



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

**VOTO GA-3** /2017

**PROCESSO:** TCE-RJ N.º 206.741-1/17  
**ORIGEM:** PREFEITURA MUNICIPAL DE COMENDADOR LEVY  
GASPARIAN  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL

**PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. NÃO ATENDIMENTO AOS DITAMES DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. NÃO ATENDIMENTO DO INCISO III DO § 2º DO ARTIGO 29-A C/C COM ART. 168 DA CF, NO QUE TANGE AO REPASSE AO LEGISLATIVO. APURAÇÃO DO DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NO MONTANTE DE R\$9.171.176,99. DESCUMPRIMENTO DO § 1º DO ART. 1º DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00. ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO, COM INSUFICIÊNCIA DE CAIXA NO VALOR DE R\$9.171.176,99. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. DESCUMPRIMENTO DO ARTIGO 63 DA LEI FEDERAL Nº 4.320/64. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO ÀS CONTAS DO EXERCÍCIO DE 2016, SOB A RESPONSABILIDADE DO SR. CLÁUDIO MANNARINO. COMUNICAÇÃO AO ATUAL TITULAR. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. DETERMINAÇÃO À SUM.**



Trata o presente processo da **Prestação de Contas de Governo do Município de Comendador Levy Gasparian**, relativa ao **exercício de 2016**, que abrange as contas do Poder Executivo, de responsabilidade do **Sr. Cláudio Mannarino**, Prefeito do Município.

O Corpo Instrutivo, em seu exame preliminar, detectou a ausência de alguns documentos nas contas apresentadas, sendo formalizado o Processo TCE-RJ nº 207.794-5/17, referente ao Ofício Regularizador da Prestação de Contas de Governo Municipal, objetivando o seu saneamento.

No intuito de sanear as falhas apontadas pelo Corpo Instrutivo, o Plenário desta Corte, nos termos do voto por mim prolatado na sessão de 06.06.2017, decidiu pelo chamamento aos autos do Prefeito do Município de Comendador Levy Gasparian.

Em 12.07.2017, foram protocolizados nesta Corte, pelo Chefe do Poder Executivo, Sr. Bruno Alves Boaretto, os documentos e esclarecimentos objeto da Prestação de Contas de Governo Municipal, inaugurando o Documento TCE-RJ nº 16.026.5/17 (fls. 659/759).

## **MANIFESTAÇÃO DO CORPO INSTRUTIVO E DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL**

O Corpo Instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, após detalhado exame de fls. 807/863-v, sugere:

### **“IRREGULARIDADE Nº 01**

Deficits financeiros ao longo da gestão que, em 2016, término do mandato, culminou com o montante de R\$9.171.176,99, 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.

(....)

**IRREGULARIDADE Nº 02**

O repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$1.856.281,50, manteve-se abaixo do orçamento final da Câmara (R\$1.858.347,84), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

(....)

**IRREGULARIDADE Nº 03**

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

(....)”

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita – SSR, a fls. 863-v, e a Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, a fls. 864, concordam com o proposto pela CGM.

O Ministério Público Especial, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, às fls. 866/923, manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário, acrescentando:

“(....)

**IRREGULARIDADE N.º 4**

O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 572.083,37, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64). A conduta atenta contra os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88).

**DETERMINAÇÃO N.º 4**

Abster-se de promover o cancelamento de Restos a Pagar Processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

**IRREGULARIDADE Nº 5**

Não observância, na gestão do regime próprio de previdência social do município, das regras estabelecidas na Lei Federal nº 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.

(....)

**II – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de **COMENDADOR LEVY GASPARIAN**, 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 nº 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 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 ERJ, constante no endereço eletrônico: <http://www.age.fazenda.rj.gov.br> – link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo.

**III – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. Valter Luiz Lavinias Ribeiro, atual prefeito Municipal de **Comendador Levy Gasparian**, para que seja alertado:

(....)

**III.6** - 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.

(....)

**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 social e apurar sua repercussão nas referidas contas.
- b) Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Comendador Levy Gasparian 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.”

Conforme preconiza o artigo 123 do Regimento Interno desta Corte e a Deliberação TCE nº 199/96, a data de julgamento destas Contas (07.12.2017) foi publicada em Pauta Especial n.º 339/2017 no Diário Oficial do Estado, na Parte IB, em **21.11.2017**. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até **1º.12.2017**.

Dentro do prazo regimental para solicitação de vista dos autos e apresentação de respectiva defesa escrita, **registro que o responsável pelas contas quedou-se inerte**, deixando de apresentar razões de defesa quanto às irregularidades identificadas no presente processo.

**É o Relatório.**

### **PARECER DA RELATORA**

#### **1. INTRODUÇÃO**

O competente Corpo Técnico desta Corte, inicialmente, às fls. 807/808, tece considerações acerca da análise efetuada nas Contas, com vistas à adequada avaliação da situação do Município no que tange ao cumprimento das determinações constitucionais e legais, principalmente, no que se refere à responsabilidade na gestão fiscal, *in verbis*:

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

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

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

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

- **Limites Constitucionais**
  - Educação
  - Saúde
  - Repasse financeiro ao Poder Legislativo
- **Gestão Fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal)**
  - Equilíbrio financeiro
  - Limite de despesas com pessoal
  - Limite de endividamento
  - Metas anuais estabelecidas pela LDO
  - Previdência do servidor
- **Gestão Orçamentária**
  - Orçamento
  - Autorização para abertura de créditos adicionais
  - Autorização para contratação de operações de crédito
- **Gestão Patrimonial**
  - Resultado patrimonial
  - Saldo patrimonial
- **Royalties**
- **Controle Interno**

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

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

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

## 2. ASPECTOS FORMAIS, CONSOLIDAÇÃO E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A estrutura administrativa do Município de Comendador Levy Gasparian é composta dos seguintes órgãos, conforme informações consignadas a fls. 808-v:

| ADMINISTRAÇÃO DIRETA |   |
|----------------------|---|
| ✓                    | Prefeitura Municipal                        |
| ✓                    | Câmara Municipal                            |
| ✓                    | Fundo Municipal de Saúde                    |
| ✓                    | Fundo Municipal de Assistência Social       |
| ✓                    | Fundo Municipal da Criança e do Adolescente |
| ✓                    | Fundo Municipal do Meio Ambiente            |

| ADMINISTRAÇÃO INDIRETA |  |
|------------------------|--|
| ✓                      | Instituto de Previdência dos Servidores Públicos – LEVY PREV |

Na instrução de fls. 808-v, a Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios – CGM informa sobre a protocolização das contas neste Tribunal:

“Esta prestação de contas foi encaminhada em **27/04/2017**, portanto, de forma **intempestiva**, conforme prazo fixado no artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, uma vez que a lei orgânica não dispõe de forma diversa, visto que a sessão legislativa de 2017 foi inaugurada em 06/02/2017, conforme evidenciado às fls.25/31.

No entanto, entende-se que tal fato não poderá ser imputado ao responsável pelas Contas de Governo do município de Comendador Levy Gasparian, relativa ao exercício de 2016, uma vez que o mesmo, devido a alteração do chefe do Poder Executivo, não motivou a referida intempestividade.”

Em relação às Demonstrações encaminhadas de forma consolidada, bem como quanto à elaboração de acordo com as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional, a fls. 810-v, assim se manifesta a Instrução:

“Verifica-se que o município de Comendador Levy Gasparian elaborou suas demonstrações contábeis observando as novas estruturas estabelecidas pelas Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.”



A Especializada observa, ainda, que a presente prestação de contas está constituída por todas as peças orçamentárias necessárias ao exame (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), bem como os relatórios determinados na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), englobando suas respectivas publicações.

### **3. DO ORÇAMENTO E SUAS ALTERAÇÕES**

O Orçamento Anual do Município para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei dos Orçamentos Anuais n.º 896 de 13.11.2015, estimando a receita no valor de R\$ 84.769.170,00 e fixando a despesa em igual valor (fls. 55/85).

#### **3.1. DAS ALTERAÇÕES DO ORÇAMENTO**

De acordo com a citada Lei do Orçamento Anual do exercício de 2016, o Poder Executivo ficou autorizado a proceder às seguintes alterações no orçamento:

“A autorização para abertura de créditos adicionais suplementares consta do artigo 4º da LOA, o qual estabelece:

Art. 4º - Fica o Poder Executivo autorizado a abrir Créditos Adicionais Suplementares no decorrer do exercício de 2016 até o limite de 40% (quarenta por cento) do total fixado para a despesa, afim de atender as insuficiências nas dotações orçamentárias observadas as disposições constantes no Art. 43 §1º inciso I, II, III e IV da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Dessa forma, foi autorizada a abertura de créditos adicionais suplementares no valor de R\$33.907.668,00, conforme demonstrado no quadro a seguir:

| Descrição                                      | Valor - R\$          |
|--|----------------------|
| Total da despesa fixada                        | 84.769.170,00        |
| Limite para abertura de créditos suplementares | 40,00% 33.907.668,00 |

Fonte: LOA – fls. 58”



### 3.1.1. DAS AUTORIZAÇÕES DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Tendo como referência os créditos adicionais abertos, o Corpo Instrutivo elaborou tabela, a fls. 812 e verso, com as alterações orçamentárias no exercício (fls. 86/87), autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 18.068.001,88, encontra-se abaixo do limite estabelecido na LOA, de acordo, portanto, com o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme a seguir demonstrado:

|   |                          |                     | R\$                  |
|---|--------------------------|---------------------|----------------------|
| <b>SUPLEMENTAÇÕES</b>   |                          |                     |                      |
| <b>Alterações</b>   |                          | Anulação            | 18.068.001,88        |
|   | <b>Fonte de recursos</b> | Excesso - Outros    | 0,00                 |
|   |                          | <i>Superavit</i>    | 0,00                 |
|   |                          | Convênios           | 0,00                 |
|   |                          | Operação de crédito | 0,00                 |
| <b>(A) Total das alterações</b>                                       |                          |                     | <b>18.068.001,88</b> |
| (B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)             |                          |                     | 0,00                 |
| <b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>       |                          |                     | <b>18.068.001,88</b> |
| (D) Limite autorizado na LOA  |                          |                     | 33.907.668,00        |
| <b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b> |                          |                     | <b>0,00</b>          |

Fonte: LOA – fls.55/85; relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 86/87.

### 3.1.2. DAS AUTORIZAÇÕES DAS LEIS ESPECÍFICAS

Motivada pelo exame do documento constante dos autos (fl. 87), a Especializada, a fls. 812-v, assim se manifesta em relação à abertura de créditos adicionais concedida por lei específica:

“No que concerne aos créditos adicionais abertos em face de autorização em leis específicas, verifica-se a seguinte movimentação orçamentária:

| Lei n.º | Fls.    | Valor (R\$) | Decreto n.º | Fls. | Fonte de recurso |                        |        |           | Tipo de crédito (1) |                      |
|---------|---------|-------------|-------------|------|------------------|------------------------|--------|-----------|---------------------|----------------------|
|         |         |             |             |      | <i>Superavit</i> | Excesso de arrecadação |        | Anulação  |                     | Operações de crédito |
|         |         |             |             |      |                  | Convênios              | Outros |           |                     |                      |
| 929/16  | 156/157 | 53.000,00   | 1531/16     | 125  |                  |                        |        | 53.000,00 |                     | E                    |

| 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 |                  |                     |                      |
| 929/16       | 156/157 | 53.000,00        | 1531/16      | 125  |                  |                        |        | 53.000,00        | E                   |                      |
| 931/2016     | 158/159 | 40.000,00        | 1552/16      | 141  |                  |                        |        | 40.000,00        | E                   |                      |
| <b>Total</b> |         | <b>93.000,00</b> | <b>Total</b> |      |                  |                        |        | <b>93.000,00</b> |                     |                      |

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 86/159.

(1) Tipo de crédito: E – Especial

Do quadro anterior, conclui-se que a abertura de créditos adicionais **encontra-se dentro** limite estabelecido nas leis autorizativas retro relacionadas, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.”

### 3.1.3. DAS FONTES DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS

Com referência à indicação de fontes de recursos para a abertura de créditos adicionais, em sua análise de fls. 813, assim se manifestou o Corpo Técnico:

“De acordo com a relação apresentada às fls. 86/87 e as declarações de fls. 90, 175/177, os créditos adicionais abertos, no exercício em análise, utilizaram como fonte de recurso somente as anulações de dotações orçamentárias já existentes na LOA, abstendo-se de utilizar as demais fontes, previstas no artigo 43 da Lei Federal nº 4.320/64.”

### 3.1.4. DO ORÇAMENTO FINAL

Após as alterações orçamentárias mencionadas nos tópicos precedentes, chegou-se a um Orçamento Final de R\$84.769.170,00, conforme se demonstra a seguir:

| Descrição                                      | Valor (R\$)          |
|--|----------------------|
| (A) Orçamento inicial                          | 84.769.170,00        |
| (B) Alterações:                                | 18.161.001,88        |
| Créditos extraordinários                       | 0,00                 |
| Créditos suplementares                         | 18.068.001,88        |
| Créditos especiais                             | 93.000,00            |
| (C) Anulações de dotações                      | 18.161.001,88        |
| <b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b> | <b>84.769.170,00</b> |



|  |                    |
|--|--------------------|
| (E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 | 84.769.170,00      |
| <b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>  | <b>0,00</b>        |
| (G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016   | 85.052.952,20      |
| <b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>                         | <b>-283.782,20</b> |

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 669/694, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 207.956-5/17.

No cotejo entre o Orçamento final, aqui apurado, e o consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016, a fls. 813 e verso, registra a Especializada que os valores não guardam paridade.

Concordo, portanto, com o posicionamento declinado pela Especializada, fazendo constar de meu parecer a **IMPROPRIEDADE** e a **DETERMINAÇÃO** formulada.

#### **4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

##### **4.1. RECEITA**

A Receita Arrecadada Líquida (fl. 813-v) no exercício foi de R\$ 37.093.250,89, inferior à previsão constante do orçamento, no valor de R\$ 84.769.170,00, ocorrendo um déficit de arrecadação de R\$ 47.675.919,11, o que significa um decréscimo percentual de 56,24% em relação ao total da arrecadação prevista.

No cotejo entre os dados da receita arrecadada consignada no Balanço Orçamentário Consolidado, o Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 e o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016, assim se manifesta a Instrução:

“O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário Consolidado (R\$37.125.668,90) não guarda paridade com o Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.



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

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma receita arrecadada de R\$36.358.455,40, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

Em meu parecer, vou acompanhar o Corpo Instrutivo na sugestão de **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES** às Contas.

A fls. 816, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando a evolução da arrecadação das receitas do Município:

“As receitas arrecadadas oriundas do poder de tributar do município representaram 5,99% do total arrecadado em 2016, sendo superior ao apurado no exercício anterior.

Além das receitas arrecadadas em decorrência do seu poder de tributar, ocorreram transferências que constituem a mais significativa fonte de recursos do município, e representaram 82,64% do total arrecadado em 2016, sendo inferior ao apurado no exercício anterior.

No quadro a seguir demonstra-se esta evolução:

| <b>RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS</b>              |                                    |   |        |
|--|------------------------------------|---|--------|
| Descrição                                  | Valor arrecadado em<br>2016<br>R\$ | Participação em relação<br>à receita total (Em %) |        |
|  |                                    | 2016  | 2015   |
| Receitas tributárias                       | 2.223.226,43                       | <b>5,99%</b>                                      | 5,53%  |
| Receitas de transferências                 | 30.653.837,50                      | <b>82,64%</b>                                     | 82,87% |
| Outras receitas                            | 4.216.186,96                       | <b>11,37%</b>                                     | 11,60% |
| (-) Deduções da receita -<br>outras        | 0,00                               | <b>0,00%</b>                                      | 0,00%  |
| <b>Receita total</b>                       | <b>37.093.250,89</b>               | <b>100,00%</b>                                    |        |
| (-) Receitas<br>intraorçamentárias         | 29.146,90                          |   |        |
| <b>Receita efetivamente<br/>arrecadada</b> | <b>37.064.103,99</b>               |   |        |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.215/218 e prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16.

**Nota:** as deduções das receitas são as seguintes:

| Receitas (deduções)   | Valor – R\$          |
|-----------------------|----------------------|
| <b>Transferências</b> | <b>35.510.078,94</b> |

|                      |                      |
|----------------------|----------------------|
| (-) Deduções Fundeb  | (4.856.241,44)       |
| <b>Valor líquido</b> | <b>30.653.837,50</b> |
| (...)"               |                      |

- ✓ Acréscimo dos percentuais de participação das receitas tributárias, frente às receitas totais, alcançando 5,99% e 5,53% em 2016 e 2015, respectivamente.
- ✓ As receitas de transferências recebidas no exercício de 2016 representaram 82,64% do total da receita arrecadada pelo Município, ante a 82,87% obtido em 2015, demonstrando a grande dependência do ente quanto a esta origem de recurso.
- ✓ Em relação às Outras Receitas (R\$4.216.186,96 – fl. 816), em 2016, aproximadamente, 63,18% do arrecadado, refere-se às Contribuições para o Regime Próprio de Previdência (R\$1.952.597,53 – fl. 204) e a Remuneração dos Investimentos do Regime Próprio de Previdência (R\$711.315,20 – fl. 205).

No tópico “DA RECEITA POR HABITANTE”, a Instrução, a fls. 815 e verso, realiza a análise da receita arrecadada em relação ao número de habitantes do município, nos termos seguintes:

“Neste tópico, efetua-se a análise da receita corrente efetivamente arrecadada por número de habitantes, já excluída a receita do Instituto de Previdência, com vistas à apuração da capacidade de arrecadação *per capita*:

| RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES 2016 |                          |                                      |
|---|--------------------------|--------------------------------------|
| Receita corrente excluído o RPPS<br>(A)               | N.º de habitantes<br>(B) | Receita por habitante<br>(C) = (A/B) |
| 33.651.283,92   | 8.255                    | 4.076,47                             |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218 e IBGE *apud* Decisão Normativa n.º 157/2016 – TCU, fls.760/762.

**Nota:** Valor da receita corrente (exceto intraorçamentária) do RPPS, R\$ 2.698.750,45 (fls. 382).



Para fins de comparação com os demais municípios e com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou acima da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a Capital), ocupando a 21ª posição, como segue:

**RECEITA CORRENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015**

| Município<br>Valor<br>R\$ | Média dos<br>91 municípios<br>R\$ | Valor da maior<br>arrecadação<br>R\$ | Valor da menor<br>arrecadação<br>R\$ | Posição em<br>relação aos<br>91<br>municípios |
|---------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|---|
| <b>4.110,54</b>           | 2.462,41                          | 10.015,52                            | 910,81                               | <b>21ª</b>                                    |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e banco de dados da CGM.

No tocante à receita tributária diretamente arrecadada pelo município: IPTU, ISS, ITBI, IRRF, taxas, dívida ativa, multa e juros, com base nas receitas arrecadadas em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de arrecadação dos 91 municípios fluminenses (excluída a capital), ocupando a 55ª posição, como segue:

**RECEITA TRIBUTÁRIA DIRETAMENTE ARRECADADA POR Nº DE HABITANTES EM 2015**

| Município<br>Valor<br>R\$ | Média dos<br>91 municípios<br>R\$ | Valor da<br>maior<br>arrecadação<br>R\$ | Valor da menor<br>arrecadação<br>R\$ | Posição em<br>relação aos<br>91<br>municípios |
|---------------------------|-----------------------------------|---|--------------------------------------|---|
| <b>263,17</b>             | 627,04                            | 3.878,39                                | 100,92                               | <b>55ª</b>                                    |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e banco de dados da CGM.

**4.1.1. RECEITA DA DÍVIDA ATIVA**

A Dívida Ativa Municipal foi objeto do seguinte exame na Instrução (fl. 816-v):

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

Verifica-se um aumento do saldo da dívida ativa na ordem de 6,32% em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

**DÍVIDA ATIVA**



| Saldo do exercício anterior - 2015 (A)<br>R\$ | Saldo atual - 2016 (B)<br>R\$ | Variação %<br>C = B/A |
|---|-------------------------------|-----------------------|
| 3.734.008,84                                  | 3.969.991,60                  | 6,32%                 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 250/254.

O valor cobrado no exercício de 2016 representou 5,88% do saldo existente em 2015, como segue:

| DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA                       |                                     |                 |
|---|-------------------------------------|-----------------|
| Saldo do exercício anterior - 2015 (A)<br>R\$ | Valor arrecadado em 2016 (B)<br>R\$ | EM %<br>C = B/A |
| 3.734.008,84                                  | 219.592,32                          | 5,88%           |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218.

**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 fls. 650.”

#### 4.1.2. INSUFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO

Considerando o relatado nos subtópicos precedentes, em que ficou evidenciado que o Município de Comendador Levy Gasparian arrecadou somente 56,24% da previsão inicial da receita, bem como arrecadou 5,88% dos débitos inscritos na dívida pública municipal do exercício anterior, a CGM, às fls. 814/815, assim se manifesta:

“O município arrecadou somente 43,76% das receitas inicialmente previstas na Lei Orçamentária, conforme quadro a seguir:

| ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016 |                         |                    |               |
|----------------------------------|-------------------------|--------------------|---------------|
| Natureza                         | Previsão Inicial<br>R\$ | Arrecadação<br>R\$ | Variação<br>% |
| Receita Total                    | 84.769.170,00           | 37.093.250,89      | 43,76%        |

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 55 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218.



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

Em simples análise histórica do desempenho da arrecadação do município nos últimos três exercícios, observa-se que a receita arrecadada nesse período já sinalizava a improbabilidade do alcance da receita prevista na LOA para o exercício de 2016, conforme demonstrado:

| RECEITAS ARRECADADAS                     |               |               |               |               |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Descrição                                | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          |
| Valor - R\$                              | 38.868.756,57 | 39.333.838,08 | 43.821.591,46 | 42.563.317,81 |
| Varição em relação ao exercício anterior | -             | 1,20%         | 11,41%        | -2,87%        |

Fonte: prestações de contas de governo, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16.

**Nota:** Receitas arrecadadas em 2012, 2013, 2014 e 2015 atualizadas pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ, respectivamente, 1,34.64774571, 1,2692795167, 1,204694608 e 1,1269249847.

Como se observa, a receita efetivamente arrecadada variou entre 1,20%, 11,41% e -2,87% enquanto o crescimento projetado na Lei Orçamentária estimou um aumento de receita na ordem de 99,16%, conforme se verifica no quadro a seguir:

| ORÇAMENTO                                       |   |  |
|---|---|--|
| Receita prevista na LOA para 2016<br>R\$<br>(A) | Receita arrecadada em 2015 <sup>(1)</sup><br>R\$<br>(B) | Crescimento estimado em relação à receita do exercício anterior<br>(A/B) |
| 84.769.170,00                                   | 42.563.317,81   | 99,16%   |

Fonte: LOA, fls. 55 e Prestação de Contas de Governo do exercício anterior – Processo TCE n.º 215.870-1/16.

(1) Receita arrecadada em 2015 atualizada pelo IGP-DI médio ponderado da FGV/RJ = 1,1269249847.

Dessa forma, constata-se a ausência de critérios objetivos no planejamento do orçamento do exercício de 2016, caracterizando o descumprimento do artigo 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, bem como do artigo 30 da Lei Federal n.º 4.320/64, *in verbis*:

LRF:

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

LF n.º 4.320/64:

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





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

Assim, verifica-se que o orçamento para o exercício de 2016 foi superestimado, não observando a legislação vigente.

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

Em sua oitava, o Ministério Público Especial junto ao Tribunal, às fls. 869/871, concorda com as Instâncias Instrutivas, acrescentando:

“A LOA do exercício financeiro de 2016 aprovou previsão de arrecadação de receita no valor de **R\$ 84.769.170,00** com a fixação de despesa no mesmo valor (fl. 812).

A receita efetivamente arrecadada, **R\$ 37.093.250,89**, foi inferior em **R\$ 47.675.919,11** à receita prevista (fl. 813-v).

De acordo com a análise do d. Corpo Técnico, fls. 814/815, **a insuficiência apresentada na arrecadação (56,24% da receita prevista) caracteriza superestimação do orçamento**, tendo em vista que a evolução das receitas arrecadadas ao longo dos últimos três anos não projetava crescimento real da receita na ordem de 99,16%.

Não foi observado, portanto, critérios técnicos objetivos na elaboração do orçamento, colocando em risco o equilíbrio fiscal, descumprindo, assim, o art. 12 da LRF e art. 30 da Lei Federal nº 4.320/64.

O fato consta como Impropriedade e Determinação nº 4 na proposta do d. Corpo Técnico, que será acompanhada por este *Parquet*.

Ressalto que a **receita arrecadada diretamente pelo município, oriunda do seu poder de tributar, representa 5,99 %** da receita total do exercício, conforme quadro do Relatório Técnico de fl. 816.

A dívida ativa, do exercício de 2015 para 2016, **apresentou acréscimo de 6,32% e arrecadação de 5,88%** do estoque existente de 31.12.2015, conforme evidenciam quadros de fl. 816-v.

Registra o Relatório Técnico, à fl. 816-v, 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. 650*”.

Verifica-se que o documento, acima mencionado, informa o seguinte:

- Envio de cartas de cobranças para os contribuintes inadimplentes;
- Entrega dos carnês de IPTU e das contas de Água nas residências dos contribuintes;
- Sorteio de brindes para que pagou tributos lançados no exercício de 2016;



- Desenvolveu trabalho junto às empresas para o preenchimento correto do DECLAN-IPM, visando o aumento do percentual da receita do ICMS distribuída ao município;
- Ampla divulgação da campanha de conscientização tributária, através da imprensa falada e escrita, além de carros de som;
- Manutenção do ajuizamento de ações de execução fiscal dos contribuintes inscritos em dívida ativ.

Com base na baixa participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa e no 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 23 Determinação nº 28. Assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE** para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de **Comendador Levy Gasparian** 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.”

Adoto o posicionamento técnico declinado, fazendo constar de meu parecer as **IMPROPRIEDADES** e as **DETERMINAÇÕES** formuladas em relação à elaboração do orçamento e à tributação municipal, bem como a **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE proposta pelo Parquet de Contas.

#### 4.2. DESPESA

Ao se comparar a Despesa Autorizada Final (R\$ 84.769.170,00) com a Despesa Realizada no exercício (R\$ 39.171.230,71), tem-se uma realização correspondente a 46,21% dos créditos autorizados, gerando uma economia orçamentária de R\$ 45.597.939,29 (fl. 817-v).

A Execução da Despesa registrada no Balanço Orçamentário Consolidado guarda paridade com a demonstrada no Anexo 11 da Lei

Federal nº 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidada. Entretanto, em relação ao Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016, assim se manifesta a Instrução, a fls. 817-v, quanto à execução da despesa ali consignada:

“Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2016 registra uma despesa empenhada de R\$38.832.820,50, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

Acompanho a Especializada quanto à **IMPROPRIEDADE** e respectiva **DETERMINAÇÃO** identificadas no cotejamento entre os dados do SIGFIS e o Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 (Consolidado).

Às fls. 817-v/818, o Corpo Instrutivo apresenta tabela evidenciando o comportamento da execução da despesa por função:

“(....)

| DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO |                       |                       |                       |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Código                       | Função                | Despesa empenhada R\$ | % em relação ao total |
| 10                           | Saúde                 | 10.636.264,54         | 27,15%                |
| 04                           | Administração         | 10.431.343,21         | 26,63%                |
| 12                           | Educação              | 9.214.016,63          | 23,52%                |
| 15                           | Urbanismo             | 2.692.793,59          | 6,87%                 |
| 09                           | Previdência Social    | 2.047.516,13          | 5,23%                 |
| 28                           | Encargos Especiais    | 1.356.834,21          | 3,46%                 |
| 18                           | Gestão Ambiental      | 1.075.222,29          | 2,74%                 |
| 08                           | Assistência Social    | 866.071,73            | 2,21%                 |
| 01                           | Legislativa           | 531.638,30            | 1,36%                 |
| 27                           | Desporto e Lazer      | 215.151,11            | 0,55%                 |
| 17                           | Saneamento            | 55.846,87             | 0,14%                 |
| 14                           | Direitos da Cidadania | 19.461,35             | 0,05%                 |
| 05                           | Defesa Nacional       | 15.247,49             | 0,04%                 |
| 20                           | Agricultura           | 13.823,26             | 0,04%                 |
|                              | <b>TOTAL</b>          | <b>39.171.230,71</b>  | <b>100,00%</b>        |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 664/668.

Conforme se extrai da tabela, as funções Saúde, Administração e Educação, representaram aproximadamente 77% do total despesa realizada.

#### 4.2.1. COMPARATIVOS DA EXECUÇÃO DA DESPESA

Conforme apurado, as despesas correntes representaram 93,02% das despesas totais executadas no exercício de 2016, portanto, as despesas de capital representaram 6,98%, resultado semelhante ao apurado no exercício anterior, quando estas alcançaram 6,83% e aquelas, 93,17%, conforme tabela a seguir:

“(....)”

| <b>DESPESAS EXECUTADAS EM 2016</b> |                      |                              |             |
|------------------------------------|----------------------|------------------------------|-------------|
| <b>Descrição</b>                   | <b>Valor - R\$</b>   | <b>% Em relação ao total</b> |             |
|                                    |                      | <b>2016</b>                  | <b>2015</b> |
| <i>Despesas correntes</i>          | 36.437.933,37        | <b>93,02%</b>                | 93,17%      |
| <i>Despesas de capital</i>         | 2.733.297,34         | <b>6,98%</b>                 | 6,83%       |
| <b>Total</b>                       | <b>39.171.230,71</b> | <b>100,00%</b>               |             |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e Balanço Orçamentário, fls. 244/248.

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

“Das despesas correntes 66,52% correspondem a despesas com pessoal e encargos e 33,48% às demais despesas, como segue:

| <b>DESPESAS CORRENTES</b>           |                      |                              |             |
|-------------------------------------|----------------------|------------------------------|-------------|
| <b>Descrição</b>                    | <b>Valor - R\$</b>   | <b>% Em relação ao total</b> |             |
|                                     |                      | <b>2016</b>                  | <b>2015</b> |
| Pessoal e encargos                  | 24.237.953,74        | <b>66,52%</b>                | 61,77%      |
| Juros e encargos da dívida          | 0,00                 | <b>0,00%</b>                 | 0,00%       |
| Outras despesas correntes           | 12.199.979,63        | <b>33,48%</b>                | 38,23%      |
| <b>Total das despesas correntes</b> | <b>36.437.933,37</b> | <b>100,00%</b>               |             |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e Balanço Orçamentário, fls. 244/248.”

No tocante às despesas de capital no exercício em análise, 50,36% foram destinadas a investimentos e 49,64% à amortização da dívida, aproximado, por conseguinte, dos percentuais verificados no exercício anterior, em que 59,86% dos recursos do grupo foram destinados aos investimentos e apenas 40,14% à amortização da dívida, conforme segue:

“No tocante às despesas de capital, 50,36% foram destinadas aos investimentos, como demonstrado no quadro a seguir:

| DESPESAS DE CAPITAL                  |                     |                       |        |
|--------------------------------------|---------------------|-----------------------|--------|
| Descrição                            | Valor - R\$         | % Em relação ao total |        |
|                                      |                     | 2016                  | 2015   |
| Investimentos                        | 1.376.463,13        | 50,36%                | 59,86% |
| Inversões financeiras                | 0,00                | 0,00%                 | 0,00%  |
| Amortização de dívida                | 1.356.834,21        | 49,64%                | 40,14% |
| <b>Total das despesas de capital</b> | <b>2.733.297,34</b> | <b>100,00%</b>        |        |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e Balanço Orçamentário, fls. 244/248.”

Portanto, os investimentos realizados pelo município no exercício de 2016 representaram 3,51% das despesas totais realizadas, sendo inferior ao apurado no exercício anterior, como segue:

| DESPESA DE INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO À DESPESA TOTAL |                      |                        |                        |
|---|----------------------|------------------------|------------------------|
| Descrição   | Valor - R\$          | Resultado em %<br>2016 | Resultado em %<br>2015 |
| Investimentos                                       | 1.376.463,13         | 3,51%                  | 4,09%                  |
| <b>Despesa total realizada</b>                      | <b>39.171.230,71</b> |                        |                        |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e Balanço Orçamentário, fls. 244/248.”

#### 4.3. AVALIAÇÃO DAS METAS ANUAIS

O Corpo Técnico, após análise dos elementos encaminhados pela municipalidade, às fls. 819-v/820, assim se manifestou:



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

Apresenta-se, a seguir quadro contendo as metas em valores correntes e as respectivas execuções previstas no exercício financeiro de 2016, nos termos do artigo 59, inciso I da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

R\$

| Descrição                     | Anexo de metas<br>(Valores correntes) | Relatório Resumido da<br>Execução Orçamentária e<br>Relatório de Gestão Fiscal | Atendido<br>OU<br>Não atendido |
|-------------------------------|---------------------------------------|--|--------------------------------|
| Receitas                      | 84.769.170,00                         | 36.358.455,40  |                                |
| Despesas                      | 84.769.170,00                         | 38.832.820,50  |                                |
| Resultado primário            | -475.913,00                           | -2.137.433,80  | Não Atendido                   |
| Resultado nominal             | 1.016.400,00                          | 842.153,10   | Atendido                       |
| Dívida consolidada<br>líquida | 10.454.000,00                         | 15.080.522,30  | Não Atendido                   |

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 48, processo TCE-RJ n.º 207.956-5/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 207.629-4/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

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

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

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. 180/188.”

O descumprimento das metas do resultado primário 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, será motivo de **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** em meu parecer.

#### 4.4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A execução orçamentária apurada em 31.12.2016 foi superavitária, nos termos da tabela de fls. 820, apresentada pela Instrução:

“(....)”

R\$

### RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

| Natureza                    | Consolidado          | Regime próprio de previdência | Valor sem o RPPS     |
|-----------------------------|----------------------|-------------------------------|----------------------|
| Receitas Arrecadadas        | 37.093.250,89        | 2.727.897,35                  | 34.394.500,44        |
| Despesas Realizadas         | 39.171.230,71        | 665.413,73                    | 38.505.816,98        |
| <b>Deficit Orçamentário</b> | <b>-2.077.979,82</b> | <b>2.062.483,62</b>           | <b>-4.140.463,44</b> |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 215/218, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, fls. 669/694 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 384/388.”

## 5. GESTÃO FINANCEIRA E PATRIMONIAL

### 5.1. DO RESULTADO FINANCEIRO

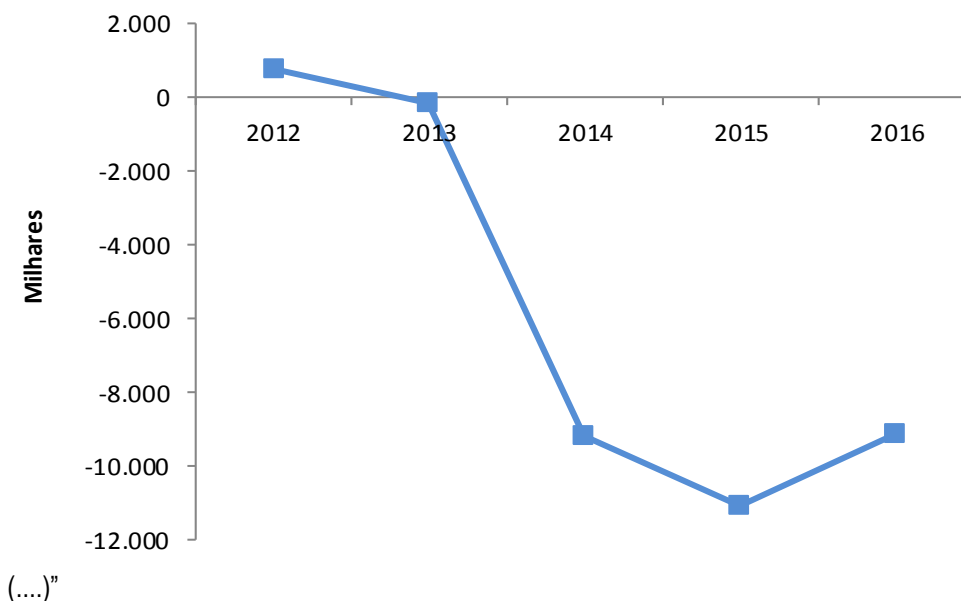
Tomando por base a movimentação dos recursos ocorrida no exercício, evidenciada nos demonstrativos contábeis, e após os ajustes efetuados pela Especializada, verifica-se que, em 31.12.2016, o Município de Comendador Levy Gasparian apresentou um déficit de R\$9.171.176,99, excluindo os encaixes previdenciários e os recursos oriundos de convênios, nos termos da instrução de fls.905-v/906, na qual é demonstrada a evolução do *deficit financeiro* ao longo da última gestão municipal:

“Adiante, apresenta-se a evolução do resultado do *superavit/deficit* financeiro do município desde o exercício de 2012:

| EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS |              |               |                |               |
|-------------------------|--------------|---------------|----------------|---------------|
| Gestão anterior         | Gestão atual |               |                |               |
| 2012                    | 2013         | 2014          | 2015           | 2016          |
| 787.860,39              | -141.802,45  | -9.189.470,69 | -11.105.555,78 | -9.171.176,99 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e quadro anterior.

O gráfico a seguir reflete a evolução do resultado do município, no qual se verifica uma redução do *deficit* financeiro na ordem de 17,42% em relação ao do exercício anterior.



Considerando que o exercício de 2016 coincide com o último ano da gestão do Chefe do Executivo da municipalidade, a Especializada, a fls. 820-v/821, traçou a seguinte instrução:

**“5) RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO**

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

Assim, por se tratar do último ano da gestão do Chefe do Poder Executivo Municipal, o exame efetuado neste tópico não se restringirá, para efeito da apuração do resultado financeiro, somente à análise dos valores registrados pela contabilidade no Balanço Patrimonial, uma vez que este pode não evidenciar a real situação financeira do município.

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

Cabe ressaltar, que essas obrigações, caso não possuam características de Essencialidade, Preexistência e Continuidade, bem como tenham sido formalizadas a partir de 01/05/16, devem ainda ser consideradas para efeito da análise do artigo 42 da LRF, o que será objeto de análise no presente relatório em tópico próprio denominado **“OBRIGAÇÕES CONTRÁIDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LRF”**.





Por oportuno, registre-se que neste último ano de mandato será excluído do resultado *superavit/deficit* 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.

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$572.083,37, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 248, 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.

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

O *Parquet* de Contas, às fls. 873/874, ao examinar a impropriedade sugerida pela Instrução, decorrente do cancelamento de restos a pagar processados, manifesta entendimento diverso, como é demonstrado a seguir:

**“Importa destacar que, na apuração do déficit, o d. Corpo Técnico adicionou R\$572.083,37 ao valor do Passivo Financeiro consolidado contábil**, referente aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício, sem justificativa neste processo, conforme consta na Nota acima.

Constata-se, portanto, que despesas liquidadas foram irregularmente canceladas. Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

O Manual dos Demonstrativos Fiscais 6ª Edição – aprovado pela Portaria STN nº 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”*.

**A ilegalidade da ocultação da despesa ganha ainda mais relevância pelo fato de prejudicar a apuração do real resultado financeiro do exercício (equilíbrio fiscal), bem como a 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 nº 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).

Esta ilegalidade consta como Impropriedade e Determinação nº 7, na proposta do d. Corpo Técnico. Com as devidas vênias, o *Parquet* entende que a sugestão não reflete a gravidade



da conduta do gestor.

O fato configura **irregularidade** apta a ensejar a **rejeição das contas**.

Com efeito, tal procedimento será incluindo na conclusão deste parecer como **Irregularidade e Determinação nº 4** e, em razão disso, será excluída as correspondentes impropriedade e determinação (nº 7) propostas na instrução.”

Analisando os argumentos trazidos pelo representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, entendo que as irregularidades decorrentes do desequilíbrio fiscal (§ 1º do artigo 1º e artigo 42, ambos da LRF) e o cancelamento de restos a pagar processados no valor de R\$ 572.083,37 são indissociáveis nas presentes contas, visto que concorrem igualmente para a improbidade na execução fiscal e, de fato, culminam no agravamento do desequilíbrio financeiro registrado nas presentes contas, levando-me a concordar com a retificação sugerida pelo *Parquet* de contas.

Prosseguindo, em exame do *superavit/deficit* - posição ajustada em 31.12.2016, final de mandato, às fls. 821/822, o Corpo Instrutivo dispõe:

“A seguir demonstra-se o resultado *superavit/deficit* financeiro ajustado:

| 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                         | 8.550.298,62         | 6.488.407,88                      | 0,00                 | 295.443,48           | 1.766.447,26                  |
| Passivo financeiro                       | 17.659.238,38        | 0,00                              | 0,00                 | 6.721.614,13         | 10.937.624,25                 |
| <b>Deficit Financeiro</b>                | <b>-9.108.939,76</b> | <b>6.488.407,88</b>               | <b>0,00</b>          | <b>-6.426.170,65</b> | <b>-9.171.176,99</b>          |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 250/254, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 392/398 e Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 371/372 e Relatório de Convênio extraído do Sigfis – fls. 763/764.

Nota: **Ajuste do Passivo Financeiro:**

|  |                     |
|--|---------------------|
| Passivo Financeiro (fls. 252)  | - R\$ 17.087.155,01 |
| (+) Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (fls.248) | - R\$ 572.083,37    |
| (=) Total do Passivo Financeiro Ajustado                             | - R\$ 17.659.238,38 |

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. 254), apesar do mesmo inicialmente estar consoante com o resultado apurado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 252), não serão apresentados os seus dados, em razão dos ajustes promovidos no passivo financeiro, conforme especificados nas notas do quadro anterior.

Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de Comendador Levy Gasparian **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 nos exercícios anteriores, nas respectivas Prestações de Contas de Governo, 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 1**.

É oportuno salientar que, em sua oitava, o *Parquet* de contas, a fls. 874, ratifica o proposto pelas Instâncias, conforme é demonstrado a seguir:

“Voltando aos dados evidenciados no quadro acima, alinho-me com o d. Corpo Técnico (fl. 822) para concluir que o déficit financeiro apurado no final do mandato revela que o gestor não obteve êxito em observar o necessário equilíbrio fiscal, estatuído no art. 1º, § 1º, da LRF, o que constitui **irregularidade grave a inquinar estas contas.**”

Concordo, portanto, com as argumentações do Corpo Técnico, ratificadas pelo Ministério Público junto a este Tribunal, e farei constar como **IRREGULARIDADE**, em meu voto, o descumprimento do estabelecido no §1º do art. 1º da Lei Complementar federal 101/00 – *Lei de Responsabilidade Fiscal*, considerando o **deficit financeiro** no valor de R\$9.171.176,99, apurado em 31.12.2016.

Finalizando, haja vista o déficit apurado em 31.12.2016, a fls. 822, a Especializada aduz:

“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.”

Acompanho o esposado pela Especializada, consignando em meu Voto a sugestão de **ALERTA** ao atual titular da Prefeitura Municipal de Comendador Levy Gasparian.

## 5.2. DO RESULTADO PATRIMONIAL

O resultado patrimonial consolidado do exercício de 2016 está indicado à fl. 823 e verso, a seguir demonstrado:

| Descrição  | Valor - R\$         |
|--|---------------------|
| Variações patrimoniais aumentativas              | 48.670.570,22       |
| Variações patrimoniais diminutivas               | 45.849.902,71       |
| <b>Resultado patrimonial de 2016 - Superavit</b> | <b>2.820.667,51</b> |

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 345/347).

O Balanço Patrimonial Consolidado, a fls. 823, referente ao exercício de 2016 evidencia, sinteticamente, os seguintes saldos:

| Ativo                          |                      |                      | Passivo                  |                       |                      |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------|
| Especificação                  | Exercício atual      | Exercício anterior   | Especificação            | Exercício atual       | Exercício anterior   |
| Ativo circulante               | 10.409.690,29        | 8.436.353,30         | Passivo circulante       | 4.198.511,84          | 3.927.191,31         |
| Ativo não circulante           | 17.672.166,73        | 15.789.154,66        | Passivo não circulante   | 21.618.751,23         | 19.342.791,13        |
| Ativo Realizável a Longo Prazo | 4.002.943,80         | 4.715.488,48         |                          |                       |                      |
| Investimentos                  | 0,00                 | 0,00                 |                          |                       |                      |
| Imobilizado                    | 13.669.222,93        | 11.073.666,18        | <b>Total do PL</b>       | <b>2.264.593,95</b>   | <b>955.525,52</b>    |
| Intangível                     | 0,00                 | 0,00                 |                          |                       |                      |
| <b>Total geral</b>             | <b>28.081.857,02</b> | <b>24.225.507,96</b> | <b>Total geral</b>       | <b>28.081.857,02</b>  | <b>24.225.507,96</b> |
|                                |                      |                      |                          |                       |                      |
| Ativo financeiro               | 8.550.298,62         | 8.154.670,87         | Passivo financeiro       | 17.087.155,01         | 12.592.989,22        |
| Ativo permanente               | 19.531.558,40        | 16.070.837,09        | Passivo permanente       | 21.268.275,53         | 19.019.343,87        |
|                                |                      |                      |                          |                       |                      |
|                                |                      |                      | <b>Saldo patrimonial</b> | <b>-10.273.573,52</b> | <b>-7.386.825,13</b> |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado– fls. 250/254.

**Nota:** verifica-se que o valor registrado no balanço patrimonial referente ao passivo financeiro, apontado no quadro anterior, apresenta-se divergente daquele apresentado no item 5 (Resultado do *Superavit/Deficit* Financeiro) deste relatório, em função dos ajustes promovidos naquele item.

Verifica-se a seguinte inconsistência em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial:

a) O valor do patrimônio líquido do exercício de 2015 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$ 955.525,52), fls. 252, diverge do valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado, que constava na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015 (passivo a descoberto de R\$ - 2.869.336,91 - processo TCE-RJ nº 215.870-1/16), resultando uma diferença de R\$3.824.862,43.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 8.**”

Divergência entre o valor do Patrimônio Líquido do exercício de 2015, evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado, apresentado nesta Prestação de Contas (R\$955.525,52), e, o valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de 2015 (Passivo a Descoberto de R\$2.869.336,91), ensejará **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** em meu parecer.

### 5.3. DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL

O Corpo Instrutivo, às fls. 823-v/824, assim se manifesta:

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

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Anexo 4 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, constata-se um resultado previdenciário superavitário da ordem de R\$1.633.680,20, conforme exposição a seguir:

| Descrição                | Valor (R\$)         |
|--------------------------|---------------------|
| Receitas previdenciárias | 1.960.683,80        |
| Despesas previdenciárias | 327.003,60          |
| <b>Superavit</b>         | <b>1.633.680,20</b> |

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 – Proc. TCE n.º 207.956-5/17.



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* de Contas, às fls. 895/900, ao examinar o tópico, manifesta entendimento diverso, cujo extrato do parecer trago à baila:

“Verifiquei que a análise técnica, à fl. 823-v/824, quanto à gestão previdenciária do município, **se restringiu em evidenciar o equilíbrio do sistema do ponto de vista financeiro**, conforme quadro a seguir:

| <i>Descrição</i>                | <i>Valor (R\$)</i>  |
|---------------------------------|---------------------|
| <i>Receitas previdenciárias</i> | <b>1.960.683,80</b> |
| <i>Despesas previdenciárias</i> | <b>327.003,60</b>   |
| <b>Superavit</b>                | <b>1.633.680,20</b> |

E, ainda, que tal procedimento foi justificado nos seguintes termos: “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”.

(...)

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.

(...)

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/ou 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.

Como é de praxe, não fica disponível para consulta, no site *www.previdencia.gov.br*, o “*Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários*”, o histórico das irregularidades, mas tão somente as que são atuais. **De forma que não é possível agora, neste processo, identificar os motivos pelos quais não foram emitidos certificados de regularidade para o regime previdenciário de Comendador Levy Gasparian, entre 05.07.2016 e 31.12.2016, com repercussão nas presentes contas.**

O certo é que a não emissão de CRP no mencionado período **denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria de Políticas de**

**Previdência Social – SPPS**, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, **ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises realizadas concluíram que houve descumprimento de critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.**

Em que pese o superávit financeiro apresentado, a não emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária a partir de 05.07.2016, **repercute negativamente nas presentes contas**, tendo em vista que, a toda evidência, **o regime previdenciário do município de Comendador Levy Gasparian não operou em 2016, integralmente, com observância aos ditames da 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 hígidez 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 (nº 5) 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.”

Não obstante as manifestações do *Parquet* de contas, vou acolher, em meu parecer, o esposado pela Especializada.

## 6. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

### 6.1. DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA – RCL



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

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

Tais limites utilizam como base de cálculo a Receita Corrente Líquida - RCL, cujas rubricas que a compõem estão descritas no inciso IV, artigo 2º da LRF. Às fls. 824/825, constam os resultados obtidos ao longo do período de apuração, conforme é demonstrado na tabela seguinte:

| RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL                     |                       |                       |                       |                    |
|--|-----------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| Descrição  | 3º<br>Quadrimestre/15 | 1º<br>Quadrimestre/16 | 2º<br>Quadrimestre/16 | 3º Quadrimestre/16 |
| Valor - R\$  | 35.326.649,90         | 35.821.936,30         | 35.350.526,00         | 34.846.965,70      |
| Varição em relação ao quadrimestre anterior        | -                     | 1,40%                 | -1,32%                | -1,42%             |
| Varição da receita em relação ao exercício de 2015 | <b>-1,36%</b>         |                       |                       |                    |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16, e processos TCE-RJ n.ºs 202.949-7/17, 206.823-5/17 e 207.629-4/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

(....)

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2016 registra uma RCL divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis.

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

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

A divergência verificada entre a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$34.397.436,84) e o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, referente ao 3º quadrimestre (R\$34.846.965,70), será motivo de **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** em meu parecer.



## 6.2. COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA

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

O Corpo Instrutivo demonstra, a fls. 825-v, que houve a observância do limite da Dívida Consolidada Líquida:

| Especificação                            | 2015               | 2016               |                    |                    |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|  | 3º<br>Quadrimestre | 1º<br>quadrimestre | 2º<br>quadrimestre | 3º<br>quadrimestre |
| Valor da dívida consolidada              | 17.411.804,90      | 16.482.087,20      | 16.482.813,20      | 16.053.720,50      |
| Valor da dívida consolidada líquida      | 16.069.145,60      | 12.482.530,50      | 12.865.788,80      | 15.080.522,30      |
| % da dívida consolidada líquida s/ a RCL | 45,49%             | 34,85%             | 36,39%             | 43,28%             |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16, e processos TCE-RJ n.º 207.629-4/17 - RGF - 3º quadrimestre de 2016.

**Nota:** Valores de 2016 extraídos da base de dados, em razão do não envio do Anexo 2 no RGF do 3º quadrimestre de 2016.

Ressalto que o Município não contraiu operações de crédito, nem realizou operação por antecipação de receita, bem como não concedeu garantias em operações de crédito no exercício de 2016, conforme é apontado na instrução de fls. 826.

## 6.3. GASTOS COM PESSOAL

Com base no que dispõe o artigo 169 da Constituição Federal e os limites estabelecidos no inciso III do artigo 19 e nas alíneas “a” e “b” do inciso III do artigo 20, ambos da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000,



as despesas totais com o pagamento de pessoal, repartidas pelos Poderes Legislativo e Executivo, não poderão exceder os percentuais de 6% e 54%, respectivamente, e, ainda, 60%, no cômputo global, da Receita Corrente Líquida Municipal, apurada nos termos do inciso IV do artigo 2º da já referida Lei.

Nos exercícios de 2015 e 2016, as despesas totais com pessoal do Poder Executivo, conforme a verificação efetuada pelo Corpo Instrutivo (fls. 826/828), nos Relatórios de Gestão Fiscal encaminhados a esta Corte, apresentaram a seguinte evolução percentual:

| Descrição              | 2015      |           |                 |       | 2016            |       |                 |       |                 |       |
|------------------------|-----------|-----------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|-----------------|-------|
|                        | 1º quadr. | 2º quadr. | 3º quadrimestre |       | 1º quadrimestre |       | 2º quadrimestre |       | 3º quadrimestre |       |
|                        | %         | %         | VALOR           | %     | VALOR           | %     | VALOR           | %     | VALOR           | %     |
| <b>Poder Executivo</b> | 46,29     | 48,44     | 18.636.069,80   | 52,75 | 19.605.331,20   | 54,73 | 20.436.451,00   | 57,81 | 22.116.648,10   | 63,47 |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16, e processos TCE-RJ n.ºs 202.949-7/17, 206.823-5/17 e 207.629-4/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

(....)

Em consequência, com base nos percentuais indicados acima, assim se manifesta a Especializada, em relação aos **gastos com pessoal do poder executivo** no exercício de 2016 e o limite fixado na Lei Complementar nº 101/00:

Conforme se verifica, o Poder Executivo **ultrapassou o limite de 54% no 1º quadrimestre de 2016, ficando, em princípio, obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

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

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros, ou seja, até o 3º quadrimestre de 2016, e o restante até o 2º quadrimestre de 2017.

Conforme se pode verificar no quadro anterior, o Poder Executivo não eliminou pelo menos 1/3 (um terço) do percentual excedente, até o 3º quadrimestre de 2016, tendo inclusive elevado os percentuais, **descumprindo** o artigo 23 c/c o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

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



O Ministério Público junto a esta Corte, em suas manifestações de fls. 875/876, traçou o seguinte relato sobre o cumprimento do percentual estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos com despesas de pessoal em relação à receita corrente líquida:

“Considerando os valores apurados no Relatório Técnico, fl. 826-v, **o Poder Executivo desrespeitou o limite estabelecido na LRF para a despesa com pessoal (54%) nos três quadrimestres do exercício de 2016, (...)**

Diante de tais dados e considerando o disposto no artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo ficaria obrigado a eliminar o percentual excedente do teto legal nos dois quadrimestres seguintes, sendo necessária uma redução de pelo menos 1/3 (um terço) no primeiro.

Ocorre, porém, que, nos exercícios financeiros de 2015 e 2016, houve crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, conforme resultados consolidados divulgados pelo IBGE e referendados pelo d. Corpo Instrutivo. O fato enseja a aplicação da norma contida no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal que dobra os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida.

Destarte, como consequência da incidência da norma de exceção, resultante da interpretação conjugada do disposto nos artigos 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **a obrigação imposta ao Poder Executivo é a de eliminar o percentual excedente, referente ao 1º quadrimestre de 2016, nos quatro quadrimestres seguintes à extrapolação (até o 2º quadrimestre de 2017), sendo necessária, porém, uma redução de pelo menos 1/3 (um terço) nos dois primeiros (até o 3º quadrimestre de 2016).**

Por conseguinte, a verificação do cumprimento dos limites de gastos com pessoal no exame da Prestação de Contas de Governo somente poderá ser conclusiva no exercício de 2018 quando da apreciação das contas do exercício de 2017, haja vista os prazos de readequação estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como se vê no quadro acima, o Poder Executivo não só deixou de reduzir o percentual excedente, em pelo menos 1/3, até o final do exercício de 2016, **como ampliou percentualmente, no 2º e 3º quadrimestres de 2016, a extrapolação em relação à RCL, descumprindo o art. 23 c/c o art. 66 da LRF.**

Esta conduta foi objeto da Improriedade e Determinação nº 11, com a qual concordamos.

Em relação à observância do disposto no parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF, o qual estabelece que são nulos de pleno direito quaisquer atos que resultem no aumento de despesas com pessoal, expedidos nos últimos 180 dias de mandato do chefe de Poder, conforme salientado pelo Corpo Técnico, à fl. 828, o jurisdicionado **não editou atos, no referido período, que representassem aumento de despesas com pessoal, infringente do dispositivo legal em tela.”**

O fato de o Poder Executivo ultrapassar o limite da despesa com pessoal no 1º quadrimestre de 2016, deixando de reduzir o percentual excedente em, no mínimo, um terço nos dois quadrimestres seguintes, em desacordo com o Artigo 23 c/c Artigo 66 da LRF, ensejará **IMPROPRIEDADE** e **DETERMINAÇÃO** em meu parecer.

Considerando que as contas, ora apresentadas, são relativas ao último ano de mandato do Chefe do Executivo da municipalidade, a Especializada traçou, a fls. 828, relatório acerca do custeio com pessoal no último semestre do exercício de 2016:

“Segundo o parágrafo único do artigo 21 da Lei Complementar Federal nº 101/00 – LRF são nulos de pleno direito quaisquer atos que resultem no aumento de despesas, expedidos nos últimos 180 dias de mandato do chefe de Poder.

De acordo com declaração subscrita pelo atual chefe do Poder Executivo apresentada às fls. 21, não foram expedidos atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.”

#### **6.4. APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

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

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

A Lei regulamentadora do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

(FUNDEB) – Lei Federal nº 11.494, de 20.06.2007, dispõe, em seu artigo 22, que pelo menos sessenta por cento dos recursos anuais totais dos fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

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

O Corpo Instrutivo destaca alguns aspectos importantes que devem ser observados quando da apuração do percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino, quais sejam (fls. 828-v/931-v):

“(....)

a) a Lei Federal n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – estabelece em seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;

b) as despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;

c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;

d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal;

e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no artigo 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07;

f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, indiquem que seu objeto não é relativo à



educação, de acordo com a Lei Federal n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com educação não se refiram ao exercício financeiro da presente prestação de contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores;

g) as despesas com aquisição de uniformes e afins custeadas pelo município serão consideradas na base de cálculo da manutenção e desenvolvimento do ensino para fins de apuração dos limites legais, como decidido pelo Plenário desta Corte de contas nos autos dos processos TCE-RJ n.ºs 205.035-1/11, 205.057-9/11 e 204.033-6/11.

#### 4.1) DA ALTERAÇÃO DA METODOLOGIA DE CÁLCULO DAS DESPESAS RELACIONADAS À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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.

(....)”

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.”

Por seu turno, em sua oitava, o Ministério Público Especial junto ao TCE/RJ se posiciona parcialmente de acordo com a Instrução, cuja conclusão de fls. 882/883 trago à baila:

“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.”

Acompanho, nos termos propostos pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, a sugestão de **comunicação** em meu Voto, mantendo coerência com a decisão prolatada na Prestação de Contas de Governo do Município de Varre-Sai, relativa ao exercício de 2016 (Processo TCE-RJ n.º 205.523-0/17).

Em seguida o Corpo Instrutivo desenvolve a sua análise, dividindo a apuração em tópicos, às fls. 831-v/835, cabendo destacar os seguintes aspectos apontados:

“A fim de verificar a adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96, serão utilizados os dados encaminhados pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis.

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, conforme demonstrado:

| Descrição | Valor –R\$ |
|-----------|------------|
|-----------|------------|



|                                     |                    |
|-------------------------------------|--------------------|
| Sigfis                              | 8.882.430,29       |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 9.214.016,63       |
| <b>Diferença</b>                    | <b>-331.586,34</b> |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 664/668 e planilha Sigfis de fls. 765/775.

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

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

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 96,42% do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos próprios e Fundeb registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta às fls. 765/775 do presente processo.

Registra-se que nenhum ajuste foi efetuado, uma vez que não foram identificadas, nos históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da educação. Importante ressaltar que estas despesas não são legitimadas por esta análise, podendo a qualquer momento este Tribunal verificar a legalidade das mesmas.

(....)

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

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

(....)

As receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$27.065.406,86) 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\$27.065.248,80), evidenciando uma diferença de R\$158,06, podendo ser considerada imaterial.”

Tais apontamentos da Instrução ensejarão **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES** em meu parecer.

A fls. 833 e verso, a Especializada apresenta o gasto por aluno no exercício de 2016 realizado pela municipalidade:

“Considerando o número de alunos matriculados na rede pública municipal no exercício de 2016, o valor gasto por aluno totalizou R\$ 5.758,76, conforme demonstrado:



**GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS**

| Nº de alunos<br>(A) | Valor - R\$<br>(B) | Despesa por aluno - R\$<br>(C) = (B/A) |
|---------------------|--------------------|--|
| 1.600               | 9.214.016,63       | 5.758,76                               |

Fonte: INEP, fls. 776

Assim, observa-se que, no presente exercício, o município de Comendador Levy Gasparian teve um gasto anual por aluno de R\$5.758,76, ou seja, R\$479,90 mensais.

Em relação aos demais municípios e com base na despesa com educação realizada em 2015 (última base de dados completa e disponível), verifica-se que o município ficou abaixo da média de gastos dos 91 municípios fluminenses (exceto a Capital):

**DESPESA COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS EM 2015**

| Valor gasto pelo município<br>R\$ | Média de gastos dos 91 Municípios<br>R\$ | Posição em relação aos gastos dos 91 municípios | Maior gasto efetuado em educação<br>R\$ | Menor gasto efetuado em educação<br>R\$ |
|-----------------------------------|--|---|---|---|
| 5.706,84                          | 6.860,55                                 | 68ª   | 13.447,11                               | 3.590,37                                |

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

Adiante, a Instrução apresenta, por meio do “Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Educação Básica”, às fls. 834-v/835, o resultado da aplicação de recursos em educação pelo Município, a seguir reproduzido:

|  |               |
|--|---------------|
| (A) Total das Despesas com Ensino  | 2.277.371,60  |
| (B) Valor Repassado ao FUNDEB  | 4.856.241,44  |
| (C) Total das Despesas Registradas como Gastos em Educação (A+B)               | 7.133.613,04  |
| (D) Dedução do SIGFIS/BO   | 0,00          |
| (E) Dedução de Resto a Pagar de Exercícios Anteriores                          | 0,00          |
| (F) Total das Despesas Consideradas para fins de Limite Constitucional (C-D-E) | 7.133.613,04  |
| (G) Receita Resultante de Impostos   | 27.065.406,86 |
| PERCENTUAL ALCANÇADO (LIMITE MÍNIMO 25,00% - ART. 212 DA CF/88) (F/Gx100)      | <b>26,36%</b> |

Diante do quadro, conclui-se quanto ao estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, que o Município aplicou 26,36% (R\$ 7.133.613,04) na



manutenção e desenvolvimento do ensino, **respeitando** o mínimo fixado de 25% das receitas de impostos e transferências.

A Instrução registra, também, a fls. 835 e verso, que a Prefeitura Municipal de Comendador Levy Gasparian, ao aplicar 26,36% dos recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, cumpriu o limite estabelecido no artigo 179 da Lei Orgânica do Município – LOM. No entanto, assim se manifesta em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB:

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

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

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

| RESULTADOS DO IDEB - 2015 |      |                               |                                      |                       |      |                               |                                      |
|---------------------------|------|-------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|------|-------------------------------|--------------------------------------|
| Nota 4ª série/ 5º ano     | Meta | Percentual de alcance da meta | Posição em relação aos 91 municípios | Nota 8ª série/ 9º ano | Meta | Percentual de alcance da meta | Posição em relação aos 91 municípios |
| 6,5                       | 5,4  | 120,00%                       | 2ª                                   | 4,5                   | 5,0  | 90,00%                        | 29ª                                  |

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

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

O fato de a Prefeitura Municipal de Comendador Levy Gasparian não atingir as metas do IDEB será objeto de **RECOMENDAÇÃO** em meu parecer.

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

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

##### 6.4.1.1. DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

A partir dos dados constantes do demonstrativo de “Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério”, a CGM, a fls. 1213-v, conclui, quanto ao estabelecido no artigo 22 da Lei Federal n.º 11.494/07, que o Município obedeceu ao limite mínimo de 60% de aplicação dos recursos do FUNDEB com o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, tendo em vista que aplicou 81,96% (R\$ 4.126.721,75) dos recursos do Fundo com esta finalidade:

“(....)”

| PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO   |                     |
|--|---------------------|
| (A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério  | 4.126.721,75        |
| (B) Dedução do Sigfis relativo aos profissionais do magistério   | 0,00                |
| (C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério   | 0,00                |
| <b>(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)</b>  | <b>4.126.721,75</b> |
| (E) Recursos recebidos do Fundeb   | 5.012.355,26        |
| (F) Aplicações financeiras do Fundeb   | 22.976,09           |
| (G) Complementação de recurso da União   | 0,00                |
| <b>(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)</b>  | <b>5.035.331,35</b> |
| <b>(I) Percentual do Fundeb na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100</b> | <b>81,96%</b>       |



Fonte: Quadro D.1, fls. 553, demonstrativo contábil de fls. 554/559 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218

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

Por meio do Demonstrativo “Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do FUNDEB – 2016”, para efeito do que dispõe o artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, o Corpo Técnico, às fls. 1214/1215, apontou que o Município empenhou efetivamente 100,00% (R\$ 5.035.331,35) dos recursos do Fundo, obedecendo ao limite mínimo de 95%, conforme demonstrado a seguir:

| CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB  |             |              |                     |
|---|-------------|--------------|---------------------|
| Descrição   | Valor - R\$ | Valor - R\$  | Valor - R\$         |
| (A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício  |             |              | 5.012.355,26        |
| (B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb  |             |              | 22.976,09           |
| <b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>                                      |             |              | <b>5.035.331,35</b> |
| (D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício                             |             | 5.418.375,55 |                     |
| (E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior                                   |             | 14.695,18    |                     |
| (F) Despesas não consideradas   |             | 222.189,18   |                     |
| i. Exercício anterior   | 0,00        |              |                     |
| ii. Desvio de finalidade  | 0,00        |              |                     |
| iii. Outras despesas  | 222.189,18  |              |                     |
| (G) <i>Deficit</i> financeiro do Fundeb no exercício  |             | 146.159,84   |                     |
| (H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores                                      |             | 0,00         |                     |
| <b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G - H)</b> |             |              | <b>5.035.331,35</b> |
| (J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)   |             |              | <b>100,00%</b>      |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218, Quadro C.1 às fls.550, cancelamento de RP, fls. 614, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16 e planilha Sigfis de fls. 765/775.

**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.

(....)

Considerando que o valor empenhado em 2016 com a utilização de recursos do FUNDEB (R\$5.418.375,55) é maior do que o valor recebido no exercício, constata-se que o valor de R\$14.695,18 foi utilizado no exercício de 2016, porém sem a abertura de crédito adicional, conforme declaração de fls. 562, em desacordo, portanto, com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

Vou acatar a sugestão da Especializada em relação à Prefeitura Municipal de Comendador Levy Gasparian utilizar, no exercício de 2016, o saldo do FUNDEB remanescente de 2015, porém sem a abertura de crédito adicional, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, considerando tal fato como **IMPROPRIEDADE e DETERMINAÇÃO** em meu Voto.

Já com relação à movimentação dos recursos do FUNDEB no exercício de 2016, o Corpo Instrutivo, mediante percuciente exame de fls. 836-v/840, discorre:

**“4.6.1) DA DETERMINAÇÃO PLENÁRIA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DE 2015 PARA DEVOLUÇÃO DE RECURSOS**

Verifica-se na prestação de contas de governo do exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16, que não houve determinação para devolução de recursos ao Fundeb.

Constata-se, ainda, que na prestação de contas do exercício de 2014 – processo TCE-RJ n.º 210.666-1/15, o Plenário desta Corte havia decidido pela determinação para ressarcimento à conta do Fundeb no valor de R\$336.288,26. Contudo, verifica-se que tal ressarcimento não foi efetuado no exercício de 2015 e também não houve devolução no exercício de 2016.

Dessa forma, será sugerido ao Plenário ao final dessa instrução que determine a esta Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios – CGM a instauração de procedimento autônomo de apuração, com a devida abertura de processo apartado, visando à adoção dos procedimentos necessários ao ressarcimento à conta do Fundeb do valor apurado na referida prestação de contas.”

(....)

**4.6.4.2.3) DA MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA DO FUNDEB EM 2016**

A movimentação financeira dos recursos do Fundeb e o saldo financeiro existente para o exercício seguinte podem ser demonstrados da seguinte forma:

| FUNDEB |   |             |
|--------|---|-------------|
|        | Movimentação financeira   | Valor - R\$ |
| I      | Saldo financeiro contábil do exercício anterior<br>(31/12/2015) | 50.159,52   |

**Entradas**

|     |   |                     |
|-----|---|---------------------|
| II  | Recursos recebidos do Fundeb                        | 5.012.355,26        |
| III | Receitas de aplicações financeiras                  | 22.976,09           |
| IV  | Créditos referentes a consignações                  | 0,00                |
| V   | Outros créditos                                     | 172.390,25          |
| VI  | <b>Total dos recursos financeiros (II+III+IV+V)</b> | <b>5.257.881,12</b> |

**Saídas**

|      |   |                     |
|------|---|---------------------|
| VII  | Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do Fundeb | 5.228.319,57        |
| VIII | Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do Fundeb      | 35.464,34           |
| IX   | Consignações pagas exclusivamente com recursos do Fundeb        | 0,00                |
| X    | Outros débitos  | 0,00                |
| XI   | <b>Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)</b>                  | <b>5.263.783,91</b> |
| XII  | <b>Saldo financeiro apurado (VI-XI)</b>                         | <b>-5.902,79</b>    |
| XIII | Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016              | 43.896,14           |
| XIV  | <b>Diferença apurada (XII-XIII)</b>                             | <b>-49.798,93</b>   |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16, Quadro C.3, fls. 552, Quadro D.3, fls. 729, demonstrativos contábeis, às fls. 620, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218, conciliações e extratos bancários às fls. 564/567.

**Nota:** outros créditos referem-se a transferência de recursos próprios.

Conforme assinalado no quadro anterior, há uma diferença entre o saldo financeiro apurado e o contabilizado, na ordem de R\$49.798,93, apontando para um saldo contábil superior ao apurado.

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

**4.6.4.2.4) RESULTADO FINANCEIRO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE (2017)**

Considerando que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2016, pode não representar exatamente a simples sobra entre receitas recebidas e despesas empenhadas, uma vez que outras movimentações porventura realizadas podem impactá-lo ao final do exercício, como ressarcimento financeiro creditado na conta do Fundeb, cancelamentos de passivos, etc., será demonstrada, a seguir, a análise do resultado financeiro para o exercício de 2017:

| <b>RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2017</b>      |                    |
|--|--------------------|
| <b>Descrição</b>   | <b>Valor - R\$</b> |
| <b>Superavit financeiro do Fundeb no exercício de 2015</b>       | <b>14.695,18</b>   |
| (+) Receita do Fundeb recebida em 2016                           | 5.012.355,26       |
| (+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2016            | 22.976,09          |
| (+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2016 (1)         | 0,00               |
| (+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016 (2) | 0,00               |

|   |                     |
|---|---------------------|
| (+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016 | 0,00                |
| <b>= Total de recursos financeiros em 2016</b>                        | <b>5.050.026,53</b> |
| (-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2016                             | 5.418.375,55        |
| <b>= Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2016</b>                     | <b>-368.349,02</b>  |

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 215.870-1/16, anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218, Quadro C.1, fls. 550, Quadro D.3, fls. 606, demonstrativos contábeis, fls. 563.

O valor do *deficit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior – R\$368.348,97 diverge do valor registrado pelo município no balancete – R\$146.159,84 (fls. 563), apontando uma diferença no montante de R\$222.189,13.

O saldo contábil registra um *deficit* inferior ao apurado na presente instrução.

Tal divergência será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 16**.

Adicionalmente, entende-se que o valor do *deficit* financeiro apontado pela contabilidade da Prefeitura, no montante de R\$146.159,84, deverá ser ressarcido à conta do Fundeb para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta.

Este fato será objeto de **Comunicação ao atual Chefe do Poder Executivo.**”

Os fatos abordados neste tópico ensejarão **IMPROPRIEDADES e DETERMINAÇÕES** em meu parecer.

Por fim, registra a Instrução que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (fls. 737/738), no que se refere à distribuição, transferência e aplicação dos recursos do fundo, concluiu pelo parecer favorável, conforme previsto no artigo 24 da Lei n.º 11.494/07.

Também assinala que o cadastro do Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC, conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (fl. 778).

## 6.5. APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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



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

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

(...)

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

(...)

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

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

Ainda nesta esteira, o Corpo Instrutivo, considerando as alterações normativas aplicadas às ações e serviços públicos de saúde – ASPS, traz, a fls. 840/841, os esclarecimentos pertinentes ao exame desta função de governo nas contas do presente exercício:

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

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

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

Cabe registrar, ainda, que a Lei Complementar prevê em seu artigo 39, a criação do Módulo





de Controle Externo no Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde – MCE/SIOPS, gerido pelo Ministério da Saúde, no qual os Tribunais de Contas deverão registrar as informações sobre a aplicação dos recursos em ações e serviços públicos de saúde considerados para fins de emissão de parecer prévio.

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

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

Destaca-se que a Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo constitucional, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde – SIOPS criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, conforme estabelece a Portaria n.º 553/14, que aprovou o Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual assim dispõe:

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

I – pagas;

II – liquidadas e inscritas em Restos a Pagar; e

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

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

No que tange à verificação do enquadramento das despesas nos artigos 3º e 4º da LC nº 141/12 a CGM aponta, a fls. 841 e verso:

“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, conforme demonstrado:

| <b>Descrição</b>                    | <b>Valor –R\$</b> |
|-------------------------------------|-------------------|
| Sigfis                              | 10.574.737,29     |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 10.636.264,54     |
| <b>Diferença</b>                    | <b>-61.527,25</b> |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 664/668 e planilha Sigfis de fls. 779/784



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

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

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 90,06% do valor total das despesas com saúde empenhadas com recursos próprios registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta às fls. 779/784 do presente processo.

Assim, foram identificadas despesas no montante de R\$60.000,00 que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, conforme a seguir:

a) Despesas não consideradas como ações e serviços públicos, conforme artigo 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

| Data do empenho | N.º do empenho | Histórico  | Credor                  | Subfunção | Fonte de recurso | Valor – R\$ |
|-----------------|----------------|--|-------------------------|-----------|------------------|-------------|
| 06/05/2016      | 312            | DESPESAS REFERENTES A PAGAMENTO DE TARIFAS BANCÁRIAS | CAIXA ECONOMICA FEDERAL | 302       | Ordinários       | 20.000,00   |
| 06/05/2016      | 313            | DESPESAS REFERENTES A PAGAMENTO DE TARIFAS BANCÁRIAS | BANCO BRADESCO S/A      | 302       | Ordinários       | 20.000,00   |
| 06/05/2016      | 314            | DESPESAS REFERENTES A PAGAMENTO DE TARIFAS BANCÁRIAS | BANCO DO BRASIL S/A     | 302       | Ordinários       | 20.000,00   |
| TOTAL           |                |  |                         |           |                  | 60.000,00   |

Fonte: planilha Sigfis de fls. 781.

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 18**.

(...)

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

Este fato será considerado junto à **Impropriedade** do item 4.4.2. desta instrução.”

Acompanho a Especializada quanto às **IMPROPRIEDADES** e respectivas **DETERMINAÇÕES** identificadas neste item.

O Corpo Instrutivo, a fls. 844 e verso, apresenta tabela evidenciando as aplicações relacionadas à saúde, a qual reproduzido a seguir:

“(....)”

| DESCRIÇÃO  | Valor - R\$          |
|--|----------------------|
| <b>RECEITAS</b>  |                      |
| (A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)  | 27.065.406,86        |
| (B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")   | 477.493,48           |
| (C) Dedução do IOF-Ouro  | 0,00                 |
| <b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>   | <b>26.587.913,38</b> |
| <b>DESPESAS COM SAÚDE</b>  |                      |
| (E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos   | 6.209.860,20         |
| (F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa | 0,00                 |
| (G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira                                 | 0,00                 |
| <b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>   | <b>6.209.860,20</b>  |
| <b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>   | <b>23,36%</b>        |
| <b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>                                       | <b>0,00</b>          |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218, Quadro E.1 - 615, Quadro E.2 - fls.618, Quadro E.3 (balancete) de fls. 620, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro - fls. 785/786.

**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.

Como resultado, tem-se, conforme evidenciado no quadro anterior, que o montante aplicado nas ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2016, pelo Município de Comendador Levy Gasparian, foi de 23,36% (R\$ 6.209.860,20), tendo cumprido, portanto, o previsto no artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12.

Cabe ressaltar que a Prefeitura Municipal de Comendador Levy Gasparian cumpriu o limite mínimo estabelecido em sua Lei Orgânica, conforme o apurado na instrução de fls. 844-v/845:

“Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal prevê em seu artigo 169, § 2º que o montante das despesas de saúde não será inferior a 20% (vinte por cento) das despesas globais do orçamento anual, tendo cumprido o percentual previsto.



Art. 169 – O Sistema Único de Saúde, no âmbito do Município, será financiado com recursos do orçamento do Município, do Estado, da União e da seguridade social, além de outras fontes.

(...)

§ 2º - O montante das despesas de saúde não será inferior a 20% (vinte por cento) das despesas globais do orçamento anual do Município.

| DESPESAS GLOBAIS - R\$ | DESPESA TOTAL COM SAÚDE - R\$ | % APLICADO |
|------------------------|-------------------------------|------------|
| 39.171.230,71          | 10.636.264,54                 | 27,15%     |

(....)”

A CGM, a fls. 845, informa, ainda, em sua análise sobre a gestão dos recursos destinados às ações e serviços de saúde, em relação ao previsto no parágrafo único do artigo 2º da LC nº 141/12:

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

| Descrição   | Valor (R\$)          | Percentual  |
|---|----------------------|-------------|
| Gastos geridos pela Prefeitura Municipal  | 343.077,62           | 3,23%       |
| Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde                                    | 10.293.186,92        | 96,77%      |
| <b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016</b> | <b>10.636.264,54</b> | <b>100%</b> |

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 fls. 664/668, da prefeitura fls. 703/706 e do FMS fls. 716.

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

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

Sendo sugerida a emissão de **alerta** quanto à necessidade urgente de adequação às normas legais, devendo as receitas vinculadas à saúde, inclusive o valor relativo aos impostos e transferência de impostos, serem aplicadas exclusivamente por meio do Fundo Municipal de Saúde, informando, ainda, 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 Ministério Público Especial junto a este Tribunal, a fls. 898 e verso, assim se manifesta em relação à gestão dos recursos destinados às ações e serviços de saúde:

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

Entretanto, considerando o cumprimento da aplicação do percentual constitucional pelo governo de Comendador Levy Gasparian, este *Parquet* de Contas acompanhará a proposta de Impropriedade e Determinação constante do Relatório Técnico e também proporá Comunicação ao Chefe do Poder Executivo na conclusão deste parecer.”

Em face do apurado nas presentes contas, acolho a sugestão de **IMPROPRIEDADE, DETERMINAÇÃO e ALERTA** proposta, em meu parecer.

Cabe registrar que houve o encaminhamento do parecer do Conselho Municipal de Saúde (fl. 743/751), opinando favoravelmente à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei Federal n.º 8.080/90 c/c o parágrafo 1º do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

Em relação às realizações das audiências públicas, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da LC nº 141/12, assim se manifesta a Instrução, a fls. 845-v:

“O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiências públicas, nas quais o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente aos 1º e 2º quadrimestres de 2016, conforme consta das atas apresentadas às fls. 739/740.

Entretanto, as audiências referentes aos 1º e 2º quadrimestres de 2016 ocorreram no mês de dezembro de 2016, contrariando a legislação vigente que determina a realização dessas reuniões nos meses de maio e setembro de 2016.

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

Ademais, o Executivo Municipal não comprovou a realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS no período de fevereiro/2016, para avaliar o



3º quadrimestre de 2015, indicando que a mesma não foi realizada, em descumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

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

Acompanho a Especializada quanto às **IMPROPRIEDADES** e as respectivas **DETERMINAÇÕES** identificadas neste item.

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

O artigo 29-A da Constituição Federal impõe limitação de valores repassados às Câmaras Municipais, devendo ser observadas determinadas condições por parte do Poder Executivo, conforme texto abaixo transcrito, já nos termos da Emenda Constitucional n.º 58/09, que alterou o limite da base de cálculo do repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo, definindo novos percentuais a serem observados:

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

I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

II – 6% (seis por cento) para Municípios com população entre 100.000 (cem mil) e 300.000 (trezentos mil) habitantes;

III – 5% (cinco por cento) para Municípios com população entre 300.001 (trezentos mil e um) e 500.000 (quinhentos mil) habitantes;

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

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

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

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

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

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

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

Assim, observando os critérios do artigo 29-A da Constituição Federal, com a redação dada pela E.C. 58/09, o total da despesa do poder legislativo do município de Comendador Levy Gasparian, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderia ultrapassar, em 2016, o percentual de 7% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159 da Carta Magna, efetivamente realizado no exercício anterior, considerando os resultados do IBGE, que estimam a população do Município em **8.250 habitantes** (fl. 846-v), conforme dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e consignados no Anexo IX da Decisão Normativa nº 148/2015 – TCU para o cálculo das quotas do FPM, na forma do inciso VI, artigo 1º c/c o artigo 102 da Lei nº 8.443/92.

A análise deste tópico pelo Corpo Instrutivo consta às fls. 847/848.

#### **6.6.1. ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DO § 2º, INCISO I DO ARTIGO 29A DA CF**

Os incisos I a III do § 2.º do artigo 29-A da Constituição Federal estabelecem que o repasse à Câmara, em montante superior aos limites definidos no mesmo artigo, bem como o repasse a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária, constituem crime de responsabilidade do Prefeito.

A apuração do cumprimento do limite percentual de 7% sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no dispositivo constitucional, efetivamente realizado no exercício anterior, para o total da despesa do poder legislativo do município, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, consta das tabelas apresentadas à fl. 847 e verso, cujo extrato é a seguir reproduzido:

**RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO  
EXERCÍCIO DE 2015**

Em R\$

|  |               |
|--|---------------|
| (A) Receitas   | 24.376.701,00 |
| (B) Dedução das Contas de Receitas   | 0,00          |
| (D) Total das Receitas Arrecadadas (A - B)                                 | 26.547.826,90 |
| (E) Percentual Previsto para o Município                                   | 7,00%         |
| (F) Total da Receita Apurada (D x E)                                       | 1.858.347,88  |
| (G) GASTOS COM INATIVOS  | 0,00          |
| (H) Limite Máximo para Repasse do Executivo ao Legislativo em 2016 (F + G) | 1.828.347,88  |

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2016 – fls. 215/218 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 360.

R\$

| Limite de repasse permitido art. 29-A<br>(A) | Repasse recebido<br>(B) |
|--|-------------------------|
| 1.858.347,88                                 | 1.856.281,50            |

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara– fls.370.

Portanto, conforme se evidencia no quadro anterior, foi **respeitado** o limite de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme o disposto no artigo 29-A da Constituição Federal, uma vez que na análise levada a efeito no balanço financeiro da Câmara Municipal, a fls. 370, constata-se que não houve transposição do limite constitucional.

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

A esse respeito, o Corpo Instrutivo assim se manifestou (fls. 847-4/848):

“De acordo com a Lei Orçamentária e com o Balanço Orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2016 montava em R\$1.858.347,84.

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, fls. 370, constata-se o repasse a menor, conforme se demonstra:



R\$

| Limite de repasse permitido<br>art. 29-A<br>(A) | Repasse recebido<br>(B) | Repasse recebido abaixo<br>do limite<br>C = (B - A) |
|---|-------------------------|---|
| 1.858.347,84                                    | 1.856.281,50            | 2.066,34  |

Fonte: Balanço Orçamentário da Câmara, fls. 367/369, Balanço Financeiro da Câmara, fls. 370, Comprovante de Devolução, fls. 647.

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

Assim, verifica-se a não observância ao estabelecido no orçamento previsto para o Poder Legislativo e ao disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal.

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

O fato de o Poder Executivo do Município de Comendador Levy Gasparian repassar ao Legislativo o montante de R\$1.856.281,50, abaixo do orçamento final da Câmara (R\$1.858.347,84), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988, ensejará **IRREGULARIDADE** em meu parecer.

## 6.7. OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO – ARTIGO 42 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal representou um marco no controle das contas públicas em nosso País, principalmente pelo fato de ter introduzido limites e freios aos gestores acostumados a gerar déficits que impactavam outros mandatos, causando embaraços para a população no que se refere à prestação adequada dos serviços públicos.

O principal mecanismo legal para evitar tais distorções orçamentárias/financeiras foi insculpido no artigo 42 da Lei, que assim dispõe:



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

Parágrafo único – Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.”

Desta forma, tratando-se do exame de contas de término de mandato, compete a este Tribunal de Contas zelar pelo pleno cumprimento da norma.

### 6.7.1. METODOLOGIA

A Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios – CGM esclarece que a metodologia de apuração do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal está alicerçada na Deliberação TCE-RJ n.º 248/08, que instituiu o “Módulo Término de Mandato” no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS, com o objetivo de regulamentar o envio dos elementos necessários à análise das vedações e restrições impostas no último ano de gestão.

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

A metodologia, as tabelas utilizadas e a análise técnica foram apresentadas de forma mais detalhada no preâmbulo intitulado **ANÁLISE DO ARTIGO 42 DA LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº 101/00 – LRF**, às fls. 798-v/805.

## 6.7.2. AVALIAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO ARTIGO 42 DA LRF

O Corpo Instrutivo, ao examinar os elementos que subsidiam o exame do cumprimento do artigo 42 da LRF, apura, às fls. 1223-v/1226-v, que no caso vertente foi necessário efetuar adequações atinentes ao passivo, no que se refere a Reconhecimento/Confissão de Dívidas, bem como dos registros ativos, nos valores classificados como realizáveis e/ou a receber. Sendo assim, serão convertidas em **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES**, quais sejam:

### “7.1.1) ASPECTOS FORMAIS”

O município encaminhou as bases de dados referentes ao Módulo Término de Mandato, na forma evidenciada abaixo, **intempestivamente**, conforme consulta ao Sistema de Recebimentos de Dados do SIGFIS, haja visto o prazo previsto no inciso I, artigo 2º, da Deliberação TCE-RJ n.º 248/08.

Foram enviados os dados das seguintes unidades gestoras:

| Unidades Gestoras  | DATA DA ENTREGA |
|--|-----------------|
| Prefeitura Municipal                                     | 24/04/2017      |
| Fundo Municipal de Saúde                                 | 20/04/2017      |
| Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente | 20/04/2017      |
| Fundo Municipal de Assistência Social                    | 24/04/2017      |
| Fundo Municipal de Meio Ambiente                         | 20/04/2017      |

Fonte: Relatório extraído do Sistema de Recebimentos de Dados do SIGFIS – fls. 792

No entanto, entende-se que tal fato não poderá ser imputado ao responsável pelas Contas de Governo do município de Comendador Levy Gasparian, relativa ao exercício de 2016, uma vez que o mesmo não motivou o encaminhamento intempestivo das informações relativas ao Sistema Sigfis/Del.248, devido a alteração do chefe do Poder Executivo.

Considerando a atual estrutura administrativa do município, verifica-se o encaminhamento dos dados relativos ao Sistema SIGFIS/Del.248 de todas as unidades gestoras.

(....)



**7.2.5.1) Das Disponibilidades Financeiras**

Demonstra-se, a seguir, o confronto entre os valores das disponibilidades financeiras registradas no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo município no Sistema SIGFIS/Del.248:

| <b>DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I</b>  |                     |
|---|---------------------|
| <b>Natureza</b>   | <b>Valor - R\$</b>  |
| (A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado  | 8.550.298,62        |
| (B) Regime Próprio de Previdência   | 6.488.407,88        |
| (C) Câmara Municipal  | 0,00                |
| (D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)  | 295.443,48          |
| <b>(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)</b>             | <b>1.766.447,26</b> |
| (F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 793) | 2.059.824,40        |
| <b>(G) Diferença (E-F)</b>  | <b>-293.377,14</b>  |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 250/254, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 371/372, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 392/398, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 763/764 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 791.

Observa-se uma divergência entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del. 248. Dessa forma, será utilizado em nossa análise o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal – R\$ 1.766.447,26, uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência no montante de R\$293.377,14, apresentada entre o valor das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248 será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 22**.

**7.2.5.2) Dos Encargos e Despesas Compromissadas a pagar**

Quanto aos encargos e despesas compromissadas a pagar, efetuamos a comparação entre os valores registrados no demonstrativo contábil – Balanço Patrimonial e os dados lançados pelo município no Sistema SIGFIS/Del.248, a saber:

| <b>ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II</b> |                     |
|---|---------------------|
| <b>Natureza</b>   | <b>Valor - R\$</b>  |
| (A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado                                | 17.659.238,38       |
| (B) Regime Próprio de Previdência   | 0,00                |
| (C) Câmara Municipal  | 0,00                |
| (D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)                    | 6.721.614,13        |
| (E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016                                   | 1.028.617,47        |
| <b>(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar</b>             | <b>9.909.006,78</b> |



|   |                      |
|---|----------------------|
| <b>registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)</b>  |                      |
| (G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 793) | 13.889.097,05        |
| <b>(H) Diferença (F-G)</b>  | <b>-3.980.090,27</b> |

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 250/254, Balanço Patrimonial da Câmara, fls. 371/372, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 392/398, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 763/764 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.791.

Nota: **Ajuste do Passivo Financeiro:**

|  |                     |
|--|---------------------|
| Passivo Financeiro (fls. 252)  | - R\$ 17.087.155,01 |
| (+) Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (fls.248) - R\$ | <u>572.083,37</u>   |
| (=) Total do Passivo Financeiro Ajustado                                   | - R\$ 17.659.238,38 |

Como demonstrado, apurou-se divergência entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del.248. Dessa forma, será utilizado em nossa análise o valor apurado *ajustado* com base nos dados da contabilidade da Prefeitura Municipal - R\$9.909.006,78, uma vez que se optou pela utilização, sempre que possível, das informações contábeis como base principal para análise dos resultados apurados nas Prestações de Contas.

Não obstante, a divergência no montante de R\$3.980.090,27, apresentada entre o valor dos encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248, será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 23.**"

Após a análise e efetuados os ajustes dos quadros do "Módulo Término de Mandato", a Especializada, a fls. 851 e verso, traçou o seguinte relato:

"Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema SIGFIS/Del.248, consignados na planilha: "Avaliação do art. 42" de fls. 791 e gravadas em CD, fls. 793, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido artigo 42 da LRF, apurou-se o seguinte resultado:

| Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016<br>(A) | Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016<br>(B) | Disponibilidade de Caixa 31/12/2016<br>C = (A-B) |
|---|---|--|
| 1.766.447,26  | 9.909.006,78  | -8.142.559,52                                    |



| Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016<br><br>(C) | Total das Obrigações de Despesas Contraídas<br><br>(D) | Suficiência ou Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 – Art. 42 LRF<br>E = (C-D) |
|--|--|---|
| -8.142.559,52  | 1.028.617,47   | <b>-9.171.176,99</b>  |

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. 791.

Nota: Composição dos valores do item "D"

| Descrição   | Valor - R\$  | Valor Total - R\$ | Planilhas Del. 248   |
|---|--------------|-------------------|--|
| Total das Obrigações de Despesas Contraídas   |              | 1.028.617,47      | Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 793) |
| Contratos Formalizados a partir de 01/05  |              |                   |  |
| Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42 | 1.028.617,47 |                   |  |
| Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar  | ----         |                   |  |
| Dívidas Reconhecidas  | ----         |                   |  |

O demonstrativo acima evidencia que **não houve a observância** do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 pelo Poder Executivo.

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

Portanto, farei constar como **IRREGULARIDADE**, em meu voto, o descumprimento do estabelecido no artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – *Lei de Responsabilidade Fiscal*, pelo Poder Executivo Municipal de Comendador Levy Gasparian.

## 6.8. DOS ROYALTIES

Em conformidade com o artigo 8.º da Lei Federal n.º 7.990, de 28.12.89, é vedada a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* no quadro permanente de pessoal e no pagamento da dívida. A exceção

contemplada pela Lei Federal n.º 10.195/01 se refere ao pagamento da dívida com a União, bem como à capitalização de fundos de previdência.

O Corpo Instrutivo, quanto à utilização dos recursos provenientes dos royalties, evidencia análise com relação às receitas e despesas à conta de tais recursos, às fls. 852/854, por intermédio dos quadros a seguir:

“(....)”

**RECEITAS DE ROYALTIES**

| Descrição   | Valor - R\$ | Valor - R\$     | Valor - R\$       |
|---|-------------|-----------------|-------------------|
| <b>I – Transferência da União</b>                                       |             |                 | <b>7.878,49</b>   |
| Compensação financeira de recursos hídricos                             |             | 0,00            |                   |
| Compensação financeira de recursos minerais                             |             | 3.875,00        |                   |
| Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural |             | <b>4.003,49</b> |                   |
| Royalties pela produção (até 5% da produção)                            | 0,00        |                 |                   |
| Royalties pelo excedente da produção                                    | 0,00        |                 |                   |
| Participação especial   | 0,00        |                 |                   |
| Fundo especial do petróleo  | 4.003,49    |                 |                   |
| <b>II – Transferência do Estado</b>                                     |             |                 | <b>647.289,17</b> |
| <b>III – Outras compensações financeiras</b>                            |             |                 | <b>0,00</b>       |
| <b>IV - Subtotal</b>  |             |                 | <b>655.167,66</b> |
| <b>V – Aplicações financeiras</b>                                       |             |                 | <b>2.652,80</b>   |
| <b>VI – Total das receitas ( IV + V )</b>                               |             |                 | <b>657.820,46</b> |

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 215/218.

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 215/218 e na declaração de fls. 637, 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.

**1.2) DAS DESPESAS**

**1.2.1) DESPESAS TOTAIS**



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

| <b>DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES</b> |                    |                    |
|--|--------------------|--------------------|
| <b>Descrição</b>                                     | <b>Valor - R\$</b> | <b>Valor - R\$</b> |
| <b>I - Despesas correntes</b>                        |                    | <b>813.738,28</b>  |
| Pessoal e encargos                                   | 0,00               |                    |
| Juros e encargos da dívida                           | 0,00               |                    |
| Outras despesas correntes                            | 813.738,28         |                    |
| <b>II - Despesas de capital</b>                      |                    | <b>0,00</b>        |
| Investimentos  | 0,00               |                    |
| Inversões financeiras                                | 0,00               |                    |
| Amortização de dívida                                | 0,00               |                    |
| <b>III - Total das despesas ( I + II )</b>           |                    | <b>813.738,28</b>  |

Fonte: Quadro F.1 às fls. 636 e demonstrativo contábil, fls. 633/635

Como demonstrado no quadro anterior, o município aplicou 100% dos recursos dos *royalties* em despesas correntes.

Da análise das informações constantes dos autos, verifica-se que o município de Comendador Levy Gasparian 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 Federais n.º 10.195/01 e n.º 12.858/13.

Conforme informação constante às fls. 639 constata-se que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o regime próprio de previdência social.”

Finalizando, a fls. 853 e verso, a Especializada assim se manifesta em relação à utilização dos recursos oriundos de *royalties*, haja vista a sua natureza *não renovável*:

“Embora não tenha sido constatada a realização de despesas de pessoal com recursos dos *royalties* do petróleo, na forma vedada pela legislação vigente, entende-se que a sua utilização deva ser efetuada de forma consciente e responsável, evitando-se o uso inapropriado de tal fonte de recurso.

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.



Para tanto, torna-se fundamental a realização de investimentos num sistema econômico e social capaz de fomentar ações e programas de governo que atendam a demanda da população local, como, por exemplo, programas de habitação, saneamento, urbanismo, agricultura, capacitação de mão de obra, emprego e renda, respeitando-se, certamente, o perfil de cada município. Em outras palavras, deve-se evitar o comprometimento contínuo de recursos dos *royalties* em despesas correntes, uma vez que estas não geram investimentos diretos e podem comprometer o resultado fiscal do município no futuro.

Outro aspecto a ser considerado refere-se ao fato de que as receitas de *royalties* compõem a base de cálculo da receita corrente líquida e, dessa forma, o cumprimento dos limites legais de despesas com pessoal, dívida consolidada líquida, operações de crédito pode ficar extremamente comprometido caso ocorra uma diminuição dessas receitas.

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

De igual modo, coube ao Corpo Instrutivo a advertência formulada quanto à priorização da alocação dos recursos dos *royalties* do petróleo, em programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, o que consistirá em Recomendação à Administração Municipal na conclusão do meu Voto.

## **7. CONTROLE INTERNO**

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

O Corpo Instrutivo, em sua análise quanto a este tópico, às fls. 935-v/936-v, discorre sobre a importância, as competências, a finalidade e os deveres dos Sistemas de Controle Interno, e sugere, ao fim, a comunicação do responsável pelo setor para que o mesmo tome ciência do exame realizado, adotando as providências que se fizerem necessárias, a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório de auditoria do próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

Ratifico, ainda, o posicionamento técnico declinado pela Instrução e pelo *Parquet* Especializado, incluindo também em meu Voto a comunicação sugerida.

## 8. CONCLUSÃO

A Prestação de Contas apresentada corresponde aos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e Demonstrativo das Variações Patrimoniais, que tratam da situação do Patrimônio do Município e do aspecto dinâmico das referidas contas.

**CONSIDERANDO** que esta Colenda Corte, 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.º 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado;

**CONSIDERANDO**, com fulcro nos artigos 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da Emenda supramencionada, e 115, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, ser da competência desta Corte emitir Parecer Prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara Municipal;

**CONSIDERANDO** o déficit financeiro de R\$9.171.176,99, apurado em 31.12.2016, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

**CONSIDERANDO** que o repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$19.426.680,19, foi efetuado abaixo do orçamento final da

Câmara (R\$19.867.075,22), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

**CONSIDERANDO** o cancelamento de restos a pagar processados no valor de R\$572.083,37, cuja obrigação já fora adimplida pelo credor, não observando o direito ali adquirido, em frontal descumprimento ao estatuído no artigo nº 63 da Lei Federal nº 4.320/64;

**CONSIDERANDO** o não atendimento 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 sua cobertura, e considerando, ainda, a insuficiência de caixa apurada no valor de R\$9.171.176,99;

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

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

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



**CONSIDERANDO** que o Ministério Público Especial, em parecer exarado pelo ilustre Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

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

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

**VOTO:**

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação, pela Câmara Municipal, das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Comendador Levy Gasparian, Sr. **Cláudio Mannarino**, referentes ao **exercício de 2016**, com as **IRREGULARIDADES** e **IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, e com as **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** correspondentes:

**IRREGULARIDADES E DETERMINAÇÕES:**

**IRREGULARIDADE Nº 01**

Pelo déficit financeiro de R\$9.171.176,99, apurado em 31.12.2016, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

**DETERMINAÇÃO Nº 01**

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

## **IRREGULARIDADE Nº 02**

Pelo repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$1.856.281,50, ter sido efetuado abaixo do orçamento final da Câmara (R\$1.858.347,84), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

## **DETERMINAÇÃO Nº 02**

Observar, quando do repasse ao Poder Legislativo, o cumprimento do disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

## **IRREGULARIDADE Nº 03**

Não atendimento 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 sua cobertura, considerando a insuficiência de caixa apurada no valor de R\$9.171.176,99.

## **DETERMINAÇÃO N.º 3**

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 Nº 04**

O município cancelou, sem justificativa apresentada neste processo, Restos a Pagar Processados no valor de R\$ 572.083,37, após a liquidação da despesa e a assunção da obrigação de pagar (artigos nºs 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64).

---

---

**DETERMINAÇÃO N.º 4**

Abster-se de promover o cancelamento de Restos a Pagar Processados, observando o direito adquirido pelo credor quando da liquidação da despesa, em conformidade com o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

**IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES****IMPROPRIEDADE N.º 1**

Pela divergência, no valor de R\$283.782,20, verificada entre o valor do orçamento final apurado (R\$84.769.170,00), com base na relação e nas publicações dos decretos de abertura de créditos adicionais, e o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$85.052.952,20).

**DETERMINAÇÃO N.º 5**

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, em face do disposto no artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

**IMPROPRIEDADE N.º 2**

Pelo fato de o valor da receita arrecadada registrada no Balanço Orçamentário Consolidado (R\$37.125.668,90) não guardar paridade com o valor registrado no Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado (R\$37.093.250,89).

### **DETERMINAÇÃO N.º 6**

Observar a compatibilidade entre os valores da receita registrada nos diversos demonstrativos contábeis, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

### **IMPROPRIEDADE N.º 3**

Pelo fato de a receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$37.093.250,89) divergir do montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$36.358.455,40).

### **DETERMINAÇÃO N.º 7**

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 4**

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

### **DETERMINAÇÃO N.º 8**

Envidar esforços para que sejam utilizados critérios objetivos no planejamento do orçamento, com observação das normas técnicas e legais, considerando para tanto a evolução da receita nos últimos três anos, os efeitos das alterações na legislação, bem como qualquer outro fator relevante que possa impactar na arrecadação das receitas, em atendimento ao previsto



no artigo 12 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 e no artigo 30 da Lei Federal n.º 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 5**

Pela diferença verificada entre a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$39.171.230,71) e o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$38.832.820,50).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 9**

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 6**

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

#### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

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 7**

Pela divergência verificada entre o valor do Patrimônio Líquido do exercício de 2015, evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas



(R\$955.525,52) e o valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de 2015 (Passivo a Descoberto de R\$2.869.336,91).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 11**

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 700/14.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 8**

Pela divergência de R\$2.435.463,48, verificada entre o passivo a descoberto apurado na presente prestação de contas (R\$170.869,53) e o patrimônio líquido registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$2.264.593,95).

#### **DETERMINAÇÃO Nº 12**

Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN nº 634/13 c/c Portaria STN nº 700/14.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 9**

Quanto ao fato de a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$34.397.436,84) divergir do montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$34.846.965,70).

#### **DETERMINAÇÃO Nº 13**

Observar a compatibilidade entre a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis e o Anexo 1 do Relatório de

Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

### **IMPROPRIEDADE N.º 10**

Pelo fato de o Poder Executivo ultrapassar o limite da despesa com pessoal no 1º quadrimestre de 2016, deixando de reduzir o percentual excedente em, no mínimo, um terço nos dois quadrimestres seguintes, em desacordo com o Artigo 23 c/c Artigo 66 da LRF.

### **DETERMINAÇÃO Nº 14**

Observar o cumprimento do disposto no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, relativamente ao limite de gastos com pessoal.

### **IMPROPRIEDADE N.º 11**

Quanto ao fato de o valor total das despesas na função 12 – Educação evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO, divergir do registrado pela contabilidade, conforme o demonstrado na tabela abaixo:

| <b>Descrição</b>                    | <b>Valor –R\$</b>  |
|-------------------------------------|--------------------|
| Sigfis                              | 8.882.430,29       |
| Contabilidade – Anexo 8 consolidado | 9.214.016,63       |
| <b>Diferença</b>                    | <b>-331.586,34</b> |

### **DETERMINAÇÃO Nº 15**

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 12**

Pelo fato de o Município de Comendador Levy Gasparian encaminhar as informações sobre os gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte ordinários.

### **DETERMINAÇÃO N.º 16**

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 13**

Quanto ao fato de o município utilizar no exercício de 2016 o saldo do FUNDEB remanescente de 2015, sem a abertura de crédito adicional, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

### **DETERMINAÇÃO N.º 17**

Observar o disposto no §2º do artigo 21 da Lei 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superavit* financeiro do Fundeb do exercício anterior.

### **IMPROPRIEDADE N.º 14**

Pela diferença (R\$49.798,93) verificada entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB apurado na presente prestação de contas e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil superior ao saldo apurado.



### **DETERMINAÇÃO N.º 18**

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07.

### **IMPROPRIEDADE N.º 15**

Pelo fato do valor do déficit financeiro para o exercício de 2017, apurado na presente prestação de contas (R\$368.348,97) superar o registrado pelo município no balancete do FUNDEB (R\$146.159,84), resultando em uma diferença de R\$222.189,13.

### **DETERMINAÇÃO N.º 19.1**

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.

### **DETERMINAÇÃO N.º 19.2**

O déficit financeiro apurado para o exercício de 2017 no balancete apresentado pelo município, no montante de R\$146.159,64, deve ser ressarcido à conta do Fundo para se resgatar o necessário equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.

### **IMPROPRIEDADE N.º 16**

Quanto ao fato de o valor total das despesas na função 10 – Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO, divergir do registrado pela contabilidade, conforme é demonstrado na tabela abaixo:

| <b>Descrição</b>        | <b>Valor –R\$</b> |
|-------------------------|-------------------|
| Sigfis                  | 10.574.737,29     |
| Contabilidade – Anexo 8 | 10.636.264,54     |

consolidado

**Diferença** **-61.527,25**

### DETERMINAÇÃO N.º 20

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 17

Pela exclusão das despesas a seguir classificadas na função 10 – Saúde, do cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não estarem de acordo com o art. 4º da Lei Complementar n.º 141/12:

| Data do empenho | N.º do empenho | Histórico   | Credor                  | Subfunção | Fonte de recurso | Valor – R\$ |
|-----------------|----------------|---|-------------------------|-----------|------------------|-------------|
| 06/05/2016      | 312            | DESPEAS REFERENTES A PAGAMENTO DE TARIFAS BANCÁRIAS | CAIXA ECONOMICA FEDERAL | 302       | Ordinários       | 20.000,00   |
| 06/05/2016      | 313            | DESPEAS REFERENTES A PAGAMENTO DE TARIFAS BANCÁRIAS | BANCO BRADESCO S/A      | 302       | Ordinários       | 20.000,00   |
| 06/05/2016      | 314            | DESPEAS REFERENTES A PAGAMENTO DE TARIFAS BANCÁRIAS | BANCO DO BRASIL S/A     | 302       | Ordinários       | 20.000,00   |
| TOTAL           |                |   |                         |           |                  | 60.000,00   |

### DETERMINAÇÃO N.º 21

Observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao artigo 4º da Lei Complementar n.º 141/12.

### IMPROPRIEDADE N.º 18

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

| Descrição   | Valor (R\$)          | Percentua   |
|---|----------------------|-------------|
| Gastos geridos pela Prefeitura Municipal  | 343.077,62           | 3,23%       |
| Gastos geridos pelo Fundo Municipal de  | 10.293.186,92        | 96,77%      |
| <b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016</b> | <b>10.636.264,54</b> | <b>100%</b> |

### DETERMINAÇÃO N.º 22

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

### IMPROPRIEDADE N.º 19

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 23

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 20**

Quanto a não comprovação da realização da audiência pública que deveria ter sido promovida pelo gestor do SUS no período de fevereiro/2016 para avaliar o 3º quadrimestre de 2015, indicando que a mesma não foi realizada, em descumprimento ao disposto no § 5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

### **DETERMINAÇÃO N.º 24**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 21**

Quanto à divergência no valor de R\$293.377,14, verificada entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$1.766.447,26) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$2.059.824,40).

### **DETERMINAÇÃO N.º 25**

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

### **IMPROPRIEDADE N.º 22**

Divergência no valor de R\$3.980.090,27, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$9.909.006,78) e as evidenciadas no Sigfis/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$13.889.097,05).



---

---

### **DETERMINAÇÃO N.º 26**

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 23**

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 27**

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

## **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 02**

Para que o município atente para a necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*, priorizando a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local, bem como busque alternativas para atrair



novos investimentos de forma a compensar as possíveis perdas de recursos futuros.

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

III – **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao Sr. Valter Luiz Lavinias Ribeiro, atual prefeito Municipal de Comendador Levy Gasparian, para que seja alertado:

III.1 Quanto ao *deficit* financeiro de R\$9.171.176,99 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;

III.2 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;

III.3 Quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referentes ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;

III.4 Para providenciar o ressarcimento com recursos ordinários, no valor de R\$146.159,84, à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;

III.5 Quanto à ampla divulgação, 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 Administração Financeira.

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

V.1 Avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Comendador Levy Gasparian, com vistas ao diagnóstico da sua

gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;

V.2 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;

V.3 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.

VI – **DETERMINAÇÃO** à SUM para que, com base no processo “cópia dos documentos” desta Prestação de Contas (Documento TCE-RJ n.º 9.430-9/17 e 16.027-9/17), que subsidiará a Prestação de Contas dos Ordenadores de Despesas da Câmara Municipal de Comendador Levy Gasparian, relativa ao exercício de 2016, proceda à análise quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do artigo 29-A da Constituição Federal e dos artigos 20 e 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

VII **DETERMINAÇÃO** à CGM, para que instaure procedimento autônomo de apuração, por meio de processo apartado, com vistas ao ressarcimento, no valor de R\$336.288,26, à conta do Fundeb, tendo em vista o não cumprimento da determinação desta Corte efetuada na prestação de contas de governo do município de Comendador Levy Gasparian relativa ao exercício de 2014 – processo TCE-RJ n.º 210.666-1/15.

GA-3,

de

de 2017.

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS  
CONSELHEIRA SUBSTITUTA**



**PRESTAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO MUNICÍPIO DE  
COMENDADOR LEVY GASPARIAN – PODER EXECUTIVO**

**PROCESSO Nº 206.741-1/17  
EXERCÍCIO DE 2016**

**PREFEITO: EXMO SENHOR CLÁUDIO MANNARINO**

**PARECER PRÉVIO**

**O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, dando cumprimento ao disposto no inciso I do art. 125 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, tendo examinado e discutido a matéria, acolhendo o Relatório e o projeto de Parecer Prévio do Conselheiro Relator, aprovando-os, e

**CONSIDERANDO** que as Contas de Governo da Prefeitura de Comendador Levy Gasparian, de responsabilidade do Senhor Cláudio Mannarino, relativas ao exercício de 2016, foram apresentadas a esta Corte;

**CONSIDERANDO** que esta Colenda Corte, 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.º 04/91, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado;

**CONSIDERANDO**, com fulcro nos artigos 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, também com as alterações da Emenda supramencionada, e 115, inciso III, do Regimento Interno deste Tribunal, ser de competência desta Corte emitir Parecer Prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara Municipal;



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

**CONSIDERANDO** o déficit financeiro de R\$9.171.176,99, acumulado ao longo da gestão, indicando que a Administração Municipal não adotou ações planejadas para alcançar o equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00;

**CONSIDERANDO** que o repasse do Poder Executivo ao Legislativo, no montante de R\$1.856.281,50, foi efetuado abaixo do orçamento final da Câmara (R\$1.858.347,84), descumprindo o disposto no inciso III do § 2º do artigo 29-A c/c o artigo 168, ambos da Constituição Federal de 1988.

**CONSIDERANDO** o não atendimento 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 sua cobertura;

**CONSIDERANDO** o cancelamento de restos a pagar processado no valor de R\$572.083,37, cuja obrigação já fora adimplida pelo credor, não observando o direito ali adquirido, em frontal descumprimento ao estatuído no artigo nº 63 da Lei Federal nº 4.320/64;

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

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

Prestação de Contas de Governo Municipal  
Município de Comendador Levy Gasparian - Exercício 2016



**TCE-RJ**  
**PROCESSO Nº 206.741-1/17**  
**RUBRICA FLS.: 969-v**





---

**CONSIDERANDO** o minucioso e detalhado trabalho do Corpo Instrutivo que, em sua conclusão, opina pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Município de Comendador Levy Gasparian;

**CONSIDERANDO** que o Ministério Público Especial, em parecer exarado pelo ilustre Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, confirma a conclusão a que chegou o Corpo Instrutivo;

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



**RESOLVE:**

Emitir **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Poder Executivo do Município de **COMENDADOR LEVY GASPARIAN**, referentes ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Cláudio Mannarino, com as **IRREGULARIDADES, IMPROPRIEDADES, DETERMINAÇÕES, RECOMENDAÇÕES e COMUNICAÇÕES**, constantes no Voto.

**SALA DAS SESSÕES,** de de 2017.

**MARIANNA MONTEBELLO WILLEMAN  
PRESIDENTE INTERINA**

**ANDREA SIQUEIRA MARTINS  
CONSELHEIRA SUBSTITUTA-RELATORA**

**REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO**