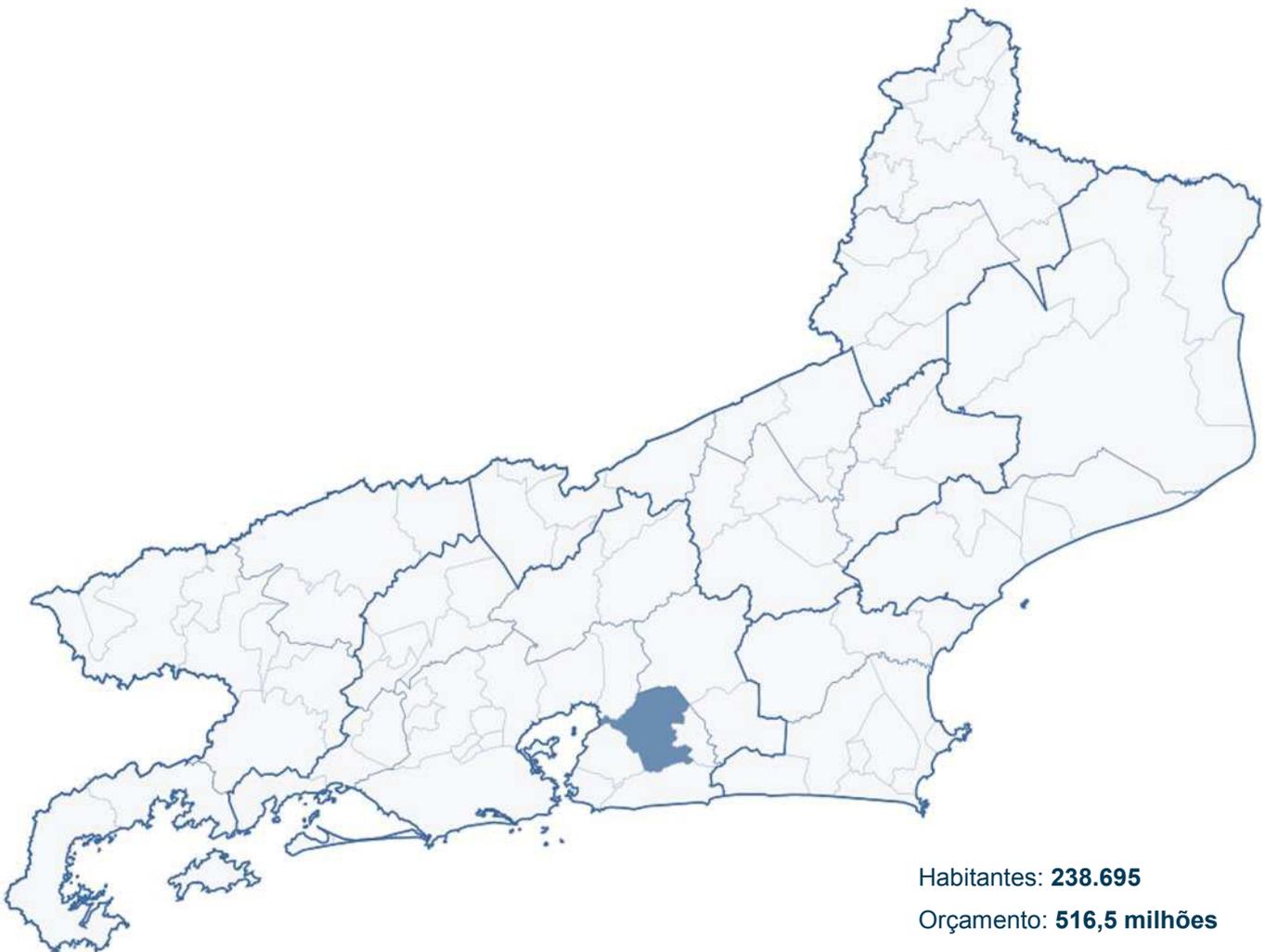


# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE ITABORAÍ

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: **238.695**

Orçamento: **516,5 milhões**

**TCE RJ**

TRIBUNAL DE CONTAS DO  
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

**SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA**

PREFEITO

EXERCÍCIO  
**2018**



**LISTA DE TABELAS**

<i>Tabela 1 — Composição de Órgãos e Entidades do Município</i>	13
<i>Tabela 2 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município</i>	14
<i>Tabela 3 — Limite de Crédito Suplementar</i>	17
<i>Tabela 4 — Suplementações ao Orçamento</i>	18
<i>Tabela 5 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)</i>	18
<i>Tabela 6 — Decretos de Abertura de Créditos Adicionais – superávit financeiro</i>	20
<i>Tabela 7 — Decretos de Abertura de Créditos Adicionais – excesso de arrecadação</i>	22
<i>Tabela 8 — Alterações Orçamentárias</i>	23
<i>Tabela 9 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2018</i>	24
<i>Tabela 10 — Arrecadação no Exercício de 2018</i>	25
<i>Tabela 11 — Composição das Receitas Orçamentárias</i>	26
<i>Tabela 12 — Variação da Dívida Ativa</i>	28
<i>Tabela 13 — Cobrança da Dívida Ativa</i>	28
<i>Tabela 14 — Receitas de Competência do Município</i>	28
<i>Tabela 15 — Execução Orçamentária da Despesa</i>	30
<i>Tabela 16 — Despesa Executada por Função</i>	31
<i>Tabela 17 — Despesas Executadas em 2018</i>	31
<i>Tabela 18 — Despesas Correntes</i>	31
<i>Tabela 19 — Restos a Pagar</i>	32
<i>Tabela 20 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa</i>	33
<i>Tabela 21 — Metas Fiscais para o Exercício</i>	34
<i>Tabela 22 — Resultado Orçamentário</i>	35
<i>Tabela 23 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro</i>	36
<i>Tabela 24 — Evolução do Resultado Financeiro</i>	37
<i>Tabela 25 — Balanço Patrimonial Consolidado</i>	39
<i>Tabela 26 — Resultado Patrimonial</i>	40
<i>Tabela 27 — Situação Patrimonial Líquida</i>	40
<i>Tabela 28 — Resultado Previdenciário</i>	44
<i>Tabela 29 — Cálculo da Receita Corrente Líquida</i>	55
<i>Tabela 30 — Evolução da Dívida Consolidada</i>	56
<i>Tabela 31 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal</i>	58
<i>Tabela 32 — Evolução das Despesas com Pessoal</i>	59
<i>Tabela 33 — Desempenho — RCL versus DP</i>	59
<b><i>Tabela 34 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação</i></b>	<b>63</b>
<i>Tabela 35 — Sigfis x Contabilidade Educação</i>	64

---

Tabela 36 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE — Função 12	64
Tabela 37 — Gasto com Educação por Aluno	65
Tabela 38 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais	65
Tabela 39 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica	66
Tabela 40 — Resultado do Ideb	67
Tabela 41 — Resultado das Transferências do Fundeb	70
Tabela 42 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério	70
Tabela 43 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb	71
Tabela 44 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2019	72
Tabela 45 — Sigfis X Contabilidade Saúde	79
Tabela 46 — Despesas Expurgadas do Gasto com Saúde	80
Tabela 47 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa	81
Tabela 48 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS	82
Tabela 49 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2017	87
Tabela 50 — Repasse Permitido x Repasse Recebido	88
Tabela 51 — Receitas de Royalties	90
Tabela 52 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties	92
Tabela 53 — Grau de Dependência dos Recursos de Royalties	94

**SUMÁRIO**

<b>1</b>	<b>RELATÓRIO</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>VOTO</b>	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>Introdução</b>	<b>11</b>
<b>2.2</b>	<b>Aspectos Formais</b>	<b>13</b>
2.2.1	Estrutura Administrativa do Município	13
2.2.2	Prazo de Envio da Prestação de Contas	14
2.2.3	Instrumentos de Planejamento	14
2.2.4	Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal	14
2.2.5	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	15
<b>2.3</b>	<b>Planejamento Orçamentário</b>	<b>15</b>
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	15
2.3.2	Plano Plurianual (PPA)	16
2.3.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	16
2.3.4	Lei Orçamentária Anual (LOA)	16
2.3.5	Alterações Orçamentárias	17
2.3.6	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	18
2.3.7	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	23
<b>2.4</b>	<b>Receitas</b>	<b>24</b>
2.4.1	Receita Arrecadada <i>versus</i> Receita Prevista	24
2.4.2	Composição da Receita Arrecadada	26
2.4.3	Receita da Dívida Ativa	27
2.4.4	Receitas de Competência do Município	28
2.4.5	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	29
<b>2.5</b>	<b>Despesas</b>	<b>30</b>
2.5.1	Execução Orçamentária da Despesa	30
2.5.2	Metas Fiscais	34
2.5.3	Resultado Orçamentário	35
2.5.4	Resultado Financeiro	36
<b>2.6</b>	<b>Resultado Patrimonial</b>	<b>38</b>
2.6.1	Balanço Patrimonial	38
2.6.2	Resultado do Exercício	40
2.6.3	Situação Patrimonial Líquida	40
2.6.4	Inconsistências Contábeis	41

<b>2.7</b>	<b>Previdência</b>	<b>43</b>
2.7.1	Resultado Previdenciário	43
2.7.2	Contribuições Previdenciárias	47
2.7.3	Certificado de Regularidade Previdenciária	51
2.7.4	Das Auditorias Realizadas	52
<b>2.8</b>	<b>Limites Constitucionais e Legais</b>	<b>55</b>
2.8.1	Receita Corrente Líquida (RCL)	55
2.8.2	Dívida Consolidada ou Fundada	56
2.8.3	Regra de Ouro	56
2.8.4	Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária	57
2.8.5	Limite para Concessão de Garantia	57
2.8.6	Alienação de Ativos	57
2.8.7	Despesas com Pessoal	58
2.8.8	Educação	59
2.8.9	Saúde	77
2.8.10	Repasse Financeiro para a Câmara Municipal	87
<b>2.9</b>	<b>Demais Aspectos Relevantes</b>	<b>89</b>
2.9.1	Conselho de Alimentação Escolar	89
2.9.2	Conselho Municipal de Assistência Social	90
2.9.3	<i>Royalties</i>	90
2.9.4	Transparência na Gestão Fiscal	94
2.9.5	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)	96
<b>2.10</b>	<b>Controle Interno</b>	<b>98</b>
2.10.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior	99
2.10.2	Certificado de Auditoria	99
<b>3</b>	<b>CONCLUSÃO E VOTO</b>	<b>100</b>

## 1 RELATÓRIO

**PROCESSO:** TCE-RJ Nº 207.756-7/19  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ITABORAÍ  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO — EXERCÍCIO DE 2018  
**GESTOR:** SADINOEL OLIVEIRA GOMES SOUZA — PREFEITO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE MÍNIMO DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. PROPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA OBTIDO PELA VIA JUDICIAL. AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO PREVIDENCIÁRIO. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COM IRREGULARIDADE, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. COMUNICAÇÃO AO RESPONSÁVEL PELA CONTABILIDADE. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Itaboraí, relativa ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, incisos I e II, da

Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (3ª CAC) formalizou Ofício Regularizador (Processo TCE-RJ nº 208.030-8/19), apreciado pelo Plenário desta Corte em Sessão de 08/05/2019.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os documentos solicitados, constituindo o Documento TCE-RJ nº 24.565-3/19 e, diante disso, o referido processo foi desapensado das presentes contas e arquivado em Sessão de 23/09/2019.

Após primeira análise, o Corpo Instrutivo manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Itaboraí, relativas ao exercício de 2018, em face das seguintes Irregularidades:

***IRREGULARIDADE Nº 1***

*Insuficiência do superavit financeiro apontado pelo Decreto nº 21/2018, na fonte especificada no quadro a seguir, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988 – ITEM 4.5.1*

***IRREGULARIDADE Nº 2***

*O superavit financeiro do exercício de 2018 apurado na presente prestação de contas (R\$5.858.305,37) é superior ao registrado pelo município no respectivo Balancete do Fundeb (R\$5.593.105,37), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$265.200,00, 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 – ITEM 6.4.5.4.2.4.*

***IRREGULARIDADE Nº 3***

*O Município aplicou 13,33% de suas receitas com impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, descumprindo o limite mínimo estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12 – ITEM 6.5.3.*

O Ministério Público Especial (MPE) manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Itaboraí, estando parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo, acrescentando a seguinte Irregularidade:

**IRREGULARIDADE Nº 04**

*Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, em especial as a seguir destacadas, contrariando o caráter contributivo e solidário do RPPS e RGPS, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98 e do art. 22 incisos II e III da Portaria Interministerial MF/MP/CGU 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, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00, e que pode, ainda, tal conduta ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:*

- a) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária descontada dos segurados, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (R\$101.909,83);*
- b) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência de Social – RPPS(R\$24.054,99);*
- c) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária descontada dos segurados, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (inadimplência de R\$47.275,35);*
- d) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos (RPPS), exercício de 2018, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$1.400.488,13;*
- e) Obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) no exercício de 2018 por via judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.*

Concluída a análise pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) e pelo Ministério Público Especial, em Decisão Monocrática de 12/09/2019, mediante Comunicação, concedi ao responsável a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se assim julgasse necessário, apresentar defesa, nos termos do art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Em atendimento aos termos da referida Comunicação, o Prefeito Municipal, Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, foi cientificado da referida decisão e protocolizou, tempestivamente, em 30/09/2019, suas razões de defesa, objeto do Documento TCE-RJ nº 45.366-6/19.

Em seguida, o Chefe do Poder Executivo Municipal protocolizou intempestivamente, em 04/10/2019, razões de defesa complementares, por meio do Documento TCE-RJ nºs 46.471-4/19 e 46.477-8/19, as quais foram analisadas pelo Corpo Instrutivo.

Em prosseguimento, a 3ª Coordenadoria de Auditoria de Contas, em face das razões de defesa apresentadas, acolhe os argumentos quanto à insuficiência do superávit financeiro apontado pelo Decreto nº 21/2018, bem como quanto à saída de recursos da conta do Fundeb sem comprovação. Todavia, reitera as impropriedades nºs 08 e 11, relativas à gestão dos recursos previdenciários, bem como rejeita as razões de defesa do responsável quanto ao descumprimento do limite mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde e mantém seu entendimento pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município.

A seu turno, o Ministério Público Especial, opina por acolher parcialmente as razões de defesa apresentadas e mantém sua posição pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Itaboraí, em face do descumprimento do limite mínimo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, da obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), no exercício de 2018, por via judicial, e da ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS).

Em seguida, foram protocolizados nesta Corte, intempestivamente, em 06/11/2019, razões de defesa complementares, por meio dos Documentos TCE-RJ nºs 51.965-2/19 e 51.992-5/19, sobre as quais decido na forma do item 2.8.9.4 de meu Voto.

Ressalto que a apreciação, por este Relator, das razões de defesa apresentadas pelo Prefeito dar-se-á na forma dos itens 2.3.6.1, 2.7.1.1, 2.7.2, 2.7.3,

2.8.8.6.7 e 2.8.9.4 deste Voto.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 21/11/2019.

**É o Relatório. Passo ao meu Voto.**

## 2 VOTO

### 2.1 Introdução

A Prestação de Contas de Governo, procedimento de *accountability* de caráter técnico-político, previsto na Constituição da República, é competência privativa do Chefe do Executivo, por meio da qual o responsável, administrador da *res publica*, responde à sociedade, titular da coisa pública, por meio de documentos, relatórios e índices, quais foram as ações tomadas na gestão pública e os consequentes resultados auferidos.

A análise técnica desta Prestação de Contas de Governo Municipal compete aos Tribunais de Contas, por meio de emissão de Parecer Prévio, enquanto que o julgamento político cabe às Cortes Legislativas, somente deixando de prevalecer os termos desse Parecer Prévio por decisão de dois terços dos vereadores.

O Tribunal de Contas, portanto, desempenha papel primordial na avaliação da gestão pública e, no intuito de precisar sua atuação, trago à baila as lições de Rocha<sup>1</sup>, que, ao definir as várias concepções da *accountability*, traduz o intento da análise empreendida pelas Cortes de Contas nacionais:

*Em síntese, a partir dos modelos de administração pública propostos por Denhardt e Denhardt (2003) as concepções de accountability podem ser agrupadas em três planos: o **controle burocrático** de conformação às leis e às normas, conforme a tradição da velha administração pública; o **controle de performance** representado pela obtenção da máxima produtividade dos recursos públicos mediante o controle dos resultados da ação, com base nos conceitos de eficiência e eficácia/efetividade, como enfatizam os defensores da nova gestão pública; e o **controle democrático**, baseado na responsividade do agente público, na qual sobressaem as questões relativas ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos, como enfatizam os defensores do modelo do novo serviço público (grifei).*

---

1 ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas**. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>. Acesso em 06/07/2018.

Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas a apreciação técnica da Prestação de Contas de Governo, buscando sua conformidade às leis e às normas (controle burocrático), por meio da análise dos dados e das informações apresentados, dos Relatórios Orçamentários, dos Demonstrativos Contábeis e do parecer do Controle Interno<sup>2</sup>.

Além disso, apesar de a Prestação de Contas de Governo ser encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo e formar processo — com documentos, relatórios e demonstrativos —, o seu exame, pelas Cortes de Contas, perpassa a mera análise de conformidade documental e avança por meio das ações de fiscalização executadas pelas instâncias técnicas, em especial as auditorias de natureza operacional, que subsidiam a análise das Contas de Governo apresentadas, alcançando, dessa forma, o controle de resultados, com a utilização de critérios que buscam medir a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações desempenhadas pelo gestor público (controle de performance).

Por fim, os Tribunais de Contas exercem o controle democrático das Prestações de Contas quando correlacionam o planejamento orçamentário com sua efetiva execução, atribuindo ao gestor a responsividade democrática, equacionando a qualidade do gasto público com os anseios da sociedade, não olvidando, ainda, da publicação dos resultados dessas avaliações.

De posse de todo esse arcabouço informacional, o Tribunal de Contas é capaz de avaliar, tecnicamente, a gestão pública e emitir Parecer Prévio conclusivo — sob os aspectos financeiro, orçamentário, contábil e patrimonial dos Demonstrativos Contábeis, destacando a observância ou não das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos e, também, o cumprimento de limites constitucionais e legais, bem como o desempenho dos programas de governo — que subsidiará o Poder Legislativo no cumprimento de seu múnus constitucional para o julgamento anual das Contas de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

<sup>2</sup> **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

– IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

## 2.2 Aspectos Formais

### 2.2.1 Estrutura Administrativa do Município

A estrutura administrativa contempla os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta. Tendo em vista as informações existentes no Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (Scap) desta Corte de Contas, a estrutura é composta pelos órgãos e entidades a seguir relacionados:

**Tabela 1 — Composição de Órgãos e Entidades do Município**

Administração Direta		
Órgão	Operacionalizado (sim/não)	Contabilidade segregada (sim/não)
Prefeitura Municipal		
Câmara Municipal		
Fundo Municipal de Assistência Social	Sim	Sim
Fundo Municipal da Criança e do Adolescente	Sim	Sim
Fundo Municipal de Trânsito	Sim	Sim
Fundo Municipal de Saúde	Sim	Sim
Fundo Municipal de Meio Ambiente	Sim	Sim
Fundo Municipal de Apoio ao Desporto e Lazer	Sim	Sim
Fundo Municipal de Desenvolvimento Agropecuário	Sim	Sim
Fundo Municipal Agenda 21 Local	Não	Sim
Fundo Especial de Arrecadação da Procuradoria do Município de Itaboraí	Sim	Sim
Fundo Especial da Câmara Municipal de Itaboraí	Sim	Sim
Fundo Municipal de Iluminação Pública	Sim	Sim
Administração Indireta		
Fundação Educacional de Itaboraí – FEITA	Não	Sim
Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Itaboraí - ITAPREVI	Sim	Sim
Fundação Escola de Gestão Pública de Itaboraí – EGPI	Não	Sim
Fundação Cultural de Itaboraí – FCI	Não	Não
Empresas Públicas Dependentes		
Não possui		
Empresas Públicas Não Dependentes		
Companhia de Desenvolvimento de Itaboraí – CDI	Não	Sim

Fonte: Relação de órgãos da Administração Municipal – fl. 07.

## 2.2.2 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A Prestação de Contas em exame foi encaminhada em 16/04/2019, portanto, de forma tempestiva, conforme prazo fixado no art. 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, uma vez que a Lei Orgânica não dispõe de forma diversa, visto que a Sessão Legislativa de 2019 foi inaugurada em 19/02/2019.

## 2.2.3 Instrumentos de Planejamento

O Município de Itaboraí encaminhou os seguintes instrumentos de planejamento orçamentário, referentes ao exercício de 2018, que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas do Governo.

**Tabela 2 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município**

Descrição	Arquivo	Fls.
Plano Plurianual – PPA	Lei do Plano Plurianual	08/226
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	Lei das Diretrizes Orçamentárias	227/258
Lei Orçamentária Anual – LOA	Lei dos Orçamentos Anuais	259/460

Os instrumentos de planejamento do Município de Itaboraí serão detalhados nos subcapítulos a seguir.

## 2.2.4 Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

No quadro seguinte é apresentada a situação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal remetidos a esta Corte de Contas, referentes ao Poder Executivo, para fins de apuração dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/00.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – Exercício de 2018		
Descrição	Processo TCE-RJ nº	Impedimento de análise / Motivo
1º bimestre	212.975-0/18	(*)
2º bimestre	219.035-5/18	-
3º bimestre	227.499-3/18	(*)
4º bimestre	232.163-3/18	-
5º bimestre	237.505-0/18	(*)

6º bimestre	203.820-6/19	-
<b>Relatório de Gestão Fiscal – RGF – Exercício de 2018</b>		
Descrição	Processo TCE-RJ nº	Impedimento de análise / Motivo
1º quadrimestre	219.043-2/18	-
2º quadrimestre	232.168-3/19	-
3º quadrimestre	203.821-0/19	-

(\*) Os dados destes relatórios não são considerados para análise desta prestação de contas.

## 2.2.5 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

Os Demonstrativos Contábeis são instrumentos que fornecem informações importantes para a avaliação financeira/patrimonial/orçamentária do governo.

De acordo com o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, as Prestações de Contas de Governo dos Municípios devem ser apresentadas de forma consolidada, abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos Poderes do Município, assim como dos fundos.

Com a adoção da nova contabilidade aplicada ao setor público, fica caracterizada uma aproximação com as normas internacionais e a necessária convergência das normas contábeis aos padrões internacionais, de forma que as Demonstrações Contábeis sejam transparentes, confiáveis e comparáveis. Nesse sentido foram encaminhadas pelo Município as demonstrações contábeis consolidadas.

## 2.3 Planejamento Orçamentário

### 2.3.1 Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerada como um código de conduta para os governantes, estabelece importantes regras inerentes ao planejamento, à transparência, ao controle dos gastos públicos e à responsabilização, sempre em busca do equilíbrio das contas públicas, fixando limites para o endividamento público, as despesas com pessoal, os restos a pagar etc.

Com esse intento, a LRF e a Lei nº 4.320/64 preveem a elaboração e a

publicação de um conjunto de instrumentos de transparência da gestão fiscal — relatórios financeiros —, que serão analisados nos tópicos seguintes.

Os relatórios financeiros dividem-se em Anexos de Riscos e Metas Fiscais, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

#### 2.3.1.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista as análises dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) dos 2º, 4º e 6º bimestres.

#### 2.3.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

Do mesmo modo, também foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista as análises dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do exercício financeiro de 2018.

### 2.3.2 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2018/2021, foi instituído pela Lei Municipal nº 2.669/17 e definiu as prioridades estratégicas de Governo.

### 2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, para o exercício de 2018, foi estabelecida por meio da Lei Municipal nº 2.652/17.

### 2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município, para o exercício de 2018, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 2.670/17, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 722.430.432,19 (setecentos e vinte e dois milhões, quatrocentos e trinta mil, quatrocentos e trinta e dois reais e dezenove centavos), contemplando os Poderes

Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

A LOA poderá sofrer ajustes no decorrer do exercício, mediante créditos adicionais, que podem ser especiais (despesa não consignada inicialmente na LOA), suplementares (atender despesa insuficientemente dotada na LOA) ou extraordinários (atender despesas urgentes e imprevisíveis) ou por outras alterações, como a troca da fonte de recurso ou alteração na modalidade de aplicação.

#### 2.3.4.1 Autorização para a abertura de créditos adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2018 do Município de Itaboraí, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 40% (quarenta por cento) das despesas fixadas no orçamento, conforme tabela a seguir:

**Tabela 3 — Limite de Crédito Suplementar**

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	722.430.432,19
Limite para abertura de créditos suplementares 40,00%	288.972.172,88

Fonte: Lei Orçamentária Anual – fls. 259/460.

### 2.3.5 Alterações Orçamentárias

#### 2.3.5.1 Autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Corpo Instrutivo elabora tabela com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 159.550.788,81 (cento e cinquenta e nove milhões, quinhentos e cinquenta mil, setecentos e oitenta e oito reais e oitenta e um centavos), encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme, resumidamente, é apresentado a seguir:

**Tabela 4 — Suplementações ao Orçamento**

Alterações	Fonte de recursos		
		Anulação	126.945.450,38
		Excesso - Outros	6.996.568,06
		Superávit	25.608.770,37
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>159.550.788,81</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>			<b>159.550.788,81</b>
(D) Limite autorizado na LOA			288.972.172,88
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: Lei Orçamentária Anual – fls. 259/460, Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fl. 461, bem como dos Créditos Adicionais Abertos por meio dos Decretos 80/2018, 82/2018, 89/2018, 121/2018 e 122/2018 elencados no Quadro A.2 – fl. 1683 (anulação Quadro A.1 – fl. 461 – R\$117.618.855,99 + anulação Quadro A.2 – fl. 1683 – R\$9.326.594,39 = R\$126.945.450,38), em que pesem terem sido abertos em face da Emenda Constitucional 93/2016, tendo como fonte a anulação de recursos, consideramos no limite da autorização expressa no art. 4º da Lei Orçamentária Municipal nº 2.670/2017.

### 2.3.5.2 Autorizados por Leis Específicas

Tendo como referência o Demonstrativo da Relação de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais apresentado pela administração municipal, o Corpo Instrutivo elabora quadro com as alterações orçamentárias do exercício, autorizadas por leis específicas, concluindo que a abertura de créditos adicionais encontra-se dentro do limite estabelecido nas leis autorizativas, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

### 2.3.6 Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

A seguir demonstra-se o resultado orçamentário apurado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):

**Tabela 5 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)**

Natureza	Valor - R\$
I - Superávit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	477.238.908,05
<b>III - Total das receitas disponíveis (I+II)</b>	<b>477.238.908,05</b>
IV - Despesas empenhadas	499.102.267,56
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	0,00
<b>VI - Total das despesas realizadas (IV+V)</b>	<b>499.102.267,56</b>
<b>VII - Resultado alcançado (III-VI)</b>	<b>-21.863.359,51</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18; Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fl. 876 e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 877/986, Anexo 12 do RPPS da Lei nº 4.320/64 – fls. 1296/1298 e Balanço financeiro do RPPS – fl. 1299.

O Município registrou um resultado negativo, já considerados os recursos disponíveis e as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais. Desse modo, é necessária a análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso, descumprindo, assim, as normas legais aplicáveis.

Neste aspecto, a seguir são demonstradas as alterações orçamentárias efetuadas pelo Município, tendo por base as fontes de recursos indicadas nos respectivos decretos de abertura de créditos adicionais.

#### 2.3.6.1 Abertura de Créditos Adicionais por Superávit Financeiro

O superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior poderá, de acordo com o art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares e especiais.

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

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

Desta feita, com o objetivo de verificar o cumprimento dos dispositivos acima transcritos, o quadro a seguir retrata, resumidamente, os decretos de abertura de créditos adicionais, no montante total de R\$ 28.592.691,11 (vinte e oito milhões, quinhentos e noventa e dois mil, seiscentos e noventa e um reais e onze centavos), cuja fonte de recursos indicada para abertura foi o superávit financeiro do exercício anterior, discriminados na relação de créditos adicionais com a fonte superávit

financeiro (quadro A4), conforme segue:

**Tabela 6 — Decretos de Abertura de Créditos Adicionais – superávit financeiro**

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA	SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo
21/2018	2.983.920,74	Fundeb-9	1.697.741,75	473
44/2018	651.065,68	FUNDO ESPECIAL DA PGM -37	651.065,68	495
45/2018	2.064.061,29	FMAS -19	2.064.061,29	524
83/2018	796.715,72	FMT—3	796.716,72	636
84/2018	2.523.016,51	ROYALTIES 5% LEI 9478/97-14	2.523.016,51	663
85/2018	7.498.622,58	COSIP – CONTR. SERV. ILUMINAÇÃO PÚBLICA-22	7.498.622,58	674
94/2018	1.075.287,59	TRANSF. MERENDA ESCOLAR –PNAE-15	1.075.287,59	689
108/2018	11.000.000,00	RECURSOS – ITAPREV-6	53.454.060,53	708
<b>TOTAL</b>	<b>28.592.691,11</b>		<b>69.760.572,65</b>	

Fonte: Relação de Créditos Adicionais abertos com a Fonte "Superávit Financeiro" – Quadro A.4 – fl. 472 e Balancetes Comprobatórios "Quadro B" – fls. 473/777.

Diante do exposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Corpo Instrutivo constatou que a apuração do superávit financeiro foi insuficiente na fonte de recursos 9 – Fundeb –, conforme demonstrado no quadro anterior, não sendo observado, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

Ademais, informou que, na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18, foi apresentado um superávit financeiro, evidenciado no Balancete Financeiro do Fundeb, no montante de R\$ 2.832.967,50 (dois milhões, oitocentos e trinta e dois mil, novecentos e sessenta e sete reais e cinquenta centavos), também inferior ao total do crédito aberto tendo por base a fonte de recursos 9 – Fundeb (Valorização do Magistério), no montante de R\$ 2.983.920,74 (dois milhões, novecentos e oitenta e três mil, novecentos e vinte reais e setenta e quatro centavos).

Em suas razões de defesa, o responsável alega o seguinte, *in verbis*:

*Assim, salientamos que o crédito adicional foi aberto com lastro na lei municipal nº 2.672, de 19 de março de 2018 (cópia anexa), cujo recurso, no valor de R\$2.983.920,74, corresponde a 2,91% da receita oriunda do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) no exercício de 2017, mas não foi utilizado no*

*período, o que ensejou o atendimento ao que preceitua o parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº11.494, de 20 de junho de 2007, que assim determina:*

*[...]*

*Verifica-se, portanto, que o crédito abordado no Decreto nº21/2018 atende integralmente o inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988, cujos recursos, de forma do seu artigo segundo, não são referentes ao superávit financeiro de que trata o artigo 43, §1º, I, da Lei Federal nº 4.320/1964.*

*D'outro giro, necessário ressaltar que apesar do crédito efetuado na fonte 9, o mesmo não chegou a ser empenhado no exercício de 2018, conforme demonstrado na tabela a seguir e relatório do Balancete da Despesa.*

<b>ITENS</b>	<b>VALOR – R\$</b>
<i>Dotação Orçamentária Inicial (Balancete da despesa, anexo)</i>	<i>114.699.073,40</i>
<i>Despesas empenhadas no exercício (Balancete da despesa, anexo)</i>	<i>108.981.920,72</i>
<b>Saldo não empenhado</b>	<b>5.717.152,68</b>
<i>Crédito adicional Decreto nº 21/2018</i>	<i>2.983.920,74</i>
<b>Total não empenhado</b>	<b>8.701.073,42</b>

*Não obstante, compulsando os documentos encaminhados na presente Prestação de Contas (extratos bancários, conciliações e outros), verifica-se que a análise baseia-se nos elementos da fonte 9. Contudo, para uma melhor compreensão, faz-se necessário também demonstrar os elementos constantes da fonte 10, contendo as devidas notas explicativas, o que estamos providenciando através do ofício regularizador a ser enviado o mais breve possível.*

*Outro aspecto a ser considerado é o objeto da despesa. A Secretaria Municipal de Educação tem concentrado o foco na aplicação desses recursos na remuneração dos profissionais do magistério, uma vez que a movimentação dos recursos do FUNDEB (receitas e despesas fontes 9 e 10) ocorre em uma única e exclusiva conta bancária, com finalidade específica.*

O responsável informa, ainda, que, apesar do Decreto nº 21/18 ter autorizado a abertura de crédito adicional por superávit financeiro do exercício de 2017 na fonte de recursos 09 - Fundeb (Valorização do Magistério), é a fonte de recursos 10 – Fundeb (Educação Básica) – que registra a cobertura financeira necessária para a aplicação integral do montante não aplicado no exercício anterior.

Após análise da defesa, o Corpo Técnico acolhe as razões de defesa

apresentadas por entender que, apesar de o crédito ter sido autorizado tendo por base a fonte 09 – Fundeb (Valorização do Magistério), que se revelou insuficiente, o responsável comprovou a existência de recursos na fonte 10 – Fundeb (Educação Básica), apta a suportar a abertura de créditos adicionais para recursos do Fundeb. O MPE acompanha o entendimento da instância instrutiva e acolhe também as razões de defesa.

Isto posto, acompanho os posicionamentos uniformes do Corpo Instrutivo e do Ministério Público Especial e acolho as razões de defesa apresentadas pelo responsável quanto a este ponto específico.

### 2.3.6.2 Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, tendo como indicação para fonte de recursos os provenientes do excesso de arrecadação, encontra amparo no art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64.

Conforme evidenciado no quadro a seguir, foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 6.996.568,06 (seis milhões, novecentos e noventa e seis mil, quinhentos e sessenta e oito reais e seis centavos), sendo indicado como fonte de recursos o excesso de arrecadação:

**Tabela 7 — Decretos de Abertura de Créditos Adicionais – excesso de arrecadação**

DECRETO Nº	VALOR R\$	FONTE UTILIZADA
119/2018	3.230.101,49	Royalties 5% - Lei 7990/89
119/2018	1.424.154,05	Royalties – Lei 9478/97
124/2018	1.252.312,52	SUS – MÉDIA/ALTA COMPLEXIDADE
127/2018	600.000,00	SUS – MÉDIA/ALTA COMPLEXIDADE
127/2018	490.000,00	SUS – ATENÇÃO BÁSICA
<b>TOTAL</b>	<b>6.996.568,06</b>	

Fonte: Relação de Créditos Adicionais abertos com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5 – fl. 778.

O Corpo Instrutivo constatou que, nos decretos de abertura de créditos

adicionais por excesso de arrecadação, não foi utilizada a metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, prevista no art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64.

Contudo, os créditos adicionais abertos indicaram fontes de recursos vinculadas, cujo excesso de fato ocorreu, conforme quadro a seguir:

DECRETO Nº	VALOR – R\$	FONTE UTILIZADA	EXCESSO DE ARRECADAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R\$)
119/2018	3.230.101,49	ROYALTIES 5% – Lei 7990/89	5.269.604,89
119/2018	1.424.154,05	ROYALTIES 5% – Lei 9478/97	2.224.313,38
124/2018	1.252.312,52	SUS – MÉDIA/ALTA COMPLEXIDADE	7.348.269,52
127/2018	600.000,00	SUS – MÉDIA/ALTA COMPLEXIDADE	7.348.269,52
127/2018	490.000,00	SUS – ATENÇÃO BÁSICA	2.091.222,60
<b>TOTAL</b>	<b>6.996.568,06</b>		<b>16.933.410,39</b>

Fonte: Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5 – fl. 778 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 779/783.

Dessa forma, houve excesso de arrecadação suficiente nas respectivas fontes de recursos, conforme demonstrado no quadro anterior, restando comprovada, portanto, a existência de recursos disponíveis para abertura dos créditos adicionais, segundo consta no art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64, sendo observado, deste modo, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

### 2.3.7 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 758.019.691,36 (setecentos e cinquenta e oito milhões, dezenove mil, seiscentos e noventa e um reais e trinta e seis centavos), conforme demonstrado na tabela seguinte:

**Tabela 8 — Alterações Orçamentárias**

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	722.430.432,19

(B) Alterações:		162.534.709,55
Créditos extraordinários	0,00	
Créditos suplementares	159.550.788,81	
Créditos especiais	2.983.920,74	
(C) Anulações de dotações		126.945.450,38
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>		<b>758.019.691,36</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada – Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64		758.019.691,36
<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 2018		758.019.691,30
<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 nº 4.320/64 – fls. 877/986 e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018, Processo TCE-RJ nº 203.820-6/19.

O montante do orçamento final apurado guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado) e com o montante registrado no Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre de 2018.

## 2.4 Receitas

### 2.4.1 Receita Arrecadada *versus* Receita Prevista

O comportamento da arrecadação municipal, no exercício de 2018, tendo por parâmetro a previsão inicial, resultou em uma insuficiência de arrecadação, no montante de R\$ 186.037.991,53 (cento e oitenta e seis milhões, trinta e sete mil, novecentos e noventa e um reais e cinquenta e três centavos), conforme tabela a seguir:

**Tabela 9 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2018**

Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	694.619.082,19	694.619.082,19	511.914.948,28	-182.704.133,91	-26,30%
Receitas de capital	52.250,00	52.250,00	834,12	-51.415,88	-98,40%
Receita intraorçamentária	27.759.100,00	27.759.100,00	24.476.658,26	-3.282.441,74	-11,82%
<b>Total</b>	<b>722.430.432,19</b>	<b>722.430.432,19</b>	<b>536.392.440,66</b>	<b>-186.037.991,53</b>	<b>-25,75%</b>

Fonte: Previsão inicial – Lei Orçamentária Anual – fls. 259/460 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

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

O montante da receita arrecadada, registrada no Balanço Orçamentário Consolidado, guarda paridade com o Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64

(Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada) e com o Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2018.

#### 2.4.1.1 Insuficiência da Arrecadação Apurada

O Município arrecadou 74,25% (setenta e quatro vírgula vinte e cinco por cento) das receitas inicialmente previstas na LOA, conforme tabela seguinte:

**Tabela 10 — Arrecadação no Exercício de 2018**

Natureza	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação %
Receita Total	722.430.432,19	536.392.440,66	74,25%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fl. 876

A frustração da receita prevista pode decorrer do baixo desempenho da economia nacional, o que reduz, sensivelmente, os repasses financeiros federais e estaduais, ou, ainda, pela falta de planejamento e de critérios técnicos mais realistas quando da elaboração do orçamento, resultando, neste caso, na superestimação da receita. A esse respeito, assim se pronunciou o Corpo Instrutivo:

*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 2018, conforme demonstrado:*

[...]

*Como se observa, a receita efetivamente arrecadada variou entre -17,10%, -27,55% e -3,20% enquanto o crescimento projetado na Lei Orçamentária estimou um aumento de receita na ordem de 41,09% conforme se verifica no quadro a seguir:*

[...]

*Dessa forma, constata-se a ausência de critérios objetivos no planejamento do orçamento do exercício de 2018, 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:*

**Lei nº 101/00 – 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.

**Lei nº 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.*

Diante do exposto, alinho-me ao entendimento esposado pelas instâncias instrutivas, tendo em vista que a superestimativa de receita coloca em risco o equilíbrio das contas públicas e possibilita a ocorrência de economias orçamentárias – utilizadas como forma de demonstrar uma gestão prudente –, quando, na realidade, indica falha de planejamento por parte do Município. Por essa razão, tal fato será objeto de **Impropriedade e Determinação** ao final deste Voto.

## 2.4.2 Composição da Receita Arrecadada

As receitas tributárias do Município respondem por 19,11% (dezenove vírgula onze por cento) do total arrecadado em 2018, registrando um percentual superior ao apurado no exercício de 2017.

As receitas decorrentes de transferências, as quais constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, representam 65,54% (sessenta e cinco vírgula cinquenta e quatro por cento) do total arrecadado, sendo superior ao percentual arrecadado no exercício financeiro anterior.

**Tabela 11 — Composição das Receitas Orçamentárias**

Descrição	Valor arrecadado em 2018 R\$	Participação em relação à receita total (Em %)	
		2018	2017
Receitas tributárias	102.484.320,11	19,11%	15,67%
Receitas de transferências	351.525.179,18	65,54%	64,93%
Outras receitas	82.525.745,74	15,39%	19,43%
(-) Deduções da receita - outras	142.804,37	-0,03%	-0,03%
<b>Receita total</b>	<b>536.392.440,66</b>	<b>100,00%</b>	
(-) Receitas intraorçamentárias	24.476.658,26		
<b>Receita efetivamente arrecadada</b>	<b>511.915.782,40</b>		

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876 e Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18.

Nota: o confronto em relação a arrecadação do exercício anterior poderá conter alguma distorção, devido a implantação da nova classificação da receita, aplicada no exercício de 2018.

Cumprе ressaltar que o Ministério Público de Contas, no que tange às receitas cuja arrecadação pertence ao Município, manifesta-se nos seguintes termos:

*Considerando (...) a baixa participação das receitas próprias em relação à receita total, há de se concluir que a administração tributária do Município ainda não está estruturada para realizar, com eficiência e eficácia, a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e o controle dos tributos instituídos pela municipalidade, em desacordo, portanto, com o artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, in verbis:*

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

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

*O fato assim deve ser qualificado como **impropriedade** acompanhada de determinação para adoção das providências cabíveis, visando à efetividade da cobrança tributária, de forma a proporcionar melhores resultados na arrecadação.*

Assim, alinho-me ao entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, no sentido de que o jurisdicionado deva adotar medidas para estruturar o sistema de tributação do Município, visando à eficiência e à eficácia na cobrança, fiscalização, arrecadação e controle dos tributos instituídos pelo Município, em atendimento ao art. 11 da LRF, com vistas ao incremento da sua arrecadação. Deste modo, farei constar, a esse respeito, **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão do Voto.

### 2.4.3 Receita da Dívida Ativa

O valor arrecadado em dívida ativa, no exercício de 2018, representou 10,33% (dez vírgula trinta e três por cento) do saldo existente em 2017. As contas<sup>3</sup> de dívida ativa tributária e não tributária registram um aumento em seu saldo da ordem de 45,84% (quarenta e cinco vírgula oitenta e quatro por cento) em relação ao exercício anterior, conforme tabelas a seguir:

---

<sup>3</sup> Tais contas destinam-se ao registro das inscrições, atualizações e baixas dos créditos devidos à Fazenda Pública pelos contribuintes, acrescidos dos adicionais e multas, não cobrados ou não recolhidos ao erário.

**Tabela 12 — Variação da Dívida Ativa**

Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Saldo atual - 2018 (B) R\$	Variação % C = B/A
178.858.160,68	260.851.013,38	45,84%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 1089/1091 e Balancete Contábil Analítico – fl. 1109.

**Tabela 13 — Cobrança da Dívida Ativa**

Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Valor arrecadado em 2018 (B) R\$	EM % C = B/A
178.858.160,68	18.481.716,74	<b>10,33%</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

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

Cabe ressaltar que o Município de Itaboraí informa, ainda, ter adotado providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação.

#### 2.4.4 Receitas de Competência do Município

As receitas diretamente arrecadadas pelo Município, em comparação ao total da receita corrente, representaram 25,31% (vinte e cinco vírgula trinta e um por cento) do total:

**Tabela 14 — Receitas de Competência do Município**

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Previsão Atualizada (A)	Arrecadação (B)	% Arrecadado (B/A)
ITR diretamente arrecadado	0,00	0,00	-
IPTU	18.500.000,00	20.493.443,14	111%
IRRF	16.722.025,00	14.718.293,58	88%
ITBI	7.000.000,00	6.693.512,20	96%
ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	95.366.251,25	31.434.923,02	33%
Taxas	11.253.603,12	10.231.547,59	91%
Contribuição Melhoria	10.450,00	0,00	0%
Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	12.702.715,29	12.120.095,12	95%
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00	0,00	-
Multa e juros de mora dos tributos	20.900,00	430.883,84	2062%
Multa e juros de mora da dívida ativa dos tributos	947.292,50	181.044,26	19%
Dívida ativa de tributos	14.557.895,00	18.300.672,48	126%
<b>(A) Subtotal</b>	<b>177.081.132,16</b>	<b>114.604.415,23</b>	<b>65%</b>
(B) Deduções da Receita	29.538.175,52	0,00	0%

(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	147.542.956,64	114.604.415,23	78%
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS		452.761.415,67	
(E) Percentual alcançado (C/D)		25,31%	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

## 2.4.5 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

O Corpo Instrutivo destaca a realização, nos exercícios de 2014 a 2016, de auditorias governamentais nos 91 (noventa e um) Municípios jurisdicionados, visando a diagnosticar a gestão dos impostos municipais e da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip).

Conforme informação da Coordenadoria de Controle da Receita (CCR), as verificações das providências adotadas quanto às irregularidades e ineficiências identificadas na gestão dos tributos municipais se encontram em fase de monitoramento, nos autos dos Processos TCE-RJ nºs 226.431-2/17 (ISS) e 226.372-0/17 (IPTU e ITBI).

O Corpo Instrutivo destaca, ainda, a realização, nos exercícios de 2018 e 2019, de inspeções nos 91 (noventa e um) Municípios jurisdicionados, visando a verificar questões relativas à gestão do crédito tributário inadimplido e do estoque da dívida ativa tributária do Município, com reflexos nos demonstrativos contábeis componentes das contas de governo.

No Município de Itaboraí, a Gestão do Crédito Tributário foi verificada por meio de Inspeção Ordinária (Processo TCE-RJ nº 234.988-7/19), onde estão sendo descritas as inconsistências e oportunidades de melhoria no que tange aos procedimentos referentes à cobrança administrativa, créditos prescritos e registro do crédito tributário.

Em face dos resultados advindos das retrocitadas auditorias, bem como de seus respectivos trabalhos de monitoramento, o Corpo Instrutivo, em sua análise técnica, opina por alertar ao atual Prefeito de que ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, a fim de que seus resultados sejam considerados para avaliação da gestão, quando da apreciação das Contas de Governo.

Desse modo, acompanho o entendimento manifestado pelo Corpo Instrutivo, no sentido de que o jurisdicionado seja **alertado** quanto à realização das mencionadas auditorias.

## 2.5 Despesas

### 2.5.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2018 representaram 73,83% (setenta e três vírgula oitenta e três por cento) das despesas autorizadas, resultando em uma economia orçamentária de R\$ 198.363.403,06 (cento e noventa e oito milhões, trezentos e sessenta e três mil, quatrocentos e três reais e seis centavos), conforme tabela a seguir:

**Tabela 15 — 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	722.430.432,19	758.019.691,36	559.656.288,30	513.604.346,08	477.875.307,33	<b>73,83%</b>	<b>198.363.403,06</b>

Fonte: Dotação inicial – Lei Orçamentária Anual – fls. 259/460, Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 877/986 e/ou Balanço Orçamentário – fls. 987/992.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

O Anexo 1 do RREO, referente ao 6º bimestre de 2018, registra uma despesa empenhada consoante à evidenciada nos demonstrativos contábeis, conforme apresentado na tabela anterior.

O montante da despesa empenhada, registrada no Balanço Orçamentário Consolidado, guarda paridade com o Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado) e com o Anexo 1 (Balanço Orçamentário) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2018.

Verifica-se que as funções Educação e Saúde foram responsáveis por 56,48% (cinquenta e seis vírgula quarenta e oito por cento) das despesas do Município, conforme tabela a seguir:

**Tabela 16 — Despesa Executada por Função**

Código	Função	Despesa empenhada R\$	% em relação ao total
12	Educação	181.952.161,16	32,51%
10	Saúde	134.158.172,47	23,97%
04	Administração	103.799.814,00	18,55%
09	Previdência Social	60.554.020,74	10,82%
15	Urbanismo	49.854.769,65	8,91%
01	Legislativa	11.989.059,01	2,14%
02	Judiciária	8.675.332,00	1,55%
08	Assistência Social	3.761.494,26	0,67%
26	Transportes	2.292.600,00	0,41%
27	Desporto e Lazer	1.386.760,01	0,25%
20	Agricultura	890.274,50	0,16%
13	Cultura	156.159,80	0,03%
17	Saneamento	115.400,00	0,02%
18	Gestão Ambiental	43.765,48	0,01%
06	Segurança Pública	17.582,84	0,00%
23	Comércio e Serviço	8.922,38	0,00%
	<b>TOTAL</b>	<b>559.656.288,30</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 844/848.

As despesas correntes representaram 94,44% (noventa e quatro vírgula quarenta e quatro por cento) das despesas executadas no exercício sob análise, enquanto as despesas de capital responderam por 5,56% (cinco vírgula cinquenta e seis por cento), conforme a tabela seguinte:

**Tabela 17 — Despesas Executadas em 2018**

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2018	2017
Despesas correntes	528.550.113,25	<b>94,44%</b>	<b>95,25%</b>
Despesas de capital	31.106.175,05	<b>5,56%</b>	<b>4,75%</b>
<b>Total</b>	<b>559.656.288,30</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 987/992.

Em relação às despesas correntes, 58,89% (cinquenta e oito vírgula oitenta e nove por cento) delas foram aplicadas em despesas com pessoal e encargos, conforme evidenciado na tabela seguinte:

**Tabela 18 — Despesas Correntes**

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total
-----------	-------------	-----------------------

		2018	2017
Pessoal e encargos	311.246.890,14	58,89%	63,86%
Juros e encargos da dívida	793.623,77	0,15%	0,43%
Outras despesas correntes	216.509.599,34	40,96%	35,71%
<b>Total das despesas correntes</b>	<b>528.550.113,25</b>	<b>100,00%</b>	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017, Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 987/992.

Quanto às despesas de capital, 83,30% (oitenta e três vírgula trinta por cento) foram aplicadas em investimentos.

Por fim, vale destacar que os investimentos do Município, no exercício de 2018, responderam por 4,63% (quatro vírgula sessenta e três por cento) das despesas totais realizadas, representando uma maior parte do orçamento em comparação ao verificado no exercício anterior.

#### 2.5.1.1 Saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados de Exercícios Anteriores

A tabela seguinte apresenta o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 264.497.636,85 (duzentos e sessenta e quatro milhões, quatrocentos e noventa e sete mil, seiscentos e trinta e seis reais e oitenta e cinco centavos), segundo os quadros anexos ao Balanço Orçamentário:

**Tabela 19 — Restos a Pagar**

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2017				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	80.181.839,41	49.166.263,03	-	23.976.756,91	4.378.781,99	100.992.563,54

<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	147.995.455,77	60.586.753,74	14.083.042,32	13.155.164,23	31.921.971,97	163.505.073,31
<b>Total</b>	<b>228.177.295,18</b>	<b>109.753.016,77</b>	<b>14.083.042,32</b>	<b>37.131.921,14</b>	<b>36.300.753,96</b>	<b>264.497.636,85</b>

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 987/992.

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

Houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no montante de R\$ 4.378.781,99 (quatro milhões, trezentos e setenta e oito mil, setecentos e oitenta e um reais e noventa e nove centavos), cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracterizaria, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Contudo, em exame procedido pelas instâncias instrutivas na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (fls. 993/995), foi observado que os cancelamentos referem-se a estornos de liquidação de exercícios anteriores, empenhos liquidados indevidamente, valores lançados erroneamente no sistema contábil, parcelamento de dívida e prazo prescricional, justificando, assim, os referidos cancelamentos.

#### 2.5.1.2 Inscrição em Restos a Pagar não Processados ao Final do Exercício de 2018

O Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, inscreveu, sem a devida disponibilidade de caixa, o montante de R\$ 43.834.723,14 (quarenta e três milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, setecentos e vinte e três reais e quatorze centavos) em restos a pagar não processados.

**Tabela 20 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa**

Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
	Restos a pagar liquidados e não pagos		Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
	De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					

Consolidado (I)	135.116.945,14	100.992.563,54	35.707.144,21	163.505.073,31	31.099.170,45	-196.187.006,37	44.943.332,68	44.943.332,68
Câmara Municipal (II)	891,54	0,00	0,00	0,00	0,00	891,54	0,00	0,00
RPPS (III)	207.096,82	22.986,11	21.894,54	1.411.202,51	93.060,15	-1.342.046,49	1.108.609,54	1.108.609,54
<b>Valor Considerado (IV) = (I-II-III)</b>	<b>134.908.956,78</b>	<b>100.969.577,43</b>	<b>35.685.249,67</b>	<b>162.093.870,80</b>	<b>31.006.110,30</b>	<b>-194.845.851,42</b>	<b>43.834.723,14</b>	<b>43.834.723,14</b>

Fonte: Balanço Orçamentário – fls. 987/992, Balanço Financeiro – fls. 1086/1088 e Anexo 17 – Consolidados da Lei nº 4.320/64 – fls. 1104/1108, da Câmara Municipal – fls. 1259/1261, 1262 e 1279, 1263 e 1280, 1271 e 1288 e do Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1296/1298, Balanço Financeiro do RPPS – fl. 1299 e Anexo 17 do RPPS – fls. 1308/1309.

**Nota 1:** nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

**Nota 2:** O valor referente às “demais obrigações financeiras” (consignações e outros passivos) registrado no Anexo 17 da Lei nº 4.320/64 foi ajustado, a fim de que o somatório dos restos a pagar e demais obrigações coincida com o total do passivo financeiro registrado no Balanço Patrimonial.

Observa-se, assim, o descumprimento do disposto no art. 1º, § 1º c/c o art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão do presente Voto.

Vale destacar que a restrição estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se limita aos dois últimos quadrimestres do mandato, contudo, uma gestão fiscal responsável, pautada em ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, pressupõe a imposição de ajustes que devem ser observados durante todo o mandato.

Desse modo, o controle da disponibilidade de caixa e a geração de obrigações devem ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios, evitando o acúmulo de passivos financeiros.

## 2.5.2 Metas Fiscais

De acordo com o art. 4º da Lei Complementar nº 101/00, o Anexo de Metas Fiscais (AMF) integra a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Neste Anexo são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Na tabela seguinte constam as metas em valores correntes e as respectivas execuções previstas no exercício financeiro de 2018:

**Tabela 21 — Metas Fiscais para o Exercício**

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	612.817.734,60	536.392.440,60	
Despesas	612.817.734,60	559.656.288,40	
Resultado primário	-300.714,04	-27.737.035,20	Não Atendido
Resultado nominal	30.756.527,68	-5.876.899,80	Atendido
Dívida consolidada líquida	-55.998.474,74	32.460.360,40	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fl. 248, Processo TCE-RJ nº 203.820-6/19 – RREO 6º bimestre de 2018 e Processo TCE-RJ nº 203.821-0/19 – RGF 3º Quadrimestre de 2018.

O Município não atendeu às metas de Resultado Primário e Dívida Consolidada Líquida, o que será considerado como **Impropriedade e Determinação** na conclusão do Voto.

O Poder Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de fevereiro, maio e setembro de 2018, cujas atas encontram-se às fls. 786/811, e apresentou os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências, dando cumprimento ao art. 9º, § 4º c/c o art. 48 da Lei Complementar nº 101/00.

### 2.5.3 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal, desconsiderando o Regime Próprio de Previdência Social, apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 21.863.359,51 (vinte e um milhões, oitocentos e sessenta e três mil, trezentos e cinquenta e nove reais e cinquenta e um centavos), conforme apresentado na tabela a seguir:

**Tabela 22 — Resultado Orçamentário**

Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	536.392.440,66	59.153.532,61	477.238.908,05
Despesas Realizadas	559.656.288,30	60.554.020,74	499.102.267,56

<b>Déficit Orçamentário</b>	<b>-23.263.847,64</b>	<b>-1.400.488,13</b>	<b>-21.863.359,51</b>
-----------------------------	-----------------------	----------------------	-----------------------

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876 e Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 877/986 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1296/1298.

## 2.5.4 Resultado Financeiro

O resultado financeiro é a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, podendo ser superavitário ou deficitário. O Município apresentou um déficit financeiro de R\$ 282.514.773,15 (duzentos e oitenta dois milhões, quinhentos e quatorze mil, setecentos e setenta e três reais e quinze centavos), não sendo considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

**Tabela 23 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro**

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	135.116.945,14	44.041.295,41	891,54	91.074.758,19
Passivo financeiro	376.247.284,19	2.657.752,85	0,00	373.589.531,34
<b>Déficit Financeiro</b>	<b>-241.130.339,05</b>	<b>41.383.542,56</b>	<b>891,54</b>	<b>-282.514.773,15</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 1089/1091, Balanço Patrimonial do RPPS – fl. 1302 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1263 e 1280 e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fls. 1280/1281.

**Nota 1:** nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial.

**Nota 2:** foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 135.116.945,14) e confirmado no Balanço Financeiro.

**Nota 3:** no último ano do mandato serão considerados na apuração do resultado 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 art. 1º c/c o art. 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.

Diante do exposto, corroborando a análise do Corpo Técnico, verifico que o Município de Itaboraí não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo observado o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, razão pela qual farei constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** em meu Voto.

Considero oportuna, ainda, a emissão de **alerta** ao atual Prefeito para que tome ciência do déficit 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.

Vale destacar a evolução do resultado do financeiro do Município:

**Tabela 24 — Evolução do Resultado Financeiro**

Gestão anterior	Gestão atual	
2016	2017	2018
-114.968.727,78	-240.319.538,32	-282.514.773,15

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e quadro anterior.

No que tange ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, o qual apresenta o resultado por destinação de recurso, o Corpo Instrutivo apura inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado, no montante de R\$ 240.942.768,62 (duzentos e quarenta milhões, novecentos e quarenta e dois mil, setecentos e sessenta e oito reais e sessenta e dois centavos), não guarda paridade com a diferença entre o ativo e o passivo financeiros registrados no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, no montante de R\$ 241.130.339,05 (duzentos e quarenta e um milhões, cento e trinta mil, trezentos e trinta e nove reais e cinco centavos), razão pela qual farei constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

A mencionada divergência não consta em Notas Explicativas, o que dificulta, para o usuário da informação contábil, a compreensão dos demonstrativos contábeis.

Ademais, essa inconsistência evidencia a ausência de controle sobre a disponibilidade de recursos por fonte/destinação de recursos, o qual visa a garantir que os eventuais saldos de caixa de recursos legalmente vinculados somente sejam utilizados no objeto de sua vinculação, devendo ser empreendido desde a elaboração do orçamento até a sua execução, restando descumprido, portanto, o disposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, *in verbis*:

*Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.*

*Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Além disso, as disponibilidades de caixa deverão ser obrigatoriamente identificadas e escrituradas de forma individualizada, de acordo com o disposto no art. 50, inciso I, da referida Lei:

*Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:  
I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;*

Tal mecanismo de controle auxilia na transparência do gasto público, evidenciando, para a sociedade, a destinação dos recursos desde sua arrecadação até o efetivo pagamento das despesas, de acordo com os programas e ações governamentais constantes nos instrumentos de planejamento do ente, bem como milita em favor da fiscalização exercida pelos órgãos de controle.

Pelo exposto, na **Comunicação** dirigida ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, farei constar item **alertando-o** quanto à necessidade de controle da disponibilidade de recursos por fonte/destinação – desde a elaboração do orçamento até a sua execução – em cumprimento ao disposto no art. 8º, parágrafo único c/c o art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

## 2.6 Resultado Patrimonial

### 2.6.1 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial evidencia a situação patrimonial da entidade em determinado momento, demonstrando o Ativo, o Passivo e o Patrimônio Líquido, além das Contas de Compensação.

O Balanço Patrimonial é segregado em Circulante e Não Circulante, de acordo com atributos de conversibilidade (Ativos) e exigibilidade (Passivos).

Com o objetivo de evidenciar o exigido pelo art. 105 da Lei nº 4.320/64, o

Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas) propõe modelo de Balanço Patrimonial que contempla Ativos e Passivos Financeiros, Ativos e Passivos Permanentes, o Saldo Patrimonial e o Resultado Financeiro. O Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício de 2018 apresentou os seguintes saldos:

**Tabela 25 — Balanço Patrimonial Consolidado**

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	533.438.964,08	380.147.275,33	Passivo circulante	164.133.518,26	157.878.703,55
Ativo não circulante	233.023.377,89	226.041.022,36	Passivo não circulante	81.531.813,59	86.779.983,11
Ativo Realizável a Longo Prazo	34.754.572,49	34.754.572,49			
Investimentos	5.745.000,00	5.745.000,00	Patrimônio líquido		
Imobilizado	192.506.416,40	185.541.449,87	Total do PL	520.797.010,12	361.529.611,03
Intangível	17.389,00	0,00			
<b>Total geral</b>	<b>766.462.341,97</b>	<b>606.188.297,69</b>	<b>Total geral</b>	<b>766.462.341,97</b>	<b>606.188.297,69</b>
Ativo financeiro	135.116.945,14	112.854.496,56	Passivo financeiro	376.247.284,19	250.219.432,07
Ativo permanente	631.328.007,83	493.333.801,13	Passivo permanente	76.389.901,14	85.679.851,41
<b>Saldo patrimonial</b>				<b>313.807.767,64</b>	<b>270.289.014,21</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 1089/1091.

Oportunamente, estão reproduzidas a seguir as inconsistências indicadas pelo Corpo Instrutivo em sua análise técnica:

*O Passivo Financeiro Consolidado registrado no Balanço Patrimonial – Anexo 14 da Lei Federal nº 4.320/64 (R\$376.247.284,19) não guarda consonância com o total dos saldos das obrigações evidenciadas no Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidado- Anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 (R\$378.140.891,34).*

*O Passivo Financeiro registrado no Balanço Patrimonial do RPPS – Anexo 14 da Lei Federal nº 4.320/64, às fls. 1300/1303 (R\$2.657.752,85) evidencia divergência com o somatório dos restos a pagar dos exercícios anteriores, registrados no Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64, às fls. 1296/1298, com os restos a pagar inscritos no exercício, registrado no Balanço Financeiro do RPPS – Anexo 13 da Lei Federal nº 4.320/64, à fl. 1299, e com as consignações registradas no Demonstrativo da Dívida Flutuante do RPPS - Anexo 17 da Lei Federal nº 4.320/64, às fls. 1308/1309 (R\$1.434.188,62 + R\$1.130.504,08 + R\$100.075,88 = R\$2.664.768,58), evidenciando uma diferença de R\$7.015,73. Este montante correspondente ao*

*saldo de RP de 2013 baixado no exercício, conforme registrado no Demonstrativo da Dívida Flutuante do RPPS - Anexo 17, e não registrado nos demais demonstrativos contábeis.*

Como bem detectado pelas instâncias instrutivas, entendo que as inconsistências apontadas devam ensejar **Impropriedade** e **Determinações** na conclusão do presente Voto.

## 2.6.2 Resultado do Exercício

A fim de evidenciar o impacto no patrimônio, deve haver o registro da Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) ou Aumentativa (VPA) em razão do fato gerador e de seu efeito para o patrimônio.

Na tabela seguinte, é apresentado o Resultado Patrimonial constante da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) do exercício de 2018, conforme determina o art. 104 da Lei nº 4.320/64.

**Tabela 26 — Resultado Patrimonial**

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	616.552.491,69
Variações patrimoniais diminutivas	473.842.463,88
<b>Resultado patrimonial de 2018 - Superávit</b>	<b>142.710.027,81</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 1093/1095.

## 2.6.3 Situação Patrimonial Líquida

A situação patrimonial líquida apurada no exercício financeiro de 2018 encontra-se evidenciada na tabela seguinte:

**Tabela 27 — Situação Patrimonial Líquida**

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2017)	374.004.769,35
Resultado patrimonial de 2018 - Superávit	142.710.027,81
(+) Ajustes de exercícios anteriores	15.807.371,28
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2018</b>	<b>532.522.168,44</b>

Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2018	520.797.010,12
Diferença	<b>11.725.158,32</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 1089/1091.

Do exame do quadro anterior, observo uma diferença entre o montante do Patrimônio Líquido apurado pelo Corpo Instrutivo e o constante do Balanço Patrimonial, referente ao exercício financeiro de 2018, razão pela qual farei constar item de **Impropriedades e Determinação** na conclusão deste Voto.

#### 2.6.4 Inconsistências Contábeis

O Conselho Federal de Contabilidade (CFC), órgão responsável por elaborar e revisar normativos contábeis, em um recente esforço do País para se adequar às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (IPSAS), emitiu a Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP) – Estrutura Conceitual que estabelece conceitos aplicáveis à elaboração e à divulgação formal dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPGs), que devem fornecer informações úteis para seus usuários sobre a situação patrimonial, desempenho e fluxos de caixa da entidade.

A entidade, por sua vez, apresenta as informações, normalmente por meio de Demonstrações Contábeis, mas, também, por meio de Notas Explicativas ou Relatórios apartados, bem como demais informações financeiras e não financeiras no intuito de aprimorar, complementar e suplementar as mencionadas demonstrações.

A NBC TSP EC, no item 3.1, dita que o objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil é fornecer informação para fins de prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão. Nesse sentido, a informação deve ter características qualitativas para se tornar útil, quais sejam: relevância, representação fidedigna, compreensibilidade, tempestividade, comparabilidade e verificabilidade.

Em que pese isso, nas presentes Contas de Governo, a ocorrência de significativas inconsistências de natureza contábil entre os demonstrativos

elaborados pela própria entidade e os validados pelo Corpo Instrutivo, bem como a ausência de Notas Explicativas, prejudica a utilidade da informação para fins de *accountability* e prestação de contas.

Ademais, o Órgão Central de Controle Interno, em seu relatório, informa diversas divergências e rotinas contábeis incorretas, dentre as quais destaco:

- O Sistema Contábil utilizado pelo Município realiza diariamente o encerramento das contas de Variações Patrimoniais Aumentativas e Diminutivas diretamente no Patrimônio Líquido, prejudicando a correta verificação dos valores apurados no resultado do exercício, em descumprimento às normas contábeis, posto que as contas referentes a tais variações somente devem ser encerradas ao final do exercício;
- A Declaração de Contas Anuais enviada e disponível no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) diverge da presente Prestação de Contas de Governo encaminhada, também, à Controladoria-Geral do Município.

Estas inconsistências, acrescidas de outras impropriedades de natureza contábil apontadas neste Voto, prejudicam a utilidade da informação para fins de *accountability* e prestação de contas, fazendo com que os demonstrativos contábeis deixem de expressar, com exatidão, por exemplo, os recursos atualmente disponíveis para gastos futuros, além de comprometer a fidedignidade da informação contábil.

Pelo exposto, na **Comunicação** dirigida ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, farei constar item **alertando-o** quanto ao fato de que, nos exercícios subsequentes, a reincidência de quantidade significativa de impropriedades e inconsistências contábeis relevantes poderá ensejar, por parte desta Corte, a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, desta forma, ser aprimorado o sistema de contabilidade do Município, de modo a permitir que os relatórios e os demonstrativos contábeis e fiscais reflitam, com fidedignidade, a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Farei constar, também, **Comunicação** dirigida ao responsável pela contabilidade do Município, a fim de que tome conhecimento das inconsistências

contábeis ressalvadas neste Voto, **alertando-o** quanto (i) à necessidade de observância aos princípios e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público de forma que a informação contábil apresentada nas demonstrações contábeis tenha as características qualitativas necessárias para a correta evidenciação da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município, (ii) à necessidade de elaboração de Notas Explicativas para melhor compreensão das informações financeiras ou não financeiras por parte dos usuários das demonstrações contábeis, (iii) ao fato de que divergências contábeis relevantes, apuradas nos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais, devem ser evidenciadas em Notas Explicativas e (iv) à necessidade de compatibilidade entre os dados contábeis e fiscais exigidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), nos termos da Portaria STN nº 642/19, e aqueles apresentados nas Prestações de Contas de Governo encaminhadas a este Tribunal.

## 2.7 Previdência

### 2.7.1 Resultado Previdenciário

Os regimes de previdência devem primar pelo equilíbrio previdenciário, conforme determina o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.717/98, podendo ser segmentado em equilíbrio financeiro e em equilíbrio atuarial.

Enquanto o equilíbrio financeiro assegura que as despesas de um exercício serão custeadas com as receitas deste mesmo exercício, de forma a evitar a ocorrência de déficit no curto prazo, o equilíbrio atuarial salvaguarda o regime previdenciário a longo prazo, devendo o fluxo de despesas e receitas ser avaliado a valor presente, por meio de cálculos atuariais.

#### 2.7.1.1 Resultado Financeiro

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei nº 4.320/64), é apurado um resultado financeiro previdenciário deficitário da ordem de R\$ 1.400.488,13 (um milhão, quatrocentos mil, quatrocentos e oitenta e

oito reais e treze centavos).

#### Tabela 28 — Resultado Previdenciário

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	59.153.532,61
Despesas previdenciárias	60.554.020,74
<b>Déficit</b>	<b>-1.400.488,13</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1296/1298.

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Em sua defesa, o jurisdicionado alega que os restos a pagar referentes ao Instituto de Previdência do Município, no montante de R\$ 2.557.676,97 (dois milhões, quinhentos e cinquenta e sete mil, seiscentos e setenta e seis reais e noventa e sete centavos), representam despesas empenhadas na modalidade estimativa, dos quais R\$ 2.129.505,94 (dois milhões, cento e vinte e nove mil, quinhentos e cinco reais e noventa e quatro centavos) foram cancelados no exercício de 2019, reduzindo, assim, o Passivo Financeiro do RPPS e tornando o cenário superavitário.

Por fim, salienta que o Balanço Patrimonial do Instituto apresenta, no Quadro Superávit/Déficit Financeiro, um resultado positivo na ordem de R\$ 41.383.542,56 (quarenta e um milhões, trezentos e oitenta e três mil, quinhentos e quarenta e dois reais e cinquenta e seis centavos), demonstrando a boa gestão do RPPS.

O Corpo Instrutivo, ao analisar os documentos e justificativas apresentadas, conclui que as informações prestadas pelo defendente não são capazes de modificar sua sugestão inicial de Improriedade e Determinação, nos seguintes termos:

*Em que pesem os argumentos apresentados, bem como a relação de restos a pagar evidenciando as anulações, os demonstrativos contábeis do ITAPREVI referente ao exercício encerrado de 2018 efetivamente evidenciam a ausência do equilíbrio financeiro, além do fato do demonstrativo que evidencia as anulações não estar acompanhado de justificativas pormenorizada para as anulações dos restos a pagar inscritos, deste modo a Improriedade nº 08 será **mantida** na conclusão deste relatório.*

A seu turno, o Ministério Público Especial não acolhe as razões de defesa do responsável e discorda da manifestação do Corpo Instrutivo, mantendo o

entendimento no sentido de que o déficit financeiro previdenciário configura motivo de Irregularidade em seu parecer.

No que toca ao mérito das razões de defesa, acompanho o Corpo Técnico e o MPE ao não acolher os argumentos encaminhados. Quanto aos encaminhamentos propostos, discordo do posicionamento do MPE, conforme meu entendimento já manifestado nas Prestações de Contas de Governo dos Municípios do exercício anterior (2017), por entender que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial é a causa primordial da ocorrência de vultoso déficit financeiro dos Regimes Próprios de Previdência Social.

Isso porque o resultado financeiro do RPPS é consequência do descumprimento das regras de equilíbrio atuarial, não somente pela atual gestão, mas, sobretudo, por gestões anteriores. Assim sendo, o RPPS do Município, constituído sob o regime de capitalização, por ter deixado de observar regras e princípios atuariais no passado, registra, no presente, vultoso déficit financeiro, o que não significa afirmar que a responsabilidade pela sua ocorrência seja exclusiva do atual Chefe do Poder Executivo Municipal, mas, sim, consequência do descumprimento de princípios atuariais durante várias gestões, o que acarreta, nas gestões subsequentes, a necessidade de se constituírem aportes financeiros adicionais do ente para cobertura do déficit financeiro.

Dessa forma, ressalto o meu posicionamento de que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial de longo prazo, como será demonstrado no tópico a seguir, trazem reflexos negativos ao resultado financeiro do RPPS, tendo como consequência, no presente, a ocorrência de expressivo déficit financeiro.

Isto posto, acompanharei a manifestação da instância técnica e consignarei que a ocorrência de déficit financeiro no RPPS do Município – demonstrando que, no exercício em tela, não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com a Lei nº 9.717/98 – constará como item de **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto.

### 2.7.1.2 Resultado Atuarial

O equilíbrio atuarial é alcançado por meio de estudos atuariais periódicos e a adoção de estratégias para a manutenção das situações superavitárias ou da correção do déficit apresentado.

De acordo com o art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, é obrigação dos regimes próprios de previdência a realização de avaliações atuariais a cada balanço, o que corresponde à periodicidade anual.

Em que pese a exigência legal de realização de avaliação atuarial anual ser atribuída aos regimes próprios de previdência, o que recairia, em princípio, ao titular do instituto previdenciário, entendo que, em última análise, tal responsabilidade também deva ser imputada ao Prefeito, tendo em vista que a extrema relevância, para a higidez das contas municipais, da adoção de planos visando ao equilíbrio atuarial, conclamando, indubitavelmente, a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, não obstante a exigência do cálculo atuarial anual não ter sido objeto da solicitação de documentos que compõem as Contas de Governo Municipais para o exercício de 2018, conforme Anexos à Deliberação TCE-RJ nº 285/18, ressalto que, na Sessão Plenária de 27/09/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 213.898-3/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Macaé, relativas ao exercício de 2017, o Plenário desta Corte proferiu decisão determinando à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte, para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplasse a exigência de documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, bem como passasse a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial) em suas futuras análises.

Além disso, na Sessão Plenária de 11/10/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.530-2/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Cantagalo, relativas ao exercício de 2017, o Plenário desta Corte, acolhendo sugestão deste Relator, determinou a Expedição de Ofícios a todos os Municípios

jurisdicionados, dirigidos aos Chefes do Poder Executivo Municipal e aos responsáveis pelos Institutos de Previdência dos respectivos Regimes Próprios, alertando-os acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial em seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, e de que a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de medidas para a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS, assim como de estratégias para correção de déficit atuarial apresentado, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário.

Assim, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto ao posicionamento desta Corte acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial anual.

## 2.7.2 Contribuições Previdenciárias

As contribuições previdenciárias constituem as principais fontes de custeio dos regimes de previdência social, podendo ser do ente federativo (cota patronal) e dos segurados.

O Corpo Técnico, em sua primeira análise, em virtude da ausência de repasse integral das contribuições previdenciárias, dos servidores e patronal, aos Regimes Próprio e Geral da Previdência Social, concluiu nos seguintes termos:

### 5.7. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS

#### 5.7.2.1. DA CONTRIBUIÇÃO AO RPPS

[...]

*O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2018, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS enviado pelo jurisdicionado.*

<b>Contribuição</b>	<b>Valor Devido</b>	<b>Valor Repassado</b>	<b>Diferença</b>
<i>Do Servidor</i>	<i>9.788.421,90</i>	<i>9.686.512,07</i>	<i>101.909,83</i>
<i>Patronal</i>	<i>14.495.762,98</i>	<i>14.471.707,99</i>	<i>24.054,99</i>
<b>Total</b>	<b>24.284.184,88</b>	<b>24.158.220,06</b>	<b>125.964,82</b>

*Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS – fls. 1780.*

Constata-se que o Município não vem efetuando regularmente o repasse para o RPPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal, 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.

Importante destacar que o não repasse da contribuição retida dos servidores configura infração à norma legal, o que será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 9**.

#### 5.7.2.2. DA CONTRIBUIÇÃO AO RGPS

O quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2018, 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.

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.773.895,47	4.726.620,12	47.275,35
Patronal	12.514.260,61	12.514.260,60	0,01
<b>Total</b>	<b>17.288.156,08</b>	<b>17.240.880,72</b>	<b>47.275,36</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fls. 1655/1673.

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

[...]

Dessa forma, o não repasse da contribuição retida dos servidores, referente aos servidores vinculados ao RGPS, será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 10**.

O Ministério Público Especial, a seu turno, fez consignar, em seu parecer, opinião divergente da instância técnica e manifestou seu posicionamento no sentido de que o recolhimento parcial das contribuições previdenciárias, dos segurados e patronais, relativas à competência do exercício de 2018, devidas ao RPPS e ao RGPS, configura irregularidade insanável às contas e motivo para emissão de Parecer Prévio Contrário.

Em sua defesa, o responsável alega que a atual gestão, que teve início em

janeiro de 2017, herdou enormes dívidas com os Regimes Próprio e Geral de Previdência Social, as quais foram equacionadas por meio de parcelamentos celebrados pelo Município junto ao Itaprevi e ao INSS.

Ademais, informa que o Município vem honrando todas as obrigações assumidas nos termos de parcelamento e repassando regularmente as contribuições previdenciárias.

Por fim, o responsável apresenta documentos, às fls. 3930/3934 e 3993/3994, no intuito de comprovar o recolhimento integral das contribuições previdenciárias aos Institutos de Previdência.

O Corpo Instrutivo, acompanhado pelo Ministério Público Especial, ao analisar os documentos e justificativas apresentadas, conclui que as informações prestadas pelo defendente são capazes de modificar sua sugestão inicial de Improriedade e Determinação, nos seguintes termos:

*Da análise da Planilha de Acompanhamento ITAPREVI encaminhada às fls. 3930/3934, é possível verificar que o total apurado para o empregado foi de R\$ 9.686.588,30 e o total para o empregador foi de R\$14.471.798,05, totalizando o montante de **R\$ 24.158.386,38**, ficando bem próximo do valor apurado como repassado no Demonstrativo à fl. 1780, de **R\$ 24.158.220,06**.*

*Por derradeiro argumenta que uma diferença de apenas 0,52% entre o total devido e repassado corrobora a ocorrência de erro sistêmico e que o Município não deixaria de repassar um valor tão pequeno.*

*Com relação ao novo Modelo 24 (RGPS), à fls. 3993/3994 do Doc. TCE/RJ nº 46.471-9/19, verifica-se as seguintes informações:*

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	4.175.433,60	4.175.433,60	0,00
Patronal	10.983.434,50	10.983.434,49	0,01
<b>Total</b>	<b>15.158.868,10</b>	<b>15.158.868,09</b>	<b>0,01</b>

Fonte: novo Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24), anexado em 07/10/2019.

*Deste modo, considerando que o Jurisdicionado encaminhou nova planilha evidenciando que o montante total devido das contribuições para o RPPS, no exercício de 2018, estão em valores bem próximos do valor informado como repassado no ano, bem como diante do novo Modelo 24, evidenciando que o valor devido das contribuições para o RGPS, no exercício de 2018, foram devidamente repassadas, as impropriedade de nºs 9 e 10 serão **desconsideradas** na conclusão deste relatório.*

Diante do exposto, corroborando a análise do Corpo Técnico, verifico a

imaterialidade das contribuições previdenciárias não repassadas pelo Poder Executivo do Município de Itaboraí aos Regimes Próprio e Geral de Previdência e acolho a defesa neste ponto.

Oportuno destacar que a avaliação do RPPS, sob os parâmetros da Lei nº 9.717/98, tem como propósito verificar a observância, pelo Chefe do Poder Executivo, das normas de previdência social relativas ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, de modo a garantir a cobertura das necessidades sociais a que o funcionalismo público possa estar suscetível, como doença, acidente, idade avançada e etc.

O não repasse, na data oportuna, das contribuições previdenciárias, sejam elas de origem dos servidores ou patronal, prejudica o resultado atuarial do Regime de Previdência. As receitas não repassadas deixam de ser investidas e reduzem a capitalização dos ativos do fundo a longo prazo, podendo provocar graves prejuízos financeiros, que serão suportados pelas gerações futuras, e poderão proporcionar atrasos no pagamento dos benefícios aos segurados.

Ademais, a ausência de repasse das contribuições previdenciárias poderá acarretar a necessidade de aportes financeiros do ente federativo para honrar o pagamento dos benefícios previdenciários, aumentando as despesas vinculadas aos gastos com previdência do orçamento público municipal, reduzindo, desta forma, a aplicação de recursos em políticas públicas voltadas ao atendimento das demais demandas da sociedade, tais como educação, saúde, segurança e assistência social.

Isto posto, com o intuito de estabelecer razoável prazo de transição e acompanhando o posicionamento do Plenário desta Corte manifestado nas Prestações de Contas de Governo dos Municípios do exercício anterior (2017), farei constar **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo do Município, **alertando-o** acerca da regra de transição estabelecida por esta Corte, para verificação, nas Contas de Governo, da regularidade do repasse de contribuições previdenciárias, a fim de que tome conhecimento de que, na Prestação de Contas de Governo do Município referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, o não repasse integral das contribuições

previdenciárias (patronais e dos servidores) poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, dessa forma, o Município manter-se adimplente quanto ao repasse dos recursos previdenciários sob sua responsabilidade.

### 2.7.3 Certificado de Regularidade Previdenciária

Acerca do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município, cujo fornecimento é de responsabilidade da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia, trago à baila a manifestação do Corpo Técnico:

*De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP anexado à fl. 1773, obtido mediante pesquisa realizada no "site" <http://www.previdencia.gov.br>, o Município de ITABORAÍ encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 05/11/2018, com validade que se estende até 04/05/2019.*

*Todavia, o certificado foi emitido com base em decisão judicial, visto que o Município não estaria em situação regular nos critérios que ensejariam a emissão do CRP.*

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

O Ministério Público Especial, a seu turno, fez consignar, em seu parecer, opinião divergente da instância técnica e manifestou seu posicionamento no sentido de que o Certificado de Regularidade Previdenciária do Município para o exercício de 2018, obtido por decisão judicial, denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Sprev ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises realizadas concluíram que houve descumprimento de critérios previstos na Lei nº 9.717/98, representando grave irregularidade que atentaria contra a responsabilidade fiscal, devendo ensejar item de Irregularidade e Determinação, em seu entendimento.

Em sua defesa, o responsável alega que vem repassando todas as obrigações previdenciárias em dia, não existindo débitos pendentes, e que, por esta razão, o Poder Judiciário proferiu sentença favorável para o Município ter direito ao CRP.

Diante da defesa apresentada, o Corpo Técnico mantém sua sugestão de Impropriedade e Determinação, tendo em vista a impossibilidade de verificação do cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

A seu turno, o MPE não acolhe as razões de defesa do responsável, mantendo, assim, o posicionamento de considerar como Irregularidade a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária por força de decisão judicial.

Com relação a esta situação, discordo do posicionamento do MPE e, em acréscimo à manifestação da instância técnica – que se restringe, tão somente, a atestar a regularidade do CRP do Município na data atual –, reputo pertinente o registro de **Impropriedade** e **Determinação** pela não emissão de certificado pela via administrativa.

#### **2.7.4 Das Auditorias Realizadas**

No exercício de 2018, foi realizada, por meio da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional (CTO), auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos Municípios do Estado do RJ, com a finalidade de acompanhar os aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à atuária, por intermédio de consultas, entre outras fontes, ao Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV).

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE-RJ nº 238.422-9/18, no qual constam 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 Coordenadoria de Auditorias Temáticas (CTE) informa nos autos que dará continuidade ao processo de acompanhamento da gestão dos RPPS, o que será levado a efeito com base nos dados que serão periodicamente solicitadas aos RPPS, bem como colhidos no CADPREV.

Cumprе ressaltar que o Ministério Público Especial, no que tange à Previdência Social, destaca a necessidade de inclusão, no escopo da análise das próximas Contas de Governo Municipais, das diretrizes aprovadas pela Resolução

nº 05 de 30/11/2018, editada pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon).

A sobredita Resolução aprovou as Diretrizes de Controle Externo, relacionadas à temática “Controle externo na gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social” e dispõe, dentre outros temas, sobre a inclusão, no Parecer Prévio das Contas de Governo, da situação do RPPS em função da materialidade quanto à demonstração da política previdenciária.

Destaca, ainda, a situação do Município de Itaboraí relativa ao Índice de Situação Previdenciária (ISP), nos seguintes termos:

*Especificamente em relação ao município de ITABORAÍ, conforme revela a “Planilha com Resultados individualizados por RPPS”, o município possui Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2018-01) de **0,670**. **O índice é superior à média nacional (ISP Médio Nacional de 0,591) e superior à média do ERJ (ISP Médio do ERJ de 0,534)**. O município ocupa a: 944ª posição na classificação geral nacional (2.123 RPPS); 69ª, no grupo 4 (173 RPPS de municípios com população entre 100 mil e 400 mil habitantes); e a 19ª, no ERJ (79 RPPS).*

<b>CONFORMIDADE</b>	<b>EQUILÍBRIO</b>	<b>TRANSPARÊNCIA</b>	<b>ISP</b>
<b>0,240</b>	<b>0,230</b>	<b>0,200</b>	<b>0,670</b>

*A pontuação de 0,230 para o grupo EQUILÍBRIO, que varia de 0 a 0,55, ficou aquém da média nacional que é de 0,273.*

*Esta avaliação da situação do RPPS quanto ao Grupo EQUILÍBRIO – resultado da análise do Comprometimento da Receita Corrente Líquida, do Endividamento previdenciário, da Relação entre Ativos/Inativos, da Solvência Atuarial e da Solvência financeira -, aliado ao déficit previdenciário do exercício de 2018, indica:*

*1- a primeira vista, que o RPPS do município apresenta desajustes estruturais que podem comprometer sua sustentabilidade, bem como um desempenho insatisfatório da gestão financeira e atuarial;*

*2- se há medidas sendo tomadas pelo ente federativo para a equalização do desequilíbrio, estas estão se mostrando claramente ineficazes.*

Diante do apontado, o Ministério Público Especial propõe Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), para que adote as seguintes medidas:

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

*[...]*

*b) inclua no escopo de futuras fiscalizações no RPPS do município de ITABORAÍ a verificação se o ente está adotando as medidas*

*recomendadas no parecer do atuário, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial, bem como se está cumprindo com as obrigações financeiras, eventualmente, assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, devendo ser observado, no que couber, os pontos de controle estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 (relacionadas à temática “**Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social**”), aprovada pela Resolução nº 05/2018;*

*c) proceda a análise nos autos do processo da próxima prestação de Contas de Governo Municipal dos temas estabelecidos nas Diretrizes de Controle Externo Atricon nº 3214/2018 (relacionadas à temática “**Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social**”), aprovada pela Resolução Atricon nº 05/2018, a seguir transcritos:*

*m) incluir no parecer prévio das contas de governo os temas destacados a seguir, em função da materialidade quanto à demonstração da política previdenciária:*

*I. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;*

*II. a adimplência mensal dos parcelamentos e contribuições previdenciárias dos servidores, inativos e pensionistas, e aquelas a cargo do Ente Federativo (contribuição normal e suplementar);*

*III. implementação e efetividade do Plano de Amortização do Déficit Atuarial, quando houver, utilizando como referência o Indicador de Situação Previdenciária para a definição dos RPPS a serem avaliados nas Contas de Governo;*

*IV. inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos, e mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, exceto para os membros das Forças Armadas.*

A esse respeito, tenho entendimento diverso do esposado pelo Ministério Público Especial, uma vez que tais providências já vêm sendo adotadas por esta Corte, seja por meio de auditorias, seja por meio do exame das Contas de Governo.

Isso porque, as diretrizes I, II e IV da Atricon já são objeto de análise do Corpo Técnico nas Contas de Governo, bem como, cumpre registrar, conforme informado no item 2.7.1.2, que a diretriz III da Atricon passará a integrar a análise do Corpo Técnico nas próximas Prestações de Contas de Governos. Contudo, ressalto que as implicações quanto ao mérito do Parecer Prévio, das diretrizes II e III, encontram-se em período de adaptação para o gestor, conforme regra de transição estabelecida por esta Corte, cujo prazo encerra-se ao final do exercício de 2018.

## 2.8 Limites Constitucionais e Legais

### 2.8.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), a Receita Corrente Líquida possui como objetivo principal servir de parâmetro para o montante da reserva de contingência e para os limites da despesa total com pessoal, da dívida consolidada líquida, das operações de crédito, do serviço da dívida, das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária e das garantias do ente da Federação. Os limites foram estabelecidos em parte pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em parte por Resoluções do Senado Federal.

Conforme os demonstrativos encaminhados, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2018 é de R\$ 488.764.286,77 (quatrocentos e oitenta e oito milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e oitenta e seis reais e setenta e sete centavos), conforme tabela a seguir:

**Tabela 29 — Cálculo da Receita Corrente Líquida**

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
<b>(A) Receitas Correntes</b>	<b>538.121.973,52</b>
Receita Tributária	102.484.320,11
Receita de Contribuições	30.960.264,12
Receita Patrimonial	10.910.736,74
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	1.694.303,45
Transferências Correntes	377.732.204,42
Outras Receitas Correntes	14.340.144,68
<b>(B) Deduções</b>	<b>49.357.686,75</b>
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	14.547.714,70
Compensação Financ. entre Reg. Previd	8.602.946,81
Dedução de Receita p/ Formação do Fundeb	26.207.025,24
<b>(C) Receita Corrente Líquida (A-B)</b>	<b>488.764.286,77</b>
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	488.782.574,59
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	-18.287,82

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

Conforme demonstrado no quadro anterior, o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, relativo ao 3º quadrimestre de 2018, registra uma RCL divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis. Do mesmo modo que o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial, farei constar, a esse respeito, **Impropriedade** e

**Determinação** na conclusão deste Voto.

Quanto à divergência evidenciada na tabela, o Corpo Técnico destaca que, por se tratar de uma diferença cujo montante não altera o mérito da análise, irá considerar no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal o valor da Receita Corrente Líquida (RCL) registrado no Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

**2.8.2 Dívida Consolidada ou Fundada**

De acordo com a Resolução nº 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31 da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do Município com relação à dívida está demonstrada na tabela seguir:

**Tabela 30 — Evolução da Dívida Consolidada**

Especificação	2017	2018		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	86.792.990,40	84.579.686,80	89.686.087,80	81.531.813,60
Valor da dívida consolidada líquida	48.160.264,90	54.338.808,90	54.881.074,80	32.460.360,40
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	10,88%	11,95%	11,67%	6,64%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e Processo TCE-RJ nº 203.821-0/19, RGF – 3º quadrimestre de 2018.

Conforme verificado na tabela acima, tanto no exercício anterior, como em todos os quadrimestres de 2018, o limite previsto no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (120% da RCL) foi respeitado pelo Município.

**2.8.3 Regra de Ouro**

De acordo com o art. 167, inciso III, da Constituição Federal, é vedada, com algumas exceções, a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital.

A Resolução nº 43/01 do Senado Federal, por sua vez, determina que a

contratação de operações de crédito interna e externa dos Municípios deverá respeitar os seguintes limites:

*Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:*

*I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;*

*II - o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar, não poderá exceder a 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida;*

Conforme o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2018, foi constatado que o Município não contraiu operações de crédito no exercício.

#### **2.8.4 Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária**

Conforme as informações do Corpo Instrutivo, tendo em vista o Anexo 4 (Demonstrativo das Operações de Crédito) do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2018, o Município não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no exercício.

#### **2.8.5 Limite para Concessão de Garantia**

Conforme o Anexo 3 (Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores) do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre de 2018, o Município não concedeu garantia em operações de crédito.

#### **2.8.6 Alienação de Ativos**

Conforme o Anexo 11 (Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2018, as receitas de capital oriundas da alienação de

ativos totalizaram R\$ 834,10 (oitocentos e trinta e quatro reais e dez centavos), contudo o Corpo Instrutivo verificou que não ocorreu o financiamento de despesas correntes com tais recursos.

## 2.8.7 Despesas com Pessoal

A apuração das despesas com pessoal é realizada nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e, em caso de não observância aos percentuais legalmente fixados, este Tribunal emite Alerta ao jurisdicionado, na forma do art. 59, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

O percentual aplicado com pessoal do Poder Executivo Municipal está representado na tabela a seguir, conforme Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Anexo I do RGF), ressaltando que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas Anuais de Gestão:

**Tabela 31 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal**

Descrição	2017				2018					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	58,47%	53,26%	246.239.968,51	55,65%	250.620.620,69	55,11%	252.452.135,44	53,67%	249.741.076,36	51,09%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18, e Processos TCE-RJ nºs 219.043-2/18; 232.168-3/18 e 203.821-0/19 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

As despesas com pessoal do Executivo Municipal ultrapassaram, no 1º quadrimestre de 2018, o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) da RCL previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF, sendo o percentual excedente eliminado no 2º e 3º quadrimestres de 2018, na forma prevista no art. 23 do referido diploma legal.

Tais despesas evidenciam, no período analisado, um aumento percentual de 1,42% (um vírgula quarenta e dois por cento) em relação às despesas do exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 32 — Evolução das Despesas com Pessoal**

Descrição	3º quadrimestre/17	1º quadrimestre/18	2º quadrimestre/18	3º quadrimestre/18
Valor - R\$	246.239.968,51	250.620.620,69	252.452.135,44	249.741.076,36
Varição em relação ao quadrimestre anterior	—	1,78%	0,73%	-1,07%
Crescimento da despesa em relação ao exercício de 2017	1,42%			

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e Processos TCE-RJ nºs 219.043-2/18, 232.168-3/18 e 203.821-0/19, RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

Considerando que o limite para as despesas com pessoal é apurado em razão da RCL arrecadada no período, foi realizada uma comparação entre o crescimento dos gastos com pessoal e o desempenho da RCL, conforme segue:

**Tabela 33 — Desempenho — RCL versus DP**

Descrição	RCL	Despesa com pessoal
Varição do exercício de 2017 em relação a 2016	-3,05%	-5,27%
Varição do exercício de 2018 em relação a 2017	10,47%	1,42%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e quadros anteriores.

Conforme observado acima, as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual compatível com o verificado na RCL, indicando que o Município tende a continuar cumprindo os limites legais, desde que permaneça adotando medidas de controle dos gastos com pessoal.

## 2.8.8 Educação

### 2.8.8.1 Aspectos das Despesas

Conforme o art. 212 da Constituição Federal, os Municípios aplicarão, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A Emenda Constitucional nº 53/06 e a Lei nº 11.494/07 criaram e regulamentaram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef a partir do exercício de 2007.

De acordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/07, uma proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) do Fundeb será destinada ao pagamento dos profissionais

do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Destacam-se a seguir alguns aspectos importantes que deverão ser observados na apuração do atendimento ao limite com educação:

- a) a Lei nº 9.394/96 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação — estabelece, em seus arts 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- b) as despesas com alimentação custeadas pelo Município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 261.276-8/01;
- c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;
- d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal;
- e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei nº 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei nº 11.494/07;

- f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei nº 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com educação, não se refiram ao exercício financeiro da Prestação de Contas em exame, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;
- g) as despesas relativas a pagamento de proventos aos inativos da Educação, quando custeadas com recursos do Tesouro Municipal, não serão consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com a metodologia empregada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), consoante decisões proferidas nas Contas de Governo Municipais de 2015.

Reputo oportuno destacar, considerando a relevância da matéria, as alterações na metodologia deste Tribunal no que tange à análise das Prestações de Contas de Governo, especificamente no que se refere à apuração do montante da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme passo a discorrer.

**Para as Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020**, o Plenário, abarcando a metodologia proposta pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), especificada no Manual dos Demonstrativos Fiscais, mantendo, ainda, a restrição prevista para a despesa com inativos, considerará, para aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, apenas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesa não liquidada) do exercício que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb.

Ainda quanto à metodologia a ser observada nas **Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte**

no exercício de 2020, o Plenário decidiu, nos autos da Prestação de Contas de Governo do Município de Pinheiral (Processo TCE-RJ nº 219.129-2/18), que as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeadas tão somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretrizes do art. 70 da Lei nº 9.394/96.

**Já no que refere às Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021**, nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, formulada pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário desta Corte firmou a tese de que o Estado do Rio de Janeiro e todos os Municípios jurisdicionados deverão computar, a título de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, somente as despesas pagas.

Nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, 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, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são 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.

Ressalto, portanto, que a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, será sistematicamente alterada nas próximas Prestações de Contas de Governo, razão pela qual farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias.

A tabela a seguir sintetiza todas as mudanças de metodologia mencionadas acima, no que tange à apuração do cumprimento do mínimo constitucional em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Confira-se:

**Tabela 34 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação**

<b>Exercício 2019, a serem encaminhadas em 2020</b>	<b>Exercício 2020, a serem encaminhadas em 2021</b>
Somente serão consideradas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesas não liquidadas) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa, devidamente comprovados, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (metodologia da STN). As despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeadas tão somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretrizes do art. 70 da Lei nº 9.394/96.	Somente serão consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício, na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (tese firmada por este Tribunal nos autos da Consulta formulada pela ALERJ, Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18). As despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são consideradas despesas de natureza assistencialista e não serão mais consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18).

Por fim, com o propósito de exercer função orientadora, o Plenário desta Corte, quando do exame das Contas de Governo dos Municípios referentes aos exercícios anteriores, vem decidindo pela Comunicação a todos os Municípios, alertando-os acerca destas mudanças de metodologia.

#### 2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

Para validação do Anexo 8 do Município de Itaboraí, foram observados os arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), que estabelecem quais despesas serão ou não consideradas para efeito de apuração da aplicação mínima em MDE, por meio de amostragem.

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) se coaduna com o registrado pela Contabilidade, conforme a tabela seguinte:

**Tabela 35 — Sigfis x Contabilidade Educação**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	181.952.161,16
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	181.952.161,16
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 844/848 e Relatório Analítico Educação às fls. 1795/1824.

O Corpo Instrutivo não efetuou nenhum ajuste, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da educação.

### 2.8.8.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

O Município destinou à educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 181.952.161,16 (cento e oitenta e um milhões, novecentos e cinquenta e dois mil, cento e sessenta e um reais e dezesseis centavos).

**Tabela 36 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE — Função 12**

Subfunção	Fonte de recursos - R\$					Total R\$
	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	
361 - Ensino Fundamental	33.669.714,75	113.419.766,36	0,00	24.136.260,62	3.505.073,32	174.730.815,05
362 - Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
363 - Ensino Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
364 - Ensino Superior	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
365 - Educação Infantil	1.710.142,34	1.598.947,79	0,00	3.108.207,52	400.309,83	6.817.607,48
366 - Educação de Jovens e Adultos	0,00	0,00	0,00	166.344,55	0,00	166.344,55
367 - Educação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
122 - Administração Geral	237.394,08	0,00	0,00	0,00	0,00	237.394,08
306 - Alimentação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Total</b>	<b>35.617.251,17</b>	<b>115.018.714,15</b>	<b>0,00</b>	<b>27.410.812,69</b>	<b>3.905.383,15</b>	<b>181.952.161,16</b>
<b>Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>				<b>0,00</b>
<b>Exclusão do Sigfis</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>				<b>0,00</b>
<b>Total ajustado</b>	<b>35.617.251,17</b>	<b>115.018.714,15</b>	<b>0,00</b>	<b>27.410.812,69</b>	<b>3.905.383,15</b>	<b>181.952.161,16</b>
<b>Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas</b>	<b>19,58%</b>	<b>63,21%</b>	<b>0,00%</b>	<b>15,06%</b>	<b>2,15%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 844/848, Quadro C.1 e/ou Demonstrativos Contábeis – fls. 1360 e 1362, Documento de Cancelamentos de RP na fonte de Impostos/Transferências de Impostos – fl. 1378, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb" – fls. 1498/1499 e Relatório Analítico Educação às fls. 1795/1824.

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar do exercício de 2017, na fonte de impostos e transferências de impostos (R\$78.928,92) e na fonte Fundeb (R\$1.544,81), 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 naquele exercício.

O valor gasto por aluno totalizou R\$ 6.412,41 (seis mil, quatrocentos e doze

reais e quarenta e um centavos), tendo em vista que 28.375 (vinte e oito mil, trezentos e setenta e cinco) alunos estavam matriculados na rede pública municipal no exercício de 2018, conforme evidenciado no quadro a seguir:

**Tabela 37 — Gasto com Educação por Aluno**

Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
28.375	181.952.161,16	6.412,41

Fonte: "Número de alunos – INEP" à fl. 1785.

#### 2.8.8.4 Aplicação do Percentual Mínimo

A tabela seguinte demonstra os valores das receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo Município no exercício de 2018, que serão utilizados para composição da base de cálculo do limite das despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino:

**Tabela 38 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais**

Descrição	Receita arrecadada
<b>I - Diretamente arrecadados</b>	<b>92.230.235,69</b>
IPTU	20.493.443,14
ITBI	6.693.512,20
ISS	31.434.923,02
IRRF	14.718.293,58
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	430.883,84
Dívida ativa dos impostos	18.283.173,24
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	176.006,67
<b>II - Receita de transferência da União</b>	<b>63.618.195,08</b>
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	63.079.973,15
ITR	357.913,11
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	180.308,82
<b>III - Receita de transferência do Estado</b>	<b>72.422.768,89</b>
IPVA	11.762.919,84
ICMS + ICMS ecológico	59.070.639,93
IPI - Exportação	1.589.209,12
<b>IV - Outras receitas correntes do município (transferências)</b>	<b>0,00</b>
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
<b>V - Dedução das contas de receitas</b>	<b>0,00</b>
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
<b>VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III+IV-V)</b>	<b>228.271.199,66</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

O Corpo Instrutivo destaca que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta Prestação de Contas coadunam-se com

as receitas consignadas no Anexo 8 (Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino) do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2018.

A tabela seguinte demonstra a verificação do percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), que deve ser de, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, conforme o previsto no art. 212 da Constituição Federal:

**Tabela 39 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica**

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	33.669.714,75
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	1.710.142,34
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	0,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	237.394,08
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
<b>(I) Total das despesas com ensino ( A + B + C + D + E + F + G + H )</b>		<b>35.617.251,17</b>
<b>(J) Valor repassado ao Fundeb</b>		<b>26.207.025,24</b>
<b>(K) Total das despesas registradas como gasto em educação ( I + J )</b>		<b>61.824.276,41</b>
<b>(L) Dedução do Sigfis/BO</b>		<b>0,00</b>
<b>(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores</b>		<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional ( K - L - M )</b>		<b>61.824.276,41</b>
<b>(O) Receita resultante de impostos</b>		<b>228.271.199,66</b>
<b>(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)</b>		<b>27,08%</b>

Fonte: Quadro C.1 e/ou Demonstrativos Contábeis – fls. 1360 e 1362, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fl. 1378 e Relatório Analítico Educação às fls. 1795/1824.

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios de 2017, na fonte de impostos e transferências de impostos (R\$1.544,81), 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 naquele exercício.

Conforme demonstrado na tabela anterior, o Município atingiu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal e no art. 201 da Lei Orgânica Municipal.

### 2.8.8.5 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para mensurar a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O Município de Itaboraí obteve no exercício de 2017 (sua última divulgação) os seguintes resultados do Ideb:

**Tabela 40 — Resultado do Ideb**

Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
4,9	5,3	92,00%	59ª	3,6	5,1	71,00%	75ª

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

O Município não atingiu as metas previstas na etapa referente à 4ª série/5º ano e à 8ª série/9º ano do ensino fundamental. Deste modo, com o intuito de alcançar as metas fixadas, faz-se necessário que sejam estabelecidos procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do Ideb, razão pela qual tal fato será objeto de **Recomendação** ao final deste Voto.

Em adição à análise do Corpo Instrutivo, o Ministério Público Especial propõe Determinação à SGE, para que verifique o cumprimento pela Prefeitura de Itaboraí da regra estabelecida no art. 69, § 5º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ressaltando que tal proposição foi acolhida pelo Egrégio Plenário nas Contas de Governo do Estado do exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 101.949-1/19):

*8.1.2 Cronograma de repasse dos recursos a que tem direito a Educação na forma prevista na Lei nº 9.394/96*

*A Lei nº 9.394, de 20.12.1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, no artigo 69 e parágrafos, não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade do repasse dos 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, pertencentes à Educação, aos órgãos responsáveis. O objetivo é o de assegurar, de imediato, a efetiva disponibilização dos recursos arrecadados, apresentando, inclusive, um cronograma a ser cumprido, sem qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não:*

*Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por*

cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

*Cabe ressaltar que os referidos recursos não são passíveis de serem submetidos a contingenciamentos diante da vedação prevista no § 2º do artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC nº 101/2000. Além disso, devem ser disponibilizados exatamente na medida em que são arrecadados. E, na hipótese de descumprimento, que seja observada a previsão do § 6º do artigo 69 da LDB.*

*Procedimento distinto daquele estabelecido na Lei nº 9.394/96, além de evidenciarem de plano a má gestão em matéria de educação pública, são extremamente danosos, prejudicando o planejamento e, conseqüentemente, uma aplicação eficiente e eficaz dos recursos com vistas a uma melhor qualidade do serviço.*

***Nesse sentido, é medida que se impõe a DETERMINAÇÃO ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB pelo Município de ITABORAÍ - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação exatamente nos prazos estabelecidos em lei.***

***Por oportuno, cabe destacar que este E. Plenário, nos autos do Processo TCE nº 101.949-1/19 (Prestação de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro – exercício de 2018), de relatoria da Conselheira Substituta, Drª. Andrea Siqueira Martins, acompanhou a proposta do Parquet de DETERMINAÇÃO nos mesmos moldes do que ora é sugerido. (grifei)***

Dessa forma, no mesmo sentido do posicionamento adotado nas Contas de

Governo do Estado, ao final deste Relatório considerarei a sugestão do Ministério Público Especial, incluindo a referida **Determinação** à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE).

#### 2.8.8.6 Fundeb

O Fundeb, fundo especial de natureza contábil, foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/06, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e encontra-se regulamentado pela Lei nº 11.494/07.

Com vigência até 2020, é um fundo de âmbito estadual, com aplicação exclusiva na educação básica, sendo formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal e, a título de complementação, por recursos federais, quando, na esfera de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

##### 2.8.8.6.1 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2018, o montante de R\$ 117.167.074,48 (cento e dezessete milhões, cento e sessenta e sete mil, setenta e quatro reais e quarenta e oito centavos) como total das receitas do Fundeb, correspondentes aos recursos repassados acrescido do valor das aplicações financeiras. O valor guarda paridade com o montante divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme documento de transferências de repasses.

##### 2.8.8.6.2 Resultado do Fundeb

O Fundeb possui como finalidades a repartição tributária em razão do quantitativo de alunos — motivo pelo qual determinado ente pode ter “*ganho ou perda com o Fundeb*” — e a valorização do magistério.

Como resultado desta repartição tributária para a formação do Fundeb, o Município registrou ganho de recursos na ordem de R\$ 90.848.615,86 (noventa milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, seiscentos e quinze reais e oitenta e seis centavos), como demonstrado a seguir:

**Tabela 41 — Resultado das Transferências do Fundeb**

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	117.055.641,10
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	26.207.025,24
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>90.848.615,86</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

#### 2.8.8.6.3 Pagamento aos Profissionais do Magistério

De acordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/07, do montante dos recursos recebidos do Fundeb, acrescido das aplicações financeiras, os Municípios deverão aplicar, no mínimo, 60% (sessenta por cento) no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério.

A tabela a seguir demonstra que o Município aplicou, no exercício de 2018, 93,01% (noventa e três vírgula zero um por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo, portanto, o disposto do art. 22 da Lei nº 11.494/07:

**Tabela 42 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério**

(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	108.981.920,72
(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>108.981.920,72</b>
(E) Recursos recebidos do Fundeb	117.055.641,10
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	111.433,38
(G) Complementação de recurso da União	0,00
<b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>	<b>117.167.074,48</b>
<b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - art. 22 da Lei nº 11.494/07) (D/H)x100</b>	<b>93,01%</b>

Fonte: Quadro D.1 e/ou demonstrativo contábil – fl. 1375 e Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

#### 2.8.8.6.4 Aplicação Mínima de 95% dos Recursos do Fundeb

O art. 21 da Lei nº 11.494/07 determinou a aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo o resultado das aplicações financeiras, no próprio exercício, sendo que os 5% (cinco por cento) restantes deverão ser aplicados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

#### 2.8.8.6.5 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2017)

No Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18, que trata da Prestação de Contas de Governo de 2017, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final daquele

exercício, um superávit financeiro de R\$ 2.832.967,50 (dois milhões, oitocentos e trinta e dois mil, novecentos e sessenta e sete reais e cinquenta centavos).

Verificada a existência de superávit financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo de 95% (noventa e cinco por cento) será efetuado subtraindo o superávit, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2018.

Cumpra ressaltar que o valor de R\$ 2.983.920,74 (dois milhões, novecentos e oitenta e três mil, novecentos e vinte reais e setenta e quatro centavos) foi utilizado no exercício de 2018, por meio da abertura de crédito adicional no 1º trimestre do exercício, conforme Decreto nº 21/18, em desacordo, portanto, com o previsto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, razão pela qual farei constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão deste Voto

#### 2.8.8.6.6 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

De acordo com a tabela a seguir, o Município de Itaboraí utilizou 95,85% (noventa e cinco vírgula oitenta e cinco por cento) dos recursos do Fundeb no exercício de 2018, cumprindo o disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

**Tabela 43 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			117.055.641,10
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			111.433,38
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>117.167.074,48</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		115.018.714,15	
(E) Superávit financeiro do Fundeb no exercício anterior		2.713.151,59	
(F) Despesas não consideradas		0	
i. Exercício anterior	0		
ii. Desvio de finalidade	0		
iii. Outras despesas	0		
(G) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0	
<b>(H) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G)</b>			<b>112.305.562,56</b>
<b>(I) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (H/C)</b>			<b>95,85%</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876, Quadro C.1 e/ou Demonstrativos Contábeis – fls. 1360 e 1362, Quadro D.3 – fl. 1466, Documento de Cancelamentos de RP na fonte Fundeb – fls. 1498/1499, Relatório Analítico Educação às fls. 1795/1824, Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18 e Quadro D.2 – fls. 3897 e 3995/4091 do Documento TCE-RJ nº 46.471-4/19.

**Nota:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar do exercício anterior (R\$78.928,92), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do Fundeb, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

#### 2.8.8.6.7 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2019)

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2018, pode não representar, necessariamente, a diferença entre

as receitas e as despesas empenhadas, considerando que outras movimentações podem impactá-lo ao final do exercício, tais como ressarcimento financeiro creditado na Conta do Fundeb, cancelamentos de passivos e etc., a análise do resultado financeiro, para o exercício de 2018, foi realizada da seguinte forma:

**Tabela 44 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2019**

Descrição	Valor - R\$
<b>Superávit financeiro em 31/12/2017</b>	<b>2.832.967,50</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	117.055.641,10
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	111.433,38
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018 (1)	798.048,62
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2018	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	78.928,92
<b>= Total de recursos financeiros em 2018</b>	<b>120.877.019,52</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	115.018.714,15
<b>= Superávit Financeiro Apurado em 31/12/2018</b>	<b>5.858.305,37</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fl. 872, Quadro C.1 e/ou Demonstrativos Contábeis – fl. 1360, Quadro D.3 – fls. 1466 e documento de cancelamentos de passivos na fonte Fundeb – fls. 1498/1499.

**Nota 1:** Foi feito ressarcimento à conta do Fundeb conforme Balancete à fl. 1466, Nota Explicativa à fl. 1468 e Extrato Bancário às fls. 1442 e 1457

O Corpo Técnico identificou uma inconsistência de valores entre o resultado financeiro do Fundeb, apresentado na Tabela 45 deste tópico, cujo valor apurado, ao final do exercício de 2018, representa um superávit financeiro de R\$ 5.858.305,37 (cinco milhões, oitocentos e cinquenta e oito mil, trezentos e cinco reais e trinta e sete centavos), e o montante apresentado pela Prefeitura de Itaboraí, constante do Quadro D.2 (fl. 1381), que registrou um superávit financeiro de R\$ 5.593.105,37 (cinco milhões, quinhentos e noventa e três mil, cento e cinco reais e trinta e sete centavos).

Tal ocorrência revelaria a saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação, uma vez que o superávit financeiro apurado não coincide com o registrado contabilmente, descumprindo, assim, o disposto no art. 21 c/c o art. 23, inciso I, da Lei nº 11.494/07.

Contudo, em sua defesa, o responsável esclarece que o Departamento de Contabilidade verificou a necessidade de correções nas informações da presente

Prestação de Contas e encaminha novo Quadro D.2 (Balancete Contábil de Verificação em 31/12/2017) contendo os valores corretos das “consignações a pagar”, conforme fls. 3897 e 3995/4091 do Documento TCE-RJ nº 46.471-4/19.

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo, acompanhado pelo Ministério Público Especial, conclui que as informações prestadas pelo defendente comprovam que não houve saída de recursos da conta do Fundeb sem a devida comprovação, nos seguintes termos:

*O Jurisdicionado apresenta como defesa a retificação do superávit financeiro apurado em 31/12/2017, para o valor de **R\$2.713.151,59**, quando na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017, processo TCE/RJ nº 214.331-2/18, o superávit informado era de **R\$2.832.967,50**.*

*O valor do novo superávit seria fruto da revisão do montante registrado a título de **Consignações** e, para fundamentar seu argumento, o Jurisdicionado trouxe aos autos novo demonstrativo extraído do sistema de contabilidade, emitido em **03/10/2019**, registrando para o período findo em **31/12/2017**, a movimentação orçamentária e extra orçamentaria no valor de **R\$2.597.139,49**. Destaque-se que nas Contas de Governo, relativa ao exercício de **2017**, processo TCE/RJ nº 214.331-2/18, foi encaminhado demonstrativo semelhante evidenciando o valor de **R\$2.477.323,58** para as **Consignações**.*

*Em consulta à Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2017, verifica-se que foi apontado como irregularidade à saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de **R\$677.764,12**, sem a devida comprovação e, em pauta especial, o Município procedeu ao ressarcimento, à conta do Fundeb, do valor de **R\$797.574,03**, superior, em **R\$119.809,91** ao apontado na irregularidade.*

*Destaque-se que este ressarcimento a maior de **R\$119.809,91**, tem valor bem próximo da diferença entre o superávit evidenciado no Balancete final do Fundeb apresentado nas Contas de 2017 e o superávit financeiro ora retificado para o mesmo exercício ( $R\$2.832.967,50 - R\$2.713.151,59 =$  de **R\$119.815,91**), justificando deste modo a retificação ora requerida.*

*Prosseguindo em sua defesa o Jurisdicionado também retifica o valor do superávit financeiro apurado em 31/12/2018, para o valor de **R\$5.737.551,71**, visto que de igual modo revisou valor registrado a título de **Consignações**, em 31/12/2018, encaminhamento de novo Quadro D.2 (Modelo 13 – Balancete Contábil de Verificação em 31/12/2018), fl. 3987, onde consta o valor de **R\$4.432.900,11** (Rectius: **R\$ 2.432.900,11**), a título de Consignações, devidamente suportado por documentação comprobatória, fls. 3988/3992.*

Deste modo, acompanho os posicionamentos uniformes do Corpo Instrutivo e

do Ministério Público Especial e acolho as razões de defesa apresentadas pelo responsável.

A seguir, apresento o resultado financeiro do Fundeb para o exercício seguinte considerando o novo superávit financeiro do exercício em 31/12/2017, no montante de R\$ 2.713.151,59 (dois milhões, setecentos e treze mil, cento e cinquenta e um reais e cinquenta e nove centavos), encaminhado pelo responsável:

Descrição	Valor - R\$
<b>Superávit financeiro em 31/12/2017</b>	<b>2.713.151,59</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	117.055.641,10
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	111.433,38
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018 (1)	798.048,62
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2018	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	78.928,92
<b>= Total de recursos financeiros em 2018</b>	<b>120.877.019,52</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	115.018.714,15
<b>= Superávit Financeiro Apurado em 31/12/2018</b>	<b>5.738.489,46</b>

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2017 – Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18, Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fl. 872, Quadro C.1 e/ou Demonstrativos Contábeis – fl. 1360, Quadro D.3 – fl. 1466 e documento de cancelamentos de passivos na fonte Fundeb – fls. 1498/1499.

**Nota 1:** Foi feito ressarcimento à conta do Fundeb conforme Balancete à fl. 1466, Nota Explicativa à fl. 1468 e Extrato Bancário às fls. 1442 e 1457

O superávit financeiro para o exercício de 2019 apurado pelo Corpo Instrutivo, no montante de R\$ 5.738.489,46 (cinco milhões, setecentos e trinta e oito mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e quarenta e seis centavos) diverge daquele apresentado pelo Município no novo Balancete Contábil de Verificação do Fundeb – Quadro D.2 –, à fl. 3987, no montante de R\$ 5.737.551,71 (cinco milhões, setecentos e trinta e sete mil, quinhentos e cinquenta e um reais e setenta e um centavos).

No entanto, a instância instrutiva ressalta que a diferença apurada no montante de R\$ 937,75 (novecentos e trinta e sete reais e setenta e cinco centavos) é imaterial, representando 0,0008% dos recursos do Fundeb do exercício de 2018, não devendo, assim, macular a presente Prestação de Contas de Governo.

Por fim, o Corpo Técnico informa que a conciliação bancária evidencia diversos débitos e créditos não contabilizados de exercício anteriores, nos seguintes termos:

*Ressalte-se que foi verificado na conciliação bancária, o registro de vários débitos e créditos não contabilizados de exercícios anteriores, conforme demonstrado:*

DÉBITOS NÃO CONTABILIZADOS		
Exercício	Descrição	Valor – R\$
2013/2017	Vários	8.747.630,01

CRÉDITOS NÃO CONTABILIZADOS		
Data	Descrição	Valor – R\$
2013/2014	Vários	4.494,00
Total		4.494,00

Fonte: Conciliação Bancária do FUNDEB – fls. 1382/1389.

*Observa-se que o município não procedeu à devida regularização dos débitos e/ou créditos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do MCASP, Portaria STN nº 840/16, da NBC TSP – Estrutura Conceitual, que faz menção as características qualitativas, base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio público da entidade pública.*

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

Quanto às pendências apontadas na conciliação bancária referentes a exercícios anteriores, principalmente no que tange aos débitos não contabilizados, destaco que, a princípio, não representam irregularidades, no entanto, caso não sejam corrigidas com as respectivas justificativas, resultarão em um superávit financeiro para o exercício seguinte superestimado, permitindo a abertura de crédito adicional com base em fonte fictícia e impactando a análise da aplicação dos recursos do Fundeb.

Deste modo, alinho-me ao entendimento esposado pela instância instrutiva, razão pela qual farei constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão do Voto.

Além disso, na **Comunicação** dirigida ao atual Chefe do Poder Executivo Municipal, farei constar item **alertando-o** quanto ao fato de que, nos exercícios subsequentes, a permanência de pendências evidenciadas na conciliação bancária sem justificativas plausíveis poderá ensejar, por parte desta Corte, a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, desta forma, ser aprimorado os controles internos relacionados aos recursos do Fundeb, de modo a permitir que os relatórios e os demonstrativos contábeis reflitam, com fidedignidade, a real situação

orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Insta salientar que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo concluiu pela aprovação, conforme previsto no art. 24 c/c o art. 27, parágrafo único, da Lei nº 11.494/07.

Por oportuno, o cadastro do Conselho do Fundeb consta como regular junto ao Ministério da Educação (MEC), conforme consulta efetuada ao *site* daquele órgão (arquivo anexado às fls. 1771/1772).

Por fim, reputo oportuno destacar as implicações de mérito nas Prestações de Contas de Governo, relativas ao exercício de 2018, com a entrada em vigor da Portaria Conjunta nº 2, de 15/01/2018, editada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que dispõe sobre as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo.

Tal normativo disciplinou as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb em relação à distribuição dos recursos e manutenção das contas únicas destinadas à movimentação dos recursos do Fundo, atribuindo, nos termos do art. 2º, autonomia ao Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos na respectiva esfera governamental, ou destes agentes em conjunto com o Chefe do Poder Executivo, para movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb.

Além disso, o art. 11 da sobredita Portaria, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018, estabeleceu prazo de 180 (cento e oitenta) dias para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico.

O Corpo Instrutivo aponta que o cumprimento das sobreditas Portarias será objeto de verificação e acompanhamento nas análises das próximas Contas de Governo Municipais bem como nas auditorias realizadas por esta Corte.

Dessa forma, de acordo com o proposto pelo Corpo Técnico, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto à necessidade de cumprimento das regras estabelecidas pela STN e pelo FNDE.

Ademais, reputo oportuno que, doravante, tal matéria seja abarcada pela relação de documentos que compõem as Contas de Governo Municipal, conforme Anexos à Deliberação TCE-RJ nº 285/18, que dispõe sobre o exame das Contas de Governo dos Municípios, razão pela qual, em Sessão Plenária de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, o Plenário desta Corte, aprovando Voto da minha lavra na Prestação de Contas de Governo do Município de Paraty, relativa ao exercício de 2018, determinou à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte, para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplasse a exigência de documentação comprovando o cumprimento do disposto na Portaria Conjunta nº 2, de 15/01/2018, alterada pela Portaria Conjunta STN/FNDE nº 3, de 27/03/2018.

## 2.8.9 Saúde

### 2.8.9.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde

O art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 estabeleceram, para os Municípios, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) da arrecadação de impostos e transferências para aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS).

Segundo a referida Lei Complementar, serão consideradas, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, as despesas em ações e serviços públicos de saúde voltados para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/90.

O art. 3º destaca as despesas em ações e serviços públicos de saúde que

serão computadas para efeito de apuração da aplicação dos recursos mínimos, enquanto o art. 4º estabelece aquelas que não serão computadas como despesas com ações e serviços públicos de saúde.

No que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, segundo o art. 24 da Lei Complementar nº 141/12, deverão ser consideradas:

*I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e*

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

A Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo legal, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) criado pelo Ministério da Saúde.

Oportuno enfatizar, no tocante à aferição do limite mínimo de aplicação em ações e serviços públicos em saúde, que esta Corte de Contas adotou, até o término do exercício de 2018, a metodologia empregada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Portaria STN nº 403/16, a qual dispõe, no subtítulo “03.12.04.01 Limites”, acerca do cálculo nos seguintes termos, *in verbis*:

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

*I – empenhadas e pagas no exercício de referência;*

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

*III - empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar até o limite da disponibilidade de caixa do exercício de referência.*

Importa ressaltar que o uso dessa metodologia permitiu, até o exercício de 2018, a inclusão, no cômputo do limite mínimo de 15% (quinze por cento) em ações e serviços públicos de saúde, das despesas empenhadas, liquidadas e não pagas e inscritas em restos a pagar processados no exercício de referência, ainda que ausente a comprovação de disponibilidade de caixa consolidada do Fundo de Saúde

do Município ao final do exercício.

Posto isso, impende registrar que o emprego da metodologia sugerida pela Portaria STN nº 403/16 encontra-se superada, no âmbito desta Corte, para os exercícios subsequentes, uma vez que, conforme será abordado no tópico 2.8.9.4 deste Voto, este Tribunal passará a utilizar nova metodologia, cuja tese foi firmada no Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, que versa acerca de Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Por fim, em consonância com o art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos Fundos de Saúde.

Cumprir registrar que, tal entendimento foi previamente comunicado aos jurisdicionados, consoante decisões proferidas nas Contas de Governo Municipais de 2016 e 2017, com alertas aos Prefeitos de que, a partir da análise das Prestações de Contas referentes ao exercício financeiro de 2018, este Tribunal não mais computaria 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 nº 141/12.

Isto posto, será demonstrado, a seguir, a análise do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde, observando o novo regramento trazido pela Lei Complementar nº 141/12.

### 2.8.9.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) encontra-se consoante ao valor registrado pela Contabilidade (Anexo 8 da Lei nº 4.320/64) na função “10 – Saúde”, conforme segue:

**Tabela 45 — Sigfis X Contabilidade Saúde**

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	134.158.172,47

Contabilidade – Anexo 8 Consolidado	134.158.172,47
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 844/848 e Relatório Analítico Saúde às fls. 1825/1843.

De acordo com o cálculo efetuado pelo Corpo Técnico desta Corte, foram identificadas despesas, no montante de R\$ 24.009,45 (vinte e quatro mil, nove reais e quarenta e cinco centavos), que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos, por não serem despesas com ações e serviços públicos de saúde, de forma que o seu cômputo contraria o disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, conforme segue:

**Tabela 46 — Despesas Expurgadas do Gasto com Saúde**

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
31/08/2018	1568	Referente ao pagamento de multas aplicadas pelo Conselho Regional de Farmácia, conforme documentos anexos, Processo nº 68/2018	Conselho Regional de Farmácia	Administração Geral	Ordinários	24.009,45
<b>TOTAL</b>						<b>24.009,45</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde à fl. 1836.

Nesse aspecto, compartilho do entendimento esposado pelo Corpo Instrutivo, sendo tais fatos objeto de **Impropriedade** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

### 2.8.9.3 Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A tabela a seguir registra o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde detalhadas por grupo de natureza de despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo Município na saúde e o total considerado para fins de limite:

**Tabela 47 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa**

Descrição	Valor - R\$	
	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
<b>Despesas gerais com saúde</b>		
<b>(A) Despesas correntes</b>	<b>124.488.207,52</b>	<b>8.238.599,77</b>
Pessoal e Encargos Sociais	55.650.854,49	0,00
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	68.837.353,03	8.238.599,77
<b>(B) Despesas de capital</b>	<b>247.625,63</b>	<b>1.183.739,55</b>
Investimentos	247.625,63	1.183.739,55
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00
<b>(C) Total (A+B)</b>	<b>124.735.833,15</b>	<b>9.422.339,32</b>
<b>(D) Total das despesas com saúde</b>	<b>134.158.172,47</b>	
<b>Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo</b>	<b>Despesas Liquidadas</b>	<b>Despesas não liquidadas (RP não processados)</b>
<b>(E) Despesas com inativos e pensionistas</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(G) Despesas custeadas com outros recursos</b>	<b>55.421.970,71</b>	<b>4.193.712,76</b>
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	49.921.970,71	4.193.712,76
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	5.500.000,00	0,00
<b>(H) Outras ações e serviços não computados</b>	<b>39.568.628,50</b>	<b>0,00</b>
<b>(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)</b>	<b>NA</b>	<b>5.228.626,56</b>
<b>(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>(K) Total (E+F+G+H+I+J)</b>	<b>94.990.599,21</b>	<b>9.422.339,32</b>
<b>(L) Total das despesas com saúde não computadas</b>	<b>104.412.938,53</b>	
<b>(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)</b>	<b>29.745.233,94</b>	<b>0,00</b>
<b>(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite</b>	<b>29.745.233,94</b>	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876, Quadro E.1 e/ou Demonstrativos Contábeis – fl. 1501, Quadro E.2 e/ou Demonstrativos Contábeis – fl. 1523, Balancete Contábil de Verificação da Saúde – QUADRO E.3 e Documentação Comprobatória – fl. 1559 e documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1596/1597.

**Nota 1:** na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha Sigfis/BO e abordado no item 6.5.1 do Relatório do Corpo Instrutivo, no valor de **R\$24.009,45**, além das despesas não executadas pelo Fundo Municipal de Saúde no montante de **R\$39.544.619,05**, conforme Anexo 8 da Lei nº 4.320/64 da Prefeitura Municipal de Itaboraí, à fl. 1131, totalizando o montante de **R\$39.568.628,50**. Foi adotado o procedimento de exclusão do valor total em face da informação extraída da base de dados do Sigfis onde se apurou se tratar de despesas custeadas com impostos e transferência de impostos intitulados *Tes. Municipal Vinculado Saúde e Tesouro Municipal*, documento anexado às fls. 1844/1848.

**Nota 2:** embora tenha ocorrido, no exercício de 2018, cancelamento de Restos a Pagar referentes aos exercícios anteriores, no montante de R\$5.088.117,05 o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

**Nota 3:** o Quadro E.3 – balancete de verificação demonstrando a disponibilidade financeira e obrigações na fonte de recursos impostos e transferência de impostos apresentou inconsistência, uma vez que evidenciou os restos a pagar não processados, no montante de R\$5.165.502,09, divergente do valor resultante do confronto entre os registros das despesas empenhadas e liquidadas registradas no demonstrativos contábeis do Fundo Municipal de Saúde, onde foi apurado o valor de R\$5.228.626,56. Diante disso, foram considerados os restos a pagar apurados com base nos demonstrativos contábeis (R\$5.228.626,56) e as disponibilidades fonte de recursos de impostos e transferências de impostos registradas no Quadro E.3 (R\$410.089,56) antes da dedução de outras obrigações. Assim verifica-se que o Município inscreveu R\$5.228.626,56 sem a devida disponibilidade financeira, dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins de limite.

#### 2.8.9.4 Apuração do Limite Mínimo das Despesas com ASPS

De acordo com o previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts 158 e 159, § 3º, inciso I, alínea “b”, todos da Constituição Federal.

Na tabela seguinte, apresenta-se a situação do Município com relação aos gastos em saúde para fins de verificação do cumprimento do limite:

**Tabela 48 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS**

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	228.271.199,66
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.095.797,43
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>223.175.402,23</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	29.745.233,94
(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>29.745.233,94</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>13,33%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>3.731.076,39</b>

Fonte Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876, Quadro E.1 e/ou Demonstrativos Contábeis – fl. 1501, Quadro E.2 e/ou Demonstrativos Contábeis – fl. 1523, Balancete Contábil de Verificação da Saúde – QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fl. 1559, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1596/1597 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro às fls. 1781/1784.

**Nota 1:** as Emendas Constitucionais nºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas “d” e “e”, inciso I, art. 159 da Constituição Federal), a serem creditados nos primeiros decêndios dos meses de julho e dezembro. De acordo com comunicado da STN, os créditos ocorreram nos dias 09/07/2018 e 07/12/2018. No entanto, esta receita não compõe a base de cálculo da saúde prevista no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, da mesma forma que o IOF-Ouro.

O valor aplicado em saúde corresponde a 13,33% (treze vírgula trinta e três por cento) das receitas de impostos e transferências de impostos, descumprindo, deste modo, o mandamento previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

Em suas razões de defesa, o responsável alega o seguinte, *in verbis*:

*Apesar do Corpo Instrutivo em seu relatório apontar que o município teria aplicado 13,33% em ASPS, não há dúvidas de que o município cumpriu o comando constitucional com os recursos aplicados na*

*Saúde.*

*Vale dizer que os servidores da área de Saúde tais como: médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, auxiliares e técnicos de enfermagem e de radiologia, dentre outros, ao longo de 2018 estavam alocados equivocadamente na subfunção programática 122 (Administração Geral), programa 0012 (Apoio à Administração Pública), contrariando o que determina a Portaria MOG nº 42 de 14/04/1999. O correto seria que estes profissionais estivessem alocados nas subfunções 301 (atenção básica), 302 (assistência hospitalar e ambulatorial), 303 (suporte profilático e terapêutico), 304 (vigilância sanitária), 305 (vigilância epidemiológica) e 306 (alimentação e nutrição), razão pela qual já foi providenciada a correção deste equívoco.*

*Neste sentido, observando o Anexo II – Modelo 1 demonstrado na figura 1, verifica-se que o gasto com pessoal correspondente a R\$ 39.389.460,19 foi contabilizado na subfunção 122 (Administração Geral) – programa 0012 (Apoio à Administração Pública). Necessário esclarecer que existem servidores que atuam na esfera administrativa sim, e estão ali alocados. Mas é óbvio que os gastos somente com este grupo de servidores não alcançariam este montante. Como prova desta evidência e perfeita constatação deste fato, estamos encaminhando cópias das folhas de pagamentos dos servidores lotados na Secretaria Municipal de Saúde, processadas no exercício de 2018 (janeiro a dezembro mais a folha do 13º salário). Corroborando com esta informação estamos encaminhando também um relatório de controle da Secretaria Municipal de Saúde, demonstrando nominalmente onde os profissionais da área de saúde estão alocados e conseqüentemente prestando os serviços com ASPS para esta municipalidade.*

*Deste já informamos que os gastos com pessoal da Saúde estão sendo contabilizados corretamente, e que na próxima Prestação de Contas de Governo não constará esta irregularidade.*

Após análise da defesa, o Corpo Instrutivo considera que as alegações do responsável não devem prosperar, tendo em vista que na apuração do montante que compõe o limite mínimo legal de despesas com ações e serviços públicos de saúde, somente devem ser analisados os gastos movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde do Município, em estrita observância ao previsto no art. 2º, parágrafo único c/c o art. 14 da Lei Complementar nº 141/12.

O Ministério Público de Contas acompanha o posicionamento do Corpo Técnico, divergindo, apenas, do percentual mínimo a ser aplicado em ASPS, tendo em vista que já adota, para o exercício de 2018, de forma parcial, a nova metodologia de cálculo, tendo apurado um percentual de 10,64% (dez vírgula sessenta e quatro por cento).

Após decorrido o prazo regimental para defesa, o Chefe do Poder Executivo Municipal **protocolizou, intempestivamente, em 06/11/2019,** por meio dos Documentos TCE-RJ n<sup>os</sup> 51.965-2/19 e 51.992-5/19, razões de defesa complementares, juntadas aos autos em 07/11/2019, no qual apresenta justificativas e intenta comprovar o saneamento da Irregularidade apontada pelo Corpo Técnico, relativa ao descumprimento do limite mínimo de aplicação em saúde.

Cabe destacar que a não contabilização das despesas da função saúde (Função 10) – não geridas por meio do Fundo de Saúde do Município – no cômputo do limite legal de despesas em ações e serviços públicos de saúde, nas contas referentes ao exercício de 2018, foi objeto de alerta dirigido ao atual Prefeito do Município de Itaboraí, por meio de Comunicação, nas Prestações de Contas de Governo dos exercícios de 2016 e 2017.

De fato, a Irregularidade em questão não trata da administração de recursos destinados ao financiamento da saúde fora do Fundo Municipal de Saúde, mas sim do não cumprimento do limite mínimo legal de despesas com ações e serviços públicos de saúde financiadas com recursos movimentados exclusivamente por meio do respectivo Fundo, conforme expressamente previsto no art. 2º, parágrafo único, da Lei Complementar nº 141/12.

Considero oportuno ressaltar, conforme previsto no art. 45, § 1º, do Regimento Interno desta Corte, que o responsável foi cientificado, em 18/09/2019, por Decisão Monocrática de minha lavra, acerca da possibilidade de obter vista dos autos e apresentar manifestação escrita, se assim desejasse, no prazo **improrrogável de 10 (dez) dias,** nos termos do art. 45 do Regimento Interno desta Corte, acrescentado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, contado a partir da ciência daquela decisão.

Desta feita, ainda na aludida Decisão Monocrática, emiti alerta acerca de não ser admitida a apresentação de quaisquer manifestações ou defesas complementares após o esgotamento do prazo estabelecido. **Dessa forma, constato a preclusão temporal para a apresentação das razões de defesa, apresentadas intempestivamente por meio dos Documentos TCE-RJ n<sup>os</sup> 51.965-2/19 e 51.992-5/19, e deixo de conhecê-las.**

Ressalto que, ainda que as razões de defesa complementares fossem conhecidas, não seriam acolhidas, tendo em vista que o responsável não traz argumentos que comprovem a aplicação do limite mínimo legal em ações e serviços públicos de saúde **por intermédio do fundo de saúde**.

Isto posto, acompanho os posicionamentos do Corpo Instrutivo e do Ministério Público Especial e considero que o Município de Itaboraí descumpriu o mandamento previsto no art. 2º, parágrafo único c/c art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, razão pela qual farei constar **Irregularidade** na conclusão do Voto.

Entretanto, em que pese o responsável tenha sido cientificado tempestivamente, por esta Corte, acerca da adoção de tal metodologia no exercício de 2017 (contas referentes a 2016), primeiro ano de seu mandato como Chefe do Poder Executivo, no que tange ao segundo alerta acerca da nova metodologia adotada por esta Corte, conforme verifico na data da ciência da Decisão Plenária proferida nos autos da Prestação de Contas de Governo, referente ao exercício de 2017, devo destacar que o Prefeito somente foi cientificado no exercício de 2019, após o término do exercício a que se referem as contas em apreciação, razão pela qual, a meu ver, tal fato deve ser considerado circunstância atenuante à responsabilidade do gestor.

Ademais, no tocante ao cálculo utilizado para apuração do limite legal de gastos com ações e serviços públicos de saúde, alinho-me à metodologia utilizada pelo Corpo Técnico desta Corte. Em vista disso, a diferença que implicou o não atendimento, no exercício de 2018, dos recursos mínimos previstos pela Lei Complementar nº 141/12, deverá ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência, motivo pelo qual, formulo **Determinação** para que o Município aplique, no exercício de 2019, o montante adicional de R\$ 3.731.076,39 (três milhões, setecentos e trinta e um mil, setenta e seis reais e trinta e nove centavos), em despesas com ações e serviços públicos de saúde, por meio do Fundo Municipal de Saúde, ainda no exercício de 2019, conforme mandamento do art. 25 da Lei Complementar nº 141/12.

Além disso, cumpre reiterar que a administração de recursos destinados ao

financiamento da saúde fora do Fundo Municipal de Saúde do Município, em descumprimento ao estabelecido no art. 2º, parágrafo único c/c o art. 14 da Lei Complementar nº 141/12, será consignado como **Impropriedade e Determinação** ao final deste Voto.

Reputo oportuno ainda destacar, considerando a relevância da matéria, a alteração na metodologia deste Tribunal no que tange à análise das Prestações de Contas de Governo, especificamente no que se refere à apuração do montante da despesa com saúde.

Com base na Consulta efetuada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, protocolizada nesta Corte sob o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, o Plenário desta Corte firmou a tese de que, 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 apreciadas por esta Corte em 2020, deverão ser computadas, para fins de aferição da aplicação do percentual legal em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), 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.

Diante do exposto e, considerando que a mudança se dará apenas para os próximos exercícios, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item referente à nova metodologia a ser empreendida para aferição dos gastos realizados com ASPS.

Em prosseguimento, foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde. O Corpo Técnico tece as seguintes considerações:

*O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer às fls. 1708/1721, opinou **favoravelmente pela aprovação com ressalvas** quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.*

Além disso o Poder Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no art. 36, § 5º e *caput*, da Lei Complementar nº 141/12, realizou audiências públicas, na qual o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre

anterior, conforme consta das atas apresentadas.

Por fim, as instâncias instrutivas, em sua análise técnica, informam que foram encaminhados os comprovantes dos chamamentos para a realização das referidas audiências públicas.

### 2.8.10 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

Conforme estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 25/00, o repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, para custear as despesas do Poder Legislativo, não poderá ultrapassar os limites definidos no *caput* do citado artigo, bem como não poderá ser inferior à proporção fixada na Lei Orçamentária. Tais exigências encontram-se dispostas no art. 29-A, § 2º, incisos I e III da Constituição Federal.

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes do Município de Itaboraí, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no exercício de 2017, foi de 232.394 (duzentos e trinta e dois mil, trezentos e noventa e quatro) habitantes.

**Tabela 49 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2017**

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2017	VALOR (R\$)
<b>(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)</b>	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	17.520.938,82
1112.04.00 - IRRF	13.499.840,30
1112.08.00 - ITBI	6.903.983,63
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	26.798.448,57
1120.00.00 - TAXAS	9.536.460,52
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	10.908.097,83
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	128,20
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	201.872,67
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	14.580.678,27
<b>SUBTOTAL (A)</b>	<b>99.950.448,81</b>
<b>(B) TRANSFERÊNCIAS</b>	
1721.01.02 - FPM	59.067.367,69
1721.01.05 - ITR	125.023,50
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	188.373,82
1722.01.01 - ICMS	52.854.992,19
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	11.957.752,73
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00

1722.01.04 - IPI - Exportação	1.986.853,50
1722.01.13 - CIDE	348.845,14
<b>SUBTOTAL (B)</b>	<b>126.529.208,57</b>
<b>(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS</b>	<b>0,00</b>
<b>(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS ( A + B - C )</b>	<b>226.479.657,38</b>
<b>(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO</b>	<b>6,00%</b>
<b>(F) TOTAL DA RECEITA APURADA ( D x E )</b>	<b>13.588.779,44</b>
<b>(G) GASTOS COM INATIVOS</b>	
<b>(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 ( F + G )</b>	<b>13.588.779,44</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 do exercício anterior às fls. 849/876 e Anexo 2 da Câmara da Lei nº 4.320/64 – fl.1251.

### 2.8.10.1 Verificação do Cumprimento do Limite

Conforme decisão no Processo TCE-RJ nº 203.065-7/05, as contribuições previdenciárias cobradas dos servidores para custeio dos regimes próprios de previdência e assistência, caso existam, deverão ser excluídas do cômputo do cálculo do limite do art. 29-A da CF.

O limite máximo de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme apurado na tabela a seguir, observou o disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal:

**Tabela 50 — Repasse Permitido x Repasse Recebido**

Limite de repasse permitido art. 29-A	Repasse recebido
13.588.779,44	11.893.059,01

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei nº 4.320/64 – fls. 1262 e 1279.

### 2.8.10.2 Verificação do Cumprimento do Orçamento Final da Câmara

Consoante a Lei Orçamentária e o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2018, era de R\$ 15.726.024,95 (quinze milhões, setecentos e vinte e seis mil, vinte e quatro reais e noventa e cinco centavos), sendo superior ao limite máximo fixado no art. 29-A da Constituição Federal, de R\$ 13.588.779,44 (treze milhões, quinhentos e oitenta e oito mil, setecentos e setenta e nove reais e quarenta e quatro centavos) devendo, portanto, prevalecer como limite de repasse o valor estabelecido pela

Constituição Federal.

Contudo, comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, o Corpo Instrutivo constatou um repasse abaixo do limite fixado no art. 29-A da Constituição Federal, no montante de R\$ 1.695.720,43 (um milhão, seiscentos e noventa e cinco mil, setecentos e vinte reais e quarenta e três centavos), nos seguintes termos:

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

*Contudo foram encaminhados, em 16/04/2019, cópias das transferências tipo TED, às fls. 1637/1638, bem como, em 06/06/2019, de cópias de extratos bancários com marcação, em amarelo, de duas transferências bancárias nos valores de R\$1.200.000,0, em 26/09/2018, e R\$202.131,46, em 23/12/2018, às fls. 1722/1723, em favor da conta mantida pela Prefeitura Municipal de Itaboraí, na Caixa Econômica Federal, com o intuito de comprovar a devolução de sobra financeira pela Câmara, em que pese não ter sido possível apurar o trânsito desses valores nos Demonstrativos Contábeis ora encaminhados.*

Dessa forma, tendo em vista a devolução de recursos financeiros no exercício de 2018, acompanho a instância técnica a respeito de que os recursos transferidos ao Poder Legislativo foram suficientes para atender suas demandas.

## **2.9 Demais Aspectos Relevantes**

O Corpo Instrutivo destacou alguns aspectos relevantes em sua análise, sobre os quais passo a tecer considerações, por reputá-los oportunos.

### **2.9.1 Conselho de Alimentação Escolar**

O Conselho de Alimentação Escolar, previsto na Lei nº 11.947/09, é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino.

Verifico que não foi encaminhado o Parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18. Tal fato constará como **Impropriedade e Determinação** ao final do Voto.

## 2.9.2 Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal de Assistência Social, previsto no art. 16, inciso IV, da Lei nº 8.742/93, é um órgão que reúne representantes do governo e da sociedade civil e tem, entre suas atribuições, a de exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social, acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social e apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios do Município quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados no respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais.

O Conselho Municipal de Assistência Social, por meio de parecer, acostado à fl. 1642, opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2018, em conformidade com o art. 16 c/c o art. 18, inciso X, da Lei nº 8.742/93 (Loas).

## 2.9.3 Royalties

O art. 8º da Lei nº 7.990/89, alterada pelas Leis nºs 10.195/01 e 12.858/13, veda a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência.

### 2.9.3.1 Das Receitas de Royalties

A movimentação dos recursos de *royalties* no exercício de 2018 apresentou-se da seguinte forma:

**Tabela 51 — Receitas de Royalties**

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
-----------	-------------	-------------	-------------

<b>I – Transferência da União</b>		<b>22.508.985,03</b>
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00
Compensação financeira de recursos minerais		89.538,81
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		<b>22.419.446,22</b>
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	21.453.474,06	
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00	
Participação especial	0,00	
Fundo especial do petróleo	965.972,16	
<b>II – Transferência do Estado</b>		<b>3.833.101,51</b>
<b>III – Outras compensações financeiras</b>		<b>0,00</b>
<b>IV - Subtotal</b>		<b>26.342.086,54</b>
<b>V – Aplicações financeiras</b>		<b>80.639,15</b>
<b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>		<b>26.422.725,69</b>

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

### 2.9.3.2 Aplicação de Recursos de *Royalties* na Educação e na Saúde

De acordo com o Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 –, às fls. 849/876, e com a declaração apresentada à fl. 1603, não teria havido, no exercício financeiro de 2018, arrecadação de receitas de *royalties*, cuja aplicação esteja vinculada à saúde ou à educação, todavia, o Corpo Instrutivo apurou o seguinte em relação à matéria:

*[...] segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP (Anexado às fls. 1786/1789), desde 27.11.2018 o Município de ITABORAÍ passou a receber recursos advindos da exploração de petróleo no campo de Mero, cujo contrato de exploração se enquadra na situação descrita no parágrafo anterior, no montante de R\$387.993,14.*

*Em que pese o ingresso de tais recursos nos cofres do Município ter iniciado em 27.11.2018, persiste a obrigação do cumprimento do percentual de 25% na saúde, e 75% na educação, conforme o art. 2º, § 3º da Lei Federal 12.858/13, a ser avaliada quando da prestação de contas do governo de 2019.*

*Destarte, faz-se necessário que o Município promova a partir do exercício de 2019 o cumprimento do art. 2º, §3º da referida Lei, bem como providencie a criação de código de fonte específica de recursos para a correta evidenciação da receita auferida, sendo tais fatos objeto da **comunicação** ao final deste relatório.*

Assim, corroborando a sugestão do Corpo Técnico, farei constar, na

**Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto à necessidade da correta escrituração da receita de *royalties* prevista na Lei nº 12.858/13, bem como a obrigatoriedade de sua aplicação nas áreas de educação e saúde.

O Corpo Instrutivo constata, ainda, que o Município contabilizou o montante de R\$ 6.261.489,19 (seis milhões, duzentos e sessenta e um mil, quatrocentos e oitenta e nove reais e dezenove centavos) como receita proveniente de Participação Especial, quando o correto seria o registro como *Royalties* pela Produção (até 5% da produção), indicando a apropriação indevida dos códigos de receita referentes à arrecadação dos recursos de *royalties*. Deste modo, farei constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão do Voto.

### 2.9.3.3 Despesas Totais com Recursos de *Royalties*

**Tabela 52 — Despesas Custeadas com Recursos dos *Royalties***

Descrição		Valor - R\$	Valor - R\$
<b>I - Despesas correntes</b>			<b>21.385.817,16</b>
	Pessoal e encargos	0,00	
	Juros e encargos da dívida	0,00	
	Outras despesas correntes	21.385.817,16	
<b>II - Despesas de capital</b>			<b>910.333,00</b>
	Investimentos	910.333,00	
	Inversões financeiras	0,00	
	Amortização de dívida	0,00	
<b>III - Total das despesas ( I + II )</b>			<b>22.296.150,16</b>

Fonte: Quadro F.1 e/ou Demonstrativo Contábil – fl. 1598.

O Município observou o art. 8º da Lei nº 7.990/89, não tendo aplicado recursos de *royalties* em pagamento de pessoal do quadro permanente e de dívidas, considerando as exceções previstas nos §§ 1º e 2º do referido artigo.

Reputo oportuno destacar que, nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, o Plenário desta Corte, em Sessão de 24/07/2019, revendo entendimento anterior sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de *royalties*, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 – que veda a aplicação desses recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de

pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública –, firmou jurisprudência no sentido de que a proibição recai sobre todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, compreendidos os seguintes:

- a) *Royalties* pela produção (até 5% da produção) – art. 48 da Lei nº 9.478/97;
- b) *Royalties* pelo excedente de produção – art. 49 da Lei nº 9.478/97;
- c) *Royalties* sob o regime de partilha de produção – art. 42-B da Lei nº 12.351/10, incluído pela Lei nº 12.734/12;
- d) Participação especial – art. 50 da Lei nº 9.478/97.

O posicionamento anterior desta Corte, aprovado na Sessão Plenária de 12/12/2006, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 215.499-0/06, era no sentido de que a vedação constante do disposto no art. 8º da Lei nº 7.990/89 incluiria somente a receitas dos *royalties* gerais (art. 48 da Lei nº 9.478/97 – parcela fixa correspondente a 5% da produção). Assim sendo, segundo entendimento anterior desta Corte, as demais receitas de compensações de *royalties* não estariam abarcadas pela vedação legal.

Tendo em vista a mudança da metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, e considerando que tal posicionamento repercutirá na apreciação das Contas de Governo, na Sessão Plenária de 25/09/2019, nos autos do Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Paraty, o Plenário desta Corte, aprovando Voto de minha lavra, determinou a Expedição de Ofício a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes dos Poderes Executivos Municipais, alertando-os acerca da adoção da nova metodologia, que passará a ser observada nas Prestações de Contas de Governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas no exercício de 2022.

Assim, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item **alertando-o** quanto ao posicionamento

desta Corte acerca da adoção da nova metodologia.

Por fim, o Corpo Técnico constata que o Município aplicou 95,92% (noventa e cinco vírgula noventa e dois por cento) dos recursos de *royalties* em despesas correntes e 4,08% (quatro vírgula zero oito por cento) em despesas de capital. Assim, verifica-se a preponderância das despesas de custeio sobre os gastos com investimentos.

Como os *royalties* de petróleo são decorrentes da exploração de um recurso natural não renovável, a utilização desses recursos deve ser efetuada de forma consciente e responsável, razão pela qual formulo **Recomendação** para que o Município priorize a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

A tabela seguinte, tendo em vista o montante recebido a título de *royalties* pelo Município, evidencia que tais recursos representam 5,16% (cinco vírgula dezesseis por cento) do total das receitas arrecadadas no exercício.

**Tabela 53 — Grau de Dependência dos Recursos de *Royalties***

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
511.915.782,40	26.422.725,69	485.493.056,71	5,16%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 – fls. 849/876.

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

## 2.9.4 Transparência na Gestão Fiscal

O Corpo Instrutivo destaca, no tópico 7.4 de sua instrução, que a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional (CTO), no exercício de 2017, realizou auditoria na área de tecnologia da informação (TI), objetivando um diagnóstico do portal da transparência das Prefeituras Municipais, com a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social.

A fim de assegurar tal transparência, a Lei Complementar nº 131/09

acrescentou dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, referentes à receita e à despesa, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como definiu prazos para tal implantação.

Ressalta-se, ainda, que o Decreto nº 7.185/10 estabeleceu normas para regulamentar a transparência dos dados públicos de todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e DF), exigida pela Lei Complementar nº 131/09.

Finalmente, em 16/05/2011, entrou em vigor a Lei nº 12.527/11 — Lei de Acesso à Informação visando a regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país. A Lei vale para os todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para Tribunais de Contas e Ministério Público.

Os resultados obtidos pelo Município de Itaboraí — nota 0,53 — de acordo com o iTAI (indicador de Transparência e Acesso à Informação), evidenciam um nível inicial de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, demonstrando o não cumprimento integral da legislação pertinente (que levaria a um iTAI equivalente a 1), o que foi objeto de Ressalva e Determinação nas Contas de Governo do exercício de 2017 (Processo TCE-RJ nº 214.331-2/18).

Dessa forma, o Egrégio Plenário desta Corte, no respectivo processo de auditoria, conferiu um prazo de 180 dias para o Município implementar ações visando ao atendimento das exigências legais relativas aos portais de transparência.

O Corpo Técnico informa que o cumprimento da decisão Plenária será verificado mediante auditoria de monitoramento no segundo semestre do presente exercício e será considerado na análise da Prestação de Contas de Governo do exercício de 2019.

Em adição à análise do Corpo Instrutivo, o Ministério Público Especial propõe, em seu parecer, Improriedade quanto ao não atendimento do disposto no art. 126 da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, nos

seguintes termos:

*Na presente prestação de contas, o corpo técnico fez consignar em seu relatório que auditoria realizada, em 2017, na área de Tecnologia da Informação visando à verificação, no portal da transparência das prefeituras municipais, do nível de cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação constatou que os municípios fluminenses não vêm cumprindo integralmente a legislação pertinente.*

*Em decorrência, foi estabelecido, nos respectivos processos de auditoria, prazo de 180 dias para que os municípios implementassem ações visando atender às exigências legais relativas aos portais de transparência, cujo cumprimento da decisão plenária será verificado no segundo semestre do presente exercício através de auditoria de monitoramento, com repercussão nas contas de 2019.*

*Nas contas de governo municipais relativas ao exercício de 2016 e 2017, o Parquet de Contas apresentou proposição de Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo local, devidamente acolhida pelo Corpo Deliberativo desta Corte, para que se divulgasse amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal. Tudo para que fosse dado cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.*

*Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de ITABORAÍ (<http://transparencia.ib.itaborai.rj.gov.br/>) constatou-se que as prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo (Contas de Governo), bem como o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio das Contas de Governo, não se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência. Portanto, o Município não está cumprindo integralmente as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria.*

*Não foi atendido outrossim o disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00, **fato que deve ser qualificado como impropriedade acompanhada de determinação.***

Dessa forma, alinho-me ao entendimento esposado pelo Parquet de Contas, no sentido de que o jurisdicionado deva divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a Prestação de Contas relativa ao exercício financeiro e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal. Deste modo, farei constar, a esse respeito, **Impropriedade e Determinação** na conclusão do Voto.

### **2.9.5 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)**

Sendo um indicador de desempenho de âmbito nacional, o Índice de

Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) compõe-se por sete índices setoriais temáticos, os quais objetivam verificar se a visão e os objetivos estratégicos dos Municípios foram alcançados e, com isso, oferecer subsídios para a melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Tal indicador é mensurado pelas Cortes de Contas nacionais desde 2016, tendo por principal finalidade o aperfeiçoamento das ações governamentais em políticas públicas nacionais, mediante a divulgação do resultado de indicadores das políticas adotadas para atendimento às necessidades da população, proporcionando uma visão da gestão para sete dimensões da execução do orçamento público. As aludidas dimensões são as seguintes:

- Educação;
- Saúde;
- Planejamento
- Gestão Fiscal;
- Meio Ambiente;
- Proteção das Cidades e
- Governança da Tecnologia da Informação.

Tais dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, gerando os seguintes índices componentes do IEGM Brasil: i-Educ/IEGM, i-Saúde/IEGM, i-Planejamento/IEGM, i-Fiscal/ IEGM, i-Amb/ IEGM, i-Cidade/ IEGM e i-Gov TI/ IEGM.

A apuração dos índices de efetividade da gestão pública indicam os setores que merecem maior atenção do gestor público, colaborando para o aperfeiçoamento das ações governamentais, dessa forma, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a Deliberação TCE-RJ nº 271/17, deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando

evidências comprobatórias quando couber.

Todos os Municípios fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, no exercício de 2018, responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao ano-base de 2017.

Por fim, o Município de Itaboraí obteve pontuação de IEGM 0,52 (zero vírgula cinquenta e dois), fato que o situa na faixa de resultado C<sup>+</sup>, considerada em fase de adequação.

## 2.10 Controle Interno

De acordo com o art. 70, *caput*, e art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, caberá, ao sistema de Controle Interno de cada Poder, em apoio ao Controle Externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos e entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O art. 74, § 1º, da Constituição Federal estipula, ainda, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

A seu turno, o art. 59 da Lei Complementar nº 101/00 dispõe que compete, ainda, ao Sistema de Controle Interno, o exame da gestão fiscal.

Dessa forma, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno do Município de Itaboraí, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, razão pela qual incluirei, em meu Voto, **Comunicação** ao titular do Órgão Central de Controle Interno, para que tome ciência do exame empreendido nestas contas e adote as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

### 2.10.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

O “Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno” foi encaminhado às fls. 1753/1761, informando, de forma adequada, todas as ações e providências visando a corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas no exercício de 2017.

Quanto a tais fatos, assim se manifesta o Corpo Instrutivo em sua análise técnica:

*De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 24 Determinações: 06 foram consideradas cumpridas (25% do total); 18 (75% do total), cumpridas parcialmente.*

*Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:*

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	6	25%
Cumprida parcialmente	18	75%
Não cumprida	0	0%
Cumprimento dispensado	0	0%
<b>Total</b>	<b>24</b>	<b>100%</b>

*Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno – Modelo 22 – fls. 1753/1761.*

### 2.10.2 Certificado de Auditoria

Em conclusão, o Corpo Instrutivo destaca que o Certificado de Auditoria, acostado à fl. 1752, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade com Ressalvas das Contas do Chefe de Governo do Município de Itaboraí, não sendo especificadas, no entanto, as medidas adotadas, no âmbito do controle interno.

No entanto, a instância instrutiva relevou a referida falta, em face do Relatório do Órgão Central de Controle Interno, às fls. 1748/1750, arrolar as determinações, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental.

### 3 CONCLUSÃO E VOTO

**Considerando**, com fulcro no art. 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio, de natureza eminentemente técnica, sobre as Contas de Governo dos Municípios, para fins de posterior julgamento pela Câmara Municipal;

**Considerando** que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara Municipal não exime de responsabilidade os ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

**Considerando** que a Lei Complementar nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal) impõe a adoção de medidas de caráter contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial para a administração pública, direta, autárquica e fundacional, e para as empresas dependentes de recursos do tesouro dos Municípios jurisdicionados;

**Considerando** que a abertura de créditos suplementares ou especiais atendeu à prévia autorização legislativa e se deu com a indicação dos recursos correspondentes, em observância ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal;

**Considerando** que foi constatada a observância do limite da dívida pública do Município aos termos da Resolução nº 40/01 do Senado Federal c/c a Lei Complementar nº 101/00;

**Considerando** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino correspondeu a 27,08% (vinte e sete vírgula zero oito por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 212 da Constituição Federal;

**Considerando** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o Município

aplicou 93,01% (noventa e três vírgula zero um por cento) dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico em efetivo exercício de suas atividades, sendo obedecido, portanto, o limite mínimo de 60% (sessenta por cento) de aplicação dos recursos, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 11.494/07;

**Considerando** que o Município utilizou, no exercício de 2018, 95,85% (noventa e cinco vírgula oitenta e cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, cumprindo o percentual mínimo de 95% (noventa e cinco por cento), conforme disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07;

**Considerando** que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, referente à Consulta formulada pela Alerj, será alterada a metodologia de cálculo, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, para as contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas em 2021;

**Considerando** que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, referente à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, será alterada a metodologia de cálculo, para aferição dos gastos realizados em ações e serviços públicos de saúde, para as contas referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020;

**Considerando** que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 204.885-3/19, referente à Consulta formulada pela Prefeitura Municipal de Natividade, será alterada a metodologia para aferição do cumprimento das vedações impostas à utilização de recursos de *royalties*, para as contas referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022;

**Considerando** o descumprimento do limite mínimo de aplicação das receitas com impostos e transferências em despesas com ações e serviços públicos de saúde, considerando exclusivamente os recursos aplicados por meio do Fundo Municipal de Saúde, apesar do estabelecido no art. 2º, parágrafo único c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12;

**Considerando** que deve ser reputada, como circunstância atenuante à responsabilidade do gestor, a ciência, somente no exercício de 2019, do segundo alerta desta Corte acerca da adoção de nova metodologia, segundo a qual não mais são computadas, para fins de verificação do cumprimento do limite mínimo legal, as despesas de saúde não geridas por meio do Fundo Municipal de Saúde,

Manifesto-me **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público Especial junto a este Tribunal, sendo que minhas principais divergências referem-se:

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- ✓ Pela não inclusão, como irregularidade, da inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas em normas que regem a matéria e sim como impropriedade;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, entendo pertinente a inclusão dos itens “c”, “d” e “l”, na forma proposta pelo Corpo Instrutivo;
- ✓ Pela não inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluído no item V “b” e “c” de seu parecer.

Em relação à sugestão do Corpo Instrutivo:

- ✓ Entendo pertinente a Determinação à SGE, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluída no item V “a” de seu parecer;
- ✓ Considero oportuna a inclusão das Impropriedades n<sup>os</sup> 16 e 17 propostas pelo Ministério Público Especial, em seu parecer.

Em relação ao sugerido pelo Corpo Instrutivo e proposto pelo Ministério Público Especial:

- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluirei item versando sobre a necessidade de maior controle acerca da disponibilidade de recursos por fonte/destinação;
- ✓ Na inclusão de Comunicação ao responsável pela Contabilidade e na Comunicação ao atual Prefeito, em razão de divergências contábeis

relevantes apontadas em meu Voto;

- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluirei item de alerta sobre a mudança no entendimento deste Tribunal quanto à aplicação dos recursos de *royalties* do petróleo;
- ✓ Na Comunicação ao atual Prefeito, incluirei item versando sobre a necessidade de aprimorar os controles internos relacionados aos recursos do Fundeb, com vistas à corrigir as pendências evidenciadas na conciliação bancária com as devidas justificativas.

*Ex positis* e, diante dos fatos evidenciados,

### **VOTO:**

- I. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Município de Itaboraí, relativas ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, em face da **IRREGULARIDADE** e das **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

#### **IRREGULARIDADE E DETERMINAÇÃO**

##### **IRREGULARIDADE Nº 1**

O Município aplicou 13,33% (treze vírgula trinta e três por cento) de suas receitas com impostos e transferências, administradas pelo Fundo Municipal de Saúde, em ações e serviços públicos de saúde, descumprindo o limite mínimo estabelecido no art. 2º, parágrafo único c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

#### **CIRCUNSTÂNCIA ATENUANTE À RESPONSABILIDADE DO GESTOR**

A ciência, somente no exercício de 2019, quando já encerrado o exercício de 2018, do segundo alerta desta Corte acerca da adoção de nova metodologia, segundo a qual não mais são computadas, para fins de verificação do cumprimento do limite mínimo legal, as despesas de saúde não geridas por meio do Fundo Municipal de Saúde.

### **DETERMINAÇÃO Nº 1**

Observar o cumprimento do limite mínimo de aplicação de 15% (quinze por cento) das receitas com impostos e transferências, administradas pelo Fundo Municipal de Saúde em ações e serviços públicos de saúde, conforme estabelecido no art. 2º, parágrafo único c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, devendo o valor não aplicado de R\$ 3.731.076,39 (três milhões, setecentos e trinta e um mil, setenta e seis reais e trinta e nove centavos) ser acrescido ao montante mínimo do exercício subsequente (2019), conforme dispõe o art. 25 da citada lei.

### **IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES**

#### **IMPROPRIEDADE Nº 1**

O orçamento do Município foi elaborado acima da capacidade real de arrecadação, colocando em risco o equilíbrio financeiro, uma vez que autoriza a realização de despesas sem a correspondente receita.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 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 art. 12 da Lei Complementar nº 101/00 e no art. 30 da Lei nº 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE Nº 2**

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 Nº 3**

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.

### **IMPROPRIEDADE Nº 3**

O Município inscreveu o montante de R\$ 43.834.723,14 (quarenta e três milhões, oitocentos e trinta e quatro mil, setecentos e vinte e três reais e quatorze centavos) em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no art. 1º, § 1º c/c o art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei Complementar nº 101/00.

### **DETERMINAÇÃO Nº 4**

Envidar esforços no sentido de cumprir o disposto no art. 1º, § 1º c/c o art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei Complementar nº 101/00, de forma que não seja realizada a inscrição de Restos a Pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira.

### **IMPROPRIEDADE Nº 4**

Não cumprimento das metas de Resultado Primário e de Dívida Consolidada Líquida estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do art. 59, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

### **DETERMINAÇÃO Nº 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 art. 59, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

### **IMPROPRIEDADE Nº 5**

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um déficit da ordem de R\$ 282.514.773,15 (duzentos e oitenta e dois milhões, quinhentos e quatorze mil, setecentos e setenta e três reais e quinze centavos), em desacordo com o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei

Complementar nº 101/00.

### **DETERMINAÇÃO Nº 6**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 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 Nº 7**

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 nº 634/13 c/c a Portaria STN nº 840/16.

### **IMPROPRIEDADE Nº 7**

Inconsistência entre o Passivo Financeiro registrado no Anexo 14 da Lei nº 4.320/64 (Balanço Patrimonial Consolidado), no montante de R\$ 376.247.284,19 (trezentos e setenta e seis milhões, duzentos e quarenta e sete mil, duzentos e oitenta e quatro reais e dezenove centavos), e o saldo das obrigações evidenciadas no Anexo 17 da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidado), no montante de R\$ 378.140.891,34 (trezentos e setenta e oito milhões, cento e quarenta mil, oitocentos e noventa e um reais e trinta e quatro centavos) em desacordo com o Mcasp;

### **DETERMINAÇÃO Nº 8**

Adotar providências no sentido de sanear e coibir a ocorrência de inconsistências entre os Demonstrativos Contábeis exigidos pela Lei

nº 4.320/64 nas próximas Contas de Governo, de forma a dar cumprimento ao Mcasp.

### **IMPROPRIEDADE Nº 8**

Inconsistência entre o Passivo Financeiro registrado no Anexo 14 da Lei nº 4.320/64 (Balanço Patrimonial do RPPS), no montante de R\$ 2.657.752,85 (dois milhões, seiscentos e cinquenta e sete mil, setecentos e cinquenta e dois reais e oitenta e cinco centavos), e o somatório dos restos a pagar dos exercícios anteriores, registrados no Anexo 12 da Lei nº 4.320/64 (Balanço Orçamentário do RPPS), com os restos a pagar inscritos no exercício, registrado no Anexo 13 da Lei nº 4.320/64 (Balanço Financeiro do RPPS), e com as consignações registradas no Anexo 17 da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Flutuante do RPPS), totalizando R\$ 2.664.768,58 (dois milhões, seiscentos e sessenta e quatro mil, setecentos e sessenta e oito reais e cinquenta e oito centavos), em desacordo com o Mcasp.

### **DETERMINAÇÃO Nº 9**

Adotar providências no sentido de sanear e coibir a ocorrência de inconsistências entre os Demonstrativos Contábeis exigidos pela Lei nº 4.320/64 nas próximas Contas de Governo, de forma a dar cumprimento ao Mcasp.

### **IMPROPRIEDADE Nº 9**

Divergência de R\$ 11.725.158,32 (onze milhões, setecentos e vinte e cinco mil, cento e cinquenta e oito reais e trinta e dois centavos) entre o patrimônio líquido apurado na presente Prestação de Contas, no montante de R\$ 532.522.168,44 (quinhentos e trinta e dois milhões, quinhentos e vinte e dois mil, cento e sessenta e oito reais e quarenta e quatro centavos), e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado, no montante de R\$ 520.797.010,22 (quinhentos e vinte milhões, setecentos e noventa e sete mil, dez reais e vinte e dois centavos).

### **DETERMINAÇÃO Nº 10**

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

### **IMPROPRIEDADE Nº 10**

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário no montante de R\$ 1.400.488,13 (um milhão, quatrocentos mil, quatrocentos e oitenta e oito reais e treze centavos), em desacordo com a Lei nº 9.717/98.

### **DETERMINAÇÃO Nº 11**

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei nº 9.717/98.

### **IMPROPRIEDADE Nº 11**

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Regime Próprio de Previdência Social do Município foi emitido com base em decisão judicial, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

### **DETERMINAÇÃO Nº 12**

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 eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

### **IMPROPRIEDADE Nº 12**

A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os Demonstrativos Contábeis, no montante de R\$ 488.764.286,77 (quatrocentos e oitenta e oito milhões, setecentos e sessenta e quatro mil, duzentos e oitenta e seis reais e setenta e sete centavos), não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre, no valor de R\$ 488.782.574,59 (quatrocentos e oitenta e oito milhões, setecentos e oitenta e dois mil, quinhentos e setenta e quatro reais e cinquenta e nove centavos).

### **DETERMINAÇÃO Nº 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 art. 85 da Lei nº 4.320/64.

### **IMPROPRIEDADE Nº 13**

A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do Fundeb, por meio do Decreto nº 21/18, no montante de R\$ 2.983.920,74 (dois milhões, novecentos e oitenta e três mil, novecentos e vinte reais e setenta e quatro centavos), superou o saldo a empenhar do exercício anterior no montante de R\$ 2.832.967,50 (dois milhões, oitocentos e trinta e dois mil, novecentos e sessenta e sete reais e cinquenta centavos), em desacordo com o disposto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07.

### **DETERMINAÇÃO Nº 14**

Observar o disposto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, respeitando o montante do superávit financeiro do Fundeb quando da abertura do crédito adicional, bem como a efetiva existência da fonte de recurso indicada no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos.

### **IMPROPRIEDADE Nº 14**

O Município não procedeu à devida regularização dos débitos/créditos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do Mcas, Portaria STN nº 840/16 e da NBC TSP – Estrutura Conceitual, que faz menção as características qualitativas, base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio público da entidade pública.

### **DETERMINAÇÃO Nº 15**

Proceder à devida contabilização de débitos e créditos não contabilizados tempestivamente, observando o disposto no Mcas vigente à época e na NBC TSPEC/2016.

### **IMPROPRIEDADE Nº 15**

A despesa no montante de R\$ 24.009,45 (vinte e quatro mil, nove reais e quarenta e cinco centavos), classificada na função 10 (Saúde), não foi considerada no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não ser considerada como ações e serviços públicos de saúde, conforme art. 4º da Lei Complementar nº 141/12.

### **DETERMINAÇÃO Nº 16**

Observar a correta contabilização das despesas na função 10 (Saúde), em atendimento ao art. 4º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00.

### **IMPROPRIEDADE Nº 16**

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 art. 2º, parágrafo único c/c o art. 14 da Lei Complementar nº 141/12.

### **DETERMINAÇÃO Nº 17**

Observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverá ser financiada com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde, em atendimento ao art. 2º, parágrafo único c/c o art. 14 da Lei Complementar nº 141/12.

#### **IMPROPRIEDADE Nº 17**

Não foi encaminhado o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

#### **DETERMINAÇÃO Nº 18**

Observar o envio do parecer do Conselho de Alimentação Escolar, atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

#### **IMPROPRIEDADE Nº 18**

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 Anexo 10 da Lei nº 4.320/64 (Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada).

#### **DETERMINAÇÃO Nº 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).

#### **IMPROPRIEDADE Nº 19**

O Município não cumpriu integralmente as 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 art. 126 da Constituição Estadual c/c o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

## **DETERMINAÇÃO Nº 20**

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

## **RECOMENDAÇÕES**

### **RECOMENDAÇÃO Nº 01**

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

### **RECOMENDAÇÃO Nº 02**

Para que o Município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos de *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

- II. Pela **COMUNICAÇÃO**, na forma prevista no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual responsável pelo Órgão Central de 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 art. 74 da Constituição Federal 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 nestas Contas de Governo.

III. Pela **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Itaboraí, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para que tome ciência da Irregularidade, Improriedades, Determinações e Recomendações apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas, a ocorrência de fatos semelhantes, e seja alertado:

- a. quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão de créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;
- b. quanto ao déficit financeiro, no montante de R\$ 282.514.773,15 (duzentos e oitenta e dois milhões, quinhentos e quatorze mil, setecentos e setenta e três reais e quinze centavos), apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00;
- c. quanto à necessidade de controle da disponibilidade de recursos por fonte/destinação – desde a elaboração do orçamento até a sua execução –, em cumprimento ao disposto no art. 8º, parágrafo único, c/c o art. 50, da Lei Complementar nº 101/00;

- d. quanto ao fato de que a reincidência, nas próximas Prestações de Contas de Governo Municipal, de quantidade significativa de impropriedades e inconsistências contábeis relevantes poderá ensejar, por parte desta Corte, a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, desta forma, ser aprimorado o sistema de contabilidade do Município;
- e. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editados pela STN, estendendo tal metodologia à apuração dos limites legais referentes à aplicação dos recursos do Fundeb;
- f. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a considerar, na base de cálculo, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;
- g. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de

2021, a qual passará a não considerar, na base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, assim como, tais despesas não poderão mais ser financiadas com recursos do Fundeb;

- h. quanto ao fato de que, para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatório, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeadas tão somente com a parcela dos 40% dos recursos do Fundeb, desde que tais despesas atendam às diretivas do art. 70 da Lei nº 9.394/96;
- i. quanto às regras estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), mediante as Portarias Conjuntas nº 02, de 15/01/2018, e nº 3, de 27/03/2018, sobretudo quanto à concessão de maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb, observando, ainda, o prazo estabelecido para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como para adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico;
- j. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), a ser utilizada na

Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2020, devendo ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, § 2º, inciso II e § 3º, inciso I, da Constituição Federal e do art. 24 da Lei Complementar nº 141/12, 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 de saúde no exercício;

- k. quanto ao fato de que, no exercício de 2019, o Município deverá aplicar nas áreas da educação e saúde, respectivamente, o montante de 75% e 25% das receitas 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 9.478/97, 12.276-10 e 12.351/10, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva, bem como deverá providenciar a criação de código de fonte específica para classificação dos recursos de *royalties* de que trata a Lei nº 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, § 3º da referida Lei;
- l. quanto ao fato de que, para as Contas de Governo Municipais referentes ao exercício de 2021, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2022, a vedação prevista no art. 8º da Lei nº 7.990/89, de uso dos recursos dos *royalties* para pagamento de pessoal do quadro permanente e dívida, recairá sobre todas as receitas das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural;
- m. para adotar providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas nos arts. 40, 149, § 1º, 195, incisos I e II e 201 da Constituição Federal, na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras dos regimes de previdência social (RPPS e RGPS), 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, alertando-o de que o não repasse integral da contribuição previdenciária, dos servidores e patronal, ao Instituto de Previdência do Município, constitui irregularidade grave, capaz de motivar a emissão de Parecer Prévio Contrário por este Tribunal;

- n. quanto à obrigatoriedade de adotar providências acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, e de que a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de medidas para a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS, assim como ausência de estratégias para correção de déficit atuarial apresentado, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo do Município;
- o. quanto ao fato de que, nos exercícios subsequentes, a permanência de pendências evidenciadas em conciliações bancárias sem justificativas plausíveis poderá ensejar, por parte desta Corte, a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, desta forma, serem aprimorados os controles internos relacionados aos recursos do Fundeb, de modo a permitir que os relatórios e os demonstrativos contábeis reflitam, com fidedignidade, a real situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

IV. Pela **COMUNICAÇÃO**, na forma prevista no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual responsável pela contabilidade do Município de Pirai, a fim de que tome conhecimento das inconsistências contábeis ressaltadas neste Voto, alertando-o quanto: (i) à necessidade de observância aos princípios e às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, de forma que a informação contábil apresentada nas demonstrações contábeis tenha as características qualitativas necessárias à correta evidenciação da situação orçamentária, financeira e patrimonial do Município; (ii) à necessidade de elaboração de Notas Explicativas para melhor compreensão das informações financeiras ou não financeiras por parte dos usuários das demonstrações contábeis;

- (iii) ao fato de que divergências contábeis relevantes apuradas nos relatórios e demonstrativos contábeis e fiscais devem ser evidenciadas em Notas explicativas e (iv) à necessidade de compatibilidade entre os dados contábeis e fiscais exigidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por meio da Portaria STN nº 642/19, e aqueles apresentados nas Prestações de Contas de Governo encaminhadas a este Tribunal;
- V. Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para ciência da Irregularidade e das Impropriedades apontadas nesta Prestação de Contas, e adoção das providencias que entender cabíveis;
- VI. Por **DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO** deste Tribunal para que:
- a. verifique o cumprimento da regra estabelecida no art. 69, § 5º, da LDB (Lei nº 9.394, de 20/12/1996) pela Prefeitura de Itaboraí – de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro –, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação exatamente nos prazos estabelecidos em lei.

Plenário,  
GC-7, em 27 / 11 / 2019.

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
Relator

**PARECER PRÉVIO**

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, nos termos da Constituição do Estado e da Lei Complementar nº 63/90, e

**CONSIDERANDO** que a abertura de créditos suplementares ou especiais atendeu à prévia autorização legislativa e se deu com a indicação dos recursos correspondentes, em observância ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que foi constatada a observância do limite da dívida pública do Município aos termos da Resolução nº 40/01 do Senado Federal c/c a Lei Complementar nº 101/00;

**CONSIDERANDO** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino corresponde a 27,08% (vinte e sete vírgula zero oito por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 212 da Constituição Federal;

**CONSIDERANDO** que, conforme a metodologia ainda em vigor, o Município aplicou 93,01% (noventa e três vírgula zero um por cento) dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico em efetivo exercício de suas atividades, sendo obedecido, portanto, o limite mínimo de 60% (sessenta por cento) de aplicação dos recursos, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 11.494/07;

**CONSIDERANDO** que o Município utilizou, no exercício de 2018, 95,85% (noventa e cinco vírgula oitenta e cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, cumprindo o percentual mínimo de 95% (noventa e cinco por cento), conforme disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07;

**CONSIDERANDO** que as Contas do Governo do Município de Itaboraí, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, constituídas dos respectivos Balanços Gerais do Município e das demonstrações técnicas de natureza contábil, não foram elaboradas com a observância das disposições legais

pertinentes;

**CONSIDERANDO** o descumprimento do limite mínimo de aplicação das receitas com impostos e transferências, administradas pelo Fundo Municipal de Saúde, em despesas com ações e serviços públicos de saúde, apesar do estabelecido no art. 2º, parágrafo único c/c o art. 7º da Lei Complementar nº 141/12;

**CONSIDERANDO** que deve ser reputada, como circunstância atenuante à responsabilidade do gestor, a ciência, somente no exercício de 2019, quando já se encontrava encerrado o exercício de 2018, do segundo alerta desta Corte acerca da adoção de nova metodologia, segundo a qual não mais são computadas, para fins de verificação do cumprimento do limite mínimo legal, as despesas de saúde não geridas por meio do Fundo Municipal de Saúde,

**RESOLVE:**

Emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Município de Itaboraí, relativas ao exercício de 2018, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Sadinoel Oliveira Gomes Souza, com **IRREGULARIDADE, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**.

Plenário, 27 de novembro de 2019.

**MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN**  
PRESIDENTE

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
RELATOR

Assinado Digitalmente por: SERGIO PAULO DE ABREU  
MARTINS TEIXEIRA:04271096717  
Data: 2019.11.27 17:37:27 -03:00  
Razão: Parecer do Processo 207756-7/2019. Para verificar a  
autenticidade acesse <http://www.tce.rj.gov.br/valida/>. Código: 2E29-  
BB1D-B7E5-4DA9-A589-17AA-FB7C-7853  
Local: TCERJ

**REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL**

Assinado Digitalmente por: MARIANNA MONTEBELLO WILLEMANN  
WILLEMANN:07078276710  
Data: 2019.11.27 17:12:51 -03:00  
Razão: Parecer do Processo 207756-7/2019. Para verificar a  
autenticidade acesse <http://www.tce.rj.gov.br/valida/>. Código: 2E29-  
BB1D-B7E5-4DA9-A589-17AA-FB7C-7853  
Local: TCERJ

**RODRIGO MELO DO NASCIMENTO**  
CONSELHEIRO-RELATOR

**EXERCÍCIO**  
2018