

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

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 209.556-5/17
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRO
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2016
PREFEITO: LEANDRO JOSÉ MONTEIRO DA SILVA

PREFEITURA MUNICIPAL DE CORDEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO. EXERCÍCIO DE 2016. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ACIMA DO LIMITE ESTABELECIDO EM LEIS AUTORIZATIVAS. DÉFICIT FINANCEIRO AO FINAL DO EXERCÍCIO. INSUFICIÊNCIA DE CAIXA AO FINAL DO EXERCÍCIO. REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM DEVIDA COBERTURA ORÇAMENTÁRIA (EMPENHOS INDEVIDAMENTE ANULADOS E DESPESAS NÃO CONTABILIZADAS). CANCELAMENTO, SEM JUSTIFICATIVA APRESENTADA NESTE PROCESSO, DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. NÃO OBSERVÂNCIA, NA GESTÃO DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. SUGESTÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. PUBLICAÇÃO DE PAUTA ESPECIAL. MANTIDAS AS IRREGULARIDADES APÓS A DEFESA. CONCLUSÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MP PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL COM IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata-se da prestação de contas de governo do Município de Cordeiro, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade do Senhor Leandro José Monteiro da Silva -

Prefeito, ora submetida à análise desta Corte de Contas para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Em 11/04/17, os autos em tela deram entrada neste Tribunal (fl. 02), encaminhados pelo prefeito municipal. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva, considerando o prazo fixado no artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, uma vez que a sessão legislativa foi inaugurada em 15/02/2017 (artigo 107 da Lei Orgânica Municipal, alterado pela Emenda à Lei Orgânica nº 01/2015), conforme evidenciado à fl. 576.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ nº 211.682-6/17), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão em destaque foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o nº TCE-RJ 017.852-9/17.

O corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, procedeu a uma análise detalhada e minuciosa de toda a documentação encaminhada, em relatório de fls. 892/952. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Cordeiro, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações, elencadas às fls. 943 a 950-verso.

Irregularidades:

- 1) a abertura de créditos adicionais ultrapassou em R\$ 15.121,09 o limite estabelecido na Lei Autorizativa nº 2.048/16, bem como em R\$ 518.938,62 o limite estabelecido na Lei Autorizativa nº 2.075/16, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) o município realizou despesas no total de R\$ 8.829.974,73, conforme assinalado em planilha "Despesas consideradas (art. 42)", extraídas do SIGFIS, gravadas em mídia digital (CD) às fls. 875, sendo que a totalidade foi empenhada e posteriormente anulada, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64;

- 3) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$ 10.168.241,92, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- 4) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 10.168.241,92.

Há também sugestão de duas comunicações:

- 1) ao responsável pelo controle interno, para que tome ciência da decisão do Tribunal e atue de forma a cumprir sua missão institucional, pronunciando-se de forma conclusiva nas próximas contas da espécie;
- 2) ao atual Prefeito Municipal, alertando:
 - a) quanto ao déficit financeiro de R\$ 10.168.241,92 apresentado nas contas em questão, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
 - b) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os restos a pagar não-processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor

referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE, conforme exposto no item VI.4.1 do presente relatório;

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

Por derradeiro, a instrução sugeriu a expedição de ofício ao Ministério Público para ciência da decisão desta Corte.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita - SSR, em reexame à fl. 952, concorda com a proposição manifestada pela CGM.

Tal posicionamento expresso pela SSR foi acolhido pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (fl.952-verso).

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sólido e bem elaborado parecer, embora concluindo igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Cordeiro, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, divergindo, com as devidas vênias, pela introdução de acréscimos e modificações, bem como supressões à instrução (fls. 954 a 1.012).

Assim, o *Parquet* acrescentou a seguinte irregularidade (e correspondente determinação), não contida na sugestão do corpo instrutivo (fl. 997):

IRREGULARIDADE N° 05

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

DETERMINAÇÃO N.º 05

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

Não obstante estar de acordo com a irregularidade de n° 2 do corpo instrutivo, consignada à fl.943-verso, o Ministério Público **acrescentou a ela o cancelamento sem justificativa de “restos a pagar de despesas liquidadas” no valor de R\$ 126.162,90 (fl.996).**

Dessa mesma forma, o *Parquet* apontou a seguinte impropriedade (e correspondente determinação), não contida na sugestão do corpo instrutivo (fl.1.008):

IMPROPRIEDADE N.º 32

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

DETERMINAÇÃO N.º 33

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

Uma determinação à SGE, que não estava no relatório do corpo técnico, também foi proposta pelo Ministério Público (fl.1.011):

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

- a) Aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas.
- a) Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Cordeiro com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal.
- c) Considere, na análise das Contas de Governo Municipal, o resultado das Auditorias Governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

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

Adicionalmente, nessa mesma comunicação ao atual Prefeito, o Órgão Ministerial indica estas proposições (fl.1.011):

III.4 - para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;

III.5 - para divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

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

Ressalte-se que a data de julgamento das referidas contas (24/10/17) foi publicada em pauta especial no Diário Oficial do Estado de 06/10/17. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até 19/10/17.

Compareceu ao meu gabinete, em 09/10/17, procurador devidamente habilitado do Senhor Prefeito, quando lhe foi dada vista do que se contém nos autos, bem como foram fornecidas as cópias solicitadas, conforme atestam os documentos de fls. 892/1.012.

Foram protocolizados nesta Corte, em 19/10/17, em atendimento à publicação de pauta especial, esclarecimentos e documentos por parte do jurisdicionado, que constituiu o Documento TCE n° 26.186-3/17.

Considerando a necessidade de reexame dos autos, em face dos novos documentos encaminhados, em sessão de 24/10/17 proferi o seguinte voto, acolhido pelo Plenário:

pela **DILIGÊNCIA INTERNA**, para que o corpo instrutivo proceda ao reexame, no prazo de 05 (cinco) dias, da prestação de contas em referência, em face da documentação encaminhada pelo chefe do Poder Executivo do Município de Cordeiro, ouvido o Ministério Público, remetendo posteriormente os autos a esta Relatora.

Atendendo ao decidido, o corpo instrutivo procedeu à verificação dos novos documentos remetidos a este TCE (fls.1.020-A/1.113). Em sua conclusão, manteve a sugestão de emissão de **parecer prévio contrário**, uma vez que, no entendimento da instrução, restaram ainda identificadas as seguintes irregularidades:

- 1) a abertura de créditos adicionais ultrapassou R\$ 15.121,09 o limite estabelecido na Lei Autorizativa n° 2048/16, bem como em R\$ 518.938,62 o limite estabelecido na Lei Autorizativa n° 2075/16, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) o município realizou despesas no total de R\$8.829.974,73, conforme assinalado em planilha "Despesas consideradas (art. 42)", extraídas do SIGFIS, gravadas em mídia digital (CD) às fls. 875, sendo que a totalidade foi empenhada e posteriormente anulada, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n° 101/00 c/c o artigo 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal n° 4.320/64;
- 3) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$ 10.168.241,92, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1° do artigo 1° da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

4) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 10.168.241,92.

O *Parquet* Especial, em novo parecer após o reexame do processo, também concluiu pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo do Município de Cordeiro, divergindo da instrução por ter incluído, além daquelas mencionadas pela instrução, como irregularidade:

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

Devemos salientar que, apesar de estar de acordo com a irregularidade de n° 2 do corpo instrutivo, consignada à fl.943-verso, o Ministério Público **acrescentou, como motivação à mencionada irregularidade, o cancelamento sem justificativa de “restos a pagar de despesas liquidadas” no valor de R\$ 126.162,90** a qual já fora objeto em seu parecer preambular de fl.996.

Quanto às vinte e nove impropriedades listadas pelo corpo técnico às fls.944/950-verso, as razões de defesa se resumem à assertiva de que se referem à inobservância de formalidades, para as quais serão adotadas medidas no âmbito do controle interno, visando ao saneamento. Em face de as referidas alegações não elidirem as impropriedades, estas foram mantidas tanto pelo corpo técnico quanto pelo Ministério Público Especial.

Merece, no entanto, retoque o fato de não ter sido considerada na conclusão do corpo instrutivo a Impropriedade n° 28 do Parecer Ministério Público Especial de fl.1.173,

e que foi mantida pelo referido órgão, na medida em que não foram trazidos aos autos elementos capazes de afastá-la.

Ressalte-se que a data de apreciação destas Contas (27/02/18) foi publicada no Diário Oficial do Estado de 21/02/18, em continuação à Pauta Especial iniciada em sessão de 24/10/17.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Cordeiro, exercício de 2016, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises de fls. 892/952-verso, efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto,

os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

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

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

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

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

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Enquanto na **apreciação das contas de governo** o Tribunal de Contas analisará os **macroefeitos da gestão pública**; no **juízo das contas de gestão**, será **examinado, separadamente, cada ato administrativo** que compõe a gestão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do ente público, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, e ainda os relativos às aplicações das subvenções e às renúncias de receitas. É efetivando essa missão constitucional que a Casa de Contas exercerá toda a sua capacidade para detectar se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

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

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

1 - GESTÃO PÚBLICA

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

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Cordeiro - LOA para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei Municipal n° 2.033, de 17 de dezembro de 2015, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 59.204.000,00.

1.1.1- Retificações orçamentárias

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES			R\$
LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA			
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	2.955.279,14
		Excesso – Outros	0,00
		<i>Superavit</i>	0,00
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			2.955.279,14
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			2.955.279,14
(D) Limite autorizado na LOA (5% da despesa fixada)			2.960.200,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: LOA – fls. 594 e 676 e relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 13 e 694/695 e 604/604v, 605v/606, 687v/689.

LEIS ESPECÍFICAS

CRÉDITOS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS

Lei n.º	Fls.	Valor (R\$)	Decreto n.º	Fls.	Fonte de recurso				Tipo de crédito (1)		
					Superavit	Excesso de arrecadação		Anulação		Operações de crédito	
						Convênios	Outros				
2048/16	876	3% do orçamento geral (R\$1.776.120,00)	28/16	N.E.				433.100,00		S	
			33/16	N.E.				266.610,00		S	
			42/16	605v e 687v					184.381,47		S
			26/16	606 e 689					625.645,34		S
			36/16	601					101.128,81		S
			41/16	604v e 688v					26.630,00		S
			27/16	604v e 688v					153.745,47		S
Subtotal		1.776.120,00						1.791.241,09			
2058/16	609/610	300.000,00	52/16	N.E.			300.000,00			E	
2060/16	601/601v	154.228,45	32/16	N.E.	61.981,80					S	
2061/16	601v	500.000,00	-	-						E	
2062/16	601v	698.438,00	-	-						E	
2063/16	601v	2.965.600,00	-	-						E	
2064/16	601v	1.419.046,56	-	-						E	
2067/16	608	75.000,00	45/16	N.E.				75.000,00		S	
2070/16	600	2.499.984,00	51/16	N.E.		2.499.984,00				E	
2072/16	607	3% do orçamento geral (R\$1.776.120,00)	49/16	N.E.				600.000,00		S	
			57/16	N.E.				40.000,00		S	
			44/16	N.E.					972.363,39		S
			46/16	N.E.					163.010,74		S
Subtotal		1.776.120,00						1.775.374,13			
2075/16	684v	5% do orçamento geral (R\$2.960.200,00)	53/16	N.E.				1.422.174,90		S	
			56/16	N.E.				1.500.000,00		S	
			54/16	N.E.					466.314,55		S
			79/16	N.E.					90.649,17		S
Total		2.960.200,00						3.479.138,62			
2080/16	603	8% do orçamento geral (R\$4.736.320,00)	73/16	N.E.				732.861,00		S	
			83/16	N.E.				534.500,00		S	
			72/16	N.E.					908.790,14		S
			74/16	N.E.					2.000,00		S
			78/16	N.E.					793.884,94		S
			84/16	N.E.					696.041,05		S
			86/16	N.E.					898.326,92		S
			93/16	N.E.					71.028,09		S
			94/16	N.E.					77.000,00		S
88/16	N.E.					21.875,67		S			
Total		4.736.320,00						4.736.307,81			
2090/16	693v	5% do orçamento geral (R\$2.960.200,00)	112/16	N.E.				40.200,00		S	
			99/16	N.E.				100.316,81		S	
			102/16	N.E.					888.356,76		S
			108/16	N.E.					1.840.000,00		S
			111/16	N.E.					28.150,23		S
Total		2.960.200,00						2.897.023,80			
2096/16	693v	2.224.091,54	106/16	N.E.			1.077.302,90			S	
2097/16	693v	1.713.364,83	107/16	N.E.			1.040.427,88			S	
Total		26.758.713,38	Total		61.981,80	2.799.984,00	2.117.730,78	14.754.085,45			

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 694/695, 604/604v, 605v/606 e 687v/689.

Nota 1: Tipo de crédito: E – Especial e S – Suplementar.

Nota 2: N.E. – não encaminhado.

Nota 3: foi extraída da internet, por meio do endereço " www.cordeiro.rj.gov.br " – "Portal da Transparência", a cópia da Lei nº 2048/2016, de 15 de março de 2016, uma vez que não foi encaminhada a publicação da mesma.

Nota 4: foram incluídas no quadro acima as Leis nº 2061/16, 2062/16, 2063/16 e 2064/16, não sendo, entretanto, encontrados decretos de abertura de créditos adicionais correspondentes.

À fl.899 são tecidas as seguintes considerações acerca da abertura de créditos adicionais por meio de leis específicas:

Do quadro anterior, verifica-se que os decretos de abertura de créditos adicionais suplementares por meio dos Decretos n° 28/16 (R\$ 433.100,00), n° 33/16 (R\$ 266.610,00), n° 42/16 (R\$ 184.381,47), n° 26/16 (R\$ 625.645,34), n° 36/16 (R\$ 101.128,81), n° 41/16 (R\$ 26.630,00) e n° 27/16 (R\$ 153.745,47), **ultrapassaram o limite** estabelecido na Lei Autorizativa n° 2048/16 (R\$ 1.776.120,00 - 3% do orçamento geral) **em R\$ 15.121,09**, assim como os Decretos n° 53/16 (R\$ 1.422.174,90), n° 56/16 (R\$ 1.500.000,00), n° 54/16 (R\$ 466.314,55) e n° 79/16 (R\$ 90.649,17), **ultrapassaram o limite** estabelecido na Lei Autorizativa n° 2075/16 (R\$ 2.960.200,00 - 5% do orçamento geral) **em R\$ 518.938,62**, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

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

O corpo instrutivo, considerando o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **irregularidade n° 1**, assim se manifestou (fls.1.116/1.118):

Razões de Defesa: O defendente às fls. 1021/1022, alega que o total de abertura de créditos adicionais no exercício sob a autorização da Lei Municipal n° 2048/16, de 15/03/2016, no limite de 3% (três por cento), foi no montante de R\$1.775.642,35, conforme apresentado no quadro A.2, anexado às fls. 1028/1029, bem como nas cópias dos Decretos n° 028/16, n° 033/16, n° 042/16, n° 026/16, n° 036/16, n° 041/16 e n° 027/16, anexadas às fls. 1033/1043, da seguinte forma:

LEI AUTORIZATIVA	FUNDAMENTO	VALOR SUPLEMENTADO
Lei n° 2048/2016	Decreto n° 058/2016	433.100,00
	Decreto n° 033/2016	266.610,00
	Decreto n° 042/2016	177.893,47
	Decreto n° 026/2016	625.645,34
	Decreto n° 036/2016	101.128,81
	Decreto n° 041/2016	17.519,26
	Decreto n° 027/2016	153.745,47
	TOTAL	1.775.642,35

O defendente acrescenta que o limite autorizado na Lei n° 2048/2016, fls. 1030, no percentual de 3%, representa uma autorização de R\$1.776.120,00, considerando o Orçamento Municipal estabelecido na LOA, no total de R\$59.204.000,00, conforme segue:

Orçamento Municipal Atualizado	59.204.000,00
Limite Autorizado na Lei n° 2048/16 (3%)	1.776.120,00
Créditos Abertos	1.775.642,35
Créditos abertos acima do limite	(477,65)

Já no que trata da autorização estabelecida pela Lei Municipal n° 2075/2016, fls. 1044, o ex-Prefeito Municipal argumenta que a mesma autorizou o percentual de 6% (seis por cento) estabelecido no artigo 1° conforme se destaca a seguir:

"... Art. 1° - Fica o Poder Executivo autorizado abrir, através de Decreto, Créditos Suplementares no Orçamento Geral do Município, no montante de 5% (cinco por cento), para adequação e reforço de dotações orçamentárias, para atender as Unidades orçamentárias que compõem a Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Instituto de Aposentadoria, Pensão e Benefícios do Município e, no montante

de 1% (um por cento), do orçamento geral do município, para adequação e reforço de dotações orçamentárias, para atender o Fundo Municipal de Assistência Social.”

Neste contexto, o ex-Chefe do Poder Executivo entende que a referida Lei continha em si dois percentuais de autorização, totalizando em 6% (seis por cento) do orçamento geral do município para 2016, representando uma autorização de R\$3.552.240,00 suficiente para cobrir as aberturas dos créditos adicionais, fls. 1045/1066, como se observa abaixo:

LEI AUTORIZATIVA	FUNDAMENTO	VALOR SUPLEMENTADO
Lei nº 2075/2016	Decreto nº 053/2016	1.442.174,00
	Decreto nº 056/2016	1.500.000,00
	Decreto nº 054/2016	466.314,55
	Decreto nº 079/2096	90.649,17
Total dos Decretos		3.479.138,62
Total da Lei		3.552.240,00
Créditos		(73.101,38)

O defendente, por fim, afirma não ter havido abertura de créditos adicionais suplementares acima dos limites autorizativos nas Leis Municipais nº 2048/16 e nº 2075/16, não, infringindo, portanto, ao disposto no artigo 167, inciso V da Constituição da República, razão pela qual solicita a revogação da indicação dessa irregularidade.

Análise: A argumentação de que a abertura de créditos adicionais, por meio dos decretos nºs 028/16, 033/16, 042/16, 026/16, 036/16, 041/16 e 027/16, não ultrapassou o limite estabelecido na Lei Autorizativa nº 2048/16 (R\$1.776.120,00 – fls. 876) não procede, tendo em vista os motivos elencados adiante.

A análise dos referidos créditos foi efetuada com base nas respectivas publicações (fls. 605v e 687v, 606 e 609, 601 e 604v e 688v), alterada e confrontada com os dados registrados no Quadro A.2 de fls. 695, que, ao final, comprova que a abertura dos créditos adicionais foi superior aos limites autorizados.

A irregularidade constatada decorre da informação prestada pelo ex-Prefeito por meio do quadro descritivo dos decretos, fls. 1021, em que se registra o valor suplementado do decreto nº 042/16 como sendo de R\$177.893,47 e do decreto nº 041/16, R\$17.519,26, totalizando a abertura dos créditos adicionais em R\$1.775.642,35, fls. 898v, valor este menor que o montante autorizado pela Lei Municipal nº 2048/16 (R\$1.776.120,00 – fls. 876), razão pela qual o defendente afirmou está a abertura dos referidos créditos no limite da autorização da Lei nº 2048/16.

Ademais, ao contrário do que afirma, a publicação dos decretos nº 042/16 (fls. 605v e 687v), e nº 041/16 (fls. 604v e 688v), demonstra que os valores das suplementação são na verdade R\$184.381,47 e R\$26.630,00, respectivamente, o que, no final, altera o valor total das suplementações dos créditos para R\$1.791.241,09, portanto, R\$15.121,09 a mais que o limite autorizado pela Lei Municipal nº 2048/16 (R\$1.776.120,00).

Relativamente à questão da abertura de créditos, o artigo 42 da Lei Federal nº 4.320/64 deixa claro a necessidade dos créditos suplementares e especiais serem autorizados por lei e abertos por decreto executivo. A maneira pela qual se pode aferir com fidedignidade a abertura de um crédito adicional é por meio da publicação do decreto executivo que o embasou.

Nessa linha, a nossa aferição, quanto à matéria, primou por seguir os ditames legais, utilizando-se das publicações dos decretos apresentadas, e não pelos documentos contábeis encaminhados pelo defendente às fls. 1035/1036 e 1042.

Já com relação à autorização estabelecida pela Lei Municipal nº 2075/16, fls. 684v, o defendente afirma ser o percentual de 6% (seis por cento) do orçamento

geral (R\$59.204.000,00 – fls. 594 e 676), portanto, R\$3.552.240,00, montante este superior ao valor total de abertura dos créditos adicionais (R\$3.479.138,62 – fls. 898v).

Porém, conforme se depreende da leitura do artigo 1º da referida Lei, o Poder Executivo autorizou a abertura, através de decreto, de créditos suplementares no montante de 5% (cinco por cento) para adequação e reforço de dotações orçamentárias, para atender a Prefeitura Municipal, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, Instituto de Aposentadoria, Pensão e Benefícios do Município e o montante de 1% (um por cento) do orçamento geral do município, para adequação e reforço de dotações orçamentárias, para atender o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS.

A rigor, o legislador municipal autorizou o chefe do Executivo a destinar 1% (um por cento) do orçamento geral para atender a unidade gestora FMAS, logo, fora do limite de alteração geral do orçamento que ficou limitado em 5% (cinco por cento).

Levando em consideração a impossibilidade de averiguar a abertura de crédito por unidade gestora do município, uma vez que as publicações dos decretos nºs 53/16, 56/16, 54/16 e 79/16, abertos com base na Lei Autorizativa nº 2075/16, não foram encaminhadas, foi utilizado em nossa análise o percentual de 5%, por ser esta a análise mais conservadora.

Sendo assim, o município só poderia ter aberto créditos adicionais, com base na referida Lei, no montante de R\$2.960.200,00 (5% de R\$59.204.000,00), o que não ocorreu, já que os créditos adicionais abertos através dos decretos nºs 53/16, 56/16, 54/16 e 79/16 foram superiores em R\$518.938,62 à abertura realizada (R\$3.479.138,62 – fls. 898v).

Diante do todo o exposto, a irregularidade em questão será **mantida** na conclusão da presente instrução processual.

Por seu turno, o Ministério Público Especial também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para a mesma **irregularidade**. Destaque-se que o *Parquet* de Contas corroborou integralmente as conclusões do corpo instrutivo. Confira-se, a seguir, trecho do parecer (fls.1.802/1.806):

(...)

As razões de defesas apresentadas não foram suficientes para alterar o posicionamento do Corpo Técnico. Da mesma maneira, este *Parquet* ratifica a proposição anteriormente emitida, relativamente à Irregularidade pelo descumprimento do inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

(...)

Quanto a esta irregularidade, verifica-se que a abertura de créditos adicionais ultrapassou em R\$ 15.121,09 e R\$ 518.938,62 os limites estabelecidos nas Leis Autorizativas nºs 2048/16 e 2075/16, respectivamente. O jurisdicionado não obteve êxito em se circunscrever à baliza imposta pelas mencionadas leis, não respeitando o

preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988, razão pela qual a irregularidade persiste.

Quanto à análise da real existência das fontes de recursos que suportaram os créditos adicionais abertos, pondera o corpo instrutivo (fl. 900/900-verso):

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

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

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

Diante do exposto, demonstra-se, a seguir, o resultado orçamentário apresentado ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS, bem como os repasses financeiros (extraorçamentários) transferidos para o Instituto com vistas à cobertura de *déficit* financeiro:

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	54.455.152,01
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	54.455.152,01
IV - Despesas empenhadas	50.349.829,05
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	1.684.660,01
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	52.034.489,06
VII - Resultado alcançado (III-VI)	2.420.662,95

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.85/98, Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 365/369, Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 707/721, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 370/371, e Balanço financeiro do RPPS, fls. 375.

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

Somando as receitas orçamentárias arrecadadas de R\$ 54.455.152,01 - levando-se em conta a inexistência de *superávit* financeiro do ano anterior -, e subtraindo desse resultado as despesas empenhadas de R\$ 52.034.489,06 - considerando que houve aporte financeiro (extraorçamentário) consignado ao instituto de previdência municipal de

R\$ 1.684.660,01 – chegou-se a um resultado positivo de R\$ 2.420.662,95. Assim, preservado o equilíbrio orçamentário, o corpo instrutivo considerou que as alterações orçamentárias tiveram o devido suporte financeiro.

Por derradeiro, foram identificadas as seguintes inconsistências na abertura dos créditos adicionais:

(...)

Cumpre, ainda, destacar as observações adicionais da instrução relativamente aos instrumentos de planejamento (fls. 896-verso, 897 e 901):

Verifica-se que a LDO não foi remetida a esta Corte de Contas.

Ressalta-se que foi encaminhada às fls. 594/599v e 676/681v a publicação da Lei n° 2.034/2015, de 17/12/2015, que autoriza o Poder Executivo a proceder ajustes nos anexos de metas fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

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

(...)

(...) verifica-se que os anexos/quadros/demonstrativos que integram a Lei dos Orçamentos Anuais n.º 2.033/2015 não foram encaminhados, apesar de solicitados através do Ofício Regularizador n° 83/2017, de 05/07/2017, contrariando o disposto no artigo 2º da Lei Federal n° 4.320/64, artigo 5º da Lei Complementar Federal n.º 101/00 e inciso III e artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n° 199/96.

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

(...)

Foi identificada a seguinte inconsistência na abertura dos créditos adicionais:

Decreto n.º	Fls.	Impropriedade
14/16, 28/16, 32/16, 33/16, 44/16, 46/46, 45/16, 49/16, 51/16, 52/16, 53/16, 54/16, 56/16, 57/16, 72/16, 73/16, 74/16, 78/16, 79/16, 83/16, 84/16, 86/16, 88/16, 94/16, 93/16, 99/16, 102/16, 106/16, 107/16, 108/16, 111/16 e 112/16	-	Não foram comprovadas as publicações dos decretos de abertura de créditos suplementares, em desacordo com o artigo 3º inciso IV da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96.

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

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	59.204.000,00
(B) Alterações:	22.689.061,17
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	19.889.077,17
Créditos especiais	2.799.984,00
(C) Anulações de dotações	17.709.364,59
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	64.183.696,58

(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	64.858.696,58
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	-675.000,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016	65.225.136,50
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	-1.041.439,92

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 707/721, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 203.300-2/17.

O valor do orçamento final apurado **não guarda** paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado e no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016.

Esse fato será objeto de **impropriedade e determinação** em meu voto.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

O município obteve, em 2016, os seguintes resultados:

a) Resultado orçamentário

R\$			
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	58.627.692,45	4.172.540,44	54.455.152,01
Despesas Realizadas	56.856.303,46	6.506.474,41	50.349.829,05
Superávit Orçamentário	1.771.388,99	-2.333.933,97	4.105.322,96

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 707/721 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 372/374.

b) Resultado da arrecadação

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	53.822.298,56	53.822.298,56	56.218.732,79	2.396.434,23	4,45%
Receitas de capital	181.528,60	181.528,60	249.050,00	67.521,40	37,20%
Receita intraorçamentária	5.200.172,84	5.200.172,84	2.159.909,66	-3.040.263,18	-58,46%
Total	59.204.000,00	59.204.000,00	58.627.692,45	-576.307,55	-0,97%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98.

Nota 1: nos valores das receitas já foram consideradas as devidas deduções.

Nota 2: devido ao não encaminhamento dos anexos/quadros/demonstrativos que integram a LOA, foram utilizados os valores da previsão inicial da receita que constam no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64.

Nota 3: ao valor total da previsão inicial e atualizada da receita intraorçamentária corrente, registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, foi incluído o valor referente à receita de Contribuição Patronal, no montante de R\$1.241.686,04, uma vez que a mesma foi classificada indevidamente como Receita de Contribuição Orçamentária (fls. 86 e 96).

Nota 4: foi realizado um ajuste no valor da receita intraorçamentária corrente arrecadada no montante de R\$1.896.662,35, referente à receita de Contribuição Patronal, tendo em vista que a mesma foi equivocadamente registrada como Receitas de Contribuição Orçamentárias (receitas correntes) no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (fls. 86 e 96).

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016, registra uma receita arrecadada de R\$ 59.907.733,00, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

Esse fato será objeto de **impropriedade e determinação** em meu voto.

Acerca desse tópico sobre a arrecadação municipal, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.956/958):

Ressalto que a **receita arrecadada diretamente pelo município, oriunda do seu poder de tributar, representa 7,01 %** da receita total do exercício, conforme quadro do Relatório Técnico de fl. 903-v.

A dívida ativa, do exercício de 2015 para 2016, **apresentou acréscimo de 1,90% e arrecadação de 5,69 %** do estoque existente de 31.12.2015, conforme evidenciam quadros de fl. 904.

Registra o Relatório Técnico, à fl. 904, que a municipalidade informou que *“adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 838”*.

Verifica-se que o documento, acima mencionado, denominado de *“Relatório de Atividade Tributária”*, informa, em síntese, o seguinte:

- O município realiza a cobrança dos créditos tributários através de execuções fiscais;
- Na esfera administrativa, adota as seguintes medidas para recebimento dos créditos tributários: entrega de notificações, acompanhadas das respectivas guias de recolhimentos, nos endereços dos contribuintes e a apresentação dos saldos devedores e da forma de pagamento aos contribuintes que comparecem ao setor responsável para solicitar algum outro atendimento.

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

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

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

Na conclusão deste parecer, tal fato será incluído como **Impropriedade nº 28 Determinação nº 33**. Assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE para que avalie a pertinência de realizar **Auditoria Governamental** no Município de Cordeiro para fazer diagnóstico da sua gestão tributária e determinar ações, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

c) **Economia orçamentária**

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	59.204.000,00	64.858.696,58	56.856.303,46	55.483.177,07	54.532.436,08	87,66%	8.002.393,12

Fonte: Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 707/721 e Balanço Orçamentário Consolidado, fls. 114/117.

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma despesa empenhada de R\$56.907.251,70, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

Esse fato será objeto de **impropriedade** e **determinação** em meu voto.

1.2 - Gestão Financeira

Preliminarmente, o corpo técnico esclareceu que, por se tratar do último ano da gestão do chefe do Poder Executivo Municipal, o exame da gestão financeira não se restringiu, para efeito da apuração do resultado financeiro, à análise dos valores registrados pela contabilidade no balanço patrimonial, uma vez que, além das informações contidas no demonstrativo, também podem ser identificados outros eventos que tenham o potencial de impactar a situação financeira.

A título de exemplo, pode-se mencionar a realização de despesas não contabilizadas, os cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de reconhecimento/confissões de dívida, os quais, embora possam ter seus vencimentos para o exercício seguinte, constituíram obrigações líquidas e certas de responsabilidade da gestão que se encerra, devendo ser, dessa forma, considerados no cálculo do resultado financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

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

Por fim, a instrução esclareceu que, nesse último ano de mandato, foi excluído do resultado financeiro, além dos valores do Instituto de Previdência e da Câmara Municipal, o efeito dos saldos do ativo e do passivo financeiros referentes a convênios, por se tratar

de recursos estritamente vinculados, tendo como base, para tanto, as informações extraídas do Sistema SIGFIS encaminhadas eletronicamente pelo município.

Feitas essas considerações, o corpo instrutivo assinalou que foram realizados dois ajustes no passivo financeiro, nos seguintes termos (fl.908-verso):

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilha “Despesas Consideradas – art. 42”, extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, gravada na mídia digital (CD – fls. 875) foram identificadas despesas realizadas não inscritas em restos a pagar no valor de R\$8.829.974,73, bem como cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$126.162,90, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 116, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

O cancelamento de restos a pagar processados será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 8**

A respeito desse tema sobre a realização de despesas não inscritas em restos a pagar, bem como o cancelamento de restos a pagar já processados, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.961/962):

Os procedimentos descritos **são reveladores de graves irregularidades praticadas na execução do orçamento municipal**, pois houve subavaliação das despesas efetivas realizadas no exercício financeiro de 2016 e, conseqüentemente, do Passivo Financeiro em 31.12.2016. Despesas deixaram de ser empenhadas, contrariando os artigos 58 e 60 da Lei Federal n° 4.320/64. **E despesas liquidadas foram irregularmente canceladas**. Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

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

Se a despesa não é empenhada e, por conseguinte, não contabilizada, implica também, no descumprimento dos artigos 48, II da LRF (transparência da execução orçamentária e financeira), 35, II da Lei Federal n° 4.320/64 e 50, II da LRF (registro da despesa pelo regime de competência).

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

Complementar Federal n° 101/00.

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

A ilegalidade do não empenhamento e da não contabilização da despesa consta como Irregularidade e Determinação n° 02, na proposta do d. Corpo Técnico. Porquanto, que a ilegalidade do cancelamento dos restos a pagar processados consta como Improriedade e Determinação n° 08.

Com as devidas vênias, **o Parquet entende que a sugestão de Improriedade não reflete a gravidade da conduta do gestor.** O fato, por si só, é **suficientemente grave para ensejar a rejeição das contas.**

Com efeito, procederá este *Parquet* a reformulação da redação da Irregularidade 01 e da Determinação 02, propostas pelo d. Corpo Instrutivo, para a inclusão do cancelamento dos restos a pagar processados e, por consequência, a exclusão da Improriedade e Determinação n° 08.

(...)

O corpo instrutivo, considerando o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **irregularidade n° 2**, assim se manifestou (fls.1.118-verso/1.119-verso):

Razões de Defesa: O defendente argumenta que ao longo de sua gestão primou pela correta aplicação dos recursos públicos, principalmente no que tange à administração orçamentária e que a realização de despesas sem cobertura orçamentária não ocorreu e nem poderia existir, uma vez que a prerrogativa de existência de créditos orçamentários é fator vinculante da emissão do empenho.

Prossegue a sua defesa destacando que a lei orçamentária aprovada pelo legislativo estabelece um “QDD” – Quadro de detalhamento da despesa, o qual define o montante de recursos orçamentários específico para cada dotação orçamentária que comporá os empenhos a ela vinculados.

Acrescenta, que o disposto no artigo 50, inciso II da Lei Complementar n° 101/00 não foi descumprido, pelo fato das anulações terem ocorrido sob a forma de estorno da despesa liquidada indevidamente no exercício, assim como as outras normas alegadas na instrução das presentes contas, por se tratar de procedimentos comuns insculpidos no princípio da anualidade orçamentária e nas normas de direito administrativo.

Alega, ainda, que a afirmação de cancelamento de restos a pagar processados também não é real, pois os referidos cancelamentos foram oriundos do controle de restos a pagar processados com origem nos restos a pagar não processados que foram liquidados no exercício indevidamente.

Neste cenário, esclarece o jurisdicionado que o quadro anexo ao Balanço Orçamentário – Quadro de Execução dos Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados Liquidados – fls. 1067/1070 – apresenta o montante de R\$126.162,90 de cancelamento, que, provavelmente, fundamentou a alegação em tela e que poderá comprovar que não existiu tal fato.

Finaliza as suas razões de defesa afirmando não ter infringido o disposto no inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n° 101/00 c/c os artigos 35,

58, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, requerendo, portanto, a revogação da irregularidade em questão.

Análise: A tese de defesa apresentada não merece ser acatada pelas razões indicadas adiante.

Compulsando a documentação encaminhada pelo Sr. Leandro José Monteiro da Silva, nos autos do Documento TCE-RJ nº 026.186-3/17 (fls. 1020-A/1113), não se identifica elementos que possam modificar o mérito da irregularidade em tela, de modo a confirmar a ocorrência de anulações de despesas sob a forma de estorno da despesa liquidada no exercício.

A Planilha “Despesas Consideradas – art. 42” e “Despesas Não Consideradas – art. 42 (gravada na mídia digital – CD, fls.875), extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, demonstra a realização de despesas no montante de R\$8.829.974,73, que foram anuladas e não contabilizadas em restos a pagar.

Ainda assim, importa destacar a questão levantada pelo defendente quanto ao cancelamento de restos a pagar no montante de R\$126.162,90, registrado no Quadro de Execução dos Restos a Pagar Processados e Restos a Pagar Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado – fls. 114/117, que segundo o mesmo foi realizada de forma indevida.

Com efeito, levando em consideração o disposto no artigo 63 da Lei Federal nº 4.320/64, o referido cancelamento de restos a pagar não só foi indevido como ilegal, pois uma despesa já empenhada e liquidada indica que a obrigação já foi cumprida pelo credor, devendo ser efetivamente paga e não cancelada, razão pela qual a mesma deva ser considerada no cômputo total do passivo financeiro do município.

Desta feita, o referido cancelamento foi objeto da Improriedade e Determinação nº 08 sugerida por este Corpo Instrutivo às 945v/946 da análise pretérita.

Sendo assim, a irregularidade apontada pelo **Corpo Instrutivo** será **mantida** na conclusão da presente instrução processual.

Por sua vez, o Ministério Público Especial também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para a mesma **irregularidade**. Destaque-se que o *Parquet* de Contas corroborou integralmente as conclusões do corpo instrutivo. Confira-se, a seguir, trecho do parecer (fls.1.145/1.148):

(...)

As razões de defesas apresentadas não foram suficientes para alterar o posicionamento deste Parquet, razão pela qual ratifica a proposição anteriormente emitida, relativamente à Irregularidade em face de procedimentos adotados que contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c os artigos 35, 58, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

(...)

Relativamente a realização de despesas no montante de R\$ 8.829.874,73, **sem a devida cobertura orçamentária**, pois seus empenhos foram indevidamente anulados e tais despesas também não foram **contabilizadas**, muito embora o jurisdicionado tivesse informado, em sua defesa, que os referidos empenhos estavam amparados por créditos orçamentários e que as respectivas anulações teriam ocorrido sob a forma de "estorno de despesa liquidada indevidamente no exercício", as planilhas "Despesas Consideradas - art. 42" e "Despesas Não Consideradas" - art. 42, extraídas do Sistema SIGFIS/Del. 248, demonstram a realização de despesas no referido valor, despesas essas que foram posteriormente anuladas e não contabilizadas em restos a pagar, **razão pela qual a primeira parte desta irregularidade será mantida em meu voto.**

No que tange ao cancelamento **sem justificativa de restos a pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 126.162,90**, apesar de o responsável alegar que foram cancelados indevidamente, não foi apresentada qualquer documentação comprobatória dos argumentos apontados que justificassem tais anulações, **motivo pelo qual a segunda parte desta irregularidade será também reafirmada em meu voto.**

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

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	3.254.245,52	421.003,51	0,00	1.860.508,63	972.733,38
Passivo financeiro	12.090.499,62	943.362,32	0,00	6.162,00	11.140.975,30
Deficit Financeiro	-8.836.254,10	-522.358,81	0,00	1.854.346,63	-10.168.241,92

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 120/122, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 376/378 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 299/301, e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS – fls. 845/846.

Nota: No valor do Passivo Financeiro Consolidado (R\$3.134.361,99) foi acrescido o montante referente a cancelamentos de restos a pagar processados registrados no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado acostado às fls. 116 (R\$126.162,90), e o valor de R\$8.829.974,73, relativo a despesas realizadas não inscritas em restos a pagar, evidenciado na planilha "Despesas Consideradas (art. 42)", extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, gravada na mídia digital (CD – fls. 875).

Acerca do resultado financeiro apurado, o corpo técnico assim se manifestou (fls.909/909-verso):

Foi registrado, na planilha denominada "Despesas Consideradas art.42" gravadas em mídia digital (CD) às fls. 875, o montante de R\$8.829.974,73 referente a despesas realizadas que não foram inscritas em restos a pagar, sendo

que a totalidade foi empenhada e posteriormente anulada, contrariando, portanto, dispositivos constantes nas normas do direito financeiro.

Com efeito, o artigo 60, da Lei Federal 4.320/68, veda a realização de despesa sem prévio empenho, ademais, a Resolução CFC n° 1.132/08, alterada pela Resolução CFC n° 1.437/13 (em vigor até 31/12/2016), deixa claro que os registros contábeis devem ser realizados e seus efeitos evidenciados nas demonstrações contábeis do período com os quais se relacionam, reconhecidos, portanto, pelos fatos geradores, independente do momento da execução orçamentária.

Não obstante, entende-se que tal procedimento contrariou as normas gerais de contabilidade pública confrontando, além dos dispositivos mencionados, também com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n° 101/00, que estabelece a assunção de compromissos segundo o regime de competência.

Assim sendo, a ilegalidade ora identificada será considerada como **Irregularidade e Determinação n.º 2**.

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

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fls. 122), verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls.121).

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

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

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

Desta forma, este item constará na conclusão do presente relatório como **Irregularidade e Determinação n.º 3**.

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

Após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **irregularidade n.º 3**, o corpo técnico assim se pronunciou (fls.1.119-verso/1.122):

Razões de Defesa: o defendente inicia as suas alegações no fato de que o Governo Estadual, em sérias dificuldades financeiras, combinada com a queda da atividade econômica, em muito prejudicou a administração financeira dos municípios fluminenses, principalmente àqueles de menor capacidade financeira.

Afirma que a dependência do município de Cordeiro dos recursos de origem Federal e Estadual beirava 90% (noventa por cento) do total de recursos disponíveis e que não existia qualquer ação por parte da municipalidade que alterasse a condição de dependência em tão pequeno espaço de tempo.

O defendente ressalta que é necessário lembrar que herdou da administração que o antecedeu uma dívida de R\$12.663.541,76, e para comprovar tal alegação anexou, às fls. 1085/1088, cópias dos balancetes de despesas da Prefeitura Municipal, do Fundo Municipal de Saúde, do Fundo Municipal da Criança e Adolescente e do Fundo Municipal de Assistência Social, do período de 01/02/2014 a 29/02/2014, demonstrando a seguinte situação financeira à época:

ÓRGÃO	EMPENHOS DO EXERCÍCIO A PAGAR	EMPENHOS DO EXERCÍCIO A LIQUIDAR	RESTOS A PAGAR
Prefeitura	22.103,59	6.378.196,07	2.023.490,92
Fundo de Saúde	208.520,58	2.820.056,66	964.771,65
Fundo Criança Adolescente	673,05	28.211,28	9758,12
Fundo Assistência Social	159,25	207.600,59	0,00
Total	231.456,47	9.434.064,60	2.998.020,69

Neste contexto, afirma que o *deficit* do exercício de 2016, término de mandato, não é real. Com isso, destaca que o Balanço Patrimonial Consolidado do exercício, encaminhado às fls. 1073/1076, apresenta um Passivo Circulante de R\$1.655.986,30 de obrigações para o exercício seguinte e conforme o Demonstrativo da Dívida Flutuante, fls. 1081/1084, o saldo de restos a pagar de demais obrigações não quitadas são as seguintes:

Restos a Pagar Processados 2012	4.290,68
Restos a Pagar Processados 2013	192.067,47
Restos a Pagar Processados 2014	19.049,6
Restos a Pagar Processados 2015	129.283,01
Restos a Pagar Processados 2016	950.740,99
Total	1.295.431,81

A seguir aponta a Disponibilidade de Caixa, assim como o Passivo Financeiro do exercício, com base nos Balanços Patrimoniais encaminhados às fls. 1073/1076 e 1113, veja-se:

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor Considerado E = A-B-C-D
Ativo Financeiro	3.254.245,52	421.003,51	0,00	1.860.508,63	972.733,38
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor Considerado E = A-B-C-D
Passivo Financeiro	1.655.986,30	943.362,32	0,00	6.162,00	706.461,98

Diante dos dados apresentados no quadro anterior, afirma a existência de superavit financeiro na ordem de R\$266.271,40 e insiste em afirmar que devem ser considerados os valores informados no Balanço Patrimonial que foi encaminhado às fls. 1073/1076.

Ato contínuo, argumenta que embora tenham ocorrido seguidos *deficit* nos exercícios anteriores, a administração municipal no exercício de 2016 exerceu

enorme esforço para que as dívidas estivessem equilibradas à disponibilidade financeira na forma de cumprir a legislação, e que para isso, ao longo do exercício, teve que adotar ações impopulares, como, por exemplo, corte de gratificações e redução de horas extras dos servidores, que permitiram a redução do desequilíbrio proveniente da queda de arrecadação municipal, podendo ser este fato claramente identificado no Demonstrativo da Dívida Flutuante, ao apresentar um saldo de restos a pagar, em 2016, no montante de R\$2.668.558,20, em confronto com o saldo de restos a pagar do exercício de 2015 - R\$6.819.222,53.

O ex-Prefeito insurge ainda com a questão de que as informações complementares obtidas através do SIGFIS podem ter comprometido a análise das contas em questão, salientado que o encaminhamento das informações não foi efetuado pela equipe que o acompanhou durante o exercício e que questões políticas podem comprometer ou até prejudicar a exatidão dos números existentes.

Sendo assim, roga o defendente, ao íncrito plenário, que considere os anexos encaminhados à análise e julgamento das presentes Contas, por refletirem a veracidade dos fatos ocorridos, e requer a revogação desta irregularidade, por entender não ter infringido o disposto no inciso I, do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Análise: tomando por base a documentação encaminhada pelo jurisdicionado para endossar a sua defesa, fls. 1071/1076 e 1081/1088, verifica-se tratar de documentos semelhantes aos enviados pelo atual Prefeito Municipal, não alterando, portanto, o mérito da irregularidade em apreço.

Entretanto, dentre as questões levantadas pelo defendente, cabe destaque, em primeiro lugar, o fato do defendente ter apontado como um dos fatores da provável existência de *superavit* financeiro e não de um resultado deficitário no exercício de 2016, o saldo de restos a pagar e de demais obrigações não quitadas no referido exercício, registrados no Demonstrativo da Dívida Flutuante, que junta às fls. 1081/1084, no valor de R\$1.295.431,81, conforme quadro demonstrativo às fls. 1024.

Analisando com o devido cuidado os seus apontamentos, observa-se que o recorrente apenas considerou no saldo dos restos a pagar o valor relativo aos restos a pagar processados dos exercícios anteriores e do exercício de 2016 (R\$1.295.431,81), desconsiderando os valores dos restos a pagar não processados do exercício de 2016 (R\$1.373.126,39), das consignações (R\$456.881,84) e dos depósitos de diversas origens (R\$1.604,78), que totalizou, ao final do exercício, em R\$3.127.044,82 (fls. 131/134), valores estes necessários na composição de qualquer resultado financeiro.

Outra questão que merece ser pontuada, é o fato do ex-Chefe do Poder Executivo ter considerado no passivo financeiro consolidado, que acredita retratar a realidade do município em 2016, vide quadro expositivo às fls. 1024, somente o valor do passivo circulante (R\$1.655.986,30 - fls. 1074), quando o correto seria ter considerado também o valor dos restos a pagar não processado do exercício, na forma registrada no “Quadro dos Passivos e Ativos Financeiros e Permanentes”, que compõem o Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 1075).

Com efeito, o passivo financeiro consolidado do exercício considerado na análise das presentes Contas foi o efetivamente registrado no referido Quadro,

só que de fls. 121, no valor de R\$3.134.361,99, acrescido do montante referente ao cancelamentos de restos a pagar processados registrados no “Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados” do Balanço Orçamentário Consolidado, acostado às fls. 116 (R\$126.162,90), cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, caracterizando ilegalidade à luz do artigo 63 da Lei Federal n° 4.320/64, e do valor de R\$8.829.974,73, relativo a despesas realizadas não inscritas em restos a pagar, evidenciado na planilha “Despesas Consideradas - art. 42” e “Despesas Não Consideradas - art. 42 (gravada na mídia digital - CD, fls. 875), extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, cujo total chegou a R\$12.090.499,62.

Assim sendo, e considerando os demais valores apontados no quadro de fls. 908v, que traduz com exatidão os dados apresentados no Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 120/122, no Balanço Patrimonial da Câmara e no Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 299/301 e fls. 376/378, encaminhados pela atual Chefe do poder Executivo, bem como do Relatório de Convênio extraído do SIGFIS, fls. 845/846, o déficit financeiro do município do exercício é de R\$10.168.241,92.

Por fim, considerando toda a exposição anterior, a irregularidade em tela será **mantida** na conclusão da presente instrução processual.

Nesse caso, o Ministério Público Especial também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para a mesma **irregularidade**, ressaltando-se que o *Parquet* de Contas ratificou integralmente as conclusões do corpo instrutivo. Transcreve-se, a seguir, trecho do parecer (fls.1.148/1.151):

(...)

A Lei de Responsabilidade Fiscal veio exatamente para direcionar a gestão pública na busca incessante do equilíbrio fiscal. Já no seu artigo 1º dispõe que para isto é necessária ação planejada e transparente e rígido controle na execução orçamentária e financeira, que possibilite a prevenção de riscos e a correção de desvios, “*mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar*”.

O cumprimento da LRF deve ser verificado bimestralmente pelo Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO e quadrimestralmente pelo Relatório da Gestão Fiscal - RGF (artigos 52 a 55 da LRF), inclusive, sendo obrigatória a avaliação do cumprimento das metas fiscais, apuradas em cada quadrimestre, por meio de audiência pública, nos termos do § 4, art. 9º da mesma Lei.

Esta Corte, na sua missão constitucional de controle externo, em especial, quando da apreciação das contas anuais, do exame dos relatórios da LRF e das auditorias realizadas, vem ao longo dos anos apontando irregularidades, impropriedades e situações de descontroles nas administrações públicas municipais e cobrando a adoção de medidas para as suas correções.

O certo é que o estrangulamento das finanças da União, do estado do Rio de Janeiro e dos municípios não é fruto do acaso, não foi surpresa e nem era imprevisível, tendo em vista a falta de ações concretas de ajuste fiscal destes

entes, ante o baixo crescimento econômico nacional dos últimos anos, que tem reflexos diretos na arrecadação da receita.

Por todo o exposto, as razões de defesas apresentadas não foram suficientes para alterar o posicionamento deste *Parquet*, razão pela qual ratifica a proposição anteriormente emitida, relativamente à Irregularidade de desequilíbrio fiscal apresentada nas contas do município em apreço.

O jurisdicionado, Senhor Leandro José Monteiro da Silva, em suas razões de defesa, afirma, em síntese, que tal resultado financeiro não retrataria fidedignamente a sua gestão no Poder Executivo. Alega que, após ajustes realizados demonstrados em tabela à fl.1.120, a situação do município passaria de deficitário para superavitário em R\$ 266.271,40, alcançando o equilíbrio financeiro no final do mandato, cumprindo, assim, o que determina o § 1º da Lei Complementar n° 101/00.

No entanto, considerando os demais valores apontados no quadro de APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO constante deste voto, o qual traduz com exatidão os dados apresentados no Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 120/122, no Balanço Patrimonial da Câmara e no Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 299/301 e fls. 376/378, encaminhados pelo atual chefe do poder Executivo, bem como do Relatório de Convênio extraído do SIGFIS, fls. 845/846, **o déficit financeiro do município no exercício em questão persiste em R\$10.168.241,92, motivo pelo qual a irregularidade será mantida em meu voto.**

Os resultados financeiros dos últimos exercícios foram retratados no seguinte quadro:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
1.763.349,98	-1.164.039,53	101.893,81	-4.220.251,02	-10.168.241,92

1.3 - Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

Ao examinar o balanço patrimonial consolidado do município, o corpo instrutivo identificou a inconsistência em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial: o

registro do total do ativo (R\$ 34.034.136,05) está divergente do total do passivo acrescido do Patrimônio Líquido (R\$ 35.752.233,82), demonstrando violação do princípio fundamental da contabilidade (Ativo = Passivo + Patrimônio Líquido), bem como o registro da conta “investimentos” com saldo negativo, as quais ensejaram as **Impropriedades e Determinações n°s 10 e 11** (fl.910-verso):

1.3.1 - Resultado e Saldo Patrimonial

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

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	65.320.940,75
Variações patrimoniais diminutivas	61.602.249,68
Resultado patrimonial de 2016 - Superavit	3.718.691,07

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 123/125).

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

Descrição	Valor - R\$
Passivo a descoberto (saldo do balanço patrimonial de 2015)	-34.795.303,34
Resultado patrimonial de 2016 - Superavit	3.718.691,07
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-111.123,65
Passivo a descoberto - exercício de 2016	-31.187.735,92
Passivo a descoberto registrado no balanço - exercício de 2016	-31.187.735,92
Diferença	0,00

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16), Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 120/122) e Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 123/125).

1.3.2 - Dívida Ativa

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

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Saldo atual - 2016 (B) R\$	Variação % C = B/A
10.903.330,21	11.110.975,25	1,90%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16 e Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 120/122, e Balancete de Verificação, fls. 136/171.

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Valor arrecadado em 2016 (B) R\$	EM % C = B/A
10.903.330,21	620.679,01	5,69%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98.

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

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

1.4 - Aspectos Relevantes

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

1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta anexado às fls. 581 a 593. Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.942-verso).

O Ministério Público de Contas, às fls. 991/993, aduziu sua manifestação acerca do sistema de controle interno municipal, da qual extraio a seguinte passagem:

Deve ser observado que o Corpo Técnico reservou o tópico 08 do Relatório (fls. 941-v a 942-v) para tratar do RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, onde fez a abordagem do arcabouço jurídico que define a missão constitucional e legal deste Órgão.

Em seguida a instância técnica registrou que *“as irregularidades e impropriedades apontadas nesta instrução deverão ser objeto de acompanhamento e*

correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno do Poder com o objetivo de inibi-las no decurso do próximo exercício”.

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

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

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

No caso desta Prestação de Contas do Governo referentes ao ano de 2016, o Relatório do Órgão Central de Controle Interno, elaborado pela Controladora do Município, Senhora Sandra da Silva Laurindo, **NÃO** apresenta em sua conclusão qualquer opinião quanto a Prestação de Contas em exame (fl. 593).

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

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

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

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

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

1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

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

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	4.068.883,30
Despesas previdenciárias	6.506.474,40
Deficit	-2.437.591,10

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 – Proc. TCE n.º 203.300-2/17.

Cumpre, ainda, destacar o seguinte comentário da instrução (fl. 911-verso):

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

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º12**

Cabe ressaltar que o registro contábil da contribuição patronal foi efetuado de forma incorreta, em relação ao montante de R\$1.896.662,35, o qual foi registrado como receita orçamentária no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 85/98, quando o correto seria como receita intraorçamentária, o que foi analisado no item “1.1) Previsão e Arrecadação” do presente tópico.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º13**

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

O *Parquet*, em sua análise sobre o tópico (fls.982/986), manifestou entendimento divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir:

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

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

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

Além do mais, constatada irregularidade do RPPS pelo Ministério

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

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

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

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

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

IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999. (Lei Federal nº 9.717/98 com redação dada pela Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001).

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



O Decreto Federal nº 3.788/01 instituiu o Certificado de Regularidade Previdenciária e estabeleceu que o seu fornecimento é de responsabilidade do Ministério da Previdência Social. A emissão do mencionado certificado foi disciplinada pela Portaria MPS nº 204/08 e tem por objetivo atestar o cumprimento, pelos entes federativos, dos critérios e exigências estabelecidos na legislação, assim como dos parâmetros e prazos estabelecidos em normas específica do MPS.

O acompanhamento e supervisão dos RPPS são realizados pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS, por meio das informações enviadas pelos entes para o Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e por auditoria direta e indireta, nos termos da Portaria MPS nº 204/08.

Constatai, no site www.previdencia.gov.br, que o **último Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP** (nº 985829-125533), emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Cordeiro, **data de 03.09.2014, estando com sua validade vencida desde 02.03.2015.**

CRPs emitidos para: Cordeiro

Regime: Próprio

<i>Emissão</i>	<i>Validade</i>	<i>Cancelamento</i>	<i>Observação</i>	<i>Decisão Judicial</i>	<i>Visualizar</i>
03/09/2014 13:24:44	02/03/2015			Não	
18/01/2005 12:24:28	19/03/2005			Não	

De acordo com o "Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários" do último Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP emitido, foram identificadas as seguintes irregularidades:

<i>Critério</i>	<i>Situação</i>	<i>Informações</i>	<i>Fundamentação Legal</i>
<i>Aplicações Financeiras Resol. CMN - Adequação DAIR e Política Investimentos - Decisão Administrativa</i>	<i>Irregular</i>	<i>- Exigido desde 26/03/2004</i>	<i>Lei nº 9.717/98, arts. 1º, § único e 6º, IV, V e VI; Port.nº 519/2011, art.1º; Port. nº402/08, art.20 e Port.nº 204/08, art.5º, XV</i>
<i>Caráter contributivo (Repasse) - Decisão Administrativa</i>	<i>Irregular</i>	<i>- Exigido desde 26/03/2004</i>	<i>Lei nº 9.717/98, art. 1º, II; Port. nº 204/2008, art. 5º, I; Port.nº402/08, arts.6º e 29, §§3º e 5º</i>
<i>Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Encaminhamento à SPPS</i>	<i>Irregular</i>	<i>- Exigido desde 01/06/2017</i>	<i>Lei nº9.717/98, art.1º, § único e 6º, IV e VI; Port.nº 519/2011, art.1º; Port.nº 204/2008,art. 5º,XV</i>

<i>Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento a partir de 2017</i>	Irregular	- Exigido desde 01/07/2017	Lei nº9.717/98,art. 9º,PU;Port.nº204/08,art. 5º,XVI,“d”, art.10, §§2ºe8º;Port. 402/08, art.22
<i>Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo</i>	Irregular	- 11 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2014 - Periodicidade: bimestral	Lei 9717/98,art.1º,II; Port.204/08,art.5º,I e XVI,“b”,§ 6º,II,arts.7º,8º,10,§8º; Port.402/08, art.6º
<i>Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento à SPSS</i>	Irregular	- 11 declaração(ões) enviada(s) - Exigido desde 01/01/2014 - Periodicidade: bimestral	Lei 9717/98,art.9º,par.ún.;Port.204/08,art.5º, XVI,“b”,§ 6º,II,arts.7º,8º,10,§8º; Port.402/08, art.6
<i>Demonstrativos Contábeis</i>	Irregular	- Exigido desde 01/05/2008	Lei nº 9.717/98, art. 1º, caput; Port. nº 204/08, art.5º, XVI, “j”; Port. nº 402/08, arts. 16 e 17
<i>Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises</i>	Irregular	- Exigido desde 01/10/2005	Lei 9.717/98, arts.1º, caput e 9º; Port. 204/08, art.5º, II, XVI, b e i; Port.402/08, arts. 8º e 9º

O elevado déficit financeiro, acima demonstrado, aliado ao fato de o Ministério da Previdência Social não ter emitido CRP desde 03.032015, são provas cabais da gestão temerária que vem sendo empreendida na previdência do município de Cordeiro com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e demais normas regulamentadoras do sistema. **Tal conduta depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a higidez do regime.**

O fato representa grave irregularidade que atenta contra a responsabilidade fiscal, com repercussão direta nas presentes contas de governo, por se referir a uma relevante política pública municipal que, no caso de insolvência, trará consequências danosas aos segurados e às finanças do Município.

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

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

Assim, na conclusão deste parecer será proposta ao Plenário desta Corte a declaração da situação irregular do RPPS perante o MPS **como item de irregularidade e Determinação nº 5, bem como seja determinado à Secretaria Geral de Controle Externo a adoção das medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município**, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas, ressaltando que esta verificação já é feita nas contas de governo do Estado.

Anote-se, que em decorrência da abordagem da situação previdência como Irregularidade, serão excluídas as correspondentes Impropriedade e Determinação nº 12 propostas na instrução, relativamente ao déficit financeiro previdenciário.

O corpo instrutivo, considerando o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **Irregularidade nº5 (acrescentada pelo MPE)**, assim se manifestou (fl.1.122-verso/1.124):

Razões de Defesa: o defendente inicia a sua defesa pontuando que o Instituto de Previdência vem, ao longo do tempo, sofrendo um processo de descapitalização, fruto de inconseqüências e irresponsabilidades de gestões passadas.

Diante de tal afirmativa, traz aos autos o fato de que em 2012 o Balanço Patrimonial apresentava um “Passivo Real a Descoberto” de R\$36.281.120,08, tendo como principal complicador as provisões matemáticas previdenciárias, que montava em R\$36.198.346,97, indicando uma trajetória de *deficit*, que culminou na atual situação do Ipams.

Nesta trajetória, no exercício de 2016, as provisões matemáticas previdenciárias subiram para R\$62.701.280,42, demonstrando assim que a solução para o equilíbrio previdenciário estaria acima das possibilidades do município.

Diante de tal cenário, o defendente entende ser importante destacar que, embora o Instituto apresentasse deficit contínuos, a administração não deixou de honrar com o pagamento dos aposentados e pensionistas, trazendo a clara demonstração de responsabilidade de suas funções.

Prosseguindo a sua defesa, o ex-Prefeito Municipal, destaca que a instrução deste processo afirma o descumprimento das ordenanças da Lei Federal nº 9.717/98. Assim, com o objetivo de demonstrar o cumprimento de dispositivos legais, especificamente, do artigo 1º e incisos da supracitada Lei, transcreve os mesmos às fls. 1025/1026.

Conclui alegando que, fundamentado nos demonstrativos contábeis, verificou-se a inexistência de *deficit* que infrinja os dispositivos legais.

Análise: trata-se de Irregularidade acrescida pelo douto Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, em seu parecer de fls. 954/1012.

Cabe destacar que, na instrução deste Corpo Instrutivo, em face da “ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos”, fora proposta Improriedade e Determinação (fls. 946v), assim como também foi sugerida Improriedade e Determinação pelo fato da contribuição patronal ter sido registrada, incorretamente, como receita orçamentária, quando o correto seria como receita intraorçamentária (fls. 946v).

Fundamentando sua proposição, o *Parquet* traça breve panorama em que demonstra a relevância do regime Próprio de Previdência Social – RPPS, uma vez que, em caso de insolvência do sistema, além de severos prejuízos aos segurados, restará para a Fazenda Pública o ônus de arcar com os pagamentos dos benefícios, prejudicando as finanças do ente como um todo. Situação esta vivenciada pelo estado do Rio de Janeiro.

Muito embora reconheça a complexidade da análise, o MPE assevera que a matéria deveria ser tratada com maior profundidade nas Contas de Governo, “*pela materialidade, relevância e risco da função de governo Previdência Social*” (fls. 983).

Ilustrando sua preocupação, o *Parquet* menciona que o Certificado de Regularidade Previdenciária do município está expirado desde 02.03.2015 e que, ademais, de acordo com o “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários” deste último CRP emitido, foram identificadas diversas irregularidades, as quais foram elencadas no quadro às fls. 985.

A juízo do douto MPE, o resultado previdenciário deficitário, verificado em 2016, aliado à não emissão, por parte do Ministério da Previdência Social, do Certificado de Regularidade Previdenciária do referido regime, desde

02.03.2015, comprovam a gestão temerária do RPPS de Cordeiro, fato que “representa grave irregularidade que atenta contra a responsabilidade fiscal, com repercussão direta nas presentes contas de governo” (fls. 985 – grifos originais).

Requer, o douto *Parquet*, que a Secretaria Geral de Controle Externo promova às medidas necessárias para o aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de Contas de Governo municipais (item V, letra a, fls. 1011/1012).

Em pesquisa no SCAP, identificam-se duas auditorias realizadas por este Tribunal no RPPS de Cordeiro. A primeira, cadastrada sob o nº 234.633-2/13, teve por finalidade verificar as condições de organização e funcionamento do referido regime, tendo apurado inúmeras irregularidades, relativas, por exemplo, à organização e gestão do Instituto, ao repasse das contribuições previdenciárias, ao registro contábil das dívidas e à consistência de sua base cadastral. Este processo recebeu decisão plenária em 04/02/2014 e, dentre os itens da decisão, constaram Comunicações ao Gestor do RPPS e aos Chefes do Poder Executivo e Legislativo municipais, visando à adoção de providências para elidir as falhas apontadas.

A segunda auditoria, que originou o processo de nº 200.348-1/16, versa sobre procedimento dedicado a averiguar o cumprimento da decisão plenária citada no parágrafo anterior. Ambos os processos encontram-se em tramitação, ainda em fase de análise.

Os argumentos apresentados pelo douto *Parquet*, associados aos achados de auditoria apontados pelo Corpo Técnico desta Corte, demonstram a necessidade premente de que ocorra uma análise criteriosa da situação financeira e atuarial do RPPS do município de Cordeiro.

No entanto, cabe ressaltar que a gravidade da situação não é específica do exercício financeiro das presentes Contas, os problemas vêm se acumulando de exercícios pretéritos, conforme se observa no quadro de irregularidades apresentado pelo douto *Parquet*, fls. 985, a partir do “Extrato Externo de Irregularidade dos Regimes Previdenciários”, obtido através o *site* www.previdencia.gov.br.

Assim, devido à relevância da matéria, entende-se que existam instrumentos adequados em tramitação nesta Corte de Contas, conforme as auditorias já mencionadas nesta análise (processos TCE-RJ nºs 234.633-2/13 e 200.348-1/16), sem prejuízo do oportuno aperfeiçoamento da análise dos RPPS nas Contas de Governo municipais, conforme proposição feita pelo *Parquet* à SGE em seu parecer (item V, letra a, fls. 1011/1012).

Contudo, serão mantidas as Impropriedades e Determinações nº 12 e 13 sugeridas na primeira análise deste Corpo Técnico (fls. 946v).

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para a **Irregularidade nº 5**. Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls.1.152/1.157):

Registro, inicialmente, que a manifestação deste *Parquet* pela irregularidade descrita acima é resultante da análise realizada com base na documentação que integra o presente processo e nas informações disponíveis no *site* do Ministério da Previdência Social-MPS, conforme exposto no Parecer de fls. 981/986.

Tais informações revelaram, objetivamente, que o RPPS municipal se encontrava em situação irregular no exercício de 2016, ante o inegável descumprimento das obrigações previdenciárias. Por esta razão, o último Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP emitido pelo MPS data de 03.09.14, estando com sua validade vencida desde 02.03.15.

A juízo deste *Parquet*, as informações até então constantes nos autos não autorizavam inferir que a Chefe do Poder Executivo Municipal, por ação ou omissão, não tivesse contribuído para a manutenção da situação de irregularidade do regime previdenciário próprio, considerando que o Prefeito é a autoridade máxima na estrutura do Poder Executivo Municipal.

Ademais, a ausência de provas nos autos, não permitindo emitir juízo de valor sobre a matéria examinada, não desonera de responsabilidade o gestor, tendo em vista que lhe cabe o ônus de provar a correção da sua conduta, já que se trata precisamente de um processo de prestação de contas.

A responsável pelas contas apresenta defesa no sentido de que o fato de o regime próprio ter apresentado resultado previdenciário deficitário em 2016 não afronta nenhum dispositivo constitucional, e que o equilíbrio atuarial deve ser medido pelos compromissos a longo prazo em relação a todos os haveres, inclusive valores das compensações previdenciárias que ainda não foram creditados em favor do Previ Alto devido a falhas na emissão do CRP e, assim, caso tais valores tivessem ingressado, o resultado do exercício teria sido superávitário.

Isto posto, destaco a manifestação do d. Corpo Técnico quanto à análise das justificativas apresentadas para a Irregularidade em questão:

(...)


Apesar da lucidez da análise, percebendo a dimensão das irregularidades e concordando que tem fundamento a preocupação deste *Parquet*, o d. Corpo Técnico conclui que a situação da previdência municipal em 2016 não interfere no mérito das presentes contas, tendo em vista que há registro de questões que perpassam diversos exercícios financeiros e que não se restringem ao exercício financeiro a que se referem as presentes Contas de Governo, e, ainda, que este TCE-RJ tem outros mecanismos para fiscalizar a gestão do mencionado RPPS.

É incontroverso que o Prefeito responsável pelas presentes contas tinha a obrigação de sanear as irregularidades apontadas no “*Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários*” no período da sua gestão pelos princípios da continuidade administrativa e do interesse público.

Verifica-se, nesta data, no site www.previdencia.gov.br, que a validade do último CRP emitido se expirou em 02.03.2015 e não foi renovado.

CRPs emitidos para: Cordeiro

Regime: Próprio

Emissão	Validade	Cancelamento	Observação	Decisão Judicial	Visualizar
03/09/2014 13:24:44	02/03/2015			Não	
18/01/2005 12:24:28	19/03/2005			Não	

A não obtenção do CRP prejudica o recebimento de verbas federais (celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais) e a

compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/08.

Assim, resta comprovada a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal pela situação em que se encontra o Regime Próprio de Previdência Social-RPPS, tendo em vista a sua inércia em regularizar os critérios que se encontram em situação irregular, exceto, evidentemente, aqueles exigidos a partir de 2017.

As omissões constituem graves irregularidades, com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e às demais normas pertinentes editadas pelo MPS, sendo configuradas por situações que prejudicam a capitalização do RPPS e, por consequência, o seu equilíbrio financeiro e atuarial, o recebimento de CRP de emissão do MPS e, em última instância, o equilíbrio das contas públicas municipais exigido na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar.

O déficit financeiro, no valor de R\$ 2.437.591,10 (fl. 982), aliado ao fato de o Ministério da Previdência Social não ter emitido, desde 02.03.2015, o CRP, traçam um cenário da gestão temerária que vem sendo empreendida na previdência do município de Cordeiro com violação da legislação e demais normas regulamentadoras, e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a solvência do regime.

Com as devidas vênias, discordando do d. Corpo Técnico, por todo o exposto relativo a esta importante política pública (Previdência Social) é conduta que impõe a rejeição das contas.

Com efeito, o fato será, em reiteração, qualificado como ensejador de Irregularidade e Determinação nº 5 na conclusão deste Parecer.

Considerando as informações trazidas pelo Parquet de Contas, as quais revelam que o último Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, emitido pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS para o Regime de Previdência do Município de Cordeiro, data de 03/09/14, estando com sua validade vencida desde 02/03/15, e, ainda, considerando o extenso rol de irregularidades contido no "Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários", referente ao município, alinhomente à posição do Ministério Público Especial quanto à irregularidade apontada.

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

públicos. A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável.

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

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
(A) Receitas Correntes	62.789.193,22
Receita Tributária	4.108.031,08
Receita de Contribuições	2.077.488,46
Receita Patrimonial	393.323,52
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	0,00
Transferências Correntes	53.849.522,82
Outras Receitas Correntes	2.360.827,34
(B) Deduções	8.203.060,43
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	1.632.600,00
Compensação Financ. entre Reg. Previd	0,00
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	6.570.460,43
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	54.586.132,79
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	58.175.879,40
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	-3.589.746,61

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98.

O corpo técnico ponderou, entretanto, que, como a divergência não altera o mérito da análise, foram adotados no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal os valores registrados nos Relatórios de Gestão Fiscal - RGF. De todo modo, fez consignar ao tópico a **Impropriedade e Determinação n° 14**.

2.1 - Dívida Pública

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

2.1.1 - Dívida Consolidada

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

Especificação	2015	2016		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	2.916.093,20	3.923.730,30	2.241.266,50	2.034.935,50
Valor da dívida consolidada líquida	827.043,30	901.698,10	-1.626.875,70	470.210,50
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	1,54%	1,65%	-2,95%	0,81%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16, e processo TCE-RJ n.º 203.301-6/17 - RGF - 3º quadrimestre de 2016.

2.1.2 - Operações de Crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo (fl. 913 e 913-verso) verificou não terem sido contratadas operações de crédito, inclusive aquelas por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2016.

2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Cordeiro foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 913-verso, conforme a seguir:

Descrição	2015				2016					
	1º sem.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	54,25%	54,69%	29.185.215,50	54,26%	27.678.159,60	50,66%	-	-	25.024.859,70	43,02%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16, e processos TCE-RJ n.ºs 807.463-4/16, 200.164-5/17 e 203.301-6/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Nota: não foi possível efetuar o preenchimento dos dados do 2º quadrimestre/16, tendo em vista que o Relatório de Gestão Fiscal correspondente (Processo TCE-RJ nº 200.164-5/17) não foi analisado, pelo fato de não ter sido encaminhada a publicação do período.

Conforme se verifica, o Poder Executivo respeitou o limite estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da LRF, (54%) da Receita Corrente Líquida, nos três quadrimestres do exercício de 2016.

2.3 - Gastos com Educação

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

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Inicialmente, o corpo instrutivo discorreu sobre as despesas passíveis de serem consideradas como pertinentes ao conceito manutenção e desenvolvimento de ensino, inserto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei Federal nº 9.394/96).

Prosseguindo, a instrução teceu considerações sobre proposta para alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cujos principais trechos apresento a seguir (fls.916-verso):

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

No entanto, esta Corte de Contas vem realizando a análise do cumprimento do limite mínimo para gastos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino -

MDE, considerando na base de cálculo o total das despesas empenhadas no exercício, custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos, acrescidas do valor referente à contribuição para a formação do FUNDEB.

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

(...)

Registre-se, ainda, que a metodologia de cálculo para apuração do limite mínimo constitucional de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, estabelecida pela Lei Complementar Federal n° 141/12, utiliza as despesas liquidadas e as despesas não liquidadas até o limite da disponibilidade de caixa relativas a impostos e transferências de impostos.

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

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

Neste sentido, será sugerido ao final desta instrução que o Plenário desta Corte promova Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada a partir da Prestação de Contas de Governo Municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente a efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Em seu exame da matéria, o Órgão Ministerial discordou do prazo sugerido pelo corpo instrutivo (a partir da prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020) para a verificação, por

parte do Tribunal, da adoção, pelos jurisdicionados, da nova metodologia para a apuração de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino (excerto de fls.969/970):

(...)

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

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

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

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

Para cumprir esta obrigação, os jurisdicionados utilizam o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas.

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

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

disponibilizadas pelos municípios e inseridas no SIOPE, cuja metodologia foi estabelecida pelas portarias da Secretaria do Tesouro Nacional.

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

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

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

Feitas essas considerações, constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2016 (fl.921-verso):

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)	3.850.509,11
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	81.624,61
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)	0,00
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		3.932.133,72

(J) Valor repassado ao FUNDEB	6.570.460,43
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)	10.502.594,15
(L) Dedução do SIGFIS/BO	75.872,07
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores	0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)	10.426.722,08
(O) Receita resultante de impostos	38.570.584,10
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)	27,03%

Fonte: Quadro C.1 às fls. 437, demonstrativos contábeis às fls. 440/450, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98, cancelamento de restos a pagar, fls. 453, e planilha SIGFIS de fls. 847/855.

Nota: Na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item '4.2 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96' deste capítulo.

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

Outrossim, observa-se que o município também **não cumpriu** o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 287 da Lei Orgânica Municipal, conforme a seguir demonstrado pela instrução à fl.922:

Descrição	Valor – R\$
(A) Receita Arrecadada (1)	56.467.782,79
(B) Despesa Realizada (função 12) - fls. 81	12.510.237,12
Percentual Aplicado (B/A)	22,15%

Fonte : Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98 e Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 78/84.

Nota (1): Receita arrecadada (R\$58.627.692,45) deduzida da receita intraorçamentária (R\$2.159.909,66).

Esse fato será objeto de **impropriedade e determinação** em meu voto.

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

a) observa-se que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS diverge do valor registrado contabilmente na função 12 – educação, **(Impropriedade e Determinação n.º 15):**

Descrição	Valor –R\$
SIGFIS	12.645.178,76
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	12.610.178,76
Diferença	35.000,00

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 78/84 e planilha SIGFIS de fls. 847/855.

b) na análise da adequação das despesas com educação aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, foram identificados gastos que não pertencem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00 **(Impropriedade e Determinação n.º 16):**

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
04/01/2016	57	Ref a despesa com contribuição patronal, realizadas na FOPAG de dezembro/15, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	15.894,18
04/01/2016	39	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	10.226,26
04/01/2016	40	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	17.640,61
04/01/2016	42	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	16.936,84
04/01/2016	49	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Previdenciário).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	15.174,18
SUBTOTAL - FUNDEB						75.872,07
04/01/2016	59	Ref a despesa com contribuição patronal, realizadas na FOPAG de dezembro/15, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	FUNDEB	11.818,88
04/01/2016	41	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	FUNDEB	12.250,69
SUBTOTAL – Recursos Próprios						24.069,57
TOTAL						99.941,64

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 847/855.

c) as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas na prestação de contas em estudo (R\$ 38.570.584,10) não se coadunam com as receitas

consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (R\$ 38.267.127,40), evidenciando uma diferença de R\$ 303.456,70 **(Impropriedade e Determinação n.º 17)**;

d) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários” (próprios). No entanto, a contabilidade municipal deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “ordinários”(próprios) pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Esse fato motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 19**, consignadas pela instrução;

d) o Município de Cordeiro não atingiu as metas previstas para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, nas etapas referentes à 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano:

RESULTADOS DO IDEB - 2015							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
5,4	5,5	98,00%	39ª	4,8	5,0	96,00%	16ª

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

Em face desse resultado, a instrução sugeriu uma **recomendação** ao município, para que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, de modo que sejam alcançadas as metas do IDEB.

2.3.2 - FUNDEB

A Emenda Constitucional n° 53, de 20 de dezembro de 2006, entre outras medidas, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, como fonte adicional de financiamento da educação básica.

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

As determinações plenárias para devolução de recursos para a conta do FUNDEB foram objeto de verificação à fl. 793, assim:

Verifica-se na prestação de contas de governo do exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16, que não houve determinação para devolução de recursos ao FUNDEB.

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

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

A aferição desse preceito consta da fl. 925/925-verso, assim:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 818.544-3/16) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2015 um *superavit* financeiro de R\$61.981,80.

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

Conforme relação dos decretos de abertura de créditos adicionais, anexada às fls. 695, e documento de fls. 774, o valor de R\$61.981,80 foi utilizado no exercício de 2016, por meio de abertura de crédito adicional através do decreto n.º 32/16, cumprindo o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, sendo que não foi possível verificar se a abertura do referido crédito ocorreu dentro do 1º trimestre do exercício de 2016, tendo em vista que não foi encaminhada a publicação do decreto em apreço.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 20**

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

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do FUNDEB	6.748.838,49
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	6.570.460,43
Diferença (ganho de recursos)	178.378,06

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98.

d) Aplicação dos recursos do Fundo de 2016

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	6.748.838,49
Aplicação financeira	23.474,09
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	6.772.312,58

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98.

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita. O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 925-verso):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB				
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$	
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			6.748.838,49	
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			23.474,09	
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)			6.772.312,58	
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		6.988.118,50		
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		61.981,80		
(F) Despesas não consideradas		153.824,12		
i. Exercício anterior	0,00			
ii. Desvio de finalidade	0,00			
iii. Outras despesas	153.824,12			
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		0,00		
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00		
(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F - G - H)				6.772.312,58
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)				100,00%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98, Quadro C.1 às fls. 437, demonstrativo às fls. 443, cancelamento de RP, fls. 793, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16 e planilha SIGFIS de fls. 847/855.

Nota (item F.i - Exercício Anterior): foram identificadas despesas no montante de R\$24.069,57, que não pertencem ao exercício de 2016, conforme evidenciado no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS e tratado no item 4.2 do Capítulo VI deste relatório, contudo não foram excluídas do cálculo das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB, uma vez que o município apresentou superávit financeiro do FUNDEB, no exercício anterior, em montante superior, o qual já foi excluído.

Nota (item F.iii - Outras despesas): referem-se a despesas empenhadas acima do valor total das receitas do FUNDEB e custeadas com recursos de outras fontes.

Concluindo, foi atendido o preceito do parágrafo 2º do artigo 21 da Lei Federal nº 11.494/2007, relativamente à aplicação mínima de 95% dos recursos do FUNDEB recebidos em 2015.

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

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

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	6.772.312,58
(B) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	6.772.312,58
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	6.748.838,49
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	23.474,09
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)	6.772.312,58
(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	100,00%

Fonte: Quadro D.1, fls. 451, demonstrativo contábil de fls. 452 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98

Nota (linha A): do valor total empenhado (R\$6.988.118,50) não foram consideradas as despesas empenhadas no montante de R\$215.805,92, acima do valor das receitas do FUNDEB (R\$6.772.312,58), as quais foram custeadas com recursos de outras fontes.

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

d.3) Movimentação financeira

A movimentação dos recursos do fundo em 2016 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.96):

FUNDEB		
Movimentação financeira		Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015)	154.228,45
Entradas		
II	Recursos recebidos do FUNDEB	6.748.838,49
III	Receitas de aplicações financeiras	23.474,09
IV	Créditos referentes a consignações	0,00
V	Outros créditos	68.365,23

VI	Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)	6.994.906,26
Saídas		
VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do FUNDEB	6.948.459,75
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do FUNDEB	0,00
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB	0,00
X	Outros débitos	0,00
XI	Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)	6.948.459,75
XII	Saldo financeiro apurado (VI-XI)	46.446,51
XIII	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	144.816,53
XIV	Diferença apurada (XII-XIII)	-98.370,02

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16, Quadro C.3, fls. 439, Quadro D.3, fls. 773, demonstrativos contábeis, às fls. 443, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98, conciliações bancárias às fls. 458.

Nota 1 (linha V): foi feito um ajuste em relação ao valor de "outros créditos" (R\$68.365,23), uma vez que o montante de R\$6.749,18 registrado no Quadro D.3, às fls. 773, refere-se aos recursos do exercício de 2015, transferido para a conta do FUNDEB no dia 30/11/2015, conforme análise efetuada nas contas de governo daquele município (Processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16), em virtude de determinação plenária contida na prestação de contas de governo municipal de 2013, no Processo TCE-RJ n.º 212.802-9/14, não cumprida no exercício de 2014. Outrossim, o valor de R\$68.365,23 foi transferido para a conta do FUNDEB no dia 25/11/2016, conforme cópia dos extratos às fls. 489/490, em atenção à pauta especial ocorrida em detrimento de diferença apurada nos recursos do FUNDEB nas contas de governo de 2015 (Processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16).

Nota 2 (item VII): em que pese o município ter informado no Quadro D.3 às fls. 773 como despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do FUNDEB o montante de R\$5.440.246,71, não foi encaminhada documentação suporte que o ateste. Desta forma, foi considerado neste item o montante de R\$6.948.459,75, o que representa o pagamento dos empenhos do FUNDEB incluindo eventuais consignações e retenções, conforme Quadro C.3 às fls. 439 e demonstrativos contábeis às fls. 443.

Nota 3 (linha IX): apesar de constar no Quadro D.3 o valor de R\$1.347.596,50 referente a consignações pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB, o mesmo foi desconsiderado, uma vez que trata de consignações do exercício de 2016, conforme documento anexados às fls. 775/791, estando o referido valor contido no montante das despesas orçamentária pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB (R\$6.948.459,75), já que representa a totalidade dos recursos pagos com FUNDEB de 2016.

Conforme assinalado no quadro anterior, há uma diferença entre o saldo financeiro apurado e o contabilizado, na ordem de R\$98.370,02, apontando para um saldo contábil superior ao apurado.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 21**.

e) Resultado financeiro para 2017

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fls. 927, que reproduzo, juntamente com os comentários da instrução:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2017	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro do FUNDEB no exercício de 2015	61.981,80
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2016	6.748.838,49
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2016	23.474,09
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2016 (1)	68.365,23
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016	0,00

(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016	0,00
= Total de recursos financeiros em 2016	6.902.659,61
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2016	6.988.118,50
= Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2016	-85.458,89

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98, Quadro C.1, fls. 437, Quadro D.3, fls. 773, demonstrativos contábeis, fls. 443 e cancelamentos de passivos – fls. 453.

Nota (1): o valor de R\$68.365,23 refere-se a transferência de recurso para a conta do FUNDEB no dia 25/11/2016, conforme cópia dos extratos às fls. 489/490, em atenção à pauta especial devido diferença apurada nos recursos do FUNDEB nas contas de governo de 2015 (Processo TCE-RJ n.º 818.544-3/16).

O *deficit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior – R\$85.458,89 não está em consonância com o *superavit* financeiro registrado pelo município no balancete – R\$49.864,46 (fls. 455), o que indica o pagamento de despesas com recursos próprios ou existência de consignações que não foram registradas no Balancete.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 22**

Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, em desacordo com o previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

Conforme informação prestada pelo atual Prefeito Municipal de Cordeiro às fls. 652v, em resposta ao Ofício regularizador n.º 83/2017, de 05/07/2017, nos autos do Documento TCE-RJ n.º 017.852-9/17, anexados na presente prestação de contas, o mesmo não localizou o parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB.

Desta forma, entende-se que tal fato não poderá ser imputado ao responsável pelas Contas de Governo do município de Cordeiro, relativa ao exercício de 2016, uma vez que a responsabilidade pelo encaminhamento do referido parecer é do atual chefe do Poder Executivo.

Oportunamente, observa-se que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fls. 858/859).

2.4 - Gastos com Saúde

A Lei Complementar n.º141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu ainda quais as despesas são consideradas para tais fins.

A base de cálculo das receitas, para fins de aferição dos gastos mínimos com saúde, foi assim aferida (fl.929-verso):

Receitas para apuração da aplicação em ASPS (Impostos e transferência de impostos)	Receita arrecadada R\$
(A) Receitas de impostos e transferências	38.570.584,10
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	954.986,94
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A - B - C)	37.615.597,16

Fonte: quadro das receitas resultantes de impostos e transferências legais – item 4.4.1. da base de cálculo da receita; documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro de 2016, fls. 868/869.

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

O quadro a seguir demonstra o total de gastos com saúde no município em 2016, destacando aqueles custeados com os recursos previstos na Lei Complementar n° 141/12, para fins de aferição do cumprimento ou não dos gastos mínimos determinados nessa mesma norma (fl.930-verso):

Descrição	Valor - R\$			
Despesas gerais com saúde	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(A) Despesas correntes	15.170.395,10	15.170.395,10	16.268.681,86	555.169,27
Pessoal e Encargos Sociais	7.171.724,20	7.171.724,20	6.825.838,93	477.040,00
Juros e Encargos da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras Despesas Correntes	7.998.670,90	7.998.670,90	9.442.842,93	78.129,27
(B) Despesas de capital	470.137,10	470.137,10	18.547,48	0,00
Investimentos	470.137,10	470.137,10	18.547,48	0,00
Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	0,00	0,00	0,00	0,00
(C) Total (A+B)	15.640.532,20	15.640.532,20	16.287.229,34	555.169,27
(D) Total das despesas com saúde			16.842.398,61	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	5.024.667,90	5.024.667,90	5.038.254,59	145.229,28
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	5.024.667,90	5.024.667,90	4.832.566,19	145.229,28
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Recursos	0,00	0,00	205.688,40	0,00
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	0,00	346.292,17	0,00
(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	NA	NA	409.939,99
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	5.024.667,90	5.024.667,90	5.384.546,76	555.169,27
(L) Total das despesas com saúde não computadas			5.939.716,03	
(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)	10.615.864,30	10.615.864,30	10.902.682,58	0,00
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite			10.902.682,58	

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64- fls. 78/84, Quadro E.1 – fls. 499, Quadro E.2 - fls. 508, Quadro E.3 (balancete) – fls. 532 e 796, demonstrativos contábeis – fls. 500/507, 509/515, , previsão inicial e atualizada: base de dados do SIGFIS 6º bimestre de 2016, fls. 870, cancelamento de RP, fls. 547/555, Relação de Restos a Pagar, fls. 527/531, conciliações e extratos bancários, fls. 797/812 e consignações, fls. 813.

Nota 1: Na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item '5.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12' deste capítulo.

Nota 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2016, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$ 456.641,30 (fls. 547/555) 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 município inscreveu o montante de R\$409.939,99 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 532 e 796. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Ainda com relação à aferição destes gastos, o corpo instrutivo assinalou mais quatro impropriedades relativas às receitas e às despesas que compõem números da saúde:

a) observa-se que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS diverge do valor registrado contabilmente na função 10 - Saúde, **(Impropriedade e Determinação n.º 23).**

Descrição	Valor –R\$
SIGFIS	16.865.025,41
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	16.842.398,61
Diferença	22.626,80

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 78/84 e planilha SIGFIS de fls. 860/867.

b) foram identificadas despesas no montante de R\$ 346.292,17 que não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, em razão de não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00 **(Impropriedade e Determinação n.º 24).**

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
04/01/2016	48	Ref. a contratação de firma especializada p/ prestação de serviços de medicina laboratorial (ano de 2015).	Laboratório Cordeirense de Análises Clínicas Ltda	301	Ordinários (Próprios)	43.834,77
04/01/2016	35	Ref. contratação de empresa especializada na tabela CBHPM/AMB, nos procedimentos gerais, código 1.01.01.01-2, cirúrgicos e invasivos do sistema urinário, genital e reprodutor do sexo masculino, do SUS (ref. 2015).	SEMEP – Serviços Médicos Pádua Ltda.	301	Ordinários (Próprios)	19.984,58
15/01/2016	79	Ref. a FOPAG de 12/2015 e encargos do HAC, conforme solicitação.	Hospital Antonio Castro	301	Ordinários (Próprios)	227.644,82
29/01/2016	134	Ref. a Fopag de décimo terceiro salário do HAC de 2015, 1ª e 2ª parcelas.	Hospital Antonio Castro	301	Ordinários (Próprios)	54.828,00
TOTAL						346.292,17

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 860/867.

c) o município não encaminhou documento contábil referente aos restos a pagar processados e não processados de exercícios anteriores, relativos aos recursos de impostos e transferências de impostos, de forma a dar suporte aos registros dessas obrigações constantes do balancete do Fundo Municipal de Saúde do exercício de 2016 (**Impropriedade e Determinação n.º 25**);

d) o município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte “ordinários” (próprios). No entanto, entende-se que o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “ordinários” (próprios) pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. O fato foi considerado junto à **Impropriedade e Determinação n.º 19**.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2016 com as receitas definidas na Lei Complementar n.º 141/12, tem-se (fl. 932):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	38.570.584,10
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	954.986,94
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	37.615.597,16
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	10.902.682,58
(F) Restos a pagar não processados , relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	10.902.682,58
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	28,98%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98, Quadro E.1 – fls. 499, Quadro E.2 – fls. 508, Quadro E.3 (balancete) de fls. 532 e 796, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro – fls. 868/869 e cancelamento de RP – fls. 547/555.

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

O Ministério Público de Contas, às fls.973/976, trouxe sua manifestação acerca do cálculo do percentual das receitas aplicadas em gastos com saúde, especificamente aos restos a pagar processados e não processados, da qual extraio a seguinte passagem:

Lei Complementar n.º 141/12, em seu artigo 24, estabeleceu, para cálculo dos recursos mínimos a que se refere aquela Lei Complementar,

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

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

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

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

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2016, com as assinaturas do Prefeito Municipal e dos responsáveis pelo Controle Interno do Município, fl. 532, constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

Ativo Financeiro	Passivo Financeiro
Disponibilidades R\$57.693,09	DDO/Consignações - R\$110.607,81
	RP Processados 2016 - R\$2.663,55
	RP Processados Anos Anteriores - R\$6.017,88
	RP Não Processados 2016 - R\$409.939,99
	RP Não Processados Anos Anteriores - R\$38.515,84

Com base nesta tabela, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde no valor de R\$57.693,09 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar do exercício de 2016, haja vista haver o comprometimento desta disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DDO/Consignações e restos a pagar de anos anteriores.

O Corpo Técnico informa em nota de rodapé, a fl. 930-v, que “o município inscreveu o montante de R\$409.939,99 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 532 e 796. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.”

No entendimento esposado por este *Parquet* de Contas, a norma do artigo 24 da LC 141/12 determina que, para que sejam considerados os restos a pagar no cálculo do limite constitucional, somente deverá ser computado o montante que tenha lastro financeiro na disponibilidade registrada no Fundo Municipal de Saúde ao término do exercício.

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

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	38.570.584,10
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	954.986,94
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	37.615.597,16
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos*	10.902.682,58
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	2.663,55
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)	10.900.019,03
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	28,97%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

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

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

Observa o Ministério Público Especial que o atual Chefe do Poder Executivo deverá ser alertado quanto à obrigatoriedade da consolidação no Fundo Municipal de Saúde das disponibilidades de caixas provenientes das receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ASPS, em cumprimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12, fato que será motivo de Comunicação no Parecer Ministerial.

Com efeito, em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, vou me alinhar com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte quando do exame das contas de governo do chefe do Poder Executivo do Município de Itaboraí, Processo TCE-RJ nº 206.010-0/17, relatado em sessão de 07/11/17, visto que a decisão do Tribunal acompanhou a sugestão do corpo instrutivo, no que diz respeito a computar restos a pagar processados mesmo sem disponibilidade de caixa. Conforme entendimento apresentado naquela sessão, os restos a pagar processados são contemplados nos cálculos, independentemente da existência de lastro financeiro, prestigiando os gastos que já concorreram para o aperfeiçoamento das ações e serviços públicos de saúde realizadas no próprio exercício.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima

anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).

Destacou a instrução (fls.932-verso) quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde:

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal prevê em seu artigo 261 que o Município deverá gastar 13% da receita orçamentária municipal com saúde, **tendo cumprido** o percentual previsto, conforme quadro a seguir:

Descrição	Valor - R\$
A - Receita Arrecadada (1)	56.467.782,79
B - Despesa Realizada (função 10)	16.842.398,61
Percentual Aplicado (B/A)	29,83%

Fonte :Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98 e Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 78/84.

Nota (1): Receita arrecadada (R\$58.627.692,45) deduzida da receita intraorçamentária (R\$2.159.909,66).

Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$16.842.398,61, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS (fls. 78/84 e 313/314), uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

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

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

O Conselho Municipal de Saúde, através das atas acostadas às fls. 540/546 e 814/815, opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

Entretanto, as audiências ocorreram nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2016 e fevereiro e março de 2017, contrariando a legislação vigente que determina a realização dessa reunião nos meses de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 26**.

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

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

O Município de Cordeiro possuía, em 2015⁹, 21.063 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso I do artigo 29-A da CRFB. Este limitou os repasses em referência a 7% (sete por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	1.057.517,20
1112.04.00 - IRRF	969.106,23
1112.08.00 - ITBI	266.286,52
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	1.955.418,62
1120.00.00 - TAXAS	0,00
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	410.567,09
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc) (1)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	0,00
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	0,00
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	553.132,16
SUBTOTAL (A)	5.212.027,82
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	12.450.235,56
1721.01.05 - ITR	4.532,14
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	62.044,68
1722.01.01 - ICMS	17.994.238,82
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	1.438.702,73
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	403.134,09
1722.01.13 - CIDE	18.671,49
SUBTOTAL (B)	32.371.559,51
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	37.583.587,33
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	7,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	2.630.851,11
(G) GASTOS COM INATIVOS (fls. 284/287)	0,00

⁹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2016 - Anexo IX da Decisão Normativa nº 148/2015 do Tribunal de Contas da União.

(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2016 (F + G) 2.630.851,11

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 – fls. 824/836 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 284/287.

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

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)
2.630.851,11	2.630.848,60

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara– fls. 298.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

O valor do orçamento final da Câmara correspondeu a R\$ 2.630.853,61. (Balanço Orçamentário da Câmara - fl. 295/296). Este é superior ao limite máximo das despesas do Legislativo, estabelecido pela Constituição Federal. Dessa forma, tendo em vista que a LOA não atende aos mandamentos constitucionais, o valor definido na CRFB deve prevalecer (inciso III do §2º do artigo 29-A).

Verifica-se que o montante efetivamente repassado foi inferior ao valor fixado pela CRFB, assim:

Limite de repasse permitido – art. 29-A	Repasse recebido	Repasse recebido abaixo do limite
2.630.851,11	2.630.848,60	2,51

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara – fls. 298.

Outrossim, constata-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo, de R\$ 2.610.333,75, foi inferior ao repasse recebido, conforme se pode observar às fls. 293/294 (Anexo 11 da Câmara), evidenciando que os recursos transferidos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.

2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties

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

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

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

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

RECEITAS DE ROYALTIES			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			4.889.083,75
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		0,00	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		4.889.083,75	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	4.776.268,20		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	112.815,5		
II – Transferência do Estado			620.501,96
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			5.509.585,71
V – Aplicações financeiras			7.895,23
VI – Total das receitas (IV + V)			5.517.480,94

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 85/98 e Portal Transparência Brasil.

Ainda com relação às receitas em questão, destacou o corpo instrutivo (fl.939-verso):

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98 e na declaração de fls. 571, não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

Observa-se que no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 o município contabilizou o valor de R\$4.776.268,20 como sendo receita proveniente de Participação Especial e o montante de R\$112.815,55 como Royalties pela Produção (até 5% da produção). Contudo em consulta ao site Transparência Brasil, fls. 877, constatou-se que os valores referem-se, respectivamente, às receitas de Royalties pela Produção (até 5% da produção) e do Fundo Especial do Petróleo, indicando assim que o município apropriou indevidamente nos códigos de receita os valores referentes à arrecadação dos recursos de royalties.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 29**

(...)

É sabido que o petróleo é um recurso natural não renovável, portanto, as receitas auferidas em face do recebimento dos *royalties* decorrentes da exploração desse produto tendem, ao longo do tempo, a se esgotar.

Dessa forma, espera-se que a aplicação dos recursos dos royalties esteja direcionada a atividades que possibilitem a implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento sustentável sem prejuízo, contudo, ao meio ambiente.

(...)

Nesse sentido, considera-se relevante efetuar recomendação ao final deste relatório para que o município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como, busque alternativas para atrair novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.940):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		5.473.367,73
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	5.473.367,73	
II - Despesas de capital		14.910,20
Investimentos	14.910,20	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		5.488.277,93

Fonte: Quadro F.1 às fls. 817 e demonstrativo contábil, fls. 818/819.

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município de Cordeiro não aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetuadas pela Lei Federal n.º 7.990/89, alterada pelas Leis Federal n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.941-verso):

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
56.467.782,79	5.517.480,94	50.950.301,85	9,77%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 85/98.

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

3 - GESTÃO FISCAL

3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 907:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	R\$
			Atendido OU Não atendido
Receitas	59.204.000,00	59.907.733,00	
Despesas	59.204.000,00	56.907.251,70	
Resultado primário	-880.194,03	883.519,40	Atendido
Resultado nominal	-941.681,28	564.840,10	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-11.492.488,09	470.210,50	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 594 e 676, processo TCE-RJ n.º 203.300-2/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 203.301-6/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

Constam ainda, à fl.907, os seguintes apontamentos relativamente às metas fiscais do município:

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

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

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, cujas atas encontram-se acostadas às fls. 22/23 e 725/726.

3.2 - Despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato

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

Art. 21. (...)

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

Analisando a documentação apresentada nos autos, o corpo instrutivo destacou (fl.915-verso):

Em resposta ao Ofício Regularizador n° 83/17, de 05/07/2017, às fls. 650v, o Prefeito Municipal esclareceu que estava encaminhando declaração informando que não houve lei ou decreto que provocassem aumento de despesas com pessoal. Entretanto, compulsando os autos do documento TCE-RJ n° 017.852-9/17 (fls. 649/841), foi verificado o não envio da referida declaração.

Outrossim, será considerado no presente item a informação do prefeito municipal quanto a não realização de despesas aumentando os gastos com pessoal.

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

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

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

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

- a) o município encaminhou intempestivamente as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato;
- b) quanto aos restos a pagar de empenhos emitidos após 01/05/16, o corpo instrutivo apontou que (fl.936):

Foram apresentados os restos a pagar de empenhos efetuados a partir de 01/05/2016, informados pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal. Em análise a esta tabela foi verificado o preenchimento dos campos, conforme destacado na mesma.

Foi apresentado, na planilha: “Restos a Pagar de Empenhos Emitidos após 01/05/2016” (gravada na mídia digital - CD, fls. 875), o valor total inscrito em RP Processado de **R\$ 1.102.456,80**, em RP não Processado foram inscritos **R\$ 694.316,19**, não sendo, entretanto, nenhum montante, devido a tipicidade das despesas, considerado no cômputo do “total das obrigações contraídas” na avaliação final do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- c) com relação às despesas realizadas não inscritas em restos a pagar, o corpo instrutivo identificou que houve registros de despesas realizadas, empenhadas ou não, que deixaram de ser inscritas em restos a pagar, conforme demonstrado:

O relatório apresentado pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal registra as despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar no montante total de R\$ 8.829.974,73, conforme planilhas “Despesas Consideradas - art. 42” e “Despesas Não Consideradas - art. 42” (gravado na mídia digital - CD - fls. 875).

A não contabilização das despesas fere os princípios contábeis vigentes, a determinação da Lei Complementar Federal n.º 101/00, em seu artigo 50, inciso II, bem como os artigos 58 e seguintes da Lei Federal nº 4.320/64. Cumpre informar que tal fato encontra-se analisado no tópico Resultado do Superavit/Deficit Financeiro.

- d) as disponibilidades financeiras do município foram apresentadas pela instrução no quadro apresentado a seguir, onde a diferença entre os valores apresentados no SIGFIS e os contidos nas demonstrações contábeis (R\$ 4.409.615,15) foi objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 27** :

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	3.254.245,52
(B) Regime Próprio de Previdência	421.003,51
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	1.860.508,63
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	972.733,38
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 875)	5.382.348,53
(G) Diferença (E-F)	-4.409.615,15

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 120/122, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 299/301, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 376/378, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 845/846 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 874.

- e) de modo semelhante, no quadro seguinte, são apresentados os encargos e despesas compromissadas a pagar em 31/12/16, destacando-se a diferença de R\$ 514.227,58 entre os registros contábeis e os do SIGFIS, fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 28**:

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	3.260.524,89
(B) Regime Próprio de Previdência	943.362,32
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	6.162,00
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	0,00
(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)	2.311.000,57
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 875)	1.796.772,99
(H) Diferença (F-G)	514.227,58

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 120/122, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 299/301, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 376/378, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 845/7846, e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 874.

Nota 1: o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se ao montante de R\$3.134.361,99, registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 120/122) do Balanço Patrimonial Consolidado, acrescido o montante referente a cancelamentos de restos a pagar processados registrados no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado acostado às fls. 116 (R\$126.162,90). Cumpre registrar que não foi considerado o valor de R\$8.829.974,73, referente a despesas não consideradas, conforme planilhas "Despesas Consideradas - art. 42" e "Despesas Não Consideradas - art. 42" (gravado na mídia digital - CD - fls. /75), para não gerar duplicidade, uma vez que o mesmo fara parte da composição do Total das Obrigações de Despesas Contraídas, na análise a seguir.

Por fim, a verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da LRF se apresentou conforme os quadros apresentados a seguir:

f) Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016 (A)	g) Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016 (B)	h) Disponibilidade de Caixa 31/12/2016 C = (A-B)
972.733,38	2.311.000,57	-1.338.267,19
Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF E = (C-D)
-1.338.267,19	8.829.974,73	-10.168.241,92

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados – Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 874.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		8.829.974,73	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 875)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	0,00		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	0,00		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	8.829.974,73		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

Após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a Irregularidade n° 4, o corpo instrutivo, assim, se manifestou (fl.1.122):

Razões de Defesa: o defendente é taxativo em afirmar que não houve *deficit* no exercício de 2016, conforme defesa apresentada na irregularidade n° 3, e sim superavit no valor de R\$266.271,40, considerando as informações constantes nos balanços apresentados, acrescentando, ainda, que as informações apresentadas no SIGFIS estão totalmente equivocadas, revestindo a sua afirmação na fidelidade dos dados.

Análise: tendo em vista os fatos apontados e devidamente justificados na irregularidade n° 3, o município apresentou, no final do exercício de 2016, um *deficit* financeiro na ordem de R\$10.168.241,92 e não um resultado superavitário de R\$266.271,40, conforme alegado pelo defendente.

Sendo assim, a irregularidade em tela será **mantida** na conclusão da presente instrução processual.

No que diz respeito a essa questão, o Ministério Público Especial corrobora o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas, registrando, no entanto, a necessidade de se adotar o mesmo procedimento quando da apuração do resultado financeiro no sentido de não se acolher as razões de defesa do jurisdicionado, permanecendo os valores levados a análise na instrução anterior. Sendo assim, permanece a insuficiência de caixa na ordem de R\$ 10.168.241,92.

Desse modo, posiciono-me em consonância com o parecer do corpo instrutivo e do Órgão Ministerial, mantendo a irregularidade.

Ressalte-se que o descumprimento do artigo 42 da LRF poderá caracterizar crime contra as finanças públicas, tipificado no artigo 369-C do Código Penal (Decreto-Lei n.º 2.848/1940), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal nº 10.028/2000. Dessa forma, será sugerido, ao final deste relatório, expedição de ofício ao Ministério Público Estadual para adoção das medidas que entender cabíveis.

4 - RESUMO

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

- 1) a abertura de créditos adicionais ultrapassou em R\$15.121,09 o limite estabelecido na Lei Autorizativa nº 2048/16, bem como em R\$518.938,62 o limite estabelecido na Lei Autorizativa nº 2075/16, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) o município realizou despesas no total de R\$8.829.974,73, conforme assinalado em planilha “Despesas consideradas (art. 42)”, extraídas do SIGFIS, gravadas em mídia digital (CD) às fls. 875, sendo que a totalidade foi empenhada e posteriormente anulada, contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 c/c o artigo 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal nº 4.320/64;
- 3) déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminaram com o montante de R\$10.168.241,92, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- 4) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de

obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$10.168.241,92;

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

Destaque-se que, apesar de estar de acordo com a irregularidade de n° 2 do corpo instrutivo consignada à fl.943-verso, o Ministério Público **acrescentou como motivação a mencionada irregularidade, o cancelamento sem justificativa de “restos a pagar de despesas liquidadas” no valor de R\$ 126.162,90** a qual já fora objeto em seu parecer preambular de fl.996.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manteve sua posição no sentido da emissão de parecer prévio contrário, sendo acompanhado pelo Ministério Público junto a esta Corte.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	A abertura de créditos adicionais não atendeu ao disposto no inciso V da Constituição Federal.
Resultado Orçamentário	Consolidado: superavitário em R\$ 1,8 milhão Sem o RPPS: superavitário em R\$ 4,1 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: deficitário em R\$ 8,8 milhões Sem RPPS, Câmara e convênios: deficitário em R\$ 10,2 milhões

Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	0,81%
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	43,02%
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	27,03%
Pagamento de Profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	100,00%
Aplicação dos Recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	100,00%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	28,98%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou a legislação de regência.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência.
Artigo 42 da LRF	Insuficiência de caixa de R\$ 10,2 milhões

5 - CONCLUSÃO

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

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, já com as alterações dadas pela Emenda Constitucional n° 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

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

CONSIDERANDO que o Supremo Tribunal Federal, em 09.08.2007, ao apreciar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n° 2238, por unanimidade, deferiu a medida cautelar requerida na ação, suspendendo a eficácia do artigo 56 da Lei Complementar n° 101/2000;

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

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

CONSIDERANDO que a abertura de créditos adicionais **ultrapassou** o limite estabelecido nas Leis Autorizativas n°s 2.048/16 e 2.075/16, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988, conforme as considerações contidas no item 1.1.1 deste voto;

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

CONSIDERANDO que município realizou despesas, sem a devida cobertura orçamentária, pois seus empenhos foram **indevidamente anulados** e não foram também contabilizadas, bem como **cancelou**, sem justificativa apresentada neste processo, restos a pagar processados após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos n°s 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64), procedimento que atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

CONSIDERANDO a ocorrência de **déficit financeiro** em 2016, em término de mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1° do artigo 1° da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

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

CONSIDERANDO o extenso **rol de irregularidades** contido no “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários”, referente ao município;

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

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

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

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

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

CONSIDERANDO a observância das disposições da Lei Federal n° 7.990/89 e posteriores alterações;

CONSIDERANDO o não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, tendo sido apurada, em 31/12/2016, **insuficiência de caixa**;

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

CONSIDERANDO que, nos termos da legislação em vigor, o parecer prévio e o subsequente julgamento da câmara dos vereadores não eximem as responsabilidades de ordenadores e ratificadores de despesa, bem como de pessoas que geriram numerários,

valores e bens municipais, os quais, estando sob jurisdição desta Corte, estão sendo e/ou serão objeto de fiscalização e julgamento por este Tribunal de Contas;

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Cordeiro, Senhor Leandro José Monteiro da Silva, referentes ao exercício de 2016, em face das seguintes **IRREGULARIDADES** e com as seguintes **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES**:

IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE N.º 1

- a abertura de créditos adicionais ultrapassou em R\$ 15.121,09 o limite estabelecido na Lei Autorizativa n° 2.048/16, bem como em R\$ 518.938,62 o limite estabelecido na Lei Autorizativa n° 2.075/16, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;

DETERMINAÇÃO N.º 1

- observar o limite de abertura de créditos adicionais estabelecido nas leis autorizativas, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;

IRREGULARIDADE N.º 2

- o município realizou despesas no total de R\$ 8.829.874,73, **sem a devida cobertura orçamentária**, pois seus empenhos foram indevidamente anulados, e também **sem o devido registro contábil**, bem como **cancelou, sem justificativa neste processo, restos a pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 126.162,90**. As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n° 101/00 c/c os artigos 35, 58, 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

DETERMINAÇÃO N° 2

- observar as normas de execução orçamentaria para as despesas públicas, proceder ao registro contábil de todas as despesas realizadas pelo município, bem como abster-se promover o cancelamento de restos a pagar processados, de acordo com a Lei Federal n° 4.320/64, a Lei Complementar Federal n° 101/00, o Manual de contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

IRREGULARIDADE N.º 3

- déficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$ 10.168.241,92, indicando a não adoção de ações planejadas com o intuito de alcançar o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

DETERMINAÇÃO N.º 3

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

IRREGULARIDADE N.º 4

- não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$10.168.241,92;

DETERMINAÇÃO N.º 4

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

IRREGULARIDADE N° 5

- não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes,

colocando em risco a sustentabilidade do regime, bem como o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00;

DETERMINAÇÃO N.º 5

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

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N.º 1

- não foi remetida a esta Corte de Contas a publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO;

DETERMINAÇÃO N.º 6

- observar o envio da publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, acompanhada de todos os elementos previstos no artigo 4º da Lei Complementar Federal nº 101/00, em atendimento ao inciso II do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96;

IMPROPRIEDADE N.º 2

- não apresentação dos anexos/quadros/demonstrativos que integram a Lei dos Orçamentos Anuais nº 2.033/2015, contrariando o disposto no artigo 2º da Lei Federal nº 4.320/64, artigo 5º da Lei Complementar Federal nº 101/00 e inciso III e artigo 3º da Deliberação TCE-RJ nº 199/96;

DETERMINAÇÃO N.º 7

- observar o envio dos anexos/quadros/demonstrativos que integram a Lei dos Orçamentos Anuais, previstos no artigo no artigo 2º da Lei Federal nº 4.320/64, bem como

no artigo 5º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, em atendimento ao inciso II e artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96;

IMPROPRIEDADE N.º 3

- não foram comprovadas as publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais n.ºs 14/16, 28/16, 32/16, 33/16, 44/16, 46/46, 45/16, 49/16, 51/16, 52/16, 53/16, 54/16, 56/16, 57/16, 72/16, 73/16, 74/16, 78/16, 79/16, 83/16, 84/16, 86/16, 88/16, 94/16, 93/16, 99/16, 102/16, 106/16, 107/16, 108/16, 111/16 e 112/16, em desacordo com inciso IV do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96;

DETERMINAÇÃO N.º 8

- observar o envio das publicações dos decretos de abertura de créditos, de acordo com inciso IV do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96;

IMPROPRIEDADE N.º 4

- o valor do orçamento final apurado (R\$ 64.183.696,58), com base nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$ 65.225.136,50) e com o registrado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (R\$ 64.858.696,58);

DETERMINAÇÃO N.º 9

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

IMPROPRIEDADE N.º 5

- a receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 58.627.692,45) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre (R\$ 59.907.733,00);

DETERMINAÇÃO N.º 10

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

IMPROPRIEDADE N.º 6

- a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 56.856.303,46) não confere com o montante consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre (R\$ 56.907.251,70);

DETERMINAÇÃO N.º 11

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

IMPROPRIEDADE N.º 7

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

DETERMINAÇÃO N.º 12

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

IMPROPRIEDADE N.º 8

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

DETERMINAÇÃO N.º 13

- observar o correto registro dos saldos do superávit/déficit financeiro apurados ao final do exercício quando da elaboração do quadro dos ativos e passivos financeiros e

permanentes e do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, conforme dispõe a Portaria STN n° 634/13 c/c a Portaria STN n° 700/14;

IMPROPRIEDADE N.º 9

- divergência entre o registro do total do Ativo (R\$ 34.034.136,05) e o total do Passivo acrescido do total do Patrimônio Líquido (R\$ 35.752.233,82) demonstrando desconformidade com o princípio fundamental da contabilidade;

DETERMINAÇÃO N.º 14

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

IMPROPRIEDADE N.º 10

- registro negativo na conta investimentos no Balanço Patrimonial Consolidado;

DETERMINAÇÃO N.º 15

- observar o correto registro das contas no Balanço Patrimonial Consolidado, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64, tendo em vista que tais saldos não comportam valores negativos;

IMPROPRIEDADE N.º 11

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

DETERMINAÇÃO N.º 16

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

IMPROPRIEDADE N.º 12

- a receita corrente líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$ 54.586.132,79) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$ 58.175.879,40);

DETERMINAÇÃO N.º 17

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

IMPROPRIEDADE N.º 13

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

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	12.645.178,76
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	12.610.178,76
Diferença	35.000,00

DETERMINAÇÃO N.º 18

- envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no SIGFIS - Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 222/02;

IMPROPRIEDADE N.º 14

- as despesas a seguir, classificadas na função 12 - Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 101/00e o artigo 21 da Lei n.º 11.494/07:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
04/01/2016	57	Ref a despesa com contribuição patronal, realizadas na FOPAG de dezembro/15,	Instituto de Pensão, Aposentadoria e	361	Ordinários (Próprios)	15.894,18

		dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC			
04/01/2016	39	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	10.226,26
04/01/2016	40	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	17.640,61
04/01/2016	42	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	16.936,84
04/01/2016	49	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Previdenciário).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	Ordinários (Próprios)	15.174,18
SUBTOTAL - FUNDEB						75.872,07
04/01/2016	59	Ref a despesa com contribuição patronal, realizadas na FOPAG de dezembro/15, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	FUNDEB	11.818,88
04/01/2016	41	Ref a despesa com contribuição patronal dezembro/2015, realizadas na FOPAG da segunda parcela do 13º salário, dos servidores desta secretaria (Plano Financeiro).	Instituto de Pensão, Aposentadoria e Benefícios do Município de Cordeiro - IPAMC	361	FUNDEB	12.250,69
SUBTOTAL – Recursos Próprios						24.069,57
TOTAL						99.941,64

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 847/855

DETERMINAÇÃO N.º 19

- observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 - Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 101/00 e o artigo 21 da Lei n.º 11.494/07;

IMPROPRIEDADE N.º 15

- divergência de R\$ 303.456,70 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 38.570.584,10) e as receitas consignadas no Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2016 (R\$ 38.267.127,40);

DETERMINAÇÃO N.º 20

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

IMPROPRIEDADE N.º 16

- o município aplicou apenas 22,15% de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino, descumprindo o limite mínimo de 27,00% estabelecido no artigo 287 da Lei Orgânica do Município – LOM;

DETERMINAÇÃO N.º 21

- observar a aplicação do limite mínimo de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme estabelece o artigo 287 da Lei Orgânica do Município – LOM;

IMPROPRIEDADE N.º 17

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

DETERMINAÇÃO N.º 22

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

IMPROPRIEDADE N.º 18

- impossibilidade de verificar se a abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do FUNDEB, foi efetuada no 1º trimestre de 2016, na forma do disposto no § 2º do artigo 21 da Lei 11.494/07, tendo em vista o não encaminhamento da publicação do referido decreto;

DETERMINAÇÃO N.º 23

- observar o encaminhamento da publicação do decreto de abertura do crédito adicional, tendo como fonte o superávit financeiro do FUNDEB, para que seja possível a verificação do período em que ocorreu, objetivando observar o cumprimento integral do disposto no § 2º do artigo 21 da Lei 11.494/07;

IMPROPRIEDADE N.º 19

- diferença de R\$ 98.370,02 entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB apurado na prestação de contas em tela e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil superior ao saldo apurado;

DETERMINAÇÃO N.º 24

- observar a correta movimentação dos recursos do FUNDEB, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07;

IMPROPRIEDADE N.º 20

- o déficit financeiro para o exercício de 2017, apurado na prestação de contas em tela (R\$ 85.458,89), não está em consonância com o superávit financeiro registrado pelo município no balancete do FUNDEB (R\$49.864,46);

DETERMINAÇÃO N.º 25

- observar a correta movimentação dos recursos do FUNDEB, com vistas ao cumprimento do artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64;

IMPROPRIEDADE N.º 21

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

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	16.865.025,41
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	16.842.398,61
Diferença	22.626,80

DETERMINAÇÃO N.º 26

- envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no SIGFIS - Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE/RJ n.º 222/02;

IMPROPRIEDADE N.º 22

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

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
04/01/2016	48	Ref. a contratação de firma especializada p/ prestação de serviços de medicina laboratorial (ano de 2015).	Laboratório Cordeirense de Análises Clínicas Ltda	301	Ordinários (Próprios)	43.834,77
04/01/2016	35	Ref. contratação de empresa especializada na tabela CBHPM/AMB, nos procedimentos gerais, código 1.01.01.01-2, cirúrgicos e invasivos do sistema urinário, genital e reprodutor do sexo masculino, do SUS (ref. 2015).	SEMEMP – Serviços Médicos Pádua Ltda.	301	Ordinários (Próprios)	19.984,58
15/01/2016	79	Ref. a FOPAG de 12/2015 e encargos do HAC, conforme solicitação.	Hospital Antonio Castro	301	Ordinários (Próprios)	227.644,82
29/01/2016	134	Ref. a Fopag de décimo terceiro salário do HAC de 2015, 1ª e 2ª parcelas.	Hospital Antonio Castro	301	Ordinários (Próprios)	54.828,00
TOTAL						346.292,17

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 860/867.

DETERMINAÇÃO N.º 27

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

IMPROPRIEDADE N.º 23

- não foi encaminhado documento contábil referente aos restos a pagar processados e não processos de exercícios anteriores, relativos aos recursos de impostos e transferências de impostos, de forma a dar suporte aos registros dessas obrigações constantes do balancete do Fundo Municipal de Saúde do exercício de 2016;

DETERMINAÇÃO N.º 28

- observar a apresentação dos balancetes do FUNDEB acompanhados da documentação comprobatória dos saldos do ativo e do passivo financeiros, em atendimento ao disposto no artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64;

IMPROPRIEDADE N.º 24

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

DETERMINAÇÃO N.º 29

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

IMPROPRIEDADE N.º 25

- divergência no valor de R\$ 4.409.615,15, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 972.733,38) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 5.382.348,53);

DETERMINAÇÃO N.º 30

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

IMPROPRIEDADE N.º 26

- divergência no valor de R\$ 514.227,58, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 2.311.000,57) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 1.796.772,99);

DETERMINAÇÃO N.º 31

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

IMPROPRIEDADE N.º 27

- inconsistência na apropriação dos recursos oriundos dos *Royalties* nos respectivos códigos de receitas previstos no Ementário da Receita anexo ao Manual de Contabilidade

Aplicado ao Setor Público - MCASP, com reflexo no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei n° 4.320/64;

DETERMINAÇÃO N.º 32

- 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 N.º 28

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

DETERMINAÇÃO N.º 33

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

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N.º 1

- 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 N.º 2

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

II - COMUNICAÇÃO, com base no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Cordeiro**, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88, no artigo 77 da Lei Federal n° 4.320/64 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise individual do cumprimento das determinações e recomendações exaradas por este tribunal nas contas de governo**, cujo relatório deverá ser apresentando nos moldes daquele elaborado pela Auditoria Geral do Estado, integrante das Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> - link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo;

III - COMUNICAÇÃO, com base no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Senhor **Luciano Ramos Pinto**, atual Prefeito Municipal de **Cordeiro**, para que seja alertado:

a) quanto ao déficit financeiro de **R\$10.168.241,92** apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

b) quanto à alteração da metodologia de aferição dos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de verificação do cumprimento ou não do limite inserto no artigo 212 da CRFB:

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

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

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

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

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

IV - EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas de governo;

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

- a) aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência social e apurar sua repercussão nas referidas contas;

- b) avalie a pertinência de realizar auditoria governamental no Município de Cordeiro com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;

- c) considere, na análise das contas de governo municipal, o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA

RF02-18