

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
--

**PROCESSO TCE N°:** 214.331-2/18  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO  
**EXERCÍCIO:** 2017  
**PREFEITO:** SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA

**PARECER PRÉVIO**

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, reunido nesta data, em sessão ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o Projeto de Parecer Prévio da Conselheira-Relatora, aprovando-os, e

**CONSIDERANDO** que as contas do chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí, relativas ao exercício de 2017, foram apresentadas a esta Corte;

**CONSIDERANDO**, com base nos artigos 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e 115, inciso III, do Regimento Interno, ser de competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da Câmara;

**CONSIDERANDO** que as contas anuais estão constituídas pelas demonstrações contábeis, extracontábeis e por outras peças técnicas;

**CONSIDERANDO** que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2.238, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da LC n° 101/2000;

**CONSIDERANDO** que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram analisadas por esta Corte as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2017;

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

**CONSIDERANDO** a observância das disposições das Resoluções n°s 40/01 e 43/01 do Senado Federal;

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo efetuou gastos com pessoal em percentual superior ao máximo estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n° 101/2000, que é de 54%;

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

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

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

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

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

**CONSIDERANDO** a observância das disposições da LF nº 7.990/89 e posteriores alterações;

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

**CONSIDERANDO**, sobretudo, que cabe ao jurisdicionado comprovar a regular gestão dos recursos públicos, por meio da prestação de contas;

**CONSIDERANDO** a análise técnica constante da informação do corpo instrutivo;

**CONSIDERANDO** o parecer do Ministério Público junto a este Tribunal;

**CONSIDERANDO** o voto da Conselheira-Relatora,

**RESOLVE:**

emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí, exercício de **2017**, de

responsabilidade do Prefeito, Senhor Sadinoel Oliveira Gomes Souza, com as **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e COMUNICAÇÕES** apontadas no voto da Conselheira-Relatora.

Conselheira Marianna Montebello Willeman  
**CONSELHEIRA DO TCE-RJ (PRESIDENTE)**

Conselheira Marianna Montebello Willeman  
**RELATORA**

Fui presente

**REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

ATA N°:

DATA DA SESSÃO:

<p>TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO GABINETE DA CONSELHEIRA MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN</p>
---

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 214.331-2/18  
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO  
EXERCÍCIO: 2017  
PREFEITO: SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017.  
VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DE  
IRREGULARIDADES: (i) CANCELAMENTO DE RESTOS A  
PAGAR PROCESSADOS; (ii) NÃO OBSERVÂNCIA, NA GESTÃO  
PREVIDENCIÁRIA, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA  
LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA; (iii) DESCUMPRIMENTO DO  
LIMITE PARA AS DESPESAS DE PESSOAL; (iv) SAÍDA DE  
RECURSOS DA CONTA DO FUNDEB SEM A DEVIDA  
COMPROVAÇÃO; (v) NÃO ATINGIMENTO DO PERCENTUAL  
MÍNIMO COM GASTOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE  
SÁUDE. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER  
PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE  
DEFESA. ELISÃO DAS IRREGULARIDADES. PARECER PRÉVIO  
FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO  
PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. RESSALVAS.  
DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE  
INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO

PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. DETERMINAÇÃO À  
SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Itaboraí, referente ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Senhor **SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA** - Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 20/04/2018, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, consoante o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 217.220-8/18), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob os nºs 14.332-0/18 e 16.625-9/18.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 3ª Coordenadoria de Auditoria Contas - 3ª CAC, realizou análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 27/09/2018. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Itaboraí, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades e determinações elencadas no citado relatório instrutivo.

Irregularidades:

- 1) ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$ 18.768.541,11, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64;
- 2) o município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao RPPS, concorrendo para o não

atingimento do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime, em desacordo com os preceitos estabelecidos no artigo 1º, inciso II, da Lei Federal n.º 9.717/98;

- 3) o município não realizou a transferência das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao RGPS, contrariando o previsto nas alíneas “a” e “b” do inciso I do artigo 30 da Lei Federal n.º 8.212/91;
- 4) o Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2016, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, encerrando o exercício de 2017 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da citada lei;
- 5) o superávit financeiro do exercício de 2017 apurado na prestação de contas em tela (R\$ 3.510.731,62) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do FUNDEB (R\$ 2.832.967,50), revelando a saída de recursos da conta do fundo, no montante de R\$ 677.764,12, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

A instrução especializada sugere, também, duas recomendações ao município (fls. 136/137 da informação datada de 27/09/2018) e duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta – fls. 137/140).

Por derradeiro, foi sugerida pela 3ª CAC duas expedições de ofício: (i) ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida por esta Corte no processo e (ii) à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do Município de Itaboraí, do limite máximo de despesas com pessoal.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR e a Secretária-Geral de Controle Externo – SGE, após reexame, concordam com a proposição manifestada pela instância técnica.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Itaboraí, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução (parecer datado de 29/10/2018).

Em primeiro lugar, deve ser destacado que o Órgão Ministerial se posicionou no mesmo sentido do corpo técnico quanto às irregularidades relativas ao cancelamento de restos a pagar processados (irregularidade 1 da instrução), descumprimento do limite de despesas com pessoal (irregularidade 4 da instrução) e discrepância no superávit do FUNDEB (irregularidade 5 da instrução).

Entretanto, o *Parquet* entendeu que a segunda e a terceira irregularidades apontadas pelo corpo técnico (não realização das transferências das contribuições previdenciárias retidas dos servidores ao RPPS e ao RGPS, respectivamente) deveriam figurar como subitens de uma irregularidade de caráter mais geral: a inobservância, na gestão previdenciária municipal, das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes.

Além disso, o *Parquet* Especial propôs outros subitens dessa irregularidade mais geral referente à gestão previdenciária, os quais foram tratados pelo corpo técnico como impropriedades às contas, e não como irregularidades:

- (i) o recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS;
- (ii) o recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS;
- (iii) a ausência de equilíbrio financeiro do RPPS e,
- (iv) a ausência do certificado de regularidade para o regime previdenciário (CRP) entre 01/01/2017 e 19/12/2017.

Na conclusão de seu parecer, o Órgão Ministerial entendeu ter havido mais uma irregularidade nas contas de governo do Município de Itaboraí, referentes ao exercício de

2017, qual seja, o não cumprimento do limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, consoante prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, em combinação com o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, ao destinar para este fim, por meio do Fundo Municipal de Saúde, o percentual de 5,97%.

O Ministério Público de Contas também apontou uma impropriedade quanto à deficiência do sistema de tributação municipal, que não estava contida no conjunto daquelas sugeridas pelo corpo instrutivo (fl.73 do parecer datado de 29/10/2018), bem como propôs, ainda em parcial divergência com as instâncias instrutivas, que na comunicação endereçada ao atual Prefeito Municipal de Itaboraí, fossem acrescentados outros itens de alerta ao responsável, em acréscimo aos sugeridos pela instrução (fls. 74/76). Em desfecho, o Ministério Público de Contas propôs uma determinação à SGE, que não havia sido sugerida pelo corpo técnico.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 31/10/2018, foi aberto prazo para vista dos autos e **apresentação de razões de defesa por parte do responsável**. Em 22/11/2018, foram protocolizadas no Tribunal razões de defesa, as quais foram cadastradas sob o nº 35.710-7/18.

Após o reexame do processo, consubstanciado na informação da 3ª CAC, datada de 29/11/2018, e no Parecer Ministerial de 11/12/2018, verificou-se que o responsável apresentou razões de defesa apenas para as impropriedades de nºs 9, 11, 12, 13 e 14, listadas no relatório instrutivo datado de 29/10/2018. Desse conjunto de impropriedades, o corpo instrutivo considerou elididas as de nºs 11, 12 e 13. O *Parquet* de Contas, entretanto, só afastou a impropriedade de nº 12 e considerou as demais como subitens da irregularidade referente à inobservância, na gestão previdenciária municipal, da legislação que rege a matéria.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo manifesta-se pela emissão de parecer prévio favorável, enquanto o Órgão Ministerial opina pela emissão de parecer contrário, por entender que as irregularidades relativas à gestão previdenciária e à não aplicação do percentual mínimo de 15% em ASPS restaram não elididas.

## É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange, de forma detalhada, os principais aspectos da gestão do Município de Itaboraí, referente ao exercício de 2017, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises efetuadas pelo corpo instrutivo e pelo Ministério Público Especial, efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

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

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

---

### BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

---

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) - Instituições Superiores de Controle - ISCs<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Essa denominação inspira-se na nomenclatura utilizada pela literatura estrangeira que se dedica ao estudo das instituições externas de auditoria pública e baseia-se nos termos adotados pela INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*, organização internacional criada em 1953, que reúne as Entidades

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988<sup>2</sup>, o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos, bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas<sup>3</sup>. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos<sup>4</sup>.

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei Complementar estadual nº 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado**<sup>5</sup> e **dos Prefeitos dos municípios**<sup>6</sup> submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas abrange, portanto, as denominadas **contas de governo**, ou seja, aquelas contas prestadas anualmente pela chefia do Poder Executivo. Elas não se confundem com as denominadas **contas de ordenadores de despesas ou contas de**

---

Fiscalizadoras Superiores de 191 países membros e que goza de *status* especial junto ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.intosai.org/fr/actualites.html>>. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

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

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

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

<sup>5</sup> Art. 36, LC 63/90.

<sup>6</sup> Art. 127 da LC 63/90 em combinação com art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação nº 167/92.

**gestão**, prestadas no âmbito da administração direta ou indireta, as quais abrangem a **verificação de atos específicos de gestão**, atos de ordenamento das despesas públicas e sua legalidade<sup>7</sup>.

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

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

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

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

O parecer prévio do Tribunal de Contas, observando tais aspectos, analisa o cumprimento – ou não – de dispositivos constitucionais e legais, como gastos mínimos e máximos e atendimento de metas pré-definidas, sempre a partir da contabilidade, fonte

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

primeira e essencial de informação de toda e qualquer administração, quer pública, quer privada. Subsidiariamente, dados obtidos em outras frentes de atuação desta Corte podem e devem ser utilizados. Essas aferições, além de quantitativas, precisam informar acerca da “qualidade do gasto público”, verificando a adequação das despesas escrituradas com o real objeto do gasto limitado.

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

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

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **julgamento das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa<sup>8</sup>.

Em conclusão, enquanto a análise por este TCE a respeito das **contas de governo** realiza-se em um plano global, à luz da adequação financeira ao orçamento, sopesando-se os

---

<sup>8</sup> Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU nº 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojsp/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

programas de governo e cumprimento dos dispositivos legais e constitucionais pertinentes aos gastos obrigatórios, para a emissão de parecer prévio; a análise das **contas de gestão** abrange, pormenorizadamente, ato a ato, oportunidade em que o Tribunal de Contas julgará, ele próprio, a prestação do ordenador de despesas, sem que esteja vinculado ao parecer prévio e geral das contas de governo, dada sua abrangência e escopo de análise.

---

## **1 - GESTÃO PÚBLICA**

---

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

### **1.1 - Gestão Orçamentária**

O orçamento do Município de Itaboraí - LOA para o exercício de 2017 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais, nº 2.640, de 27 de dezembro de 2016, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 870.845.543,83.

#### **1.1.1- Retificações orçamentárias**

As alterações orçamentárias realizadas em 2017 podem ser resumidas da seguinte forma:

<b>CRÉDITOS SUPLEMENTARES</b>
-------------------------------

### **LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA**

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	106.600.283,95
		Excesso - Outros	477.720,50
		Superavit	16.294.973,01
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>123.372.977,46</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)</b>			<b>123.372.977,46</b>
(D) Limite autorizado na LOA (50% do total da despesa fixada)			435.422.771,92
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA - Quadro A.1", anexado em 20/04/2018.

À fl. 13 da informação datada de 27/09/2018, o corpo técnico informa que foram abertos créditos adicionais especiais no valor de R\$ 2.057.478,80, com base em autorizações estabelecidas em leis específicas, tendo sido respeitados os limites nelas fixados.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (fl. 18):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	420.738.324,88
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>420.738.324,88</b>
IV - Despesas empenhadas	443.233.836,83
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>443.233.836,83</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>-22.495.511,95</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n°. 206.010-0/17 ; 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 05/07/2018) e Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64 e Balanço financeiro do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

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

Assim, não tendo sido atingido o equilíbrio orçamentário, a instrução considerou que as alterações orçamentárias necessitam ser analisadas segundo a fonte de recurso que as custeou, conforme apresentado a seguir (fls. 17/21):

#### 4.5.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO

(...) 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\$18.102.451,83, cuja fonte de recurso indicada para abertura foi o superavit financeiro do exercício anterior, discriminados na relação de créditos adicionais com a fonte superávit financeiro (quadro A4):

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: FUNDEB, SUS, Royalties, etc)	SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo digital
050/17	354.852,31	FMAS	814.852,31	38
071/17	14.700.000,00	ITAPREVI	52.000.604,27	134
084/17	1.240.120,70	SUS - Atenção Básica	1.240.120,70	215
016/17	1.807.478,82	FUNDEB	2.853.224,07	02
<b>TOTAL</b>	<b>18.102.451,83</b>	-	<b>56.908.801,35</b>	-

Fonte: arquivo digital "14. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Superávit Financeiro' - QUADRO A.4 e Balancete Comprobatório Quadro B" anexado em 20/04/2018.

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 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

##### 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 consta no arquivo digital "16. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Convênio' - Quadro A.6" anexado em 20/04/2018, a abertura de créditos pela fonte convênios totalizou R\$250.000,00.

##### 4.5.2.2 EXCESSO - OUTROS

(...)

Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$477.720,50, sendo indicado como fonte de recursos o excesso de arrecadação:

DECRETO Nº	VALOR R\$	FONTE UTILIZADA (Ex: FUNDEB, SUS, Royalties, etc)
085/18	477.720,50	PNAE
TOTAL	477.720,50	

Fonte: arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação"-Quadro A.5" anexado em 20/04/2018.

Convém destacar a manifestação do corpo técnico acerca da abertura de créditos adicionais com base nessa fonte "Excesso de Arrecadação - Outros" (fls. 20/21):

Quanto ao decreto anterior, o mesmo apresenta incongruências, pelas razões que se seguem:

- 1) Trata-se de Decreto aberto no exercício de 2018, portanto não poderia integrar as alterações do orçamento de 2017, a não ser que fosse oriundo de retificação;
- 2) Usa como fonte o excesso de arrecadação da fonte Merenda Escolar - PNAE, excesso este efetivamente realizado no exercício de 2017, ou seja em 31/12/2017, razão pela qual não faria sentido registrá-lo em 2018, já que a fonte excesso de arrecadação leva em conta a tendência do exercício;
- 3) Não há na legislação pátria autorização para abertura de créditos na fonte Excesso de Arrecadação oriundo do resultado do exercício anterior. Cabe ao Superávit Financeiro, que despreza os passivos na fonte, para ser fonte de abertura de crédito no exercício seguinte.
- 4) Em outra direção, conforme documentos constantes do arquivo anexado "15 - Relação de Créditos Adicionais com a fonte "Excesso de Arrecadação" Quadro A.5 (modelo 7)" de 20/04/2018, resta fundamentado os recursos para a abertura de crédito.

Destarte, há indicativo que houve um engano na hora de conduzir a publicação do referido decreto. Como o valor representa 0,05% do orçamento final, comprovado a existência de recursos, parece factível tratá-lo como impropriedade e não como uma mácula insanável.

A ocorrência de falhas no Decreto nº 085/18 será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

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

1) quanto à autorização legislativa, verifica-se o atendimento do preceito constitucional;

2) quanto às fontes de recursos, verifica-se o atendimento do preceito constitucional.

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	870.845.543,83
(B) Alterações:	125.430.456,28
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	123.372.977,46
Créditos especiais	2.057.478,82
(C) Anulações de dotações	106.600.283,95
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>889.675.716,16</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	889.675.716,16
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>	<b>0,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2017	889.675.716,10
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>0,06</b>

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018) e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, processo TCE-RJ n.º 203.734-9/18.

### 1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

A seguir, apresentam-se os resultados obtidos pelo município em 2017:

#### a) Resultado orçamentário

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	473.968.581,63	53.230.256,75	420.738.324,88
Despesas Realizadas	497.033.455,51	53.799.618,68	443.233.836,83
<b>Deficit Orçamentário</b>	<b>-23.064.873,88</b>	<b>-569.361,93</b>	<b>-22.495.511,95</b>

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 05/07/2018) e Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

**b) Resultado da arrecadação**

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	870.805.043,83	845.804.543,83	456.600.026,27	-414.205.017,56	-47,57%
Receitas de capital	40.500,00	40.500,00	21.638,96	-18.861,04	-46,57%
Receita intraorçamentária	0,00	25.000.500,00	17.346.916,40	17.346.916,40	-
<b>Total</b>	<b>870.845.543,83</b>	<b>870.845.543,83</b>	<b>473.968.581,63</b>	<b>-396.876.962,20</b>	<b>-45,57%</b>

Fonte: Previsão inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018).

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

Convém destacar a seguinte manifestação do corpo técnico acerca da expressiva insuficiência de arrecadação indicada no quadro anterior (fls. 23/25):

O município arrecadou somente 54,43% das receitas inicialmente previstas na Lei Orçamentária, conforme quadro a seguir:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017			
Natureza	Previsão Inicial R\$	Arrecadação R\$	Variação %
Receita Total	870.845.543,83	473.968.581,63	54,43%

Fonte: Previsão inicial: LOA (arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018) e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018).

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

Em simples análise histórica do desempenho da arrecadação do município nos últimos três exercícios, observa-se que a receita arrecadada nesse período já sinalizava a improbabilidade do alcance da receita prevista na LOA para o exercício de 2017, conforme demonstrado:

RECEITAS ARRECADADAS				
Descrição	2013	2014	2015	2016
Valor - R\$	821.280.113,78	822.294.049,73	681.679.055,27	493.900.191,35
Variação em relação ao exercício	-	0,12%	-17,10%	-27,55%

anterior

Fonte: prestações de contas de governo, processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17.

Nota: Receitas arrecadadas em 2013, 2014, 2015 e 2016 atualizadas pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, respectivamente, 1,2639671645, 1,1996525651, 1,122208433e 1,0184266569.

Como se observa, o crescimento da receita efetivamente arrecadada variou entre 0,12%, -17,10% e -27,55% enquanto o crescimento projetado na Lei Orçamentária estimou um aumento de receita na ordem de 76,32% conforme se verifica no quadro a seguir:

ORÇAMENTO		
Receita prevista na LOA para 2017 R\$ (A)	Receita arrecadada em 2016 <sup>(1)</sup> R\$ (B)	Crescimento estimado em relação à receita do exercício anterior (A/B)
870.845.543,83	493.900.191,35	76,32%

Fonte: LOA (arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018) e Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE n.º 206.010-0/17.

(1) Receita arrecadada em 2016 atualizada pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ = 1,0184266569.

Dessa forma, constata-se a ausência de critérios objetivos no planejamento do orçamento do exercício de 2017, caracterizando o descumprimento do artigo 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 - LRF, bem como do artigo 30 da Lei Federal n.º 4.320/64, in verbis:

**LRF:**

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

**LF n.º 4.320/64:**

Art. 30. A estimativa da receita terá por base as demonstrações a que se refere o artigo anterior à arrecadação dos três últimos exercícios, pelo menos bem como as circunstâncias de ordem conjuntural e outras, que possam afetar a produtividade de cada fonte de receita.

Ressalta-se que tal procedimento, por um lado, coloca em risco o equilíbrio das contas públicas, tendo em vista que autoriza a realização de despesas sem a correspondente fonte de financiamento, por outro, possibilita a ocorrência de elevadas economias orçamentárias, muitas das vezes utilizadas como forma de demonstrar uma gestão prudente, quando na realidade indica uma falta de planejamento por parte do município.

Assim, verifica-se que o orçamento para o exercício de 2017 foi superestimado, não observando a legislação vigente.

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

Com base na participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa, o Ministério Público de Contas apresentou, na conclusão de seu parecer, **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.

Às fls. 29/34, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 a 2016, de auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de diagnosticar a gestão dos impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (COSIP).

Com relação às auditorias de gestão de impostos (no caso, o ISS, o IPTU e o ITBI), foram identificadas diversas irregularidades e/ou ocorrência de situações em que oportunidades de arrecadação poderiam ser melhoradas ou ter sua eficiência aumentada. Essas irregularidades e situações, que se encontram listadas no quadro de fls. 30/32, ensejaram decisão plenária no sentido da elaboração, por parte dos municípios, de adequados Planos de Ação para seu enfrentamento.

Tendo em vista que após as primeiras auditorias de monitoramento realizadas foi constatado que os Planos de Ação encaminhados não continham elementos mínimos que satisfizessem as determinações do Tribunal (detalhamento das ações; atribuição de responsabilidades pelo controle da implementação de cada ação; assinatura dos responsáveis e prazos definidos para cada ação), os principais produtos dos monitoramentos realizados pelas equipes de auditoria no exercício de 2017 foram os "Planos de Ação Modelo", elaborados pela Coordenadoria de Controle da Receita - CCR para o município, de acordo com as irregularidades e oportunidade de melhoria identificadas, com ações detalhadas e a serem implementadas até o final do atual mandato do Prefeito.

Tais auditorias de monitoramento estão relatadas nos Processos TCE-RJ 226.431-2/17 (gestão do ISS) e TCE-RJ 226.372-0/17 (gestão do IPTU e do ITBI), onde constam os mencionados "Planos de Ação Modelo".

A instrução destaca que, em face de todo o processo de aprimoramento da gestão arrecadatória municipal ora em curso, 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.

Já com relação às auditorias de gestão da COSIP, a CCR executou auditoria, na modalidade levantamento, para identificar os municípios que haviam instituído a citada contribuição, e, naqueles que a tivessem instituído, verificar a existência de fonte específica para registrar os recursos oriundos de sua arrecadação. Em 46 municípios, dentre os quais o Município de Itaboraí, ambos os pontos de controle restaram satisfeitos.

**c) Execução orçamentária da despesa**

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	870.845.543,83	907.528.167,99	497.033.455,51	436.446.701,77	387.291.663,88	54,77%	410.494.712,48

Fonte: Dotação inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 20/04/2018, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 e Balanço Orçamentário - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018 e 14/08/18.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias

O corpo instrutivo aponta, à fl.36, que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2017, registra uma despesa empenhada de R\$ 497.367.771,20, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis (R\$ 497.033.455,51. Tal fato será objeto de **ressalva e determinação em meu voto**.

Quanto à execução da despesa, também deve ser destacado que as funções Educação, Saúde, Administração e Previdência Social concentram a maior parte das despesas empenhadas pelo município no exercício de 2017, com as participações percentuais de 29,66%, 28,39%, 18,88% e 10,82%, em valores empenhados, respectivamente.

**d) Restos a Pagar**

A inscrição de restos a pagar processados e não processados referentes a exercícios anteriores do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl.40 da informação datada de 27/09/2018):

R\$

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2016				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	55.985.995,04	141.597.687,36	-	100.312.708,44	18.768.541,11	78.502.432,85
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	134.990.780,36	47.884.948,12	11.547.667,43	9.868.260,87	23.333.827,50	149.673.640,11
<b>Total</b>	<b>190.976.775,40</b>	<b>189.482.635,48</b>	<b>11.547.667,43</b>	<b>110.180.969,31</b>	<b>42.102.368,61</b>	<b>228.176.072,96</b>

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018 e 14/08/2018).

**Nota1:** Não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados na Câmara Municipal.

Examinando a situação dos restos a pagar de exercícios anteriores, a instrução pontuou (fls. 40/41):

Observa-se que o município de Itaboraí possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$228.176.072,96, sendo R\$78.502.432,85 referentes a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$149.673.640,11 restos a pagar não processados.

No quadro anterior verifica-se que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$18.768.541,11, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Considerando que o jurisdicionado não apresentou justificativa para tal conduta, entende-se que o procedimento adotado atenta contra os princípios constitucionais da legalidade, da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37, caput, da CRFB/88) uma vez que não observou o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Este fato será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º1**.

A sugestão de irregularidade e determinação foi acompanhada pelo *Parquet Especial* (fl. 15 do parecer datado de 29/10/2018):

Indiscutivelmente, o cancelamento de restos a pagar processados sem a demonstração de razões lícitas e legítimas a ensejar tal conduta tem reflexo negativo no mérito das contas de governo. Assim, endossamos a conclusão da unidade técnica de que o fato configura **irregularidade grave** apta a **motivar a reprovação das contas**.

Após examinar as razões de defesa (doc. 35.710-7/18) apresentadas pelo responsável para a **Irregularidade n° 1**, o corpo técnico assim se pronunciou (fls. 5/7 da informação datada de 29/11/2018):

**Razões de Defesa:**

O defendente esclarece no arquivo digital “Ofício de Encaminhamento # 1116876”, que o Departamento de Contabilidade identificou os empenhos inscritos em restos a pagar processados e não processados liquidados que foram cancelados, demonstrando assim a composição dos R\$18.768.541,11, evidenciados nas Demonstrações Contábeis, com as informações dos respectivos credores, procedimentos administrativos e Notas Explicativas com os esclarecimentos e justificativas, das razões legais pelas respectivas anulações.

Argumenta que parte dos cancelamentos (empenhos do exercício de 2012) ocorreram quando do encerramento do exercício de 2017, após o prazo prescricional de 5 (cinco) anos, nos termos do disposto no art.1º do Decreto Federal n.º 20.910/1932, totalizando R\$ 284.871,97.

Do total cancelado, a importância de R\$15.922.303,19 trata de obrigações patronais devidas pelo Município ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS e ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, não repassadas efetivamente em suas devidas competências.

O responsável argumenta que a atual administração não teve como adimplir tal ônus integralmente, de uma só vez, razão da insuficiência de caixa herdada, e conseqüentemente pela contínua queda na arrecadação dos tributos, ainda ocorrida no início do atual governo.

Informa que visando promover o equilíbrio das contas públicas, firmou Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários junto ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí – ITAPREVI, medida esta amparada pela Lei Complementar Municipal n.º 226, de 30 de novembro de 2017 e pela Portaria do Ministério da Fazenda n.º 333, de 11 de julho de 2017, que alterou a Portaria do Ministério da Previdência Social n.º 402.

Da mesma forma, parcelou o débito junto ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, com base na Medida Provisória n.º 778, de 16 de maio de 2017, convertida na Lei Federal n.º 13.485, de 02 de outubro de 2017 e na Instrução Normativa da Receita Federal n.º 1.710, de 07 de junho de 2017.

Assim, alega que foram procedidas as anulações dos respectivos restos a pagar, bem como o reempenhamento dos valores, atendendo à Portaria Interministerial n.º 163, de 04 de maio de 2001, não deixando de observar o direito adquirido dos favorecidos quando da liquidação da despesa.

**Análise:**

Analisando a documentação ora anexada aos autos, verifica-se, resumidamente, que os cancelamentos de restos a pagar processados se deram pelos seguintes motivos:

- RP’s do exercício de 2012 – cancelados por prescrição;

- Empenho nº 767/16 – cancelado por falta de dotação, sendo reempenhado e pago na fonte de recurso Salário Educação, em 15/09/2017, conforme documentação anexada aos autos;

- Empenhos nºs 1268/15 e 1683/15 - cancelados por falta de dotação, sendo reempenhados e pagos na fonte de recurso Salário Educação, em 03/04/2017 e 27/06/2017, conforme documentação anexada aos autos;

- Empenho nº 145/16 – cancelado devido a pagamento por equívoco de despesa com conta de água relativa ao mês de abril de 2016.

- Empenho nº 649/15 – cancelado em virtude do favorecido pelo DPVAT deixar de ser o Banco Bradesco, passando a ser a Seguradora Líder S/A.

- Empenhos nºs 164/16, 791/16, 1550/16 e 1551/16 – cancelamentos realizados por sobra de empenho não utilizado.

- Demais cancelamentos são inerentes às obrigações perante o INSS e o ITAPREVI, as quais foram objeto de parcelamento das respectivas dívidas.

Toda a documentação comprobatória e detalhamento dos valores, incluindo Nota Explicativa, notas de anulações, notas de empenho e contratos de parcelamento encontram-se no arquivo digital “*Outros Documentos (PDF) # 1116877*”, datado de 23/11/2018.

Diante do exposto, a irregularidade em comento encontra-se sanada.

O Ministério Público Especial ratifica o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas. Confira-se, a seguir, extrato do parecer (fl. 6 do parecer datado de 11/12/2018):

Inicialmente, deve ser registrado que, após o exame das justificativas apresentadas pelo Jurisdicionado e a análise empreendida pelo Corpo Técnico no tocante às Irregularidades nº 1, 3 e 4, o *Parquet* de Contas acompanha a conclusão da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas.

Do total de R\$ 18.768.541,11 em restos a pagar processados cancelados, o montante de R\$ 15.922.303,19 refere-se a obrigações patronais devidas pelo Município ao RPPS e ao INSS, não repassadas em suas devidas competências por insuficiência financeira. Com relação a esse valor devido, o jurisdicionado informa que firmou Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários junto ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí – ITAPREVI, bem como parcelou o débito junto ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS. Esclarece, também, que providenciou as anulações dos respectivos restos a pagar, e o reempenhamento dos valores, não deixando de observar o direito adquirido dos favorecidos quando da liquidação da despesa.

O restante dos restos a pagar foi cancelado por diversos motivos, tais como prescrição, falta de dotação, pagamento por equívoco e sobra de empenho não utilizado.

Assim, tendo em vista que toda a documentação comprobatória e detalhamento dos valores, incluindo nota explicativa, notas de anulações, notas de empenho e contratos de parcelamento, foram apresentados pelo jurisdicionado em suas razões de defesa, acompanho o posicionamento das instâncias instrutivas e do Órgão Ministerial, afastando a irregularidade apontada.

No quadro seguinte, é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa (fl. 42):

R\$								
	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras			Demais Obrigações Financeiras (e)	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)
		Restos a pagar liquidados e não pagos	De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)				
Consolidado (I)	238.255.536,52	78.502.432,85	49.166.263,03	149.673.640,11	13.864.742,24	-52.951.541,71	60.586.753,74	60.586.753,74
Câmara Municipal (II)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RPPS (III)	1.135.344,29	20.671,41	18.805,57	1.513.481,85	651.740,62	-1.069.355,16	1.080.011,77	1.080.011,77
<b>Valor Considerado (IV) = (I-II-III)</b>	<b>237.120.192,23</b>	<b>78.481.761,44</b>	<b>49.147.457,46</b>	<b>148.160.158,26</b>	<b>13.213.001,62</b>	<b>-51.882.186,55</b>	<b>59.506.741,97</b>	<b>59.506.741,97</b>

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 05/07/2018 e 14/08/2018); da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 20/04/2018); e do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R\$ 59.506.741,97 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. Esse fato será objeto de **ressalva e determinação em meu voto**.

## 1.2 - Gestão Financeira

A apuração do resultado financeiro, não considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e Câmara Municipal, apresentou-se desta forma:

**APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO**

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	164.928.353,65	56.738.771,75	0,00	108.189.581,90
Passivo financeiro	351.793.831,97	3.284.711,75	0,00	348.509.120,22
<b>Deficit Financeiro</b>	<b>-186.865.478,32</b>	<b>53.454.060,00</b>	<b>0,00</b>	<b>-240.319.538,32</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018 e 14/08/2018), Balanço Patrimonial do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018), e Balanço Patrimonial da Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 20/04/2018).

**Nota1:** foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$114.010.177,27) e Investimentos de curto prazo (R\$50.918.176,38) e confirmado no Balanço Financeiro.

**Nota2:** Foi promovido ajuste no Passivo Financeiro em decorrência da flagrante divergência do valor registrado no Balanço Patrimonial (R\$251.238.633,96) e os demais passivos registrados no Balanço Orçamentário, Financeiro e Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17), no total de R\$351.793.831,97.

**Nota3:** no último ano do mandato serão considerados na apuração do *superavit/deficit* financeiro eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o artigo 1º c/c o artigo 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012 e 2016.

Acerca da apuração do resultado financeiro, o corpo técnico apresentou a seguinte manifestação (fl.46 da informação datada de 27/09/2018):

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício, verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018 e 14/08/2018).

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

Como se pode observar, o município de Itaboraí 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.

As inconsistências identificadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício e o desequilíbrio financeiro do município serão objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

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

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2016	2017
-114.968.727,78	-240.319.538,32

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - Processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17 quadro anterior.

### 1.3 - Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

#### 1.3.1 - Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos (fl. 48):

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	447.532.524,64	450.139.485,53	Passivo circulante	158.569.921,15	209.970.465,96
Ativo não circulante	291.053.841,57	269.045.167,54	Passivo não circulante	206.011.675,71	52.142.507,74
Ativo Realizável a Longo Prazo	98.137.244,26	34.754.572,49			
Investimentos	5.745.000,00	5.745.000,00			
Imobilizado	187.171.597,31	228.545.595,05	Patrimônio líquido		
Intangível	0,00		Total do PL	374.004.769,35	457.071.679,37
<b>Total geral</b>	<b>738.586.366,21</b>	<b>719.184.653,07</b>	<b>Total geral</b>	<b>738.586.366,21</b>	<b>719.184.653,07</b>
Ativo financeiro	169.928.353,65	238.255.536,52	Passivo financeiro	251.238.633,96	273.132.418,44
Ativo permanente	568.658.012,56	481.260.048,22	Passivo permanente	204.911.544,01	54.841.545,38
<b>Saldo patrimonial</b>				<b>282.436.188,24</b>	<b>391.541.620,92</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018 e 14/08/2018)

**Nota:** verifica-se que o valor registrado no balanço patrimonial referente ao passivo financeiro, apontado no quadro anterior, apresenta-se divergente daquele apresentado no item 5.5 (Resultado do *Superavit/Deficit* Financeiro) deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

O corpo instrutivo apontou a seguinte inconsistência em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial (fls. 48/49), em razão da qual farei consignar **ressalva e determinação em meu voto**:

a) O Resultado do exercício apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada (R\$43.400.810,00) diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$-83.066.910,02), resultando uma divergência da ordem de R\$126.467.720,02.

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no resultado patrimonial em 2017 disposto a seguir:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	591.146.768,05
Variações patrimoniais diminutivas	547.745.958,05
<b>Resultado patrimonial de 2017 - Superavit</b>	<b>43.400.810,00</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018 e 14/08/2018).

Somando aquele resultado ao saldo do ano anterior, o corpo instrutivo obteve o seguinte saldo patrimonial de 2017:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2016)	457.071.679,37
Resultado patrimonial de 2017 - Superavit	43.400.810,00
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2017</b>	<b>500.472.489,37</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2017</b>	<b>374.004.769,35</b>
<b>Diferença</b>	<b>126.467.720,02</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018 e 14/08/2018).

Destaco que a diferença acima apurada já é objeto da ressalva e determinação apontada anteriormente, relativa a inconsistências nos saldos registrados no Balanço Patrimonial.

### 1.3.2 - Dívida Ativa

Foi apurada a variação do saldo da dívida ativa em 2017, bem como a representatividade da arrecadação anual desta receita no saldo acumulado a receber, assim:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Saldo atual - 2017 (B) R\$	Variação % C = B/A
161.028.323,39	178.858.160,68	11,07%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, Processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17 e Balanço Patrimonial Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018).

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Valor arrecadado em 2017 (B) R\$	EM % C = B/A
161.028.323,39	15.918.033,86	9,89%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018)

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

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas foram consignadas no documento constante do arquivo digital "55 - Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação", anexado em 20/04/2018.

Além disso, vale mencionar a manifestação do corpo técnico acerca das auditorias de gestão dos créditos tributários inadimplidos (fls.34/35):

Importa registrar que a CCR executará, em cumprimento ao Plano Anual de Auditoria Governamental para 2018, inspeções em 50 municípios, com o seguinte objetivo: "Identificar distorções e deficiências de controle na gestão dos créditos tributários inadimplidos que possam comprometer a fidedignidade do registro dos fatos envolvendo tais créditos nas respectivas contas do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais do município".

Adicionalmente, a CCR prevê a inserção, no Plano Anual de Auditoria Governamental para 2019, de inspeções com o mesmo objetivo, a serem executadas nos demais 41 municípios jurisdicionados até o final do mês de maio, com a finalidade de que os resultados de tais auditorias integrem o relatório técnico de análise das Contas de Governo municipais referentes ao exercício de 2018.

#### 1.4 - Outros Aspectos Relevantes

A atuação do controle interno, o sistema previdenciário municipal, a transparência na gestão fiscal e o índice de efetividade da gestão municipal são os objetos deste item.

##### 1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado como documento “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 32.378-4/18) - 62. Relatório do Controle Interno #1094356”, anexado na data de 26/10/2018.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.117).

De acordo com o Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, do total de 29 determinações, 06 foram consideradas cumpridas (20,7% do total), 22 foram cumpridas parcialmente (75,9% do total) e 01 (uma) determinação restou não cumprida (3,4% do total).

Em remate ao tópico, deve ser destacado que o certificado de auditoria (fl. 31 do arquivo anexado em 26/10/2018) opina expressamente pela “REGULARIDADE com RESSALVAS e DETERMINAÇÕES”.

O cumprimento apenas parcial da maior parte das determinações plenárias nas contas de governo do exercício de 2016 será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

##### 1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

No primeiro exame do processo, o regime previdenciário do Município de Itaboraí havia registrado, em 2017, o seguinte resultado deficitário (fl.50 da informação datada de 27/09/2018):

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	53.230.256,75
Despesas previdenciárias	53.799.618,68
<b>Déficit</b>	<b>-569.361,93</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Vale destacar a manifestação do corpo técnico acerca do resultado orçamentário do RPPS municipal (fls. 50/51):

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

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

Cabe ressaltar que o registro contábil da contribuição patronal foi efetuado de forma incorreta, como receita orçamentária, quando o correto seria como receita intraorçamentária.

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

Como visto anteriormente no relatório desse voto, o *Parquet* de Contas, em seu parecer datado de 29/10/2018, considerou como item de irregularidade o déficit de R\$ 569.361,93 observado no RPPS.

Por meio do arquivo "(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 35710-7/18) - Outros Documentos (PDF) #1116878", anexado em 23/11/2018, o responsável apresentou razões de defesa para essa irregularidade (considerada impropriedade n.º 9 pela instrução), que foram assim sintetizadas pelo corpo técnico (fl. 27 da informação datada de 29/11/2018):

**Razões de Defesa:**

No arquivo digital "*Outros Documentos (PDF) # 1116878*", a defesa, que foi assinada pelo presidente do ITAPREVI e pelo responsável pelo Controle Interno, argumenta que o deficit foi ocasionado em função dos valores não repassados das contribuições dos servidores e patronal à época própria, o que ocorreu no exercício de 2018, e, que se tais repasses tivessem sido realizados, não haveria ocorrido o deficit. Por fim, informa que os valores não repassados estão devidamente escriturados no balanço patrimonial, bem como estão em dia tanto o parcelamento da dívida quanto os repasses mensais da parte patronal e do servidor.

**Análise:**

Apesar das medidas adotadas ora informadas pela Administração Municipal, o desequilíbrio do sistema previdenciário municipal ocorreu no exercício de 2017,

motivo pelo qual a impropriedade em questão será mantida na conclusão do presente, porém convertida em ressalva.

Ainda, conforme já demonstrado nestes autos, considerando a retificação do RREO do 6º bimestre apresentada pelo próprio jurisdicionado, o resultado orçamentário deficitário passou a ser de R\$4.506.652,20, o qual será levado a efeito na ressalva em comento.

Para melhor entendimento da análise precedente, deve ser destacado que o jurisdicionado encaminhou uma retificação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO referente ao 6º bimestre de 2017. Como consequência, dentre os pontos da análise efetuada anteriormente pelo corpo instrutivo, houve modificação nos números referentes ao Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias os quais passaram a apresentar o citado déficit retificado no montante de R\$ 4.506.652,20 (fl.23 da informação datada de 29/11/2018):

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	49.292.966,50
Despesas previdenciárias	53.799.618,70
<b>Deficit</b>	<b>- 4.506.652,20</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 20/04/2018).

**Nota:** Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Muito embora tenha sido objeto de ressalva e determinação na conclusão da instrução, o Ministério Público de Contas, como se verá adiante, manteve o déficit retificado como item de irregularidade às contas.

Dando sequência à análise do tópico, o corpo técnico apurou, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS, referente a todas as unidades gestoras (exceto a Câmara Municipal), que não houve o repasse integral da contribuição do servidor e da contribuição patronal relativa ao servidor civil ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí - ITAPREVI, contrariando o disposto no inciso II do artigo 1º da Lei Federal n.º 9.717/98, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência (quadro de fl. 52 do arquivo anexado em 27/09/2018):

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	14.571.007,75	320.100,15	14.250.907,60
Patronal	21.782.176,09	69.693,22	21.712.482,87
<b>Total</b>	<b>36.353.183,84</b>	<b>389.793,37</b>	<b>35.963.390,47</b>

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 20/04/2018, 05/07/2018 e 14/08/2018.

Com relação aos números contidos no quadro anterior, a instrução destacou (fl. 52):

Em que pese ter sido demonstrado no quadro anterior o repasse parcial da contribuição do servidor e da contribuição patronal, foi observado, no Anexo 10 da Lei Federal n° 4.320/64 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do Instituto de Previdência (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 26/09/2018), o registro de receita de contribuição do servidor ao RPPS no montante de R\$13.989.433,22 e da contribuição patronal no montante de R\$12.157.909,75, configurando, assim, uma inconsistência na elaboração do demonstrativo das contribuições apresentado nos autos.

Entretanto, conforme verificado, não houve o repasse integral da contribuição do servidor e da contribuição patronal, contrariando o disposto no inciso II, do artigo 1° da Lei Federal n.º 9.717/98, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência.

Além disso, a instrução demonstrou, por meio do quadro a seguir, a parcela dos valores devidos e efetivamente repassados ao RPPS, exclusivamente da unidade gestora da Prefeitura, cuja responsabilidade pela transferência ao RPPS municipal recai diretamente sobre o chefe do Executivo:

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	14.250.907,60	0,00	14.250.907,60
Patronal	21.712.482,87	0,00	21.712.482,87
<b>Total</b>	<b>35.963.390,47</b>	<b>0,00</b>	<b>35.963.390,47</b>

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 20/04/2018, 05/07/2018 e 14/08/2018.

Também com relação ao quadro anterior, o corpo técnico apontou inconsistências entre os números apresentados e os demonstrativos contábeis contidos nos autos (fl.53):

Em que pese ter sido demonstrado no quadro acima a ausência de repasse da contribuição do servidor e da contribuição patronal, foi observado, no Anexo 10 da Lei Federal n° 4.320/64 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada do Instituto de Previdência (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 26/09/2018), o registro de receita de contribuição do servidor ao RPPS no montante de R\$13.945.650,02 e da contribuição patronal no

montante de R\$12.080.814,08, configurando, assim, uma inconsistência na elaboração do demonstrativo das contribuições apresentado nos autos.

Em relação aos servidores da Administração Direta, constata-se, de acordo com o mencionado anteriormente, o repasse parcial ao RPPS da contribuição retida dos servidores e da contribuição patronal.

O corpo instrutivo assim concluiu acerca dos repasses das contribuições ao RPPS municipal (fls. 53/54):

Importante destacar que o não repasse, integral ou não, 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 integral ao RPPS da contribuição retida dos servidores será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 2**.

A não transferência ao RPPS da contribuição patronal devida será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 11**.

Considerando que foi verificado nas demonstrações contábeis o registro de contribuições previdenciárias, a inconsistência na elaboração do demonstrativo das contribuições (Modelo 23) será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 12**.

Semelhantemente ao estudo realizado sobre as contribuições ao RPPS municipal, foi também examinada a situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS, referente a todas as unidades gestoras (exceto a Câmara Municipal).

Conforme demonstrado no quadro a seguir, 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 ao bloqueio de parcelas do FPM e a apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios (CAUC), inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, além de onerar os cofres municipais com o pagamento de juros e encargos moratórios (fl.54):

			R\$
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.235.789,54	59.050,91	4.176.738,63
Patronal	11.145.435,78	136.767,84	11.008.667,94
<b>Total</b>	<b>15.381.225,32</b>	<b>195.818,75</b>	<b>15.185.406,57</b>

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 20/04/2018, 05/07/2018 e 14/08/2018.

Um quadro demonstrando 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, também foi elaborado pelo corpo instrutivo (fl. 55):

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.176.738,63	0,00	4.176.738,63
Patronal	11.008.667,94	0,00	11.008.667,94
<b>Total</b>	<b>15.185.406,57</b>	<b>0,00</b>	<b>15.185.406,57</b>

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 20/04/2018, 05/07/2018 e 14/08/2018.

A conclusão da instrução quanto ao RGPS foi semelhante à do caso do RPPS (fl.55):

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 3**.

O não pagamento da contribuição patronal devida referente aos servidores vinculados ao RGPS será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 13**.

O *Parquet*, em sua análise sobre a situação previdenciária do município (fls.19/28), manifestou entendimento parcialmente divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir (fl. 25):

(...) com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a **proposição de impropriedade pela inadimplência no pagamento da contribuição previdenciária patronal não reflete a gravidade da conduta do gestor**, tendo em vista que o não repasse das vultosas receitas pelo executivo municipal prejudica o investimento desses recursos, com reflexo negativo direto nas receitas de aplicação financeira, imprescindíveis à solvência do sistema previdenciário.

Destaca-se que esse foi o entendimento do Plenário deste Tribunal ao aprovar o *Voto* da lavra do Conselheiro Substituto, Exmo. Dr. Marcelo Verdini Maia, nos autos do Processo TCE n° 113.304-9/18, que tratou das Contas do Governo do Estado do Rio de Janeiro relativas ao exercício de 2017, ao acolher a proposição deste Ministério Público de Contas consignada em seu parecer, **mais especificamente a Irregularidade n° 08, quanto à inobservância dos prazos para repasse das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores**, e as respectivas Determinações n°s 09 e 10.

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejaram tal conduta, há de se concluir que o

procedimento adotado atenta contra mandamentos constitucionais e à responsabilidade fiscal, de forma que sua não observância deve ser caracterizada como **grave irregularidade**, com repercussão direta nas presentes contas de governo, por se referir à relevante política pública municipal que, em caso de insolvência, trará consequências danosas aos segurados e às finanças do município.

Com efeito, o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados e patronal será incluído na conclusão deste parecer como **irregularidade a ensejar reprovação das contas**.

Em razão disso, procederá este *Parquet* a **exclusão das impropriedades n° 11 e 13 e respectiva determinação propostas na instrução**.

Ao ensejo da conclusão deste item sobre o sistema previdenciário, o corpo instrutivo assinalou a seguinte falha no que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária municipal - CRP (fl. 56):

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (arquivo digital anexado em 26/09/2018), obtido mediante pesquisa realizada no "site" <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>, o município de Itaboraí encontra-se em situação irregular, tendo o último CRP sido emitido em 28/12/2015, tendo sua validade expirada em 25/06/2016. Por não haver certificado emitido para o exercício de 2017, entendemos como irregular a situação do município junto a Previdência Social.

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

O Órgão Ministerial, entretanto, propôs que a ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, constituísse item da irregularidade referente aos problemas de gestão do regime previdenciário do município, e não simples impropriedade às contas, como sugeriu a instrução (fl. 27):

O certo é que a não emissão de CRP entre 26.06.2016 e 19.06.2018 **denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV, ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises realizadas concluíram que houve descumprimento de critérios previstos na Lei Federal n° 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.**

(...) o déficit financeiro do RPPS apresentado no exercício de 2017 (R\$569.361,93), o recolhimento parcial da contribuição patronal devida ao RPPS e o fato de o Ministério da Previdência Social não ter emitido CRP ente 01.01.2017 e 31.12.2017, **são provas cabais da gestão temerária que vem sendo empreendida na previdência do município de Itaboraí, que repercutem negativamente nas presentes contas**, tendo em vista que, a toda evidência, o regime previdenciário do município continuou operando em 2017 com violações à Lei Federal n° 9.717/98 e demais normas regulamentadoras do sistema. **Tal conduta depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a higidez do regime.**

Assim, com as vênias de estilo ao laborioso Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas considera **grave irregularidade, digna de reprovação das contas**, o descumprimento das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 195, incisos I e II da Constituição Federal, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes ao sistema previdenciário próprio, **materializada na ausência de CRP durante todo o exercício de 2017**.

As razões de defesa para a ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP vieram no arquivo "(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 35710-7/18) - Outros Documentos (PDF) #1116876", anexado em 23/11/2018 e foram analisadas pela instrução à fl. 32 da informação datada de 29/11/2018:

**Razões de Defesa:**

No arquivo digital "*Ofício de Encaminhamento # 1116876*", jurisdicionado esclarece que possui certidão de regularidade em dia, demonstrando estar em legalidade junto ao RGPS.

**Análise:**

Examinando a documentação ora encaminhada, verifica-se que no arquivo digital "Outros Documentos (PDF) # 1116878" consta cópia do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, o qual foi emitido em 05/11/2018 por via judicial, com validade até 04/05/2019. Entretanto, considerando que no exercício de 2017 não havia Certificado válido, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98, a impropriedade será mantida na conclusão do presente, mas tratada como uma ressalva.

Por meio dos arquivos "(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 35710-7/18) - Outros Documentos (PDF) #1116876" e "(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 35710-7/18) - Outros Documentos (PDF) #1116878", anexados em 23/11/2018, o responsável apresentou razões de defesa para as irregularidades referentes ao **RPPS** municipal.

Às fls. 7/9 do citado arquivo PDF #1116876, constam as defesas para as irregularidades referentes aos repasses parciais das contribuições previdenciárias patronais e dos servidores ao RPPS, que foram assim resumidas pela instrução (fls. 8/9 da informação datada de 29/11/2018):

**Razões de Defesa:**

O responsável esclarece no arquivo digital "*Ofício de Encaminhamento # 1116876*", que os Demonstrativos das Contribuições (servidores e patronal) devidas e efetivamente repassadas ao RPPS no exercício de 2017 (Modelo 23), não guardam paridade com o registrado na contabilidade, sendo remetidos novos demonstrativos nesta oportunidade.

Alega ainda, que algumas obrigações patronais devidas pelo Município ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS não foram repassadas efetivamente em suas devidas competências pela gestão anterior, porém que, o município vem buscando promover o equilíbrio das contas públicas, tendo firmado Acordos de Parcelamentos de dívidas anteriores não pagas e Confissão de Débitos Previdenciários junto ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí - ITAPREVI, amparado pela Lei Complementar Municipal n.º 226, de 30 de novembro de 2017 e pela Portaria do Ministério da Fazenda n.º 333, de 11 de julho de 2017 que alterou a Portaria do Ministério da Previdência Social n.º 402, de 10 de dezembro de 2008, parcelando os ônus deixados pela gestão anterior juntamente com os encargos patronais correntes não adimplidos pela insuficiência de caixa provocada, principalmente, pela contínua queda na arrecadação dos tributos ainda apresentada no início da gestão diante do montante de restos a pagar sem disponibilidade financeira equivalente para total cobertura.

Por fim, o Sr. Prefeito Municipal informa que a certidão de regularidade encontra-se em dia, demonstrando a legalidade junto ao RPPS – ITAPREVI.

À fl. 9 da informação datada de 29/11/2018, o corpo técnico manifestou-se somente acerca da falha que foi reputada como irregularidade no relatório instrutivo - qual seja, o repasse parcial das contribuições dos servidores ao RPPS – uma vez que qualificou como impropriedade o repasse parcial das contribuições patronais ao regime próprio de previdência. Confira-se a manifestação:

**Análise:**

Conforme se depreende da defesa apresentada, em face de existência de erros nos lançamentos no Demonstrativo inicialmente encaminhado, foi apresentado novo Modelo 23, no arquivo digital "Outros Documentos (PDF) # 1116878" anexado em 23/11/2018.

Dessa maneira, apresenta-se a seguir nova análise do tópico pertinente.

**- DA CONTRIBUIÇÃO AO RPPS**

O quadro a seguir demonstra o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores, relativas à competência do exercício de 2017, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), cujos dados foram extraídos Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado.

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	14.280.904,06	14.280.904,06	0,00

Fonte: Modelo 23 - arquivo digital "Outros Documentos (PDF) # 1116878" anexado em 23/11/2018.

De acordo com o quadro anterior, constata-se que houve o repasse integral ao RPPS das contribuições devidas dos servidores da Administração Direta.

Ante o exposto, a irregularidade inicialmente apontada encontra-se sanada.

Já às fls. 28/30, a instrução apresenta a análise das razões de defesa para o repasse parcial das contribuições previdenciárias patronais ao RPPS. Confira-se:

**Razões de Defesa:**

O defendente esclarece no arquivo digital “Ofício de Encaminhamento # 1116876”, que visando promover o equilíbrio das contas públicas, firmou Termos de Acordo e Confissão de Débitos Previdenciários junto ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí - ITAPREVI, medida esta amparada pela Lei Complementar Municipal n.º 226, de 30 de novembro de 2017 e pela Portaria do Ministério da Fazenda n.º 333, de 11 de julho de 2017, que alterou a Portaria do Ministério da Previdência Social n.º 402, parcelando os ônus deixados pela gestão anterior juntamente com os encargos patronais correntes não adimplidos pela insuficiência de caixa provocada, principalmente, pela contínua queda na arrecadação dos tributos ainda apresentada no início da gestão.

**Análise:**

Conforme defesa apresentada e documentação anexada no arquivo digital “Outros Documentos (PDF) # 1116877”, de 23/11/2018, o município celebrou Termos de Acordo e Confissão de Débitos Previdenciários junto ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí - ITAPREVI, autorizado pela Lei municipal n.º 226/17, conforme demonstrado a seguir:

Acordo CADPREV n°	Data do Acordo	Parte	Valor - R\$	Período Compreendido	Quantidade de Parcelas
01184/2017	12/12/2017	Patronal	13.372.414,38	05/2016 a 03/2017	200
01185/2017	12/12/2017	Servidor	2.785.023,86	10/2016 a 12/2016	200
00282/2018	20/02/2018	Patronal	7.281.168,38	04/2017 a 12/2017	60

De acordo com o quadro anterior, em relação à parte patronal foram firmados acordos de parcelamento abrangendo os meses relativos ao exercício de 2017 (Acordos CADPREV n.ºs 01184/17 e 00282/18), regularizando assim os repasses não efetuados ao ITAPREVI, sanando assim a impropriedade apontada.

Entretanto, cumpre ressaltar que o não pagamento das obrigações ao RPPS à época própria é prejudicial ao próprio município, em face do pagamento de multas e juros de mora decorrentes da atualização dos valores devidos.

No mais, conforme já comentado nesta Instrução, em recente entendimento, firmado quando da emissão de Parecer Prévio das contas do município de São Fidélis - Processo TCE/RJ n.º 210.477-4/18, o Plenário decidiu, por se tratar de primeiro ano de mandato, bem como pelo fato desta irregularidade ainda não ter sido alvo de determinação quando da emissão de parecer prévio em Prestações de Contas de Governo anteriores, expedir ofício a todos os municípios jurisdicionados, alertando-os de que, a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão local ou instituto geral de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

Finalmente, constam também do citado arquivo digital PDF #1116876 as razões de defesa para as inconsistências identificadas na elaboração do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (impropriedade nº 12), que foram assim analisadas pelo corpo técnico (fl. 30 da informação datada de 29/11/2018):

**Razões de Defesa:**

O responsável esclarece no arquivo digital “*Ofício de Encaminhamento # 1116876*”, que os Demonstrativos das Contribuições (servidores e patronal) devidas e efetivamente repassadas ao RPPS no exercício de 2017 (Modelo 23), não guardam paridade com o registrado na contabilidade, sendo remetidos novos demonstrativos por ocasião da presente defesa.

**Análise:**

Verifica-se que foi encaminhado novo Modelo 23, no arquivo digital “*Outros Documentos (PDF) # 1116878*” anexado em 23/11/2018, cujos valores consignados no mesmo foram considerados na análise da irregularidade nº 02.

Desta feita, a impropriedade em questão encontra-se sanada.

Quanto às razões de defesa para as irregularidades relativas ao repasse parcial das contribuições patronais e dos servidores ao **RGPS**, vieram nos arquivos “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 35710-7/18) – Outros Documentos (PDF) #1116876” e “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 35710-7/18) – Outros Documentos (PDF) #1117253”, anexados em 23/11/2018. O corpo instrutivo as sumarizou às fls. 10/12 da informação datada de 29/11/2018:

**Razões de Defesa:**

O responsável esclarece no arquivo digital “*Ofício de Encaminhamento # 1116876*”, que os Demonstrativos das Contribuições (servidores e patronal) devidas e efetivamente repassadas ao RGPS no exercício de 2017 (Modelo 24), não guardam paridade com o registrado na contabilidade, sendo remetidos novos demonstrativos nesta oportunidade.

Alega ainda, que algumas obrigações patronais devidas pelo Município ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS não foram repassadas efetivamente em suas devidas competências pela gestão anterior, porém, o município vem buscando promover o equilíbrio das contas públicas, tendo firmado Acordos de Parcelamentos de dívidas anteriores não pagas e Confissão de Débitos Previdenciários junto à Receita Federal do Brasil, amparado pelo advento da Medida Provisória n.º 778, de 16 de maio de 2017, convertida na Lei Federal n.º 13.485, de 2 de outubro de 2017, regulamentada pela Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n.º 1.710, de 07 de junho de 2017.

Nessa esteira, parcelou os ônus deixados pela gestão anterior juntamente com os encargos patronais correntes não adimplidos pela insuficiência de caixa provocada, principalmente, pela contínua queda na arrecadação dos tributos ainda

apresentada no início da gestão diante do montante de restos a pagar sem disponibilidade financeira equivalente para total cobertura.

Tal como na análise anterior, envolvendo as contribuições ao RPPS, o corpo técnico manifestou-se somente acerca da falha que foi reputada como irregularidade no relatório instrutivo - qual seja, o repasso parcial das contribuições dos servidores ao RGPS. Confira-se a manifestação (fls. 11/12 da informação datada de 29/11/2018):

**Análise:**

Devido à existência de erros nos lançamentos do Demonstrativo inicialmente encaminhado, conforme narrado na presente defesa, foi apresentado novo Modelo 24, no arquivo digital "Outros Documentos (PDF) # 1117253" anexado em 23/11/2018.

Dessa maneira, apresenta-se a seguir nova análise do tópico pertinente.

**- DA CONTRIBUIÇÃO AO RGPS**

O quadro a seguir demonstra o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores, 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	4.207.437,80	4.195.687,46	11.750,34

Fonte: Modelo 24 - arquivo digital "Outros Documentos (PDF) # 1117253" anexado em 23/11/2018.

Em relação à contribuição repassada a menor referente aos servidores, considerando os valores envolvidos, entende-se que tal fato deva ser objeto de **ressalva e determinação**, sendo dessa forma, desconsiderada a irregularidade inicialmente levada a efeito.

Importante também ressaltar que em recente entendimento, firmado quando da emissão de Parecer Prévio das contas do município de São Fidélis - Processo TCE/RJ nº 210.477-4/18, o Plenário decidiu, por se tratar de primeiro ano de mandato, bem como pelo fato desta irregularidade ainda não ter sido alvo de determinação quando da emissão de parecer prévio em Prestações de Contas de Governo anteriores, expedir ofício a todos os municípios jurisdicionados, alertando-os de que, a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão local ou instituto geral de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

A análise das razões de defesa para o repasse parcial das contribuições previdenciárias patronais ao RGPS consta nas fls. 31/32. Confira-se:

**Razões de Defesa:**

No arquivo digital “*Ofício de Encaminhamento # 1116876*”, o Sr. Prefeito Municipal argumenta que algumas obrigações patronais devidas pelo Município ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS não foram repassadas efetivamente em suas devidas competências pela gestão anterior, porém que, o município vem buscando promover o equilíbrio das contas públicas, tendo firmado Acordos de Parcelamentos de dívidas anteriores não pagas e Confissão de Débitos Previdenciários junto ao Instituto Nacional da Seguridade Social – INSS, amparado pelo advento da Medida Provisória n.º 778, de 16 de maio de 2017, convertida na Lei Federal n.º 13.485, de 2 de outubro de 2017, regulamentada pela Instrução Normativa da Receita Federal do Brasil n.º 1.710, de 07 de junho de 2017, parcelando os ônus deixados pela gestão anterior juntamente com os encargos patronais correntes não adimplidos pela insuficiência de caixa provocada, principalmente, pela contínua queda na arrecadação dos tributos ainda apresentada no início da gestão.

**Análise:**

Em que pese o alegado na defesa, não foi localizado nos autos acordo de parcelamento junto à Receita Federal do Brasil. Contudo, cumpre salientar que no arquivo digital “*Outros Documentos (PDF) # 1116878*” consta cópia do extrato do CAUC emitido em 22/11/2018, comprovando o atendimento aos requisitos fiscais para a obtenção de transferências voluntárias e, no arquivo digital “*Outros Documentos (PDF) # 1117253*”, cópia de certidão positiva com efeito de negativa de débitos relativos aos tributos federais e à dívida ativa da União, demonstrando que os débitos do município estão com a exigibilidade suspensa, nos termos do art. 151 da Lei n.º 5.172/66.

Diante de todo o exposto, considera-se sanada a impropriedade inicialmente levada a efeito.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para todas essas irregularidades até aqui descritas, discordando da sugestão do corpo técnico. Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls. 12/13 do parecer de 11/12/2018):

Em suma, o responsável comprovou o repasse integral da contribuição previdenciária descontada dos servidores devidas ao RPPS, o repasse parcial da contribuição previdenciária descontada dos servidores devidas ao INSS e, quanto às contribuições patronais devidas ao RPPS e RGPS providenciou o parcelamento dos débitos.

Ocorre que o recolhimento parcial e o parcelamento dos débitos **não afastam o fato de o gestor** ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes desta importante política pública, pois o não recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias **prejudica a sustentabilidade financeira e atuarial** dos sistemas previdenciários e **contraria o caráter contributivo e solidário**, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme

as disposições contidas nos artigos 40, 149, §1º e 195, incisos I e II, e 201 da Carta Magna.

E, ainda, a intempestividade no recolhimento das contribuições previdenciárias **acarreta prejuízo ao erário municipal** na medida em que tem de suportar com o pagamento de multa e juros moratórios, além de ensejar **a inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios - CAUC**, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União (celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais) e a compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/08 e do artigo 22, incisos II e 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 CRFB/88.

**Tal conduta colide frontalmente com os princípios da legalidade, eficiência e economicidade que, pela Constituição** (artigos 37 e 70 da CRFB/88), **devem reger a administração pública, com a responsabilidade fiscal** exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00 **e com o art. 9º, Parágrafo 2º da mesma lei**, que estabelece prioridade para as obrigações constitucionais e legais do ente.

Restou incontroverso que o Poder Executivo Municipal recolheu parcialmente as contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e ao RGPS no exercício de 2017 e igualmente incontroverso que o sistema previdenciário próprio municipal operou no exercício de 2017 com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e demais normais pertinentes, haja vista o desequilíbrio financeiro (novo déficit apurado de R\$4.506.652,20) e a ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de ITABORAÍ para o exercício de 2017, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

Assim, com as devidas vênias, 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 e descontadas dos servidores, é irregularidade insanável, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.

Com relação à inadimplência das transferências das contribuições dos servidores e das contribuições patronais ao RPPS, verifico que o responsável trouxe em suas razões de defesa documentos que demonstram que foram tomadas providências tendentes a regularizar o fluxo das transferências ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí - ITAPREVI, seja demonstrando que houve o repasse integral ao RPPS das contribuições previdenciárias dos servidores, seja comprovando a celebração termos de acordo e confissão de débitos previdenciários perante o ITAPREVI para regularizar o repasse das contribuições patronais.

Quanto às pendências com o RGPS, o jurisdicionado comprovou que a maior parte das contribuições dos servidores foi repassada, restando um saldo não quitado de R\$ 11.750,34, o que corresponde a uma inadimplência de apenas 0,28% do total devido. A regularização do repasse das contribuições previdenciárias patronais também foi objeto de acordos de parcelamento, abrangendo os meses relativos ao exercício de 2017, regularizando assim os repasses não efetuados ao ITAPREVI.

Assim, em que pese a argumentação do *Parquet* Especial no sentido de que “o parcelamento do débito não afasta o fato de o gestor ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes”, **alio-me à posição manifestada pelo corpo técnico, no sentido de, no caso sob exame, considerar elididas as irregularidades referentes aos repasses das contribuições patronais e dos servidores ao RPPS e ao RGPS, por entender que o Prefeito Municipal buscou equacionar a situação inadimplência tanto perante o ITAPREVI quanto perante o RGPS.**

Quanto às falhas relativas ao déficit previdenciário e à ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, em face das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, penso que não são graves o bastante a ponto de ensejar irregularidade às contas, devendo figurar como **ressalvas**.

Nada obstante, farei constar em meu voto alertas ao Prefeito Municipal para que, nas próximas contas de governo, adote providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social e para que disponibilize a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social.

Por fim, a instrução teceu os seguintes comentários acerca das auditorias realizadas pelo Tribunal nos RPPS municipais (fls. 57/59):

No exercício de 2017, foi realizada, por meio da Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional - CTO, auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do RJ.

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ nº 225.720-4/17 e reunidos num documento intitulado “Ficha de Apuração de Inconsistência” para cada RPPS, contendo informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo

da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

(...)

A análise do RPPS do Município de Itaboraí, referente ao exercício de 2017, cujo resultado encontra-se demonstrado na ficha de apuração de inconsistências (arquivo digital anexado em 26/09/2018), reportou as seguintes falhas:

- Na entrega de documentos à Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda foram identificadas as seguintes inconsistências:
  - ✓ Pendências no envio do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - **DAIR**,
  - ✓ Pendências no envio do Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses - **DIPR**; e
- A análise do DAIR ficou prejudicada em face do não envio dos dados à Secretaria da Previdência do Ministério da Fazenda, bem como pelo não envio dos documentos solicitados pela Equipe de Auditoria.

As falhas listadas na Ficha de Apuração de Inconsistências serão objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

### 1.4.3 - Transparência na Gestão Fiscal

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO realizou auditorias de informática nos portais de transparência das prefeituras municipais. O objetivo foi a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social e preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar Federal nº 131/2009, no Decreto Federal nº 7.185/2010 e na Lei Federal nº 12.527/2011.

Neste trabalho, foi utilizado o indicador iTAI - Indicador de Transparência e Acesso à Informação, concebido com base no rol mínimo de informações e requisitos exigidos pela Lei de Acesso à Informação, além de critérios estabelecidos nas citadas Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e Decreto Federal nº 12.527/11.

O iTAI é calculado a partir de uma média ponderada das notas atribuídas às três dimensões em que é avaliado, quais sejam, "Conteúdo", "Tempestividade", e "Acessibilidade", e apresenta valores situados entre 0,00 e 1,00.

Os resultados da avaliação do portal de transparência do Município de Itaboraí foram apresentados pelo corpo instrutivo nos seguintes termos (fls.111/112):

Na tabela a seguir será apresentada a pontuação final do município de Itaboraí em cada uma das dimensões que compõem o referido indicador:

Dimensao	Nota	Peso	Final
Cont.	0.57	0.60	0.34
Temp.	0.62	0.25	0.16
Acess.	0.18	0.15	0.03
iTAI	-	-	0.53

De forma geral, os resultados obtidos pelo município evidenciaram um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo iTAI obtido pela Prefeitura Municipal de Itaboraí (0,53).

(...)

Diante do exposto, verifica-se que o município não cumpriu integralmente às obrigatoriedades estabelecidas na legislação.

Este fato será objeto de **ressalva e determinação em meu voto**.

#### 1.4.4 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, medido pelos Tribunais de Contas brasileiros desde 2016, é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção das Cidades e Governança da Tecnologia da Informação). Seu objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

Em função da consolidação das notas obtidas nos sete índices componentes, destacam-se cinco faixas de resultados, em que são enquadradas as situações dos municípios:

Nota	Faixa	Critério
A	Altamente efetiva	IEGM com pelo menos 90% da nota máxima e, no mínimo, 5 índices componentes com nota A
B+	Muito efetiva	IEGM entre 75,0% e 89,9% da nota máxima
B	Efetiva	IEGM entre 60,0% e 74,9% da nota máxima
C+	Em fase de adequação	IEGM entre 50,0% e 59,9% da nota máxima
C	Baixo nível de adequação	IEGM menor ou igual a 49,9%

Fonte: Instituto Rui Barbosa - IRB.

De acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do TCE deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber. Dos 91 Municípios fiscalizados pelo Tribunal, 80 responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao exercício de 2016, sendo o percentual de adesão de 87,91%.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de Itaboraí (fls.114/115):

Comparando o município de Itaboraí com o IEGM dos municípios do Estado do Rio de Janeiro participantes têm-se os seguintes resultados:

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,71	B
Menor IEGM	0,44	C
Média Geral	0,54	C+
IEGM Itaboraí	0,48	C

Fonte: Banco de dados do TCE-RJ e Instituto Rui Barbosa - IRB.

**Nota:** Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ.

Observa-se que a nota do município de Itaboraí foi C, ou seja, o município está na faixa: Baixo nível de adequação.

Conforme o art. 2º da supracitada deliberação, as respostas aos quesitos passíveis de comprovação com evidências deverão ser validadas pelo responsável pelo órgão central de controle interno, em observância ao disposto no art. 53, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 63/90, mediante a emissão de certificado.

Verifica-se que foi encaminhado o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17 (arquivo digital "61. Certificado de Validação - IEGM" anexado em 20/04/2018), no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para

apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

---

## 2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

---

Como de conhecimento convencional, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos.

A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável. Para tal, é empregado o parâmetro denominado Receita Corrente Líquida - RCL, que serve como referência para a aferição dos limites com as despesas com pessoal, dívida pública, operações de crédito, dentre outras.

A RCL do Município de Itaboraí, no exercício de 2017, de acordo com os demonstrativos contábeis encaminhados, é de R\$442.539.442,46, conforme demonstrado na tabela de fl. 60.

Contudo, o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2017 registra uma RCL divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis (R\$ 442.456.957,80), fato que será objeto de **ressalva e determinação em meu voto**.

Nada obstante, por se tratar de uma diferença cujo montante não altera o mérito da análise, o corpo instrutivo considerou no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal o valor registrado no Relatório de Gestão Fiscal - RGF (R\$ 442.456.957,80).

Ademais, vale destacar que o jurisdicionado apresentou retificação para os Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2017, Processos TCE-RJ nºs 209.014-7/17 (1º quadrimestre), 221.594-5/17 (2º quadrimestre) e 203.736-7/18 (3º quadrimestre), e as análises a seguir, realizadas sobre os números da dívida pública e da despesa com pessoal, levarão em consideração essas alterações.

## 2.1 - Dívida Pública

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

### 2.1.1 - Dívida Consolidada

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

Especificação	2016	2017		
	3º Quadrimestre/16	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	32.590.569,10	50.226.296,80	93.279.592,50	86.792.990,40
Valor da dívida consolidada líquida	32.590.589,10	36.848.072,70	59.915.545,30	48.160.264,90
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	7,14%	8,15%	13,16%	10,88%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ nº 206.010-0/17 e processo TCE-RJ nº 203.736-7/18, RGF - 3º quadrimestre de 2017.

### 2.1.2 - Operações de crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito, bem como não terem sido concedidas garantias em 2017 (fls. 62/63 da informação datada de 27/09/2018).

## 2.2 - Gastos com Pessoal

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

No primeiro exame do processo, os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Itaboraí foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 63 da informação datada de 27/09/2018, conforme tabela a seguir:

Descrição	2016				2017					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	42,29%	<b>59,32%</b>	259.947.966,80	<b>56,96%</b>	294.835.061,10	<b>65,44%</b>	259.544.583,30	<b>59,58%</b>	246.239.968,50	<b>55,65%</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17, processos TCE-RJ n.ºs 209.014-7/07, 221.594-5/17 e 203.736-7/18 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

Em face da evolução das despesas de pessoal, a instrução destacou (fls. 64/65):

Conforme se pode constatar, o Poder Executivo ultrapassou o limite de 54% no 2º quadrimestre de 2016, ficando, em princípio, obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Todavia, o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto - PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato este ocorrido nos exercícios de 2016 e 2017, conforme resultado divulgado pelo IBGE.

Entretanto, conforme se pode verificar, no quadro anterior, o Poder Executivo não reduziu o percentual excedente, encerrando o exercício com as despesas com pessoal acima do limite estabelecido na alínea "b", inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

O Ministério Público de Contas, às fls.31 do parecer datado de 29/10/2018, assim se manifesta:

Destarte, o que se verifica é que ocorreu oscilação nos percentuais da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida, sempre acima do limite legal, com pico de 65,44% no 1º quadrimestre de 2017. Assim, o ajuste do montante da despesa com pessoal não foi realizado no prazo estabelecido na LRF.

Os números revelam que o gestor deixou de adotar as medidas preconizadas no dispositivo constitucional acima transcrito, ou se foram adotadas não produziram os efeitos desejados.

É oportuno destacar que o assunto está sendo tratado nos autos do Processo TCE-RJ nº 203.736-7/18 – *Relatório de Gestão Fiscal – 3º Quadrimestre 2017*.

Nos termos dos incisos I, II e III do § 3º do artigo 23 da LRF, o Ente que não cumprir a redução no prazo estabelecido para ajuste do montante da Despesa com Pessoal e enquanto permanecer o excesso não estará apto a “I – receber transferências voluntárias; II - obter garantias, diretas ou indiretas, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.”.

Estamos diante de uma grave irregularidade pelo descumprimento da LRF e da CRFB/88, inclusive com prejuízo do atendimento à população local, tendo em vista a restrição do recebimento de recursos financeiros (transferências voluntárias) do Estado e da União.

Tendo em vista o exposto, o *Parquet* acompanhará o d. Corpo Técnico fazendo constar tal fato como **Irregularidade** e propondo a Expedição de Ofício à Secretaria de Tesouro Nacional – STN para ciência do não enquadramento das Despesas com Pessoal no exercício de 2017 no limite máximo de 54% da RCL, bem como ao Ministério Público Estadual para ciência da Decisão a ser proferida pelo Plenário.

Após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável no arquivo “(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 35710-7/18) – 00. Ofício de Encaminhamento #1116879”, anexado em 23/11/2018, o corpo técnico assim se manifestou (fls. 12/15 da informação datada de 29/11/2018):

#### **IRREGULARIDADE N.º 4**

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2016, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, encerrando o exercício de 2017 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

#### **Razões de Defesa:**

Em linhas gerais, o responsável argumenta no arquivo digital “Ofício de Encaminhamento # 1116876”, que ocorreram retificações nos relatórios da LRF, sendo que a análise procedida pelo Corpo Instrutivo não contemplou as alterações ocorridas após a retificação e reenvio dos Relatórios de Gestão Fiscal ao Tribunal.

Informa ainda, que adotou medidas com o objetivo de incrementar a receita do município e minimizar o desequilíbrio das finanças públicas.

#### **Análise:**

Analisando os Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2017, Processos TCE-RJ n°s 209.014-7/17 (1º quadrimestre), 221.594-5/17 (2º quadrimestre) e 203.736-7/18 (3º quadrimestre), verifica-se que de fato, o jurisdicionado apresentou a retificação dos mesmos, porém em data posterior à Informação da 3ª CAC.

Contudo, será apresentada a seguir nova análise do tópico das despesas com pessoal, considerando os novos valores registrados nos citados Relatórios da LRF.

(...)

Descrição	2016				2017					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	42,29%	59,32%	259.947.966,80	56,96%	264.221.085,44	58,47%	242.455.316,32	53,26%	246.239.968,51	55,65%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17, processos TCE-RJ n.ºs 209.014-7/07-221.594-5/17 e 203.736-7/18 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

Conforme se pode constatar, o Poder Executivo desrespeitou, no 3º quadrimestre de 2017, o limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 (54% da Receita Corrente Líquida).

Registra-se que, *em princípio, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes*, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Todavia, o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato este ocorrido nos exercícios de 2016 e 2017, conforme resultados divulgados pelo IBGE.

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros e o restante até o 1º quadrimestre de 2019. Assim, o pleno cumprimento do artigo 23 c/c artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal será verificado quando do exame da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019.

Este fato será objeto de **ressalva e determinação**.

O *Parquet Especial*, à fl. 6 do parecer datado de 11/12/2018, “acompanha a conclusão da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas”.

Em face das mencionadas retificações dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2017, apresentadas pelo jurisdicionado, observo que no 2º quadrimestre de 2017 as despesas com pessoal - que desde o 2º quadrimestre de 2016 situavam-se acima do limite legal estabelecido pela LRF -, foram reconduzidas a patamar permitido pela citada lei fiscal. No 3º

quadrimestre de 2017, entretanto, os gastos com pessoal novamente violaram o limite legal. Desse modo, alio-me ao posicionamento da instrução e do *Parquet* de Contas quanto ao momento da verificação do pleno cumprimento do art. 23, em combinação com o art. 66, ambos da LRF, e farei constar **ressalva e determinação** em meu voto em face do descumprimento, por parte do município, do limite de despesas com pessoal no último quadrimestre de 2017.

### 2.3 - Gastos com Educação

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

#### 2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2017 (fl.75 da informação datada de 27/09/2018):

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	27.229.932,15
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	500.657,94
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	4.028,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	61.950,08
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	203.604,08
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )		28.000.172,25
(J) Valor repassado ao FUNDEB		24.257.442,05
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )		52.257.614,30

(L) Dedução do SIGFIS/BO	0,00
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
<b>(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )</b>	<b>52.257.614,30</b>
(O) Receita resultante de impostos	205.679.166,34
<b>(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>	<b>25,41%</b>

Fonte: Quadro C.1 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 20/04/2018), Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018) e Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 20/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 26/09/2018).

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, na fonte de impostos e transferências de impostos (R\$14.148.770,78), os mesmos não serão excluídos do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

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

Observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 201 da Lei Orgânica Municipal (25%).

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

- a) as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas na prestação de contas (R\$ 205.679.166,34) 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\$ 205.633.102,10), evidenciando uma diferença de R\$ 46.064,24. Tal fato será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto;
- b) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte ordinários. No entanto, o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte ordinários pode contemplar

outros recursos que não se refiram a impostos. Tal fato será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

### **2.3.1.1 - Mudanças de metodologia na apuração dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**

Por fim, cabe chamar a atenção para as mudanças na metodologia de apuração dos gastos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Oportuno se torna lembrar que nas Contas de Governo de 2015, o Plenário decidiu por comunicação aos jurisdicionados, alertando sobre alteração na metodologia de cálculo dos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, que deixará, a partir do exercício de 2018, de considerar no cálculo do limite mínimo constitucional as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões.

Tal medida será adotada a partir do exame das prestações de contas de governo dos chefes de Poder Executivo municipal, referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019.

Registre-se que a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional, explicitada no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF, no que concerne aos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, não considera as despesas com inativos e pensionistas no cômputo do limite constitucional.

Em seguida, quando da apreciação das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Tribunal decidiu alertar os prefeitos acerca da alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser adotada quando do exame das prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020.

Segundo essa metodologia, serão considerados as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não processados do exercício, que possuam disponibilidade de caixa relativa a impostos e transferências de impostos, devidamente comprovada, acrescidos 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.

**Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com manutenção e desenvolvimento do ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.**

Por essa nova metodologia, para a aferição do cumprimento do limite mínimo constitucional referente à MDE (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. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

**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 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, 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 - 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.**

Por fim, em resposta à consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras acerca de questionamentos sobre despesas com uniformes escolares (Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18), em sessão de 27/09/2018, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são classificadas como despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

Em face de todas essas mudanças, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao Prefeito Municipal para que seja **alertado acerca da adoção dessas quatro mudanças de metodologia de aferição de gastos em MDE**: (i) a primeira delas, quanto a não se computarem as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões, referente às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019, (ii) a segunda, que adota a metodologia STN/SIOPE, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, (iii) a terceira alteração, que considera as despesas em MDE pagas, relativa às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021 e, por fim, também valendo para as prestações de contas de governos municipais do exercício de 2020, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2021, (iv) a que considera que as despesas com aquisição de uniformes e afins não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

### **2.3.2 - FUNDEB**

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

#### **a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo**

Conforme verificação de fl.84 da informação datada de 27/09/2018, em sessão plenária de 07/11/2017, quando da apreciação da prestação de contas de governo do exercício de 2016, (TCE-RJ n.º 206.010-0/17), **houve** determinação para devolução de recursos para a conta do FUNDEB, no montante de R\$ 474,59, referente à diferença entre o superávit financeiro do exercício de 2016, apurado naquelas contas e o registrado no balancete encaminhado pelo município.

A instrução informa que o ressarcimento não foi efetuado pelo município, mas, considerando que a decisão do Tribunal ocorreu no exercício de 2017, quando já haviam sido aprovados o orçamento e a programação financeira para o exercício, sugere comunicação para que o valor de R\$ 474,59 seja devidamente repassado à conta do FUNDEB.

#### **b) Aplicação do saldo remanescente dos recursos do Fundo de 2016**

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

A aferição desse preceito consta de fls. 83/84:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 206.010-0/17) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2016 um *superavit* financeiro de R\$2.334.289,70, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Constatada a existência de *superavit* financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2017, será efetuado subtraindo o *superavit*, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício de 2016.

Verifica-se que do valor do *superavit* financeiro somente R\$1.807.478,82 foi utilizado no exercício de 2017, por meio de crédito adicional aberto em 31/03/2017, conforme decreto n.º 16/2017 (arquivo digital "14 - Relação de Créditos Adicionais na Fonte "Superavit Financeiro" do FUNDEB", anexado em 20/04/2018), dentro do 1º trimestre, portanto, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

A aplicação apenas parcial dos recursos do FUNDEB oriundos do exercício anterior será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

#### **c) Valores do FUNDEB em 2017 – contribuições e transferências recebidas**

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

**RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB**

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do FUNDEB	102.318.967,43
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	24.257.442,05
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>78.061.525,38</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018).

**d) Total dos recursos do fundo em 2017**

O total de recursos do FUNDEB relativos ao exercício de 2017 foi o seguinte:

**RECEITAS DO FUNDEB**

Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	102.318.967,43
Aplicação financeira	300.895,05
Complementação financeira da União	0,00
<b>Total das Receitas do FUNDEB</b>	<b>102.619.862,48</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018)

**d.1) Despesas totais**

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo, após a irregularidade 4 ter sido elidida (fl. 85):

**CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			102.318.967,43
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			300.895,05
<b>(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)</b>			<b>102.619.862,48</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		101.443.420,56	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		2.334.289,70	

(F) Despesas não consideradas		0,00
i. Exercício anterior	0,00	
ii. Desvio de finalidade	0,00	
iii. Outras despesas	0,00	
(G) Deficit financeiro do FUNDEB no exercício		0,00
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00
<b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício(D - E - F - G - H)</b>		<b>99.109.130,86</b>
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)		<b>96,58%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018), Quadro C.1 e 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 20/04/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 20/04/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 20/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 26/09/2018) e prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.010-0/17.

**Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2017.**

#### d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Foram apuradas as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2017 (fl.82):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	101.121.675,33
(B) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
<b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>	<b>101.121.675,33</b>
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	102.318.967,43
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	300.895,05
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)</b>	<b>102.619.862,48</b>

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

98,54%

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 20/04/2018) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018).

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

### d.3) Saldo financeiro do FUNDEB em 2017

A variação dos recursos do fundo em 2017 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl. 86 da informação datada de 27/09/2018):

FUNDEB		
	Descrição	Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	7.974.253,39
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	9.032.741,73
	Variação do saldo	13,27%

Fonte: Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 20/04/2018) e arquivo digital "34 - Conciliação Bancária do FUNDEB", anexado em 20/04/2018.

### e) Resultado financeiro para 2018

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl. 86, que reproduzo a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2018		
	Descrição	Valor - R\$
	<b>Superavit financeiro do FUNDEB no exercício de 2016 (Balancete)</b>	<b>2.334.289,70</b>
(+)	Receita do FUNDEB recebida em 2017	102.318.967,43
(+)	Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2017	300.895,05
(+)	Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2017 (1)	0,00
(+)	Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017 (2)	0,00
(+)	Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017	0,00
	<b>= Total de recursos financeiros em 2017</b>	<b>104.954.152,18</b>

(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2017	101.443.420,56
<b>= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2017</b>	<b>3.510.731,62</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 206.010-0/18 , Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018), 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 20/04/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 20/04/2018) e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 20/04/2018).

O corpo técnico identificou diferença entre o superávit financeiro apurado (R\$ 3.510.731,62) e o registrado pelo município no balancete do FUNDEB (R\$ 2.832.967,50), fato que motivou a seguinte manifestação (fl. 87):

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior - R\$3.510.731,62, diverge do valor registrado pelo município no *Balancete* - R\$2.832.967,50 (arquivo digital "33 - Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 (Modelo 13)", anexado em 20/04/2018)., apontando uma diferença no montante de R\$677.764,12.

Tal divergência revela a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação, uma vez que o *superavit* financeiro apurado, na presente análise, encontra-se superior ao registrado pelo município. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

Adicionalmente, a diferença no valor de R\$677.764,12 deve ser ressarcida, com recursos ordinários, à conta do FUNDEB.

Tal fato será objeto de **comunicação** ao final deste relatório.

Cabe registrar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2018 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

O Órgão Ministerial acompanha a instrução quanto à irregularidade apontada (fl.38 do parecer datado de 29/10/2018).

Após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável no arquivo "(PRESTAÇÃO DE CONTAS: 35710-7/18) - 00. Ofício de Encaminhamento #1116876", anexado em 23/11/2018, o corpo técnico assim se manifestou (fls. 16/17 da informação datada de 29/11/2018):

**Razões de Defesa:**

Em sua defesa no arquivo digital "Ofício de Encaminhamento # 1116876", o defendente informa que a diferença apurada está relacionada à contabilização de pagamentos de consignações retidas em folha de pagamento, realizados na conta bancária n.º 69-6, da Caixa Econômica Federal, oriundos dos procedimentos

administrativos n°s 3762/2016 e 2324/2015, cuja fonte de recursos tem por origem os Impostos e Transferências de Impostos Vinculados à Educação ao invés da fonte FUNDEB, e, além disso, está relacionada a uma transferência bancária realizada para a conta corrente da Caixa Econômica Federal n° 10.001-1, pertencente a unidade gestora Prefeitura Municipal, cuja fonte de recursos utilizada também foi a de Impostos e Transferências de Impostos Vinculados à Educação.

Esclarece que o Departamento de Tesouraria realizou a devolução do recurso à conta bancária do FUNDEB n° 069-6, da Caixa Econômica Federal, no dia 06 de junho de 2018.

**Análise:**

De acordo com a defesa ora apresentada e comprovado na documentação encaminhada no arquivo digital “*Outros Documentos (PDF) # 1117255*”, houve o **ressarcimento à conta do FUNDEB**, em 06/06/2018, no valor total de **R\$797.574,03**, ou seja, em montante superior à diferença tratada na irregularidade em questão, regularizando assim, a movimentação financeira na conta do Fundo, em atenção ao disposto no art. 21 da Lei Federal n° 11.494/07.

Cabe registrar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2018 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

Assim, a irregularidade inicialmente levada a efeito encontra-se sanada.

Adicionalmente, entende-se que o valor ressarcido a maior à conta do Fundo cobre o montante de **R\$474,59**, resultante de determinação efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2016 – Processo TCE-RJ n° 206.010-0/17.

O *Parquet* Especial, à fl. 6 do parecer datado de 11/12/2018, “*acompanha a conclusão da instância técnica opinando pela adoção das medidas ali preconizadas*”.

Em face do ressarcimento efetuado pelo responsável no valor total de R\$ 797.574,03 - em montante até mesmo superior à diferença tratada na irregularidade sob exame (R\$ 677.764,12), **considero sanada essa irregularidade**.

Além disso, dado que o valor ressarcido cobre, inclusive, o montante de R\$ 474,59, referente à diferença entre o *superavit* financeiro do exercício de 2016, apurado pelo corpo técnico, e o registrado no balancete encaminhado pelo município, divergência essa que também foi objeto de determinação para ressarcimento, entendo desnecessária a comunicação sugerida pela instrução no tópico “Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo”, tratado anteriormente.

Destaco, por derradeiro, que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (arquivo digital anexado em 20/04/2018) sobre a distribuição, a

transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu pela regularidade. Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como regular perante o Ministério da Educação – MEC (arquivo digital anexado em 26/09/2018).

## 2.4 - Gastos com Saúde

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

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2017, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl. 93 da informação datada de 27/09/2018):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	205.679.166,34
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>200.786.016,37</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	66.607.152,04
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>66.607.152,04</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>33,17%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 20/04/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 20/04/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 20/04/2018), cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 20/04/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro (anexados em 26/09/2018).

**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.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, o município efetuou aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).

Destaque-se, por oportuno, que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para os gastos em ações e serviços públicos de saúde.

Quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, a instrução fez os seguintes comentários (fls. 93/94):

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

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	34.253.969,78	24,28%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	106.832.104,93	75,72%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2017	141.086.074,71	100,00%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 05/07/2018 e 14/08/2018), da prefeitura (arquivo digital "22 - Demonstrativos Contábeis - Prefeitura Municipal" anexado em 20/04/2018 e 14/08/2018) e do FMS (arquivo digital " 25 - Demonstrativos Contábeis - Fundo Municipal de Saúde" anexado em 20/04/2018 e 14/08/2016).

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

A gestão apenas parcial dos recursos da Saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

A metodologia do Ministério Público de Contas, no que diz respeito à apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, diverge daquela adotada pelo corpo técnico.

Com efeito, o *Parquet* entende que deve ser observada a existência de disponibilidade de caixa (de impostos e de transferências de impostos) registrada no Fundo de Saúde com

vista a lastrear os restos a pagar de ASPS e, ainda, a necessidade de que todos os recursos aplicados em ASPS tenham sido realizados por meio do Fundo de Saúde.

Assim, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial diferiram daqueles apresentados pela instrução. Confira-se o quadro de fl. 45 do parecer datado de 29/10/2018:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	205.679.166,34
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas</b> (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	<b>200.786.016,37</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos + RPMP	87.055.690,99
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	20.374.878,35
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	20.448.538,95
(H) Gastos com saúde não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde	34.253.969,78
<b>(I) Total das despesas consideradas = E-(F+G+H)</b>	<b>11.978.303,91</b>
<b>(J) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (I/D) mínimo 15%</b>	<b>5,97%</b>
<b>(L) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>18.139.598,55</b>

Fonte: Relatório Técnico - Quadro E3 Modelo 17

Concluiu o *Parquet* de Contas, à fl. 46 do parecer datado de 29/10/2018:

Com a fiel observância dos critérios constantes das normas constitucionais e legais que regem a matéria, a determinar que não sejam computados no cálculo os restos a pagar sem disponibilidade de caixa no Fundo Municipal de Saúde, as despesas executadas sem movimentação pelo Fundo Municipal de Saúde nem as despesas que não podem ser classificadas como ASPS, verifica-se que o Município de Itaboraí **NÃO** cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso III, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

**No caso em exame, a realização de despesas com ASPS financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo de Saúde atenta contra o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LC nº 141/12.**

A conduta deve ser qualificada como **irregularidade**, a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação destas contas.

Em face dessa irregularidade apontada pelo Órgão Ministerial, o corpo técnico registrou (fls. 20/21 da informação datada de 29/11/2018):

**IRREGULARIDADE N.º 5 (Incluída pelo Ministério Público Especial)**

O Governo do Município de Itaboraí não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, consoante prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal n° 141/12 c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ao destinar para este fim, por meio do Fundo Municipal de Saúde, o percentual de 5,97%, conforme apurado no item 5.2.6 deste parecer.

**Razões de Defesa:**

O responsável não apresentou defesa para a Irregularidade em apreço.

**Análise:**

Inicialmente cumpre informar que se trata de irregularidade incluída pelo Ministério Público Especial junto a este TCE-RJ.

Quanto ao assunto em questão, em que pese a não apresentação de razões de defesa, cumpre registrar que este Tribunal vem se manifestando no sentido de que somente a partir da análise das contas do exercício de 2018, encaminhadas em 2019, não mais serão aceitas para efeito de apuração do limite mínimo das despesas com saúde aquelas que não tenham sido movimentadas pelo Fundo Municipal de Saúde, consoante o que dispõe a Lei Complementar n.º 141/12, sendo a matéria objeto de comunicação ao jurisdicionado na conclusão destes autos para que o mesmo tome ciência, bem como em processos já apreciados pelo Plenário, como por exemplo, nas prestações de contas de governo dos municípios de Macaé (Processo TCE-RJ n° 213.898-3/18) e Miguel Pereira (Processo TCE-RJ n° 212.756-2/18).

O Ministério Público de Contas manteve sua posição (fl. 15 do parecer de 11/12/2018):

**No caso em exame, a realização de despesas com ASPS financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo de Saúde atenta contra o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LC n° 141/12, bem como contra o princípio da transparência na gestão pública.**

(...)

Por todo o exposto, a Irregularidade registrada pelo Parquet de Contas será mantida neste parecer ministerial.

Em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços

públicos de saúde, **acompanho a sugestão do corpo instrutivo, alinhando-me com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte.**

O *Parquet* Especial acrescentou, ainda (fl.54/55 do parecer datado de 29/10/2018):

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.

Nada obstante essa manifestação do Órgão Ministerial quanto à necessidade de avaliar a implementação das políticas de saúde no âmbito do município e o cumprimento dos compromissos estabelecidos na Constituição Federal e na legislação do SUS, alio-me ao posicionamento manifestado pelo Plenário em sessão de 11/10/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.530-2/18 (contas de governo da Prefeitura Municipal de Cantagalo, referentes ao exercício de 2017), no sentido de que a implantação de avaliações dessa grandeza demanda, por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), planejamento prévio e dimensionamento minucioso dos recursos humanos necessários para sua implementação, razão pela qual não acompanharei, nas contas em tela, a sugestão do douto *Parquet* de Contas.

A instrução assinalou a seguinte impropriedade, relativa aos números da saúde fornecidos pelo município:

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

Tal fato será considerado juntamente com a **ressalva e determinação** referente aos recursos da Educação classificados na fonte “ordinários”.

Destaco, por derradeiro, que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde. Entretanto, o corpo técnico informa que, em consulta ao *site* do Ministério da Saúde (Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão), verifica-se que o Relatório Anual de Gestão - RAG de 2017 encontra-se em processo de apreciação pelo Conselho de Saúde.

Diante do exposto, a instrução entende que fica afastada a responsabilidade do gestor municipal, não obstante o fato de que o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2017 ensejará a sugestão de expedição de ofício ao Ministério da Saúde, para conhecimento do fato.

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, não obstante tentativas de regularização por parte desta Colenda Corte de Contas, indicando que as audiências não foram realizadas, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

A não comprovação da realização das audiências públicas será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

Ao ensejo da conclusão deste tópico, cabe destacar as mudanças na metodologia de apuração dos gastos em ações e serviços públicos de saúde - ASPS, a serem implementadas pelo Tribunal de Contas.

Quando da apreciação das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Tribunal decidiu alertar os prefeitos acerca da mudança na metodologia de apuração do limite de gastos em saúde, a ser adotada quando do exame das prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019.

Segundo essa metodologia, 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.

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com ações e serviços públicos de saúde, encaminhada pelo Subprocurador-Geral de Justiça de Assuntos Cíveis e Institucionais do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em ASPS.

Por essa nova metodologia, 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 de saúde no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

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.

Por essa razão, farei constar da conclusão de meu voto comunicação ao Prefeito Municipal para que seja alertado para a adoção dessas duas metodologias de aferição de gastos em ASPS, uma referente às prestações de contas de governos municipais do exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019, e outra relativa às prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, conforme explicado anteriormente.

## **2.5 - Repasses ao Poder Legislativo - Artigo 29-A da CRFB**

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

O Município de Itaboraí possuía, em 2016<sup>9</sup>, 230.786 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso II do artigo 29-A da CRFB. Esse limitou os repasses em referência a 6% (seis por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

### LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	103.187.355,97
(B) TRANSFERÊNCIAS	138.608.904,04
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )	241.796.260,01
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )	14.507.775,60
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 ( F + G )	14.507.775,60

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 20/04/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 20/04/2018).

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;

#### a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

O valor repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo **respeitou** o disposto no inciso I do § 2º do artigo 29-A:

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasso recebido
14.507.775,60	13.301.349,00

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 20/04/2018).

<sup>9</sup> População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2017 - Anexo IX da Decisão Normativa n° 157/2016 do Tribunal de Contas da União arquivo digital anexado em 10/08/2018).

## b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 era de R\$ 14.501.422,42.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se repasse a menor:

		R\$
Orçamento final da câmara (A)	Repasso recebido (B)	Repasso recebido abaixo do orçamento final da Câmara C = (A - B)
14.501.422,42	13.301.349,00	1.200.073,43

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 20/04/2018).

Confira-se a manifestação do corpo técnico acerca da questão do repasse à Câmara Municipal abaixo do valor estabelecido na LOA (fl. 100 da informação datada de 27/09/2018):

Em consulta aos demonstrativos contábeis observa-se que a Câmara empenhou exatamente o mesmo valor do repasse financeiro recebido, não sendo possível, dessa forma, concluir se os recursos financeiros transferidos foram de fato suficientes para atender às necessidades de funcionamento do Poder Legislativo.

Entretanto, verifica-se que houve a devolução, no exercício de 2017, ao Poder Executivo, registrado no Balanço Financeiro no montante de R\$1.765.114,92, valor superior ao do valor recebido abaixo do orçamento Final (R\$1.200.073,43). Assim, resta claro que o valor repassado foi suficiente para atender as necessidades do Legislativo Municipal.

## 2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties

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

nº 12.858/13). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal nº 10.195/01).

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

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

Pela análise das demonstrações contábeis, foram apuradas as receitas recebidas em 2017:

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Transferência da União</b>			<b>13.614.213,90</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		103.285,19	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>13.510.928,71</b>	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	9.819.862,96		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	629.284,34		
Fundo especial do petróleo	3.061.781,41		
<b>II - Transferência do Estado</b>			<b>2.499.299,65</b>
<b>III - Outras compensações financeiras</b>			<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>			<b>16.113.513,55</b>
<b>V - Aplicações financeiras</b>			<b>112.926,40</b>
<b>VI - Total das receitas (IV + V)</b>			<b>16.226.439,95</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado 05/07/2018).

Ainda com relação às receitas em questão, destacou o corpo instrutivo (fls. 103/104 da informação datada de 27/09/2018):

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 05/07/2018) e na declaração (arquivo digital "49 - Receitas de Royalties da Lei Federal n° 12.858/13" anexado em 20/04/2018), 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° 4.320/64 o município contabilizou R\$629.284,34 como sendo receita proveniente de Participação Especial. Contudo em consulta ao site da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP, constatou-se que o valor refere-se a Royalties pela Produção (até 5% da produção), indicando assim o município apropriou indevidamente nos códigos de receita os valores referentes à arrecadação dos recursos de royalties.

A apropriação indevida dos valores referentes à arrecadação dos recursos de *royalties* nos códigos de receita será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.104):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>		<b>12.779.399,60</b>
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	12.779.399,60	
<b>II - Despesas de capital</b>		<b>370.996,05</b>
Investimentos	370.996,05	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>		<b>13.150.395,65</b>

Fonte: Quadro F.1 (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)", anexado em 20/04/2018).

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Além disso, segundo o que consta no arquivo digital “51 - Repasse de *Royalties* para Capitalização do RPPS”, anexado em 20/04/2018, não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o regime próprio de previdência social.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.115):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
456.621.665,23	16.226.439,95	440.395.225,28	3,55%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 05/07/2018).

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

### 3 - GESTÃO FISCAL

#### 3.1 - Metas Fiscais

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

Além da retificação dos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF, conforme já mencionado no tópico “Aplicações Constitucionais e Legais”, o jurisdicionado também encaminhou a retificação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO do 6º bimestre de 2017.

Assim, os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal retificados registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 22/23 da informação datada de 29/11/2018:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	895.986.115,41	473.968.582,00	
Despesas	895.986.115,41	497.367.771,30	
Resultado primário	5.480.997,54	-38.241.059,50	Não Atendido
Resultado nominal	0,00	81.551.511,30	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-167.336.011,47	48.160.264,90	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO (arquivo digital “05. Lei das Diretrizes Orçamentárias” anexado em 20/04/2018), processo TCE-RJ n.º 203.734-9/18 - RREO 6º bimestre/2017 e processo TCE-RJ n.º 203.736-7/18 - RGF 3º Quadrimestre/2017.

O município **não cumpriu** as metas de resultado primário, nominal e da dívida consolidada líquida estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, fato que será objeto de **ressalva e determinação** em meu voto.

Constam de fl. 44 da instrução datada de 27/09/2018 os seguintes apontamentos, relativos às audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais do município:

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017, cujas atas encontram-se no arquivo digital "18 - Atas das Audiências de Metas Fiscais", anexado em 20/04/2018.

---

#### 4 - RESUMO

---

Inicialmente, o corpo instrutivo e o douto Ministério Público manifestaram-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, pela Câmara Municipal, das contas de governo do chefe do Poder Executivo de Itaboraí, exercício de 2017. Tal sugestão se deu em face da identificação das seguintes irregularidades:

- 1) ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$ 18.768.541,11, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64;
- 2) inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, e 195, incisos I e II, da Constituição Federal, na Lei Federal n.º 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, em especial as a seguir destacadas, o que coloca em risco a sustentabilidade do RPPS, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00:
  - a) recolhimento parcial da contribuição previdenciária dos **servidores**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – **RPPS**;

b) recolhimento parcial da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Próprio de Previdência Social - **RPPS**;

c) recolhimento parcial da contribuição previdenciária dos **servidores**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Geral de Previdência Social - **RGPS**;

d) recolhimento parcial da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Geral Previdência Social - **RGPS**;

e) ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, exercício de 2017;

f) ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP entre 01/01/2017 e 19/12/2017, de emissão da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS, do Ministério da Previdência Social.

3) o Poder Executivo do município vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2016, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, encerrando o exercício de 2017 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea "b" do inciso III do artigo 20 da citada Lei;

4) o superávit financeiro do exercício de 2017 apurado na presente prestação de contas (R\$ 3.510.731,62) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do FUNDEB (R\$ 2.832.967,50), revelando a saída de recursos da conta do fundo, no montante de R\$ 677.764,12, sem a devida comprovação, o que descumpre o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;

5) o governo do Município de Itaboraí não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, consoante prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o inciso II do §2º do artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ao

destinar para este fim, por meio do Fundo Municipal de Saúde, o percentual de 5,97%, conforme apurado no item 5.2.6 deste parecer.

**Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manifesta-se pela emissão de parecer prévio favorável, enquanto o Órgão Ministerial propõe emissão de parecer contrário, por entender que as irregularidades relativas à gestão previdenciária e à não aplicação do percentual mínimo de 15% em ASPS restaram não elididas.**

**Com relação à primeira irregularidade**, do total de R\$ 18.768.541,11 em restos a pagar processados cancelados, o montante de R\$ 15.922.303,19 refere-se a obrigações patronais devidas pelo município ao RPPS e ao INSS, não repassadas em suas devidas competências por insuficiência financeira. Com relação a esse valor devido, o jurisdicionado informa que firmou Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários junto ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí - ITAPREVI, bem como parcelou o débito junto ao Instituto Nacional da Seguridade Social - INSS. Esclarece, também, que providenciou as anulações dos respectivos restos a pagar, e o reempenhamento dos valores, não deixando de observar o direito adquirido dos favorecidos quando da liquidação da despesa.

O restante dos restos a pagar foi cancelado por diversos motivos, tais como prescrição, falta de dotação, pagamento por equívoco e sobra de empenho não utilizado.

**Assim, tendo em vista que toda a documentação comprobatória e o detalhamento dos valores, incluindo nota explicativa, notas de anulações, notas de empenho e contratos de parcelamento, foram apresentados pelo jurisdicionado em suas razões de defesa, acompanho o posicionamento das instâncias instrutivas e do Órgão Ministerial, afastando a irregularidade apontada.**

**Na segunda irregularidade**, com relação à inadimplência das transferências das contribuições dos servidores e das contribuições patronais ao RPPS, verifico que o responsável trouxe em suas razões de defesa documentos que demonstram que foram tomadas providências tendentes a regularizar o fluxo das transferências ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí - ITAPREVI, seja demonstrando que houve o repasse integral ao RPPS das contribuições previdenciárias dos

servidores, seja comprovando a celebração termos de acordo e confissão de débitos previdenciários perante o ITAPREVI para regularizar o repasse das contribuições patronais.

Quanto às pendências com o RGPS, o jurisdicionado comprovou que a maior parte das contribuições dos servidores foi repassada, restando um saldo não quitado de R\$ 11.750,34, o que corresponde a uma inadimplência de apenas 0,28% do total devido. A regularização do repasse das contribuições previdenciárias patronais também foi objeto de acordos de parcelamento, abrangendo os meses relativos ao exercício de 2017, regularizando assim os repasses não efetuados ao ITAPREVI.

Assim, em que pese a argumentação do *Parquet* Especial no sentido de que “o parcelamento do débito não afasta o fato de o gestor ter descumprido as normas constitucionais e legais regentes”, **alio-me à posição manifestada pelo corpo técnico, no sentido de, no caso sob exame, considerar elididas as irregularidades referentes aos repasses das contribuições patronais e dos servidores ao RPPS e ao RGPS, por entender que o Prefeito Municipal buscou equacionar a situação inadimplência tanto perante o ITAPREVI quanto perante o RGPS.**

Quanto às falhas relativas ao déficit previdenciário e à ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, em face das razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, penso que não são graves o bastante a ponto de ensejar irregularidade às contas, devendo figurar como **ressalvas**.

**Com respeito à terceira irregularidade**, em face das mencionadas retificações dos Relatórios de Gestão Fiscal do exercício de 2017, apresentadas pelo jurisdicionado, observo que, no 2º quadrimestre de 2017, as despesas com pessoal - que, desde o 2º quadrimestre de 2016, situavam-se acima do limite legal estabelecido pela LRF -, foram reconduzidas a patamar permitido pela citada lei fiscal. No 3º quadrimestre de 2017, entretanto, os gastos com pessoal novamente violaram o limite legal. Desse modo, alio-me ao posicionamento da instrução e do *Parquet* de Contas quanto ao momento da verificação do pleno cumprimento do art. 23, em combinação com o art. 66, ambos da LRF, e farei constar **ressalva e determinação** em meu voto em face do descumprimento, por parte do município, do limite de despesas com pessoal no último quadrimestre de 2017.

**Quanto à quarta irregularidade**, em face do ressarcimento efetuado pelo responsável no valor total de R\$ 797.574,03 - em montante até mesmo superior à diferença tratada na irregularidade sob exame (R\$ 677.764,12), **considero sanada essa irregularidade**.

Além disso, dado que o valor ressarcido cobre, inclusive, o montante de R\$ 474,59, referente à diferença entre o superávit financeiro do exercício de 2016, apurado pelo corpo técnico, e o registrado no balancete encaminhado pelo município, divergência essa que também foi objeto de determinação para ressarcimento, entendo desnecessária a comunicação sugerida pela instrução no tópico “Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo”, tratado anteriormente.

Por fim, **com relação à quinta irregularidade**, em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, **acompanho a sugestão do corpo instrutivo, alinhando-me com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte.**

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura amparada por prévia autorização legislativa e fonte de recursos suficiente.
Resultado Orçamentário	Consolidado: déficit de R\$ 23,1 milhões Sem o RPPS: déficit R\$ 22,5 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: déficit de R\$ 186,9 milhões Sem RPPS e Câmara: déficit de R\$ 240,3 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	10,88% no 3º quadrimestre de 2017

Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	55,65% no 3º quadrimestre de 2017
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	25,41%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	98,54%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	96,58%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	33,17%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria.

---

## 5 - CONCLUSÃO

---

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

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

**CONSIDERANDO**, com fundamento nos incisos I e II do artigo 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da emenda supramencionada, ser de

competência desta Corte emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para final apreciação da Câmara;

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

**CONSIDERANDO** que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2017;

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

**CONSIDERANDO** a existência de devida autorização legislativa para a abertura de créditos adicionais no período, conforme disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal;

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

**CONSIDERANDO** que o Poder Executivo **não** cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (54%);

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

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

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

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

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

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

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

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

**VOTO:**

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí, Senhor Sadinoel Oliveira Gomes Souza, referentes ao exercício de 2017, com as seguintes **RESSALVAS** e respectivas **DETERMINAÇÕES**:

## **RESSALVAS E DETERMINAÇÕES**

### **RESSALVA N.º 1**

- o decreto de abertura de créditos adicionais n° 085/18 foi publicado fora do exercício financeiro a que se refere, em desacordo com o artigo 354 da Constituição Estadual;

### **DETERMINAÇÃO N.º 1**

- atentar para a publicação dos decretos de abertura de créditos adicionais e das leis autorizativas dentro do exercício a que se referirem, consoante o artigo 354 da Constituição Estadual;

### **RESSALVA N.º 2**

- quanto à elaboração do orçamento acima da capacidade real de arrecadação demonstrada pelo município, colocando em risco o equilíbrio financeiro, uma vez que autoriza a realização de despesas sem a correspondente receita;

### **DETERMINAÇÃO N.º 2**

- para que sejam utilizados critérios objetivos no planejamento do orçamento, com observação das normas técnicas e legais, considerando para tanto a evolução da receita nos últimos três anos, os efeitos das alterações na legislação, bem como qualquer outro fator relevante que possa impactar na arrecadação das receitas, em atendimento ao previsto no artigo 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 e no artigo 30 da Lei Federal n.º 4.320/64;

### **RESSALVA N.º 3**

- a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 497.033.455,51) não confere com o montante consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 497.367.771,20);

### **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\$ 59.506.741,97 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**

- envidar esforços no sentido de cumprir 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, nominal 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**

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

#### **DETERMINAÇÃO N.º 6**

- observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN n° 634/13 c/c a Portaria STN n° 840/16;

#### **RESSALVA N.º 7**

- não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um déficit da ordem de R\$ 240.319.538,32, 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**

- o valor do resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$-83.066.910,02) não guarda paridade com o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais (R\$ 43.400.810,00);

#### **DETERMINAÇÃO N.º 8**

- observar a consonância entre o resultado do exercício apontado no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial Consolidado e o resultado patrimonial consolidado na Demonstração das Variações Patrimoniais, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

#### **RESSALVA N.º 9**

- ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$ 4.506.652,20, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

**DETERMINAÇÃO N.º 9**

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

**RESSALVA N.º 10**

- quanto ao registro contábil da contribuição patronal como receita orçamentária, quando o correto seria como receita intraorçamentária, contrariando o determinado nas Portarias Conjuntas n.º 163/2001 e 01/2014 da STN/SOF, bem como às normas de escrituração contábil preconizadas na Portaria n.º 402/08 do MPAS

**DETERMINAÇÃO N.º 10**

- para que o município contabilize a contribuição patronal como receita intraorçamentária, em obediência às Portarias Conjuntas n.º 163/2001 e 01/2014 da STN/SOF, bem como às normas de escrituração contábil preconizadas na Portaria n.º 402/08 do MPAS;

**RESSALVA N.º 11**

- o Regime Próprio de Previdência Social do Município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP válido para o exercício, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98;

**DETERMINAÇÃO N.º 11**

- providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais, e de receber os valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS;

**RESSALVA N.º 12**

- inconsistências verificadas quando da auditoria remota realizada no RPPS do município e relacionadas na Ficha de Apuração de Inconsistências, identificadas conforme relatório de auditoria cadastrado sob o Processo TCE/RJ n° 225.720-4/17;

**DETERMINAÇÃO N.º 12**

- providenciar o equacionamento das inconsistências identificadas na auditoria realizada no RPPS do município, cadastrada sob o Processo TCE/RJ n° 225.720-4/17;

**RESSALVA N.º 13**

- a receita corrente líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$ 442.539.442,46) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$ 442.456.957,80);

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

- 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 14**

- divergência de R\$ 46.064,24 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 205.679.166,34) 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\$ 205.633.102,10);

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

- 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 15**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 15**

- para que sejam utilizados, nos gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, apenas fonte de recursos de impostos e transferências de impostos, de modo a atender plenamente ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, bem como no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

**RESSALVA N.º 16**

- a abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do FUNDEB, por meio do Decreto n.º 16 (R\$ 1.807.478,82), não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior (R\$ 2.334.289,70), e ainda foi efetuada após o 1º trimestre de 2017, em desacordo com o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07;

**DETERMINAÇÃO N.º 16**

- observar o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte a totalidade do superávit financeiro do FUNDEB, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos;

**RESSALVA N.º 17**

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

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	34.253.969,78	24,28%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	106.832.104,93	75,72%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2017	141.086.074,71	100,00%

#### **DETERMINAÇÃO N.º 17**

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

#### **RESSALVA N.º 18**

- 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 18**

- 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 19**

- inconsistência na apropriação dos recursos oriundos dos *royalties* nos respectivos códigos de receitas previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP, com reflexo no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei n° 4.320/64;

#### **DETERMINAÇÃO N.º 19**

- observar a correta apropriação dos recursos dos *royalties* nos códigos de receita previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP;

**RESSALVA N.º 20**

- o município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública, cabendo destacar a inobservância quanto à ampla divulgação da prestação de contas relativa ao exercício financeiro e do respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em afronta ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual c/c o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

**DETERMINAÇÃO N.º 20**

- 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 21**

- o município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte;

**DETERMINAÇÃO N.º 21**

- observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte;

**RESSALVA N.º 22**

- 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 de Convênios da União - CAUC;

**DETERMINAÇÃO N.º 22**

- providenciar o repasse integral ao RGPS da contribuição retida dos servidores de modo que sejam evitados o pagamento de multas e juros moratórios bem como a inclusão de apontamentos e restrições do município no Cadastro Único de Convênios da União - CAUC;

### RESSALVA N.º 23

- o Poder Executivo ultrapassou o limite da despesa com pessoal no 3º quadrimestre de 2017, em desacordo com o estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

### DETERMINAÇÃO N.º 23

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

### IMPROPRIEDADE N.º 24

- 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 24

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

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Itaboraí, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, 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 para a melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a**

análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas contas de governo;

III - pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor Sadinoel Oliveira Gomes Souza, atual Prefeito Municipal de Itaboraí, para que seja **ALERTADO**:

(i) 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;

(ii) quanto ao **déficit financeiro de R\$ 240.319.538,32** 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 em hipótese de não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

(iii) quanto à **alteração da metodologia de aferição dos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino**, para fins de verificação do cumprimento ou não do limite inserto no artigo 212 da CRFB, nos seguintes termos: **as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões não mais serão aceitas por esta Corte como relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino**, em face do preconizado no inciso I do artigo 70 da Lei Federal n° 9.394/96 e no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF. Tal medida será adotada a partir do exame das prestações de contas de governo dos chefes de Poder Executivo municipal referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019;

(iv) **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 a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados 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;

(v) 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 a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal 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 - somente as despesas efetivamente pagas no exercício;

(vi) quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, serão consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

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

(viii) 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 a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no

exercício de 2020, segundo 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 de saúde no exercício;

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

(x) quanto à necessidade de conferir ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, à prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

(xi) quanto à necessidade de adoção de providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, ao Instituto de Previdência do Município, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, a partir das contas de governo do exercício de 2019, a serem encaminhadas ao TCE em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

(xii) quanto à necessidade de providenciar a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social, com ciência de que a partir das prestações de

contas referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020, a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de estratégia para a manutenção da situação superavitária ou da correção de déficit apresentado poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

IV - por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE, para que considere e, se for o caso, inclua, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

GC-6,

**MARIANNA M. WILLEMANN**  
**RELATORA**

RF02-19