Executivo, quanto aos fatos a seguir elencados; e, (iii) expedição de ofício ao Ministério Público:

“a) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo.

b) quanto ao deficit financeiro de R\$3.009.960,39 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

c) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do presente relatório.

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

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, em manifestação de 06.09.2018, a fls. 131, coadunam-se com o proposto pela Especializada.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sua oitava, datada de 18 de setembro de 2018, às fls. 1/65, manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário, entretanto, procedeu às seguintes alterações, em relação ao Relatório do Corpo Instrutivo:

- A Improriedade nº 09 da Instrução (e sua respectiva determinação) foi suprimida e o fato ali destacado foi incluído na Irregularidade nº 02 (Situação Previdenciária – não repasse Contribuição Patronal).
- Foi acrescentada pelo MPE a Improriedade de nº 19 e, por conseguinte, sua determinação; tendo em conta “a existência de um deficiente sistema de tributação na municipalidade, o que dificultaria a arrecadação dos tributos de sua competência, que iria de encontro àquilo estabelecido no artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Adicionalmente, o *Parquet* propõe: (i) adição de alguns itens à comunicação ao atual Chefe do Executivo; e (ii) determinação à SGE quanto à inclusão, no escopo da análise das contas de gestão dos governos municipais, dos resultados das auditorias que tenham tratado de temas relevantes sobre as contas apresentadas e da avaliação da implementação dos serviços de atenção básica e da sua oferta no âmbito municipal.

Cumpram-se registrar que, em atendimento ao determinado no § 1º do art. 45 do Regimento Interno desta Corte, através de decisão por mim proferida em 04/10/2018, o Sr. Carlos José Gama Miranda, Prefeito do



Município de Paraty, foi comunicado para que, se assim entendesse, apresentasse manifestação.

O referido responsável, por meio do Doc. TCE-RJ nº 31.831-9/18 (anexado digitalmente em 22.10.2018), encaminhou manifestação, a qual foi devidamente examinada pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público Especial.

O Corpo Instrutivo, após a análise da defesa apresentada pelo responsável, acompanhada da documentação comprobatória, concluiu que os elementos trazidos foram suficientes para elidir as duas Irregularidades apontadas inicialmente, sugerindo, assim, a emissão de Parecer Prévio **Favorável**.

O Ministério Público Especial manifestou-se de acordo com a Instrução apenas no que se refere à Irregularidade nº 1 (créditos adicionais).

Com relação à Irregularidade nº 2 (Sistema Previdenciário), o Parquet Especial entende que os argumentos/documentos trazidos não tiveram o condão de afastar a irregularidade apontada inicialmente. Sendo assim, manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio **Contrário**.

As manifestações trazidas pelo responsável quanto às irregularidades que ensejaram a sugestão inicial de Parecer Prévio Contrário serão analisadas nos itens próprios do meu Relatório.

Com relação às Improriedades/Ressalvas, o Prefeito do Município de Paraty não apresentou qualquer manifestação.

É o Relatório.

PARECER DA RELATORA

1 INTRODUÇÃO

O competente Corpo Técnico desta Corte, na instrução inicial datada de 06.09.2018, às fls. 1/4, tece considerações acerca da análise efetuada nas Contas, com vistas à adequada avaliação da situação do Município no que tange ao cumprimento das determinações constitucionais e legais, principalmente, no que se refere à responsabilidade na gestão fiscal, *in verbis*:

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

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

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

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

- **Limites Constitucionais**
 - Educação
 - Saúde
 - Repasse financeiro ao Poder Legislativo

- **Gestão Fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal)**
 - Equilíbrio financeiro
 - Limite de despesas com pessoal
 - Limite de endividamento
 - Metas anuais estabelecidas pela LDO
 - Previdência do servidor

- **Gestão Orçamentária**



- Orçamento
- Autorização para abertura de créditos adicionais
- Autorização para contratação de operações de crédito

- **Gestão Patrimonial**
 - Resultado patrimonial
 - Saldo patrimonial

- **Royalties**

- **Controle Interno**

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

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

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

2 ASPECTOS FORMAIS, CONSOLIDAÇÃO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A estrutura administrativa do Município de Paraty é composta dos seguintes órgãos, conforme informações consignadas nos autos:

ADMINISTRAÇÃO DIRETA	
✓	Prefeitura Municipal
✓	Câmara Municipal
✓	Fundo Municipal de Saúde
✓	Fundo Municipal de Assistência Social
✓	Fundo Municipal de Conservação Ambiental
✓	Fundo Municipal de Turismo
✓	Fundo Municipal de Transporte



- ✓ Fundo Municipal do Idoso
- ✓ Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social
- ✓ Fundo Municipal de Parceria Privada
- ✓ Fundo Garantidor – PPP
- ✓ Fundo Municipal da Criança e do Adolescente

No que se refere ao prazo de encaminhamento desta prestação de contas, a fls. 5 da instrução de 06.09.2018, a Especializada assim se manifesta:

“Esta prestação de contas foi encaminhada em **16/04/2018**, portanto, de forma **tempestiva**, conforme prazo fixado no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, uma vez que a lei orgânica não dispõe de forma diversa, visto que a sessão legislativa de 2018 foi inaugurada em 19/02/2018 (arquivo digital “02. Declaração de Abertura da Sessão Legislativa” anexado em 16/04/2018).”

A douta Instância Técnica observa, ainda, que o feito foi analisado com o auxílio de todas as peças orçamentárias necessárias ao exame das contas (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), bem como dos relatórios determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), englobando suas respectivas publicações.

Registro que foram encaminhados a esta Corte todos os Relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme demonstrado na tabela a seguir:

RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA – RREO		
Processo TCE/RJ	Descrição	Situação
216.744-5/17	1º Bimestre	Ciência e Arquivamento
216.829-1/17	2º Bimestre	Ciência e Arquivamento
219.776-9/17	3º Bimestre	Ciência e Arquivamento
229.302-6/17	4º Bimestre	Ciência e Arquivamento
230.365-7/17	5º Bimestre	Ciência e Arquivamento
212.751-2/18	6º Bimestre	Ciência e Arquivamento
RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL – RGF		
Processo TCE/RJ	Descrição	Situação



216.830-0/17	1º quadrimestre	Ciência e Arquivamento
229.293-9/17	2º quadrimestre	Ciência e Arquivamento
212.753-0/18	3º quadrimestre	Ciência e Arquivamento

3 DO ORÇAMENTO E SUAS ALTERAÇÕES

O Orçamento Anual do Município para o Exercício de 2017 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais n.º 2.091 de 19.12.2016, estimando a receita no valor de R\$207.662.939,00 e fixando a despesa em igual valor.

3.1 DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO

De acordo com a citada Lei do Orçamento Anual – LOA, do Exercício de 2017, o Poder Executivo ficou autorizado a proceder às seguintes alterações orçamentárias:

“Art. 9º Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei n.º. 4.320/64, autorizado a abrir créditos suplementares, através de Decretos do Executivo, até o valor correspondente a 40% (quarenta por cento) do Orçamento Fiscal, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões desta Lei, mediante a utilização de recursos provenientes de:

- I - Anulação parcial ou total de dotações;
- II - Incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço;
- III - Excesso de arrecadação em bases constantes.

§ 1º para efeito do cumprimento do caput, os decretos municipais devem trazer todo o detalhamento do remanejamento da receita ou da suplementação, com origem e destino, e respectivos valores, dentro das normas legais e contábeis em vigor;

(...)

Art. 10 Os créditos adicionais especiais que por ventura venham a ser abertos durante o exercício, aumentando o valor da despesa fixada, servirão de base para o cálculo das suplementações mencionadas no artigo 9º desta Lei.

Art. 11 Fica o Executivo autorizado a redistribuir os saldos orçamentários consignados às unidades orçamentárias, bem como em seus respectivos Programas de Trabalho, em virtude da alteração da estrutura organizacional ou na competência legal e regimental de organismos da Administração Direta ou Indireta ou de Fundação instituída pelo Poder Público.

Parágrafo único. Na situação prevista no caput do artigo 11, os valores redistribuídos não contarão para o índice previsto no caput do artigo 9º desta Lei.”



Registro, ainda, que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de crédito, conforme §§ 2º, 3º, 4º, 5º e 6º do artigo 9º da LOA, *in verbis*:

“§ 2º As suplementações para fins de cobrir despesas de pessoal e encargos sociais, não oneram o índice previsto no caput;

§ 3º Os remanejamentos de um programa para um mesmo programa não oneram o índice previsto no caput;

§ 4º As suplementações para atender a programas sociais não oneram o índice previsto no caput;

§ 5º As suplementações para atender aos índices constitucionais não oneram o índice previsto no caput;

§ 6º As suplementações para atender e garantir as despesas com serviços contínuos essenciais não oneram o índice previsto no caput.”

O Poder Legislativo da municipalidade autorizou o Chefe do Executivo a abrir, no exercício de 2017, suplementações orçamentárias no montante de 40% dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social – aprovado para o exercício de 2017, no valor de R\$207.662.939,00, ou seja, foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no total de R\$83.065.175,60. Cabe aqui transcrever o quadro demonstrativo dos cálculos, elaborado pela Especializada:

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	207.662.939,00
Limite para abertura de créditos suplementares 40,00%	83.065.175,60

Fonte: arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 05/07/2018.

3.1.1 DAS FONTES DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

No que se refere à abertura de créditos adicionais, com a indicação de fontes de recursos diversas da anulação de dotações orçamentárias do



exercício, a análise realizada pela Especializada, na instrução datada de 06.09.2018, a fls. 18, apurou o seguinte resultado orçamentário:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superavit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	203.978.218,93
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	203.978.218,93
IV - Despesas empenhadas	211.378.467,13
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	211.378.467,13
VII - Resultado alcançado (III-VI)	-7.400.248,20

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ nº. 206.034-6/17; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).

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

Nota 2: o município de Paraty não possui RPPS.

Conforme se observa, o município registrou, ao final do exercício, um resultado negativo, indicando, assim, que o gestor não adotou as medidas necessárias à preservação do equilíbrio orçamentário no exercício de 2017, já consideradas as alterações orçamentárias efetuadas.

Dessa forma, torna-se necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso, o que levaria ao descumprimento das normas legais pertinentes.

Quanto aos créditos adicionais abertos pela fonte Convênios, a Especializada apontou, a fls. 21, que os mesmos se encontram amparados nos termos firmados com os entes responsáveis pelos repasses de recursos.

Com relação aos créditos adicionais abertos por excesso de arrecadação, a Especializada apontou, às fls. 21/22, que, nos referidos Decretos, foi utilizada metodologia de apuração de tendência de excesso para o exercício.



Já com relação aos créditos adicionais abertos por *superavit* financeiro, a Especializada procedeu ao devido exame, do qual destaco (fls. 19/20):

”Desta forma, com o objetivo de verificar o cumprimento dos dispositivos acima transcritos, o quadro a seguir espelha, de forma resumida, os decretos de abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 6.862.980,78, cuja fonte de recurso indicada para abertura foi o *superavit* financeiro do exercício anterior, discriminados na relação de créditos adicionais com a fonte *superavit* financeiro (quadro A4):

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc)	SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo digital
036/2017	253.410,91	Não foi encaminhada	Não foi comprovado	xxxxxxxxxxxxxxxx
061/2017	172.154,33	Rec. Próprios (Multas de trânsito)	172.154,33	63.03-06/08/2018
013/2017	170.000,00	SUS (FUNASA)	181.303,96	63.03-06/08/2018
017/2017	559.882,93	SUS (Assist. Farmacêutico Básica)	559.882,93	63.03-06/08/2018
052/2017	326.883,65	Conv. Saúde (Eletronuclear)	326.883,65	63.03-06/08/2018
064/2017	2.453.326,62	Rec. Próprios	Superavit financeiro apurado na Recursos Próprios - 5.551.119,94	63.03-06/08/2018
076/2017	720.000,00	Rec. Próprios		63.03-06/08/2018
078/2017	557.000,00	Rec. Próprios		63.03-06/08/2018
084/2017	1.310.876,93	Rec. Próprios		63.03-06/08/2018
021/2017	339.445,41	Rec. Próprios		63.03-06/08/2018
TOTAL	6.862.980,78			

Fonte: arquivo digital "14. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Superavit Financeiro' – QUADRO A.4 e Balancete Comprobatório Quadro B" anexado em 05/07/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA – Quadro A.1" anexado em 05/07/2018 e 07/08/18.

A análise realizada por fonte de recursos demonstra a **não comprovação** do *superavit* financeiro utilizado para a abertura do crédito adicional do Decreto Municipal 036/2017, **não sendo observado**, portanto, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

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

Tendo em vista a irregularidade apontada inicialmente, o Sr. Carlos José Gama Miranda, Prefeito do Município de Paraty, apresentou as suas razões de defesa (Doc. TCE-RJ nº 31.831-9/18), as quais foram objeto da seguinte análise pelo Corpo Instrutivo e pelo Ministério Público Especial:



“Dirimida a questão sobre a abertura do crédito adicional através da remessa dos Decretos n.º (s) 08/2017 e 036/2017 e de remessa de outros documentos apresentados nos arquivos digitais de 22/10/2018 “Outros Documentos # 1090-647 e 1090-650, realizamos um reexame sobre o tema.

Após a análise dos novos elementos juntados aos autos, especialmente as cópias digitalizadas dos decretos e a relação de empenhos emitidos, ficou constatado, que o credito adicional não se trata de um excesso de arrecadação puro e simples, mas sim, de um convênio firmado entre o Município e a Eletronuclear. Apesar do termo do convênio não figurar nos autos verifica-se que o Anexo 10 da Lei Federal 4320/64 registra o montante de R\$3.023.205,07 nesta fonte de recursos, assim como, a relação de empenhos (fls. 8 arquivo digital de 22/10/2018 # 1090-650), também indica, que tais recursos foram aplicados em obras de pavimentação e drenagem realizados por meio desse convênio, onde segundo consta estava paralisado desde 2015, devido à cessação dos repasses da Estatal.

Então, baseado no comparativo das receitas previstas e realizadas, Anexo 10 da Lei Federal n.º 4320/64, apuramos uma arrecadação na fonte Eletronuclear Condicionante Amb, Obras e Transportes de R\$ 3.023.205,07. Tal arrecadação indica que ainda faltam cerca de R\$ 107.300,42 a serem repassados pela Estatal, para a plena cobertura dos decretos abertos pelo Poder Executivo.

Decreto - Convênio condicionante Eletronuclear Amb. , Obras e Transportes	R\$
Decreto 08/17	2.877.094,58
Decreto 36/17	253.410,91
Total dos créditos abertos na fonte	3.130.505,49
Total Arrecadado	3.023.205,07
Total aberto sem fonte de recursos no exercício	107.300,42

Considerando que os repasses dos recursos são condicionados à abertura do crédito adicional pelo ente favorecido, podemos considerar a legalidade da abertura do Credito Adicional, em razão do convênio firmado com a Eletronuclear. Salientamos, contudo, a desnecessidade de um cálculo de tendência usual, tendo em vista, que essa alteração orçamentária deriva de uma execução contratual entre as partes envolvidas (termo de convênio/repasses).

Desta maneira, discordando, em parte das explanações do Jurisdicionado emendamos, porém, que a questão foi saneada, na medida em que foi esclarecido a verdadeira natureza dos Decretos n.º(s) 08/2017 e 036/2017, os quais foram resultantes de um convênio firmado entre a Eletronuclear e a município de Paraty e, portanto abertos por Excesso de arrecadação – Convênios.

Contudo, faz-se necessário, refazer a análise pertinente a alguns itens devido a inversão dos valores informados originalmente, que refletiram nas análises realizadas nos itens:



✓ 4.4.1 – ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS - AUTORIZADOS PELA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA);

✓ 4.5.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO, e;

✓ 4.5.2.1 EXCESSO – CONVÊNIOS

4.4 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

4.4.1 AUTORIZADOS PELA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

De acordo com a relação dos créditos adicionais com base na LOA apresentada pelo município, foram efetuadas as alterações orçamentárias evidenciadas no quadro a seguir:

			R\$
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	77.293.276,15
		Excesso - Outros	14.236.218,22
		Superavit	6.282.688,22
		Convênios	6.648.228,57
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			104.460.409,46
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			58.014.217,57
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			46.446.191,89
(D) Limite autorizado na LOA			83.065.175,60
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 05/07/2018, "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA – Quadro A.1" anexado em 05/07/2018 e 07/08/18 e "63.01. Quadro A1 – modelo 3 (.xls)", anexado em 07/08/18.

Nota 1: A Lei Municipal 2.109/17 autorizou a abertura de créditos suplementares com base em recursos oriundos de superávit financeiro (R\$326.883,65) e excesso de arrecadação de convênios (R\$366.923,63), totalizando o valor de R\$693.807,28, abertos pelo Decreto Municipal nº 052/2017.

Nota 2 : O decreto n.º 036/2017 no valor de R\$ 253.410,91, na realidade trata-se de um convênio, conforme se depreende-se dos informes apresentados nos arquivos digitais de 22/10/2018 "Outros Documentos # 1090-647 e 1090-650.

Da análise do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

As exceções previstas na LOA, reduzindo o valor dos decretos abertos, apresentadas no Quadro A.1 (modelo 3) (.xls) e encaminhadas na data de 23/08/2018, são suficientes para o cumprimento do limite estabelecido na LOA.

4.5.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO

O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior poderá, de acordo com o artigo 43, § 1º do inciso I da Lei 4.320/64, ser utilizado como fonte de recurso para abertura de créditos suplementares e especiais.



O art. 8º, parágrafo único da LRF determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que seja utilizado em exercício diverso em que ocorrer o ingresso.

Além deste comando legal, o inciso I do art. 50 da LRF também preceitua que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Desta forma, com o objetivo de verificar o cumprimento dos dispositivos acima transcritos, o quadro a seguir espelha, de forma resumida, os decretos de abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$ 6.862.980,78, cuja fonte de recurso indicada para abertura foi o superávit financeiro do exercício anterior, discriminados na relação de créditos adicionais com a fonte superávit financeiro (quadro A4):

DECRETO Nº	VALOR	FUNTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, Royalties, etc)	SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo digital
061/2017	172.154,33	Rec. Próprios (Multas de trânsito)	172.154,33	63.03-06/08/2018
013/2017	170.000,00	SUS (FUNASA)	181.303,96	63.03-06/08/2018
017/2017	559.882,93	SUS (Assist. Farmacêutico Básica)	559.882,93	63.03-06/08/2018
052/2017	326.883,65	Conv. Saúde (Eletronuclear)	326.883,65	63.03-06/08/2018
064/2017	2.453.326,62	Rec. Próprios	Superávit financeiro apurado na Recursos Próprios - 5.551.119,94	63.03-06/08/2018
076/2017	720.000,00	Rec. Próprios		63.03-06/08/2018
078/2017	557.000,00	Rec. Próprios		63.03-06/08/2018
084/2017	1.310.876,93	Rec. Próprios		63.03-06/08/2018
021/2017	339.445,41	Rec. Próprios		63.03-06/08/2018
TOTAL	6.609.569,87			

Fonte: arquivo digital "14. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Superávit Financeiro' – QUADRO A.4 e Balancete Comprobatório Quadro B" anexado em 05/07/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA – Quadro A.1" anexado em 05/07/2018 e 07/08/18.

Em face do que dispõe o parágrafo único do art. 8º da LRF, constatou-se a apuração de superávit financeiro suficiente nas respectivas fontes de recursos, conforme demonstrado no quadro anterior, ficando comprovada, portanto, a existência de recursos disponíveis para abertura dos créditos adicionais, conforme disposto no art. 43, §1º, inciso I da Lei Federal nº 4.320/64, sendo observado, portanto, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

4.5.2.1 EXCESSO – CONVÊNIOS

Os créditos adicionais abertos pela fonte convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito. Conforme constam nas informações obtidas nos arquivos digitais - Quadro A.1 e A.6 anexados em 07/08/2018 - modelo 3 e 8, respectivamente. Nessa documentação constam os Decretos

n.º(s) 006/17; 08/17; 036/17; 052/17 (Lei 2.109/17) ; 057/17, que totalizaram o montante de R\$ 7.015.152,20, abertos por Excesso de Arrecadação na fonte Convênios.”

O Parquet Especial se manifestou da seguinte forma (Parecer datado de 22/11/2018 – Irregularidade nº 1):

“Inicialmente, deve ser registrado que, após o exame da documentação apresentada pelo Jurisdicionado e a análise empreendida pelo Corpo Técnico no tocante à Irregularidade nº 1, o Parquet de Contas acompanha as conclusões da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas.”

Sendo assim, acompanho o esposado pela Especializada e ratificado pelo Ministério Público Especial, concluindo que os elementos trazidos pelo responsável elidiram a irregularidade detectada inicialmente, restando demonstrado que o Decreto Municipal nº 036/2017 não fora aberto por *superavit* financeiro, mas sim, pela fonte Convênios.

3.1.2 DO ORÇAMENTO FINAL

Considerando as alterações orçamentárias já analisadas nos tópicos precedentes, chegou-se a um Orçamento Final, em 31.12.2017, totalizando o valor de R\$235.537.879,59, que representa um acréscimo de 13,42% em relação ao orçamento inicial, conforme demonstrado a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	207.662.939,00
(B) Alterações:	105.154.216,74
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	104.460.409,46
Créditos especiais	693.807,28
(C) Anulações de dotações	77.293.276,15
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	235.523.879,59
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	235.537.879,59
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	14.000,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2017	235.887.151,50



(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	363.271,91
---	------------

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018) e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, processo TCE-RJ n.º 212.751-2/18.

No cotejo entre o Orçamento final, aqui apurado, o registrado no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 e o consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017, registra a Especializada que os valores não guardam paridade.

Tais divergências serão consideradas como **RESSALVAS** e **DETERMINAÇÕES** ao final do meu Relatório.

GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 RECEITA

A Receita Arrecadada no exercício, consignada nos Demonstrativos Contábeis Consolidados – Anexo 10 (R\$203.978.218,93), ficou abaixo da previsão constante do orçamento de R\$207.662.939,00, ocorrendo, portanto, um déficit de arrecadação de R\$3.684.720,07, o que significa um decréscimo de 1,77% em relação ao total da arrecadação prevista.

O valor da receita arrecadada, informada no Balanço Orçamentário, guarda consonância com Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada. No entanto, apresenta divergência com o evidenciado no Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017 (R\$202.012.866,30).

A divergência evidenciada constará como **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.



Em relação à execução orçamentária da receita, foi apresentada, na instrução, a fls. 27, a seguinte tabela:

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
Descrição	Valor arrecadado em 2017 R\$	Participação em relação à receita total (Em %)	
		2017	2016
Receitas tributárias	30.391.400,60	14,90%	16,51%
Receitas de transferências	164.246.632,18	80,52%	78,40%
Outras receitas	9.340.186,15	4,58%	5,09%
Receita total	203.978.218,93	100,00%	
Receita efetivamente arrecadada	203.978.218,93		

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital nº19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018) e prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17.

Na tabela anterior, é evidenciada a evolução da arrecadação das receitas do Município em 31.12.2017, consignando que as receitas arrecadadas, em decorrência do seu poder de tributar, representaram 14,90% do total arrecadado em 2017, obtendo um decréscimo de 1,61 pontos percentuais em relação ao verificado em 2016. Com relação às receitas oriundas de transferências, verifico a grande dependência do ente quanto a esta origem de recurso, que representou 80,52% do total arrecadado no exercício em exame, com aumento de 2,12 pontos percentuais em relação ao exercício anterior (78,40%).

Ainda nesse tópico, com o intuito de dar maior clareza aos valores analisados, o Corpo Instrutivo apresentou tabelas comparativas do comportamento da execução orçamentária da receita em relação ao número de habitantes e o seu desempenho em relação aos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), concluindo que o município de Paraty apresentou um resultado acima da média de arrecadação dos demais municípios:

“



RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES 2017

Receita corrente excluído o RPPS (A)	N.º de habitantes (B)	Receita por habitante (C) = (A/B)
199.871.739,66	41.434	4.821,54

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018) e IBGE apud Decisão Normativa n.º 162/2017 – TCU (Arquivo digital "Decisão Normativa 162 – 2017, anexado em 23/08/2018).

Para fins de comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2016 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou acima da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a Capital), ocupando a 13ª posição, como segue:

RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2016

Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
4.608,70	2.400,27	7.744,20	889,39	13ª

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17 e banco de dados da SSR.

No tocante à receita tributária diretamente arrecadada pelo município: IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, dívida ativa, multa e juros, com base nas receitas arrecadadas em 2016 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou acima da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), ocupando a 11ª posição, como segue:

RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2016

Município Valor R\$	Média dos 91 municípios R\$	Valor da maior arrecadação R\$	Valor da menor arrecadação R\$	Posição em relação aos 91 municípios
865,65	594,38	3.348,41	86,37	11ª

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17 e banco de dados da SSR.

4.1.1 RECEITA DA DÍVIDA ATIVA

A Dívida Ativa municipal é constituída pelos valores tributários ou não tributários, regularmente inscritos pelo órgão competente, que deixaram de ser recolhidos, dentro do prazo fixado, em legislação ou em decisão em regular processo administrativo.

O exame da Especializada identificou que o saldo de R\$15.252.342,89, apresentado pela dívida ativa da Prefeitura Municipal de Paraty, em 31.12.2017, teve um acréscimo de 30,42% em relação ao exercício de 2016 (R\$11.695.163,03), cujo extrato é demonstrado na tabela seguinte:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Saldo atual - 2017 (B) R\$	Variação % C = B/A
11.695.163,03	15.252.342,89	30,42%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17 e Demonstrativo da Dívida Ativa, (arquivo digital "28. Demonstrativo da Dívida Ativa" anexado em 16/04/2018).

Em prosseguimento, a Especializada informa que o montante da dívida ativa recolhida, em 31.12.2017, foi de R\$5.322.473,23, atingindo, portanto, o patamar de 45,51 pontos percentuais, em relação ao saldo do estoque da dívida ativa do exercício de 2016, que era de R\$11.695.163,03, como é sintetizado na tabela seguinte:

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Valor arrecadado em 2017 (B) R\$	EM % C = B/A
11.695.163,03	5.322.473,23	45,51%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018)

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

No Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação, elaborado pela municipalidade (arquivo digital "55 – Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação", anexado em 05.07.2018), é informado que a municipalidade adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação.



4.1.2 AUDITORIAS GOVERNAMENTAIS DA GESTÃO TRIBUTÁRIA

A Secretaria Geral de Controle Externo deste Tribunal realizou, nos exercícios de 2014 a 2016, auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de diagnosticar a gestão de todos os impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública.

Com relação à gestão do ISS, IPTU e ITBI no Município de Paraty, foram registradas, na instrução de fls. 30/39, irregularidades verificadas nas auditorias, as quais comprometem sobremaneira a responsabilidade na gestão fiscal com a efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência, conforme prevê o artigo 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, a Especializada, assim concluiu:

“Em face do exposto, faz-se oportuno alertar ao atual Prefeito Municipal que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.”

Por seu turno, em sua oitava, o *Parquet* especializado assim se manifesta, em 18.09.2018, às fls. 7/8:

“Ressalto que a receita arrecadada diretamente pelo Município, oriunda do seu poder de tributar, representa 14,90% da receita total do exercício, conforme quadro do relatório técnico de fls. 27.

A dívida ativa, do exercício de 2016 para 2017, apresentou decréscimo de 30,42% e arrecadação de 45,51% do estoque existente de 31.12.2016, conforme evidenciam os quadros de fls. 28.

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



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

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

Na conclusão deste parecer, tal fato será acrescentado como impropriedade e determinação no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.”

Tendo em vista os fatos apontados pelo Corpo Instrutivo, que podem comprometer a gestão fiscal do Município, e a grande relevância do tema tratada na Lei de Responsabilidade Fiscal, que alçou a receita no mesmo patamar de importância da despesa, adiro ao posicionamento do Ministério Público Especial, fazendo, no entanto, constar tal fato como **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO**, uma vez que acompanho o posicionamento do Corpo Instrutivo quanto à emissão de Parecer Favorável.

Incluo, ainda, em meu Voto, **COMUNICAÇÃO** ao atual Gestor, alertando-o quanto à ocorrência de novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, visando à eficiência e eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo município, em atendimento ao art. 11 da LRF, cujos resultados serão considerados para a avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo.

4.2 DESPESA

Ao se comparar a Despesa Autorizada Final (R\$235.537.879,59) com a Despesa Realizada no exercício (R\$211.378.467,13), tem-se uma realização correspondente a 89,74% dos créditos autorizados, gerando uma economia orçamentária de R\$24.159.412,46, conforme registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 e do Balanço Orçamentário.

É de se ressaltar que a economia orçamentária mencionada no parágrafo anterior não foi suficiente para se evitar o *deficit* orçamentário de R\$7.400.248,20 apurado no exercício, conforme abordo no item 4.4 mais adiante.

O saldo da despesa consignado no Balanço Orçamentário Consolidado guarda consonância com o Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64; entretanto, diverge do montante da despesa empenhada (R\$211.728.108,60), conforme evidenciado no Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017.

A divergência aqui apurada será objeto de **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** às contas.

À fl. 43, o Corpo Instrutivo apresenta tabela que traz o comportamento da execução da despesa por função:

“(....)”

DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO			
Código	Função	Despesa empenhada R\$	% em relação ao total
10	Saúde	67.663.773,73	32,01%
12	Educação	44.799.705,33	21,19%
15	Urbanismo	40.024.605,25	18,94%
04	Administração	24.790.175,16	11,73%
01	Legislativa	7.302.107,19	3,45%
28	Encargos Especiais	5.086.787,42	2,41%
08	Assistência Social	5.068.473,88	2,40%
06	Segurança Pública	4.443.579,03	2,10%
23	Comércio e Serviço	3.781.743,24	1,79%
03	Essencial à Justiça	2.097.806,13	0,99%
20	Agricultura	1.816.944,95	0,86%
13	Cultura	1.558.590,19	0,74%
17	Saneamento	1.065.958,20	0,50%
18	Gestão Ambiental	857.631,80	0,41%
27	Desporto e Lazer	687.023,10	0,33%
16	Habilitação	333.562,53	0,16%



	TOTAL	211.378.467,13	100,00%
--	--------------	----------------	---------

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018."

Conforme se extrai da tabela, as funções Saúde, Educação e Urbanismo representaram aproximadamente 72% do total da despesa realizada.

4.2.1 COMPARATIVOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA

Conforme apurado, as despesas correntes representaram 89,66% das despesas totais executadas no exercício de 2017. Portanto, as despesas de capital representaram 10,34%, mantendo-se praticamente o mesmo resultado em relação ao apurado no exercício anterior, quando estas alcançaram 10,54%, e, aquelas, 89,46%, conforme tabela a seguir:

“(…)

DESPESAS EXECUTADAS EM 2017			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2017	2016
Despesas correntes	189.527.184,66	89,66%	89,46%
Despesas de capital	21.851.282,47	10,34%	10,54%
Total	211.378.467,13	100,00%	

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).

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

“Das despesas correntes 42,95% correspondem a despesas com pessoal e encargos e 57,05% às demais despesas, como segue:

DESPESAS CORRENTES			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2017	2016
Pessoal e encargos	81.393.882,61	42,95%	44,22%
Juros e encargos da dívida	309.315,80	0,16%	0,08%
Outras despesas correntes	107.823.986,25	56,89%	55,70%
Total das despesas correntes	189.527.184,66	100,00%	

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).



No tocante às despesas de capital no exercício em análise, 87,88% foram destinadas a investimentos e 12,12%, à amortização da dívida, resultado bastante aproximado do percentual verificado no exercício anterior, em que 84,89% dos recursos do grupo foram destinados aos investimentos e apenas 15,11% à amortização da dívida, conforme segue:

DESPESAS DE CAPITAL			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2017	2016
Investimentos	19.203.621,80	87,88%	84,89%
Inversões financeiras	0,00	0,00%	0,00%
Amortização de dívida	2.647.660,67	12,12%	15,11%
Total das despesas de capital	21.851.282,47	100,00%	

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 206.034-6/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).

Portanto, os investimentos realizados pelo município no exercício de 2017 representaram 9,08% das despesas totais realizadas, sendo inferior ao apurado no exercício anterior, como segue:

DESPESA DE INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL			
Descrição	Valor - R\$	Resultado em % 2017	Resultado em % 2016
Investimentos	19.203.621,80	9,08%	8,94%
Despesa total realizada	211.378.467,13		

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º. 206.034-6/17 e Balanço Orçamentário, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).

4.2.2 DA INSCRIÇÃO DOS RESTOS A PAGAR

Não obstante a restrição estabelecida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF se limitar aos dois últimos quadrimestres do mandato, e, considerando que a referida lei pressupõe uma gestão fiscal responsável, de modo que o controle da disponibilidade de caixa em comparação aos compromissos assumidos devem ocorrer em todos os exercícios, a Especializada elaborou as tabelas transcritas abaixo, concluindo



que o município não dispõe de disponibilidade de caixa para cobrir os valores inscritos em restos a pagar no exercício:

“A seguir demonstra-se o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, conforme quadros anexos ao balanço orçamentário:

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2016				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	1.125.420,50	14.294.062,27	-	14.253.086,94	447.872,92	718.522,91
Restos a Pagar Não Processados	20.169,43	1.163.068,18	666.567,25	567.240,31	41.867,96	574.129,34
Total	1.145.589,93	15.457.130,45	666.567,25	14.820.327,25	489.740,88	1.292.652,25

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).

Observa-se que o município de Paraty possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$1.292.652,25, sendo R\$718.522,91 referentes a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$574.129,34 restos a pagar não processados.

(....)

No quadro a seguir, será demonstrado, de forma global, a inscrição em restos a pagar não processados e as disponibilidades de caixa:

	Obrigações Financeiras					Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Consolidado (I)	26.386.867,05	718.522,91	6.875.447,78	574.129,34	5.801.062,01	12.417.705,01	16.118.235,42	3.700.530,41
Câmara Municipal (II)	204.589,61	0,00	3.570,00	0,00	0,00	201.019,61	201.019,61	0,00
RPPS (III)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	26.182.277,44	718.522,91	6.871.877,78	574.129,34	5.801.062,01	12.216.685,40	15.917.215,81	3.700.530,41

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - consolidados da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018); Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 da Lei Federal n.º 4.320/64 da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 16/04/2018).



Nota: O valor referente às “demais obrigações financeiras” (consignações e outros passivos) registrado no Anexo 17 da Lei Federal nº 4.320/64 foi ajustado, a fim de que o somatório dos restos a pagar e demais obrigações coincida com o total do passivo financeiro registrado no Balanço Patrimonial.

Conforme quadro anterior verifica-se que o município, desconsiderando os valores relativos à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R\$3.700.530,41 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do art. 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

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

A inscrição de restos a pagar no valor de R\$3.700.530,41, sem a devida cobertura financeira, será motivo de **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** às contas apresentadas.

4.3 AVALIAÇÃO DAS METAS ANUAIS

O Corpo Técnico, após análise dos elementos encaminhados pela municipalidade, às fls. 49/50, assim se manifestou:

“O Anexo de Metas Fiscais integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, onde são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (artigo 4º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00).

Apresenta-se, a seguir quadro contendo as metas em valores correntes e as respectivas execuções previstas no exercício financeiro de 2017, nos termos do artigo 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

			R\$
Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	282.724.055,28	202.012.866,30	
Despesas	282.724.055,28	211.728.108,60	
Resultado primário	-528.575,13	-7.786.003,60	Não Atendido
Resultado nominal	0,00	-13.300.615,90	Atendido
Dívida consolidada líquida	-23.265.946,40	-18.351.371,90	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO (arquivo digital "05. Lei das Diretrizes Orçamentárias" anexado em 04/07/2018), processo TCE-RJ n.º 212.751-2/18 - RREO 6º bimestre/2017 e processo TCE-RJ n.º 212.753-0/18 - RGF 3º Quadrimestre/2017.



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

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

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais, conforme consta das atas consignadas no arquivo digital "18. Atas de Audiências das Metas Fiscais", anexado em 04/07/2018.

Entretanto, as mesmas ocorreram nos meses de junho, agosto e dezembro, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017.

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

Acompanho o proposto pela Instrução, motivo pelo qual os fatos apontados neste tópico constarão como **RESSALVAS e DETERMINAÇÕES** na conclusão de meu Voto.

4.4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária, apurada em 31.12.2017, comprovou-se deficitária, nos termos da tabela, a fls. 51, apresentada pela Instrução:

"(...)

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	203.978.218,93	0,00	203.978.218,93
Despesas Realizadas	211.378.467,13	0,00	211.378.467,13
Déficit Orçamentário	-7.400.248,20	0,00	-7.400.248,20

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018)."

5 GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

5.1 DO RESULTADO FINANCEIRO

Tomando por base a movimentação dos recursos ocorrida no exercício e evidenciada nos demonstrativos contábeis e, após os ajustes efetuados pela Especializada, verifico que, em 31.12.2017, o Município de Paraty não alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, apresentando um déficit de R\$3.009.960,39, excluindo o valor relativo à Câmara Municipal, nos termos da instrução de fls. 52/53, na qual é demonstrada a evolução do déficit financeiro ao longo da última gestão municipal:

“Verifica-se que a Administração Municipal apresentou um déficit financeiro de R\$3.009.960,39, não considerado o valor relativo à Câmara Municipal, conforme demonstrado no quadro a seguir:

R\$

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado E = A-B-C
Ativo financeiro	27.278.456,68	0,00	204.589,61	27.073.867,07
Passivo financeiro	30.087.397,46	0,00	3.570,00	30.083.827,46
Déficit Financeiro	-2.808.940,78	0,00	201.019,61	-3.009.960,39

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018) e Balanço Patrimonial da Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 16/04/2018).

Nota: no último ano do mandato serão considerados na apuração do superavit/déficit financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012 e 2016.

O Demonstrativo do Superavit/Déficit Financeiro apresenta o resultado por destinação de recurso, conforme se segue:

DEMONSTRATIVO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO

Destinação de recursos	Superavit / Deficit
(A) Deficit financeiro Consolidado (B+C)	-2.808.940,78
(B) Ordinária	25.709.407,46
(C) Vinculada (D+ E)	-28.518.348,24
(D) Convênios	-26.286.819,67
(E) Outras	-2.231.528,57
(F) Superavit / Deficit do RPPS	0,00
(G) Superavit da Câmara	201.019,61



(H) Deficit financeiro Considerado (A - F - G)	-3.009.960,39
--	---------------

Fonte: demonstrativo do *superavit/deficit* financeiro consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018 e Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 16/04/2018).

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

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

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

Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do superavit/deficit financeiro do município:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2016	2017
-388.976,92	-3.009.960,39

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 – processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17 e quadro anterior."

Considerando que o município de Paraty apresentou um *deficit* financeiro, ao final do exercício, da ordem de R\$3.009.960,39, acolho, em meu Voto, o aqui esposado, consignando como **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** o referido desequilíbrio.

Acompanho, ainda, a sugestão de **ALERTA** ao titular da Prefeitura de Paraty, para que tome ciência do *deficit* financeiro apurado e de que, persistindo a situação de desequilíbrio financeiro até o final de seu mandato, poderá este Tribunal se pronunciar nos próximos exercícios pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas.

5.2 DO RESULTADO PATRIMONIAL



O resultado patrimonial consolidado do Exercício de 2017 está indicado a fls. 55, a seguir demonstrado:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	274.954.010,48
Variações patrimoniais diminutivas	249.823.000,57
Resultado patrimonial de 2017 - Superavit	25.131.009,91

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).

O Balanço Patrimonial Consolidado referente ao Exercício de 2017 (arquivo digital n.º 19, anexado em 16.04.2018) evidencia, sinteticamente, os seguintes saldos:

“R\$

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	46.146.414,99	42.866.700,32	Passivo circulante	13.888.904,31	26.962.319,31
Ativo não circulante	131.994.369,10	127.181.247,61	Passivo não circulante	1.564.772,28	3.622.402,21
Ativo Realizável a Longo Prazo					
Investimentos			Patrimônio líquido		
Imobilizado	131.994.369,10	127.181.247,61	Total do PL	162.687.107,50	139.463.226,41
Intangível					
Total geral	178.140.784,09	170.047.947,93	Total geral	178.140.784,09	170.047.947,93
Ativo financeiro	27.278.456,68	26.829.335,05	Passivo financeiro	30.087.397,46	27.392.808,46
Ativo permanente	150.862.327,41	143.218.612,88	Passivo permanente	1.948.672,84	4.364.506,56
Saldo patrimonial				146.104.713,79	138.290.632,91

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).

Em complemento da análise da situação patrimonial, a Especializada demonstra, a fls. 56, a seguinte inconsistência:

“(…)



Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2016)	139.463.226,41
Resultado patrimonial de 2017 - <i>Superávit</i>	25.131.009,91
(+) Ajustes de exercícios anteriores	445.962,45
Patrimônio líquido - exercício de 2017	165.040.198,77
Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2017	162.687.107,50
Diferença	2.353.091,27

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 – processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).

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

Acompanho o proposto pela Instrução, fazendo constar o fato apontado acima como **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.

5.3 DO REGIME DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

5.3.1 DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RPPS

O Município de Paraty não possui regime próprio de Previdência Social.

5.3.2 DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL – RGPS

Com relação ao Regime Geral de Previdência Social, o Corpo Instrutivo, em seu relatório datado de 06.09.2018, às fls. 57/58, apresentou a seguinte análise:

“O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2017, referentes aos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado.

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença



Do Servidor	0,00	0,00	0,00
Patronal	14.426.351,64	8.714.349,68	5.712.001,96
Total	14.426.351,64	8.714.349,68	5.712.001,96

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 05/07/2018.

Constata-se que o Município não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal. Tal procedimento sujeita o Município a receber apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (Cauc), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, ao bloqueio de parcelas do FPM, além de onerar os cofres municipais com o pagamento de juros e encargos moratórios.

O quadro que vem a seguir demonstra os valores devidos e aqueles efetivamente repassados ao RGPS da unidade gestora da Prefeitura, cuja responsabilidade pelos repasses recai diretamente sob o Chefe do Executivo.

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	0,00	0,00	0,00
Patronal	14.426.351,64	8.714.349,68	5.712.001,96
Total	14.426.351,64	8.714.349,68	5.712.001,96

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 05/07/2018.

Em relação aos servidores da Prefeitura, constata-se, de acordo com o quadro anterior, a ausência do repasse integral ao RGPS da contribuição retida dos servidores e o repasse parcial da contribuição patronal.

Importante destacar que o não repasse da contribuição retida dos servidores configura grave infração à norma legal podendo, inclusive, tal conduta ser enquadrada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro.

O não repasse de forma integral ao RGPS da contribuição retida dos servidores será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 2.**

O não pagamento da contribuição patronal devida referente aos servidores vinculados ao RGPS será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9.**"

Ao analisar a questão previdenciária, o *Parquet* Especial, em seu parecer datado de 18.09.2018, sugere a Irregularidade das Contas apresentadas, utilizando como argumento não somente o não repasse da contribuição previdenciária dos servidores, mas também o não repasse



integral da contribuição previdenciária patronal, divergindo, portanto, do Corpo Instrutivo, o qual tratou esta última como impropriedade.

Como consequência da conclusão da Especializada e do *Parquet* em relação às questões previdenciárias, o Prefeito do Município de Paraty apresentou suas razões de defesa (Doc. 31.831-9/18), as quais foram objeto da seguinte análise pelo Corpo Instrutivo e Ministério Público Especial:

Razões de Defesa:

O Jurisdicionado argumentou que os pagamentos ao INSS inerente à contribuição retida sobre a folha salarial dos empregados filiados ao RGPS foram realizados até o limite do vencimento, ou seja, dia 20 do mês posterior. Para tanto, encaminhou os Resumos Mensais das folhas de Pagamentos do exercício de 2017 (Prefeitura e FMS), acompanhados por Guias da Previdência Social – GPS, todos, juntados nos arquivos digitais de 22/10/2018 # 1090-651 e 1090-652).

Para sintetizar seus argumentos consolidou os pagamentos realizados junto ao INSS, referente as contribuições dos empregados filiados ao RGPS, cujo total apurado foi de R\$5.787.022,04,

Pagamento ao INSS - Contribuição do segurado - total 2017	R\$
Prefeitura	4.115.800,56
Fundo Municipal de Saúde	1.671.221,48
Total	5.787.022,04

Em relação à Contribuição Patronal, item apontado por este Corpo Instrutivo como uma impropriedade, o Jurisdicionado relatou que por conta da insuficiência de recursos repassados ao município foi obrigado a realizar termos de parcelamento junto ao INSS, de acordo com o Programa de Regularização de débitos Previdenciários dos Estados e Municípios (PREM) – MP 778/2017.

Análise:

O Jurisdicionado encaminhou resumos das folhas de pagamento e guias de pagamentos de todos os meses, objetivando comprovar a regularidade dos repasses realizados junto à Autarquia Federal, Em sua síntese deixou registrado que foram pagos ao INSS o montante de R\$ 5.787.022,04 (arquivo digital de 22/10/2018 “Outros Documentos # 1090-647”).

Por outro lado, o Jurisdicionado ratificou que os valores registrados no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS - modelos 24, relativos à contribuição patronal



devida ao RGPS no exercício de 2017, estavam de fato atrasados. Segundo informado, essa dívida resultou na assinatura de um termo de parcelamento, termo esse, não anexado aos autos para fins de comprovação, portanto, comprometendo sua defesa nesta questão. Assim, neste caso específico será mantida a impropriedade, agora **Ressalva n.º 9**.

Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS - MODELO – 24

R\$

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	0,00	0,00	0,00
Patronal	14.426.351,64	8.714.349,68	5.712.001,96
Total	14.426.351,64	8.714.349,68	5.712.001,96

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 05/07/2018.

Retornando ao tema da IRREGULARIDADE n.º 2, relativo ao repasse das contribuições dos empregados filiados ao RGPS, podemos verificar a consistência dos pagamentos informados pelo Jurisdicionado, R\$ R\$ 5.787.022,04, a partir da ratificação dos valores de contribuição patronal informados no MODELO 24, visto que, os mesmos incidem sobre uma mesma base de cálculo, ou seja, o salário contribuição dos empregados, diferenciando apenas, a alíquota aplicável a natureza da contribuição.

Dessa maneira, considerando que em relação a contribuição dos empregados filiados ao RGPS, podemos atribuir uma alíquota média de 8% por cada empregado e, no que tange ao empregador, a alíquota aplicável seria de 20%, apuramos um contas a pagar de R\$ 5.770.540,66, ou seja, muito próximo do valor informado pelo Jurisdicionado, como se verifica na tabela a seguir:

DESCRIÇÃO	R\$
(A) Valor devido da Contribuição Patronal - informado Mod. 24	14.426.351,64
(B) Valor devido da Contribuição do Servidor = $(A \div 0,2) \times 0,08$	5.770.540,66
(C) Valor Informado dos Repasses de Contribuição do Servidor - arquivo digital de 22/10/2018 - 1090-647	5.787.021,00
(D) = $(C - A)$ Diferença	-16.480,34
(E) = $(D) \div (C) - \%$	-0,28%

Assim, diante da consistência dos números e, considerando que uma pequena diferença seria factível no formado dos cálculos apresentados, tendo em vista, a ocorrência de deduções diversas nas guias de recolhimentos, ou mesmo, pela existência de alíquotas superiores a 8%, aplicadas em salários situados em faixas mais elevadas de remuneração entendemos, que esta IRREGULARIDADE foi saneada, após a apresentação de esclarecimentos e a juntada de novos documentos aos autos."

O *Parquet* Especial se manifestou quanto às razões de defesa trazidas pelo Prefeito Municipal, em seu parecer datado de 22.11.2018, tendo assim concluído:

“(…)

Assim, com as devidas vênia, este *Parquet* de Contas entende que as informações trazidas aos autos não elidiram por completo a Irregularidade em exame e reafirma que o não recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias patronais, é irregularidade insanável, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.”

Conforme transcrição acima, tanto o Corpo Instrutivo como o *Parquet* entenderam por afastar a irregularidade anteriormente sugerida quanto ao não repasse integral das contribuições previdenciárias dos servidores devido ao RGPS, tendo em vista os documentos encaminhados pelo jurisdicionado em suas razões de defesa apresentadas.

Concordo com o posicionamento do Corpo Instrutivo, ratificado pelo Ministério Público Especial, uma vez que, na documentação encaminhada pelo Jurisdicionado, constam pagamentos ao INSS referentes às contribuições dos empregados filiados ao RGPS no montante de R\$5.787.022,04, valor este bem próximo ao apurado por esta Corte (R\$5.770.540,66), quando aplicada uma alíquota de 8% proporcionalmente à alíquota aplicada para o montante da contribuição patronal que totalizou R\$14.426.351,64.

Quanto ao repasse a menor da contribuição patronal ao RGPS, irregularidade esta mantida pelo Ministério Público Especial, registro que já me manifestei a respeito do repasse a menor das contribuições patronais, na ocasião da emissão de parecer prévio nas Contas de Governo do Município de Pirai (TCE/RJ nº 216.926-7/18), em que ressaltai que tal fato não seria motivo ensejador de parecer prévio contrário, tendo em vista o ineditismo desta abordagem, por parte desta Corte de Contas sobre o tema

previdenciário, aliado ao fato de que o exercício ali examinado era o primeiro do mandato do atual prefeito, entendimento que foi acompanhado pelo Plenário desta Corte, em sessão de 02.10.2018.

Desta forma, considerando o posicionamento deste Tribunal a respeito da questão previdenciária, o repasse parcial das contribuições patronais ao RGPS será considerado como **RESSALVA** em meu parecer, com a conseqüente **DETERMINAÇÃO**.

Ressalto, ainda, que, em decisão recente desta Corte, proferida em sessão de 06.11.2018, aderi ao posicionamento do Plenário, nos autos do processo TCE/RJ nº 210.477-4/18 (Prestação de Contas de Governo do Município de São Fidélis – 2017), em que o ineditismo na abordagem da questão previdenciária foi o fator predominante para não se considerar como Irregularidade também o não repasse das contribuições dos servidores vinculados ao RPPS e RGPS, conforme conclusões que abaixo transcrevo:

“Com relação à matéria, tenho entendimento que, por se tratar de primeiro ano de mandato, e ainda, por não ter sido alvo de determinação em contas pretéritas, a falta de repasse ao órgão previdenciário não deve constituir, neste momento, irregularidade a ensejar a emissão de parecer prévio contrário às contas.

(...)

Destaco que a ausência do repasse das contribuições patronais e dos servidores ao órgão de previdência municipal coloca em risco a sustentabilidade do regime previdenciário e o equilíbrio das contas públicas> Assim, ao final deste voto, farei constar **COMUNICAÇÃO** ao Prefeito Municipal, assim como determinarei a **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** a todos os municípios jurisdicionados, **alertando-os que a partir das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020**, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão ou instituto de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados com ele, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário.



Não obstante, o repasse parcial das contribuições patronais e dos servidores ao RPPS e ao RGPS, o *déficit* previdenciário apurado nestas contas, assim como a emissão do CRP emitido por via judicial serão alvo de ressalvas e determinações na conclusão deste relatório.

Aduzirei, ainda, ao final deste voto, em consonância com o posicionamento manifestado pelo Plenário desta Corte ao apreciar o Processo TCE/RJ nº 210.530-2/18 (contas de governo de Cantagalo relativas ao exercício de 2017), **COMUNICAÇÃO** para que a municipalidade promova, junto ao Regime Próprio de Previdência Social, anualmente, a elaboração dos cálculos atuariais da Previdência Municipal, conforme dispõe a Lei Federal nº 9717/98, alertando que a partir das prestações de contas de governo relativas ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020, a ausência de avaliação atuarial e/ou a inexistência de estratégia para a manutenção da situação previdenciária ou da correção de *deficit* poderá ensejar a emissão de parecer contrário.”

Logo, farei constar, em minha conclusão, **COMUNICAÇÃO** para alertar o gestor que, **a partir das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020**, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão ou instituto de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados com ele, até o exercício de 2018 e, a ausência de avaliação atuarial e/ou a inexistência de estratégia para a manutenção da situação previdenciária, poderão ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

6 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

6.1 DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL

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



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

Tais limites utilizam como base de cálculo a Receita Corrente Líquida - RCL, cujas rubricas estão descritas no inciso IV, artigo 2º da LRF. A fls. 60, constam os resultados obtidos ao longo do período de apuração, o que resultou num aumento de 4,85% em relação ao exercício anterior, conforme a seguir:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL				
Descrição	3º Quadrimestre/16	1º Quadrimestre/17	2º Quadrimestre/17	3º Quadrimestre/17
Valor - R\$	188.841.545,50	189.479.900,00	198.241.281,40	197.999.672,70
Varição em relação ao quadrimestre anterior	-	0,34%	4,62%	-0,12%
Varição da receita em relação ao exercício de 2016	4,85%			

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17, e processos TCE-RJ n.ºs 216.830-0/17, 229.293-9/17, e 212.753-0/18 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

No exame da Receita Corrente Líquida, a Instrução demonstra a sua composição na tabela de fls. 59/60, reproduzida a seguir:

“A RCL do exercício de 2017, de acordo com os demonstrativos contábeis encaminhados, é de R\$199.871.739,66 , conforme demonstrada na tabela a seguir:

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
(A) Receitas Correntes	213.745.393,12
Receita Tributária	30.391.400,60
Receita de Contribuições	458.462,86
Receita Patrimonial	1.056.678,86
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	174.013.806,37
Outras Receitas Correntes	7.825.044,43



(B) Deduções	13.873.653,46
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	0,00
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	13.873.653,46
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	199.871.739,66
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	197.999.672,70
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	1.872.066,96

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018)

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2017 registra uma RCL divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

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

Tal divergência será considerada **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.

6.2 COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

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

O Corpo Instrutivo demonstra, às fls. 61/62, a observância do limite da Dívida Consolidada Líquida:



“A dívida pública do município apresentada no Demonstrativo da Dívida Consolidada, referente ao 3º quadrimestre do Relatório de Gestão Fiscal do exercício de 2017, pode ser demonstrado da seguinte forma:

Especificação	2016	2017		
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	0,00	1.811.301,10	1.059.812,70	909.892,40
Valor da dívida consolidada líquida	-5.846.715,80	-24.376.218,70	-27.562.300,00	-18.351.371,90
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-3,10%	-12,86%	-13,90%	-9,27%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ nº 206.034-6/17 e processo TCE-RJ nº 212.753-0/18, RGF – 3º quadrimestre de 2017.

Conforme verificado, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2017, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução nº 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – foi respeitado pelo município.”

Ressalto que o Município não contraiu operações de crédito, nem realizou operação por antecipação de receita, bem como não concedeu garantias em operações de crédito no exercício de 2017, conforme é apontado na instrução de fls. 62/63.

6.3 GASTOS COM PESSOAL

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

Nos exercícios de 2016 e 2017, as despesas totais com pessoal do Poder Executivo, conforme verificação efetuada pelo Corpo Instrutivo (fl. 64) nos Relatórios de Gestão Fiscal encaminhados a esta Corte, apresentaram a seguinte evolução percentual:



Descrição	2016				2017					
	1º quad. r.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	50,03 %	45,86 %	69.785.753,20	36,95 %	69.661.700,00	36,76 %	70.138.504,40	35,38 %	76.505.631,30	38,64 %

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17, e processos TCE-RJ n.ºs 216.830-0/17, 229.293-9/17 e 212.753-0/18 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.”

Com base nos percentuais indicados acima, pode-se concluir que os **gastos com pessoal do Poder Executivo** encerraram o exercício de 2017 **dentro do limite** imposto na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Em seguida, a Especializada registrou a análise do comportamento deste limite, nos seguintes termos:

“Adicionalmente, tendo em vista que o limite de gastos com pessoal é apurado em razão da RCL arrecadada no período, apresenta-se a variação das mesmas em relação aos exercícios anteriores.

DESEMPENHO – RCL X DP		
Descrição	RCL	Despesa com pessoal
Variação do exercício de 2016 em relação a 2015	0,76%	-30,46%
Variação do exercício de 2017 em relação a 2016	4,85%	9,63%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17 e quadros anteriores.

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

Assim, será sugerida **recomendação** ao chefe do Poder Executivo.

Acompanho a sugestão do Corpo Instrutivo quanto ao crescimento da despesa com pessoal em percentual superior ao verificado com a Receita



Corrente Líquida – RCL, fazendo constar tal **RECOMENDAÇÃO** em minha conclusão

6.4 APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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

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

A Lei regulamentadora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007, dispõe, em seu artigo 22, que, pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos fundos, serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

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

O Corpo Instrutivo destaca alguns aspectos importantes que devem ser observados quando da apuração do percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, quais sejam (fls. 67/68):



“(....)”

- a) a Lei Federal n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – estabelece em seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- b) as despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;
- c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;
- d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal;
- e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;
- f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei Federal n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com educação não se refiram ao exercício financeiro da presente prestação de contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;
- g) as despesas com aquisição de uniformes e afins custeadas pelo município serão consideradas na base de cálculo da manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de apuração dos limites legais, como decidido pelo Plenário desta Corte de contas nos autos dos processos TCE-RJ n.os 205.035-1/11, 205.057-9/11 e 204.033-6/11.

Ressalte-se que o E. Plenário desta Corte, quando do exame das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, decidiu pela Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada a partir do exame da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a



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

Por se tratar de uma importante mudança na metodologia de apuração do limite de gastos com educação, a ser implementada no exercício de 2020 (referentes às contas da competência de 2019), entende-se pertinente reiterar a referida comunicação, sendo esta objeto de sugestão ao final deste relatório.”

Por seu turno, em sua oitava, o Ministério Público Especial junto ao TCE/RJ se posiciona parcialmente de acordo com a Instrução, cuja conclusão, de fls. 23/27, transcrevo a seguir:

“O d. Corpo Instrutivo apresenta considerações acerca do cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e registra que o entendimento do Plenário deste TCE-RJ foi alterado quando do julgamento das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2016, passando a adotar, apuração do percentual constitucional, a metodologia do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE - do Ministério da Educação.

No presente exercício, ao relatar o processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, oriundo da Comissão de Educação da Augusta Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, a Conselheira Relatora, Dra. Marianna Montebello Willeman, levou ao Plenário do TCE nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Pela proposta, seriam consideradas, para fins de aferição do cumprimento do artigo 212 da CRFB, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como aquelas que cumpriram as três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e **pagamento**.

(...)

A Lei Federal nº 4.320/64 determina que a realização da despesa pública deve percorrer determinados estágios - empenho, liquidação e pagamento - de forma sequencial, segundo a ordem cronológica, respeitando o processo natural de planejamento e equilíbrio governamental. As razões motivadoras das regras legais são reforçadas pelas normas estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e, mais recentemente, pelas Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP).

Por outro lado, o contínuo processo de reinscrição de despesas represadas dos orçamentos anteriores - os denominados restos a pagar - as quais por algum motivo não foram quitadas, afeta o cumprimento dos programas de governo previstos nas leis orçamentárias (LOA, LDO e PPA).

Logo, ao utilizar recursos financeiros do orçamento atual para o pagamento de despesas oriundas de exercícios anteriores, os problemas administrativos, financeiros e sociais

presentes não são atendidos com eficiência, prejudicando a qualidade dos serviços públicos oferecidos à coletividade.

Em síntese: ao comprometimento do presente, soma-se o do futuro.

Por esses motivos, o Ministério Público de Contas entende que a alteração da metodologia de apuração da aplicação em manutenção e desenvolvimento de ensino é medida salutar e que contribuirá para o aprimoramento da aplicação de recursos públicos em MDE.”

Conforme abordado pelo *Parquet*, o Plenário desta Corte decidiu, em sessão de 28/08/18, nos autos do processo TCE-RJ n.º 100.797-7/18, que, a partir das prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem encaminhadas em 2021, para a aferição do cumprimento do art. 212 da CRFB (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício. Desta forma, farei constar, na conclusão do meu voto, **COMUNICAÇÃO** que vise a alertar o gestor quanto à mudança da metodologia para o cálculo do limite mínimo com gastos em educação.

Todavia, considerando que a mudança na metodologia mencionada no parágrafo anterior será objeto de verificação apenas no exercício de 2021 (referentes às contas de 2020), acompanho, também, a sugestão da 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 2ª CAC, pela **COMUNICAÇÃO** ao gestor quanto à metodologia a ser aplicada nas contas do exercício de 2019, no sentido de que, para a aferição do cumprimento do art. 212 da CRFB (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados com disponibilidade de caixa.

Ressalto, por fim, que este Tribunal manifestou-se acerca do tema Educação em consulta formulada, que constituiu o Processo TCE-RJ n.º 200.420-9/18.

Na sessão de 27 de setembro de 2018, o Plenário desta Corte de Contas, acolhendo, na íntegra, os termos constantes do voto do Exmo. Conselheiro Relator Marcelo Verdini Maia, nos autos da referida consulta, a qual indagava a respeito da possibilidade de inclusão no cômputo de gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (25%), das despesas com uniforme escolar, aprovou a seguinte decisão:

“1. Pelo **CONHECIMENTO PARCIAL** da presente Consulta, pelas razões expostas no corpo deste voto relativas ao preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 276/17, para que, no mérito, seja consignado que:

1.1 As despesas com uniforme escolar não configuram se enquadram como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo que não podem ser incluídas no cômputo do limite constitucional mínimo de 25% consignado no art. 212 da Constituição da República. Tal entendimento, contudo, apenas será considerado a partir das contas de governo do Estado e dos municípios jurisdicionados referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas a este Tribunal em 2021.

1.2 O uniforme escolar, ainda que distribuído indistintamente a todos os alunos não pode ser custeado com recursos do FUNDEB. Tal entendimento, contudo, apenas será considerado a partir das contas de governo do Estado e dos municípios jurisdicionados referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas a este Tribunal em 2021.

2. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Consulente, para que seja cientificado do teor das respostas;

3. Pela **DETERMINAÇÃO à Secretaria Geral das Sessões – SSE** para que expeça ofício a todos os Chefes do Poder Executivo dos entes federativos sujeitos à jurisdição desta Corte, dando-lhe ciência desta decisão.

4. Pelo **ARQUIVAMENTO** dos autos.”

De igual modo, aderi ao decidido pelo Plenário nos autos do processo TCE-RJ n.º 200.420-9/18, no sentido de que, para a aferição do cumprimento do art. 212 da CRFB (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), não serão computadas as despesas efetuadas com a aquisição de uniformes escolares, bem como não poderão ser custeadas com recursos do FUNDEB. Dessa forma, farei constar, em minha conclusão, **COMUNICAÇÃO** que vise a alertar



o gestor quanto à mudança da metodologia para o cálculo do limite mínimo com gastos em educação a partir das contas referentes ao exercício de 2020, que serão apresentadas em 2021.

6.4.1 ANÁLISE DO ENQUADRAMENTO DAS DESPESAS – ART. 70 E 71 DA LEI N.º 9.394/96

O Corpo Instrutivo desenvolve a sua análise, dividindo a apuração em tópicos (fls. 69/71), cabendo destacar os seguintes aspectos apontados:

“Observa-se que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis diverge do valor registrado pela contabilidade na função 12 – educação, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	45.142.715,84
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	44.799.705,33
Diferença	343.010,51

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 16/04/2018) e Relatório Analítico Educação, arquivo digital anexado em 23/08/2018.

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

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

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 98,18% do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos próprios e Fundeb registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

Na análise, foram identificadas as seguintes situações:

- a) gastos que não pertencem ao exercício de 2017, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

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



26/01/17	200	Reempenho da Nota de Anulação 715/2016, Empenho 25/2016 de prestação de serviço para o transporte de alunos em dois turnos de segunda a sexta das localidades do Rio dos Meros passando no Córrego dos Micos para a Escola Municipal do Campinho - sendo 4 viage	Robert Henri Zоргdrager	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	17.985,00
26/01/17	206	Reempenho referente à A. N. E. nº 705/16 do processo nº 738/2015-Empenho nº 170/2016. Aquisição de combustível e fluidos para a Prefeitura Municipal de Paraty, exceto Secretaria de Promoção Social, Saúde e Educação (Licitação nº 26/2015-PR). conf. Mem. Nº 67/	Ens. Boa Vista Marina e Transporte LTDA.	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	30.577,49
27/01/17	213	Reempenho da Anulação 729/2016, Empenho 17/2016 referente à prestação de serviços para transporte marítimo de alunos do município de Paraty. Licitação nº 5/2013-PR. conforme Memorando 079/2017 da Secretaria de Educação e Memorando 119/2016 da Secretaria de	M & L Transportes e Fretamentos LTDA-ME	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	26.050,59
12/05/17	1192	Reempenho referente A. N. E. nº 717/16, Empenho nº 538/2016, processo nº 532/2016. Aquisição de gêneros alimentícios para confecção de merenda escolar, eventos escolares e desjejum dos alunos das unidades escolares. (Licitação nº 21/2015-PR). Contrato 054/201	Ademar Cesar Fernaine EPP	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	22.746,74
19/07/17	1633	Reempenho referente A. N. E. nº 522/16, processo nº 1513/2015, Empenho nº 486/16. Construção do Pré Escolar municipal "Pingo de Gente". (Licitação nº 2/2015-CC). conf. Mem. Nº 351/2017 - Sec. de Educação de 29 de junho de 2017 e Mem. Nº 119/2016 - Sec. de Administração	Santa Rosa Construtora e Materiais para Construção	Educação Infantil	ORDINÁRIOS	138.926,27
TOTAL						236.286,09

Fonte: Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

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

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

Acompanho o Corpo Instrutivo, incluindo tais fatos como **RESSALVAS e DETERMINAÇÕES** às Contas.



6.4.2. LIMITE DAS DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Inicialmente, o Corpo Instrutivo, a fls. 74, fez a análise dos valores das receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo município no exercício de 2017, a seguir transcrita, que serve de base de cálculo para a apuração do limite das despesas realizadas na manutenção e desenvolvimento do ensino:

"RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	29.906.344,81
IPTU	7.787.176,38
ITBI	2.901.846,35
ISS	11.212.385,04
IRRF	4.457.097,09
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	307.200,93
Dívida ativa dos impostos	2.730.031,46
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	510.607,56
II - Receita de transferência da União	21.244.972,33
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	20.910.358,92
ITR	172.687,23
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	161.926,18
III - Receita de transferência do Estado	49.855.512,48
IPVA	2.577.364,77
ICMS + ICMS ecológico	46.282.131,91
IPI - Exportação	996.015,80
IV - Outras receitas correntes do município (transferências)	0,00
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
V - Dedução das contas de receitas	83.626,16
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	83.626,16
VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III+IV-V)	100.923.203,46

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018).



As receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$100.923.203,46) não se coadunam com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (R\$101.755.311,40), evidenciando uma diferença de R\$832.107,94.

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

Tal divergência será considerada **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.

A Especializada apresenta o gasto por aluno no Exercício de 2017, realizado pela municipalidade, às fls. 72/73:

“Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2017, o valor gasto por aluno totalizou R\$8.496,36, conforme demonstrado:

GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS		
Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
5.245	44.563.419,24	8.496,36

Fonte: arquivo digital “Número de alunos - INEP”, anexado em 23/08/2018.

Em relação aos demais municípios e com base na despesa com educação realizada em 2016 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de gastos dos 91 municípios fluminenses (exceto a Capital):

DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS EM 2015				
Valor gasto pelo município R\$	Média de gastos dos 91 Municípios R\$	Posição em relação aos gastos dos 91 municípios	Maior gasto efetuado em educação R\$	Menor gasto efetuado em educação R\$
6.664,90	6.772,89	37	13.393,08	3.584,91

Fonte: Ministério da Educação e Cultura e banco de dados da SSR.”

Por meio do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica”, a fls. 75, a Instrução apresenta o seguinte resultado da aplicação de recursos em educação pelo Município:



(A) Total das Despesas com Ensino	18.655.451,33
(B) Valor Repassado ao FUNDEB	13.873.653,46
(C) Total das Despesas Registradas como Gastos em Educação (A+B)	32.529.104,79
(D) Dedução do SIGFIS/BO	236.286,09
(E) Dedução de Resto a Pagar de Exercícios Anteriores	0,00
(F) Total das Despesas Consideradas para fins de Limite Constitucional (C-D-E)	32.292.818,70
(G) Receita Resultante de Impostos	100.923.203,46
PERCENTUAL ALCANÇADO (LIMITE MÍNIMO 25,00% - ART. 212 DA CF/88) (F/Gx100)	32,00%

Diante do quadro, conclui-se que, quanto ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, o Município aplicou 32% (R\$32.292.818,70) na manutenção e desenvolvimento do ensino, **respeitando** o mínimo fixado de 25% das receitas de impostos e transferências.

A Instrução registra, também, à fl. 76:

“Desta forma, constata-se que o município cumpriu o limite estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 173 da Lei Orgânica do Município - LOM, tendo aplicado 32,00% das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

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

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

A informação encaminhada sobre os gastos com educação, indicando como recursos utilizados a fonte ordinários, constará como **RESSALVA** e **DETERMINAÇÃO** em meu Parecer.

6.4.3. ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB



No que tange à análise do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o Corpo Instrutivo assim se manifesta, à fl. 77:

“A Educação básica tem seu resultado monitorado por meio do indicador de desempenho denominado Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, que, além de informar o desempenho médio da Educação nacional, permite a todo ente federado avaliar o desempenho de sua rede escolar.

O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep em 2007 e relaciona, de forma pioneira, informações de rendimento escolar (aprovação) e desempenho (proficiências) em exames padronizados, como a Prova Brasil – para os municípios e o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país.

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

RESULTADOS DO IDEB – 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,7	5,4	105,56%	16º	4,3	5,5	78,18%	64º

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

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

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

Acompanho a Instrução, fazendo constar a **RECOMENDAÇÃO** em minha conclusão.

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



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

6.4.4.1. DOS RECURSOS RECEBIDOS DO FUNDEB

Mediante exame de fls. 78, com base nos Demonstrativos Contábeis, o Corpo Instrutivo destacou que o Município movimentou recursos para o FUNDEB, no exercício de 2017, no montante de R\$18.442.906,90 (R\$18.360.751,88 + R\$82.155,02 de aplicações financeiras), guardando paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme documento de transferências de repasses.

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

Preliminarmente, antes de adentrar na análise da aplicação e dos gastos com recursos do FUNDEB, cabe registrar que não houve determinação para a devolução de recursos ao Fundo na Prestação de Contas do exercício de 2016, processo TCE/RJ nº 206.034-6/17, conforme registra o Corpo Instrutivo, à fl. 78.

6.4.4.2.1. DA APLICAÇÃO MÍNIMA DE 95%

O artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07 estabelece que os recursos do FUNDEB serão utilizados pelo município, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública.

Adicionalmente, o § 2º do dispositivo supracitado da lei permite que até 5% (cinco por cento) desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional.

Desta forma, considero acertado o entendimento da Especializada quanto à avaliação do cumprimento da citada lei federal, no que concerne à aplicação do *superavit* financeiro porventura existente no exercício anterior, bem como a exigência de aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do FUNDEB no exercício de 2017.

Com relação ao resultado financeiro do exercício anterior (2016), o Corpo Instrutivo assim se manifesta, às fls. 82:

“Como mencionado anteriormente, a Lei Federal n.º 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.

A fonte de recurso a ser utilizada, portanto, para a abertura do referido crédito adicional, deve ser o superavit financeiro verificado ao final do exercício anterior, uma vez que sem o recurso financeiro não se poderia efetuar a abertura do crédito.

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 206.034-6/17) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2016 um resultado financeiro nulo, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Dessa forma, não há ajuste a ser realizado na movimentação do Fundeb no exercício de 2017, uma vez que não ocorreu superavit financeiro no exercício de 2016.”

Por meio do Demonstrativo “Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do FUNDEB”, para efeito do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, o Corpo Técnico, às fls. 83, apontou que o Município empenhou efetivamente 100% (R\$18.442.906,90) dos recursos do Fundo, obedecendo ao limite mínimo de 95%, conforme demonstrado a seguir:

“(....)

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			18.360.751,88
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			82.155,02
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			18.442.906,90



(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício	18.442.906,90	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior	0,00	
(F) Despesas não consideradas	0,00	
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(G) <i>Deficit</i> financeiro do Fundeb no exercício	0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G - H)		18.442.906,90
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)		100,00%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018), Quadro C.1 ou Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 05/07/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 04/07/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 23/08/2018) e prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.o 206.034-6/17.

Nota: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$ 110,00), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

Como se observa, o município utilizou, neste exercício, 100,00% dos recursos do Fundeb de 2017, não restando nada a empenhar em observância ao § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente, até 5% destes recursos."

Já com relação ao resultado financeiro para o Exercício de 2018, o Corpo Instrutivo, mediante percuciente exame de fls. 84/85, discorre:

"6.4.5.4.2.4 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2018)

Considerando que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2017, pode não representar exatamente a simples sobra entre receitas recebidas e despesas empenhadas, uma vez que outras movimentações porventura realizadas podem impactá-lo ao final do exercício, como ressarcimento financeiro creditado na conta do Fundeb, cancelamentos de passivos, etc., será demonstrada, a seguir, a análise do resultado financeiro para o exercício de 2018:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2018	
Descrição	Valor - R\$
<i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício de 2016 (Balancete)	0,00
(+) Receita do Fundeb recebida em 2017	18.360.751,88
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2017	82.155,02
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2017	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017	0,00



(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017	0,00
= Total de recursos financeiros em 2017	18.442.906,90
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2017	18.442.906,90
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2017	0,00

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.034-6/17, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018), Quadro C.1 ou Demonstrativos Contábeis (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 04/07/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 05/07/2018) e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 05/07/2018).

O valor do superavit financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior, encontra-se consoante ao valor registrado pelo município no Balancete (arquivo digital "33 - Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 (Modelo 13)", anexado em 05/07/2018)."

6.4.4.2.2. DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

A partir dos dados constantes do demonstrativo de "Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério", a Especializada, às fls. 81, concluiu, quanto ao estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, que o Município obedeceu ao limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo em vista que aplicou 85,62% (R\$15.790.037,38) dos recursos do Fundo com esta finalidade:

"(...)

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	15.790.037,38
(B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	15.790.037,38
(E) Recursos recebidos do Fundeb	18.360.751,88
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	82.155,02
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	18.442.906,90

(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100

85,62%

Fonte: Quadro D.1 ou demonstrativo contábil (arquivo digital " 30 - Demonstrativo das Despesas na Educação com a Fonte "Fundeb" - QUADRO D.1 (Modelo 12)" anexado em 16/04/2018) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018)."

Por fim, registra a Instrução que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fl. 85) concluiu pela aprovação das despesas realizadas com a verba do fundo, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07. Registrou, ainda, que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fls. 85).

6.5. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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

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

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

(...)

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

(...)

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



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

Nesta esteira, o Corpo Instrutivo, considerando as alterações normativas aplicadas às ações e serviços públicos de saúde – ASPS, traz à baila, às fls. 86/87, os esclarecimentos pertinentes ao exame desta função de governo nas contas do presente exercício:

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

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

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

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

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

Destaca-se que a Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo constitucional, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme estabelece a Portaria n.º 403/16, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual assim dispõe:

Para efeito de cálculo dos recursos mínimos a serem aplicados anualmente em ações e serviços públicos de saúde serão consideradas as despesas:

I – empenhadas e pagas no exercício de referência;

II – empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em Restos a Pagar processados no exercício de referência; e

III – empenhadas e não liquidadas inscritas em Restos a Pagar até o limite da



disponibilidade de caixa do exercício de referência.

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

Com relação ao enquadramento das despesas nos artigos 3º e 4º da LC nº 141/12, a Especializada aponta, às fls. 88:

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

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	68.320.464,93
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	67.663.773,73
Diferença	656.691,20

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 16/04/2018) e Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

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

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

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,26% do valor total das despesas com saúde empenhadas com recursos próprios registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

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

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

O fato verificado pela Especializada será considerado como **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.



O Corpo Instrutivo, a fl. 90, apresenta tabela que evidencia as aplicações relacionadas à saúde, que reproduzido a seguir:

“(....)”

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	100.923.203,46
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.732.217,39
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	99.190.986,07
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	40.327.544,08
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	40.327.544,08
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	40,66%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 16/04/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 16/04/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 05/07/2018), cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 05/07/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro (anexados em 23/08/2018).

Nota 1: as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da CF), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 07/07/2017 e 07/12/2017. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde, prevista no artigo 198, § 2º, inciso III da CF, da mesma forma que o IOF-Ouro.

Como resultado, tem-se, conforme evidenciado no quadro anterior, que o montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017, pelo Município de Paraty, foi de 40,66% (R\$40.327.544,08), tendo cumprido, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

O *Parquet* Especializado, mediante interpretação do comando insculpido no artigo 24 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, empreende, a fls. 35, novo cálculo dos gastos com ações e serviços públicos de saúde e, ao final, conclui, igualmente com o Corpo Instrutivo.



“(…)

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	100.923.203,46
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	1.732.217,39
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	99.190.986,07
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	40.704.213,48
(F) Restos a pagar processados , relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	538.457,91
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	364.969,40
(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)	39.800.786,17
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	40,12%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

”

Em que pese a conclusão do Ministério Público Especial se assemelhar a do Corpo Instrutivo, ou seja, asseverando que o Município cumpriu o limite mínimo de 15% dos gastos com saúde, a metodologia utilizada difere daquela apresentada pela Instrução e que vem sendo acompanhada pelo Plenário desta Corte.

Dessa forma, deixo registrado que acompanho a metodologia de cálculo efetuada pela Instrução, inclusive, para manter a coerência com minhas decisões pretéritas.

Prosseguindo, a Especializada, a fls. 91, informa que o Fundo Municipal de Saúde geriu diretamente os recursos destinados às ações e serviços de saúde, cumprindo o previsto no parágrafo único do artigo 2º da LC nº 141/12, bem como reiterou a comunicação decidida pelo Plenário quando da apreciação das contas relativas ao exercício de 2016, quanto à mudança na metodologia de apuração do limite de gastos em saúde, a ser



implementada no próximo exercício (referentes às contas de 2018, encaminhadas em 2019), conforme segue:

“Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$67.663.773,73, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS (arquivos digitais anexados em 16/04/2018), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, cumprindo, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

Cumpra registrar que, quando da análise das prestações de contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu pela comunicação aos jurisdicionados informando que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, este Tribunal não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12. Considerando tratar de uma importante mudança na metodologia de apuração do limite de gastos em saúde, a ser implementada no próximo exercício (referentes as contas de 2018), entende-se pertinente reiterar a referida comunicação, sendo esta objeto de sugestão ao final deste relatório.”

Ressalto, contudo, que, em sessão plenária realizada em 28 de agosto de 2018, o ilustrado Colegiado deste Órgão Constitucional de Controle Externo, acolhendo, na íntegra, os termos constantes do voto da Exma. Conselheira Relatora Marianna M. Willeman, nos autos do Processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, acerca da consulta formulada sobre a revisão da metodologia que vem sendo empregada por esta Corte de Contas para fins de apuração da efetiva aplicação do percentual mínimo da receita em ações e serviços de saúde, aprovou a seguinte decisão extraída dos autos:

I – pelo CONHECIMENTO desta consulta, pelas razões expostas no corpo deste voto relativas ao preenchimento dos pressupostos de admissibilidade previstos na Deliberação TCE-RJ nº 276/17;

II – no mérito, pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Exmo. Sr. Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Doutor Eduardo Gussem, com a seguinte resposta ao quesito formulado nesta consulta:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC



nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

(...).”

Em face do princípio da colegialidade, adiro ao decidido pelo Plenário nos autos do processo TCE-RJ n.º 113.617-4/18, no sentido de que, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo no exercício, fazendo constar, na conclusão do meu voto, **Comunicação** visando a alertar o gestor quanto à mudança da metodologia para o cálculo do limite mínimo com gastos em saúde.

Todavia, considerando que a mudança na metodologia mencionada no parágrafo anterior será objeto de verificação apenas no exercício de 2020 (referentes às contas de 2019), acompanho, também, a sugestão da 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas - 2ª CAC, pela **COMUNICAÇÃO** ao gestor, dando-lhe ciência de que, a partir das contas do exercício de 2018, este Tribunal não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela CRFB.

Em prosseguimento, registro que o Conselho Municipal de Saúde, através do parecer (arquivo digital anexado em 05.07.2018), opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

Registro, ainda, que não foi comprovada a realização de audiências públicas, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da LC nº 141/12, e assim se manifesta a Instrução, à fl. 82:



“O Executivo Municipal não comprovou a realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017, indicando que as mesmas não foram realizadas, consoante declaração efetuada pelo atual Secretário Municipal de Saúde, Sr. Luciano de Oliveira Vidal, no arquivo digital “45 – Atas das Audiências da Saúde” – anexado em 04/07/2018, em descumprimento ao disposto no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

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

A não realização de audiências públicas ensejará **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** às contas apresentadas.

Por fim, o Ministério Público Especial, ao inserir o tópico “5.2.9 *Compromissos dos municípios estabelecidos na CRFB e na legislação do Sistema Único de Saúde*”, às fls. 41/44, propõe Determinação à SGE, para que inclua nos próximos relatórios de contas de governo a avaliação da implementação dos serviços de Atenção Básica da Saúde e sua oferta no âmbito municipal, abordando inclusive sua evolução histórica ao longo dos anos, *in verbis*:

“Na Constituição da República são estabelecidos diversos serviços a serem prestados direta ou indiretamente pelos entes federativos, dentre os quais deve ser destacado o de saúde, que avulta em importância, por se constituir em direito fundamental social corolário imediato do direito à vida digna (art. 5º, caput, c/c art. 6º, caput, CRFB).

Tamanha é sua relevância e essencialidade que o constituinte reserva-lhe Seção específica, a segunda do Capítulo II do Título VIII, e dispõe que as ações e serviços de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada, em forma de sistema único.

(...)

De acordo com a sistemática constitucional, os municípios exercem papel central na realização das ações e serviços públicos de saúde, haja vista serem a esfera de governo mais próxima da população e que possuem maior capacidade de identificar onde, como e quais serviços específicos de saúde urbana devem ser prestados. Diante dos custos envolvidos e da limitação dos recursos municipais, o constituinte estabeleceu a competência dos Estados e da União Federal para fornecerem cooperação técnica e financeira à prestação das ações e serviços de saúde.

Não há nenhuma dúvida de que a prestação do serviço de saúde cabe a todos os entes federativos, mas cada um deve atuar de acordo com o papel que lhe é atribuído pela Constituição e pelas leis.



O Sistema Único de Saúde (SUS) faz parte de um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo e é o único a garantir acesso integral, universal, igualitário e gratuito para toda a população. O Sistema foi criado na Constituição de 1988 e foi regulamentado pelas Leis Federais nos 8.080/90 e 8.142/90.

Os gestores do SUS são: o Ministro da Saúde, em nível nacional; os Secretários de Estado da Saúde, em nível regional; os Secretários Municipais de Saúde, em nível local. Todos devem atuar em parceria para garantir a concretização do direito à saúde para toda população.

Aos municípios é imposto o dever de garantir os serviços de atenção básica à saúde e de prestar serviços em sua localidade, com a parceria dos governos estadual e federal. As prefeituras também criam políticas de saúde e colaboram com a aplicação das políticas nacionais e estaduais, aplicando recursos próprios e repassados pela União e pelo Estado. Os municípios, outrossim, devem organizar e controlar os laboratórios e hemocentros, bem como administrar os serviços de saúde, mesmo aqueles mais complexos.

O Ministério da Saúde dispõe de sistemas que apresentam elementos (informações e indicadores) sobre a execução da política de saúde por cada ente da federação. Em relação ao Município de Paraty, as principais informações sobre as ações e programas de atenção básica são as seguintes:

Assunto: Informações sobre as ações e programas do Departamento de Atenção Básica
Município: Paraty
Estado: RJ

A Política Nacional de Atenção Básica é a principal referência para os parâmetros e informações desta nota técnica.

As informações são atualizadas mensalmente através dos sistemas de informação e obtidas diariamente na base de dados dos programas.

1. Características Demográficas e Socioeconômicas do Município

(...)

A partir dessas informações, verifica-se que o Município de Paraty, no que toca à execução das ações e programas de atenção básica (competência atribuída pelo SUS aos municípios), **apresentou população coberta pelas Equipes de Saúde da Família de 75,78%, enquanto a cobertura por Agentes Comunitários de Saúde atingiu 74,37% da população do município.**

De acordo com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM, elaborado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro - FIRJAN -, disponível no sítio eletrônico <http://www.firjan.com.br>, o qual avaliou os sistemas de saúde dos municípios do Brasil - Edição 2018 - Ano base 2016, o Município de Paraty figura na 25ª posição no ranking do IFDM - Saúde.

(...)

Com base nos sistemas de informações do Ministério da Saúde, observa-se que os municípios que alcançaram as melhores colocações no índice IFDM - Saúde (Piraí, Porto Real e São José de Ubá) atingiram 100% de cobertura de suas populações pelas equipes da

Estratégia de Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde – pilares da Atenção Básica no SUS.

O relatório apresentado pelo d. Corpo Técnico nestas contas de governo não apresenta análise sobre a implementação das políticas de saúde no âmbito do município, nem sobre o cumprimento dos compromissos estabelecidos na CRFB e legislação do Sistema Único de Saúde.

A implementação das políticas e a oferta de serviços de saúde, sua evolução, bem como os compromissos estabelecidos pela CRFB e pela legislação do SUS em relação aos municípios devem ser avaliados no âmbito dos processos de prestação de contas de governo.

Com efeito, o Ministério Público de Contas propõe neste parecer Determinação no sentido de que a SGE inclua nos próximos relatórios de contas de governo as referidas análises, abordando inclusive sua evolução histórica ao longo dos anos.”

Acompanho o proposto pelo *Parquet* de Contas, fazendo constar a **DETERMINAÇÃO** à SGE.

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

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

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

- I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;
- II – 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;
- III – 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

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

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

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

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

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

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

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

Assim, observando os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, com a redação dada pela E.C. 58/09, o total da despesa do Poder Legislativo do município de Paraty, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderia ultrapassar, em 2017, o percentual de 7% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Carta Magna, efetivamente realizado no exercício anterior, considerando os resultados do IBGE, que estimam a população do Município em **40.975 habitantes**, conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e consignados no Anexo IX da Decisão Normativa nº 157/2016 – TCU para o cálculo das quotas do FPM, na forma do inciso VI, artigo 1º c/c o artigo 102 da Lei nº 8.443/92.

A análise deste tópico pelo Corpo Instrutivo consta às fls. 92/93.

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

Os incisos I a III e § 2.º do artigo 29-A da Constituição Federal estabelecem que o repasse à Câmara, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o repasse a menor em relação à



proporção fixada na Lei Orçamentária, constituem crime de responsabilidade do Prefeito do Município.

A apuração do cumprimento do limite percentual de 7% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no dispositivo constitucional, efetivamente realizado no exercício anterior, para o total da despesa do Poder Legislativo do município de Paraty, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, consta das tabelas apresentadas às fls. 94, cujo extrato reproduzo a seguir:

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2016

Em R\$

(A) Receitas Tributárias	35.488.236,50
(B) Transferências	70.132.610,92
(C) Dedução das Contas de Receitas	18.503,19
(D) Total das Receitas Arrecadadas (A + B - C)	105.602.344,23
(E) Percentual Previsto para o Município	7,00%
(F) Total da Receita Apurada (D x E)	7.392.164,10
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) Limite Máximo para Repasse do Executivo ao Legislativo em 2017 (F + G)	7.392.164,10

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse ao Legislativo – Anexo 10 do exercício anterior" anexado em 16/04/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 16/04/2018).

Notas:

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

(...)

R\$

Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)
7.392.164,10	7.302.107,23

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 16/04/2018)."

Portanto, conforme se evidencia no quadro anterior, foi **respeitado** o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, consoante o disposto no artigo 29-A da Constituição Federal, uma vez que, na análise levada a efeito



no balanço financeiro da Câmara Municipal (arquivo digital “23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal”, anexado em 16.04.2018), constata-se que não houve transposição do limite constitucional.

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

A esse respeito, o Corpo Instrutivo assim se manifestou (fl. 95):

“De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 montava em R\$7.302.107,19.

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

R\$	
Orçamento final da Câmara (A)	Repasse recebido (B)
7.302.107,23	7.302.107,23

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “ 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal” anexado em 16/04/2018).

6.7 CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

Com relação a este tópico, a Especializada aponta às fls. 96/97 (instrução datada de 06.09.2018):

“O Conselho de Alimentação Escolar previsto na Lei Federal n.º 11.947/2009 é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino.

Conforme a referida Lei é de competência, entre outras, do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.



Entretanto, verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, o documento que foi encaminhado é um Parecer do Conselho Municipal de Educação, sobre a gestão do Fundo Municipal de Educação no exercício de 2017.

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

Tal fato será motivo de **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.

6.8. DOS ROYALTIES

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

O Corpo Instrutivo, quanto à utilização dos recursos provenientes dos royalties, evidencia a sua análise, com relação às receitas e despesas à conta de tais recursos, por intermédio do quadro a seguir:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			67.988.392,04
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		36.663,04	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		67.951.729,00	
Royalties pela produção (até 5% da produção)	29.726.636,91		
Royalties pelo excedente da produção	38.002.320,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	222.772,09		
II – Transferência do Estado			2.160.013,26



III – Outras compensações financeiras	0,00
IV - Subtotal	70.148.405,30
V – Aplicações financeiras	64.123,73
VI – Total das receitas (IV + V)	70.212.529,03

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado 16/04/2018).

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018) e na declaração (arquivo digital "49 - Receitas de Royalties da Lei Federal n.º 12.858/13" anexado em 05/07/2018), não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos royalties previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

Observa-se que no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 o município não contabilizou receita proveniente de Participação Especial."

Na verificação da regular aplicação dos recursos oriundos das receitas dos royalties, às fls. 100/101, a Especializada assim se manifesta:

"A seguir demonstra-se o quadro de despesas custeadas com recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto, gás natural e recursos hídricos:

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		63.071.452,75
Pessoal e encargos	5.099.585,56	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	57.971.867,19	
II - Despesas de capital		6.773.706,83
Investimentos	6.591.628,14	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização da dívida	182.078,69	
III - Total das despesas (I + II)		69.845.159,58

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)", anexado em 07/08/2018).

(...)

Conforme se verifica no quadro anterior, ocorreram pagamentos de despesas com pessoal no valor de R\$5.099.585,56, bem como de dívidas no montante de R\$182.078,69.



No entanto, constata-se que as despesas de pessoal, conforme discriminado no arquivo digital “Doc. TCE/RJ 21.052-3/18 – Outros documentos (PDF) #1000392”, referem-se a pagamentos junto ao FGTS e INSS, não havendo, portanto, impedimento para o pagamento dessas despesas, conforme decidido por esta Corte de Contas, por meio do voto prolatado no processo TCE-RJ n.º 250.364-8/04.

Verifica-se ainda que as despesas com amortizações, conforme discriminado no arquivo digital “Doc. TCE/RJ 21.052-3/18 – Outros documentos (PDF) #1000392”, referem-se ao pagamento de dívida junto a União, relativa ao PASEP, não havendo, da mesma forma, impedimento para tais dispêndios, conforme disposto na Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Conforme consignado no documento constante no arquivo digital “51 - Repasse de Royalties para Capitalização do RPPS”, anexado em 05/07/2018, constata-se que não ocorreram transferências financeiras dos royalties para o regime próprio de previdência social.

(...)

O município possui um elevado grau de dependência dos recursos dos royalties, o que requer um planejamento em busca de outras fontes de financiamento das despesas públicas, em face da natureza finita dessa fonte de recurso.

Nesse sentido, considera-se relevante efetuar 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, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.”

Conforme a promoção do Corpo Instrutivo, a advertência formulada quanto à alocação prioritária dos recursos dos *royalties* do petróleo, em programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, consistirá em **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal na conclusão do meu Voto.

7. DA TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

Por se tratar de um tema de grande importância trazida pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial em seu artigo 48, e, com o advento da Lei da Transparência (LC n.º 131/2009), que determinou, entre outras, a disponibilização, em tempo real, de informações sobre a execução orçamentária e financeira referentes à receita e à despesa da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e, ainda, da Lei de Acesso à Informação (LF n.º 12.527/2011), o Corpo Instrutivo, em sua instrução, às fls. 103/107, relata as ações realizadas pelo Município de Paraty, concluindo pelo não cumprimento integral das obrigações legais, e, sugerindo que este fato seja objeto de **Ressalva e Determinação** na conclusão das presentes contas.

Por me encontrar de acordo com o posicionamento do Corpo Instrutivo, tal fato consistirá como **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** na conclusão do meu Voto.

8. CONTROLE INTERNO

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

O Corpo Instrutivo, em sua análise quanto a este tópico, às fls. 111/113, discorre sobre a importância, as competências, a finalidade e os deveres dos Sistemas de Controle Interno, e sugere, ao fim, a comunicação do responsável pelo setor, para que o mesmo tome ciência do exame realizado, adotando as providências que se fizerem necessárias, a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório de auditoria do próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

Ratifico a sugestão da especializada, fazendo constar tal **COMUNICAÇÃO** em meu Voto.

Com relação ao Certificado de Auditoria expedido pelo órgão central de controle interno do Município de Paraty sobre as contas em tela, a Especializada traçou o seguinte relato (fls. 114/115):



“O Certificado de Auditoria, arquivo digital “62. Relatório do Controle Interno” anexado em 05/07/2018 emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade com Ressalvas das Contas do Chefe de Governo do município de PARATY. Em que pese o Certificado conter parecer conclusivo, não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

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

Farei constar tal fato como **RESSALVA e DETERMINAÇÃO** em minha conclusão.

Destaco, ainda, que o órgão central de controle interno do Município de Paraty apresentou o relatório com as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das contas referentes ao exercício anterior, tendo a Especializada se manifestado nos seguintes termos:

“De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 17 Determinações: 17 foram consideradas cumpridas (100,00% do total). Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	17	100%
Cumprida parcialmente	0	0%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
Total	17	100%

Fonte: análise efetuada no presente tópico”

9 **CONCLUSÃO**

A Prestação de Contas apresentada corresponde aos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstrativo das Variações

Patrimoniais, que tratam da situação do Patrimônio do Município e do aspecto dinâmico das referidas contas.

CONSIDERANDO, com fulcro no artigo 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ser da competência desta Corte emitir Parecer Prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara Municipal;

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

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

CONSIDERANDO que, no exercício de 2017, o Município aplicou o equivalente a 32 % das receitas de impostos e transferências de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, atendendo assim ao disposto no artigo 212 da CRFB;

CONSIDERANDO que o Município aplicou o correspondente a 85,62% da receita do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério, sendo, portanto, superior aos 60% estabelecidos no artigo 22 da Lei Federal nº 11.494/07;

CONSIDERANDO que o Município aplicou o equivalente a 100% dos recursos do FUNDEB de 2017, sendo, portanto, superior aos 95% estabelecidos no artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/07;



CONSIDERANDO que, nas ações e serviços públicos de saúde, o Município aplicou o equivalente a 40,66% dos recursos oriundos da arrecadação dos impostos, sendo, portanto, superior aos 15% estabelecidos no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12;

CONSIDERANDO que foi observado o limite máximo de 7% da receita arrecadada no exercício anterior, para o repasse de recursos ao Poder Legislativo, conforme estabelecido no artigo 29-A da CRFB;

CONSIDERANDO que as contas de governo, constituídas dos respectivos balanços e das demonstrações contábeis, foram elaboradas com observância das disposições legais, exceto pelas ressalvas apontadas;

CONSIDERANDO o minucioso e detalhado trabalho do Corpo Instrutivo que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Favorável a aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Paraty;

CONSIDERANDO o parecer exarado pelo ilustre Procurador-Geral do Ministério Público Especial, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira;

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

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

VOTO:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Paraty, Sr. Carlos José Gama Miranda, referentes ao Exercício de 2017, com as **RESSALVAS** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES:

RESSALVA Nº 1

O valor do orçamento final apurado (R\$235.523.879,59), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$235.887.151,50) e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (R\$235.537.879,59).

DETERMINAÇÃO N.º 1

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

RESSALVA N.º 2

A receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$203.978.218,93) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$202.012.866,30).

DETERMINAÇÃO N.º 2

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

RESSALVA N.º 3

A despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$211.378.467,13) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$211.728.108,60).

DETERMINAÇÃO N.º 3

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

RESSALVA N.º 4

O município inscreveu o montante de R\$3.700.530,41 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto



no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

DETERMINAÇÃO N.º 4

Observar o disposto no § 1º, do artigo 1º, combinado com o inciso III, itens 3 e 4 do artigo 55 da Lei Complementar Federal nº 101/00, de forma que não seja realizada a inscrição de Restos a Pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira.

RESSALVA N.º 5

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

DETERMINAÇÃO N.º 5

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

RESSALVA N.º 6

O Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais dos 3 quadrimestres nos meses de junho, agosto e dezembro, portanto, fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro, maio e setembro.

DETERMINAÇÃO N.º 6

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

RESSALVA N.º 7

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um *deficit* da ordem de R\$3.009.960,39, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

DETERMINAÇÃO N.º 7

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

RESSALVA N.º 8

Divergência de R\$2.353.091,27 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$165.040.198,77) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$162.687.107,50).

DETERMINAÇÃO N.º 8

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 840/16.

RESSALVA N.º 9

O Município realizou parcialmente o recolhimento da contribuição patronal devida, referente aos servidores vinculados ao RGPS, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, bem como à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, conforme restrição contida no artigo 22, inciso III da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal de 1988.

DETERMINAÇÃO N.º 9

Providenciar o recolhimento tempestivo da contribuição patronal dos servidores vinculados ao RGPS com o objetivo de evitar o pagamento de multa e juros moratórios bem como evitar restrições quanto ao recebimento de recursos de transferências voluntárias por conta do apontamento do Município no Cadastro Único de Convênios da União- CAUC e o bloqueio de repasses do FPM, conforme previstos no artigo 22, inciso III da Portaria Interministerial nº 424/16 e no artigo 160, parágrafo único, inciso I da Constituição Federal de 1988, respectivamente.

RESSALVA N.º 10

A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$199.872.032,33) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$197.999.672,70).

DETERMINAÇÃO N.º 10

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

RESSALVA N.º 11

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

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	45.142.715,84
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	44.799.705,33
Diferença	343.010,51

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 16/04/2018) e Relatório Analítico Educação, arquivo digital anexado em 23/08/2018.

DETERMINAÇÃO N.º 11

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 281/17.

RESSALVA N.º 12

As despesas a seguir, classificadas na função 12 – Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2017, em desacordo com artigo 212 da

Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00:

Data do empenh	N.º do empenh	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
26/01/17	200	Reempenho da Nota de Anulação 715/2016, Empenho 25/2016 de prestação de serviço para o transporte de alunos em dois turnos de segunda a sexta das localidades do Rio dos Meros passando no Córrego dos Micos para a Escola Municipal do	Robert Henri Zоргdrager	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	17.985,00
26/01/17	206	Reempenho referente à A. N. E. nº 705/16 do processo nº 738/2015-Empenho nº 170/2016. Aquisição de combustível e fluidos para a Prefeitura Municipal de Paraty, exceto Secretaria de Promoção Social, Saúde e Educação (Licitação nº 26/2015-PR).	Ens. Boa Vista Marina e Transporte LTDA.	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	30.577,49
27/01/17	213	Reempenho da Anulação 729/2016, Empenho 17/2016 referente à prestação de serviços para transporte marítimo de alunos do município de Paraty. Licitação nº 5/2013-PR. conforme Memorando 079/2017 da Secretaria de Educação e Memorando 119/2016 da	M & L Transportes e Fretamentos LTDA-ME	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	26.050,59
12/05/17	1192	Reempenho referente A. N. E. nº 717/16, Empenho nº 538/2016, processo nº 532/2016. Aquisição de gêneros alimentícios para confecção de merenda escolar, eventos escolares e desjejum dos alunos das unidades escolares. (Licitação nº	Ademar Cesar Fernaine EPP	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	22.746,74
19/07/17	1633	Reempenho referente A. N. E. nº 522/16, processo nº 1513/2015, Empenho nº 486/16. Construção do Pré Escolar municipal "Pingo de Gente". (Licitação nº 2/2015-CC). conf. Mem. Nº 351/2017 – Sec. de Educação de 29 de junho de 2017 e Mem. Nº	Santa Rosa Construtora e Materiais para Construção	Educação Infantil	ORDINÁRIOS	138.926,27
TOTAL						236.286,09

Fonte: Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

DETERMINAÇÃO N.º 12

Observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 – Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA N.º 13

Divergência de R\$832.107,94 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$100.923.203,46) e as receitas consignadas no Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (R\$101.755.311,40).

DETERMINAÇÃO N.º 13

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

RESSALVA N.º 14

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

DETERMINAÇÃO N.º 14

Para que sejam utilizados, nos gastos com educação, para fins de limite constitucional, apenas fonte de recursos de impostos e transferências de impostos, de modo a atender plenamente ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal.

RESSALVA N.º 15

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



Descrição	Valor –R\$
Sigfis	68.320.464,93
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	67.663.773,73
Diferença	656.691,20

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 16/04/2018) e Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 23/08/2018).

DETERMINAÇÃO N.º 15

Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 281/17.

RESSALVA N.º 16

Quanto à não comprovação da realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017, indicando que as mesmas não foram realizadas, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

DETERMINAÇÃO N.º 16

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

RESSALVA N.º 17



Não foi encaminhado o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

DETERMINAÇÃO N.º 17

Observar o envio do parecer do Conselho de Alimentação Escolar, atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

RESSALVA N.º 18

O município não cumpriu integralmente às obrigatoriedades estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública.

DETERMINAÇÃO N.º 18

Implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências, estabelecidas na Lei Complementar Federal nº 131/09, Lei Complementar Federal nº 101/00, Lei Federal nº 12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência.

RESSALVA N.º 19

O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à Regularidade das Contas com Ressalvas, não especificou as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.



DETERMINAÇÃO N.º 19

Providenciar para que quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas, especificar as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

RESSALVA N.º 20

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

DETERMINAÇÃO N.º 20

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

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N.º 01

Para que o município atente para a necessidade do controle das despesas com pessoal, uma vez que, embora não tenha atingido o limite prudencial previsto no parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, foi constatado um aumento dos gastos com pessoal superior, no período apurado, ao aumento da receita corrente líquida – RCL, situação

que indica, caso mantida a tendência atual, risco das despesas superarem os limites prudencial e máximo previstos na legislação.

RECOMENDAÇÃO N.º 02

Para que o município atente 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.

RECOMENDAÇÃO N.º 03

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

II – **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Paraty, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este

Tribunal, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas, além de apresentar a análise do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este tribunal nas contas de Governo;

III – **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. Carlos José Gama Miranda, atual Prefeito do Município de Paraty, para que seja alertado:

III.1. quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;

III.2. quanto ao déficit financeiro de R\$3.009.960,39 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano do seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de sus contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

III.3. quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade dos repasses mensais ao órgão previdenciário, assim como o descumprimento dos parcelamentos firmados até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário;

III.4. quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2019, encaminhadas em 2020, a inexistência de avaliação atuarial da Previdência Municipal e/ou a inexistência de estratégia



para a manutenção da situação previdenciária ou da correção de *déficit* poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário;

III.5. quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

III.6. quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino:

a) somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;

b) as despesas efetuadas com uniforme escolar **não** serão computadas como gastos em manutenção e desenvolvimento do ensino; e



c) as despesas efetuadas com uniforme escolar não poderão ser custeadas com recursos do FUNDEB.

III.7. quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;

III.8. quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo no exercício;

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

IV.1 considere, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das Auditorias Governamentais realizadas no município, que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas;

IV.2 considere a pertinência de realizar auditoria governamental, no âmbito do Plano Anual de Auditoria Governamental – PAAG para o exercício de 2019, com vistas a avaliação da implementação dos serviços de Atenção Básica e sua oferta no âmbito municipal, com a respectiva evolução temporal,



bem como os compromissos estabelecidos pela CRFB e pela legislação do SUS em relação aos municípios.

GA-2,

de

de 2019.

ANDREA SIQUEIRA MARTINS
CONSELHEIRA SUBSTITUTA