

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

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

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 222.086-7/18
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2017
PREFEITO: JOSÉ LUIZ NANJI

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. VERIFICAÇÃO INICIAL DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES: (I) ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR SEM INDICAÇÃO DOS RECURSOS CORRESPONDENTES, (II) NÃO OBSERVÂNCIA, NA GESTÃO DO RPPS E RGPS, DAS REGRAS ESTABELECIDAS NA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA, (III) NÃO RECONDUÇÃO DOS GASTOS COM PESSOAL NOS TERMOS PREVISTOS NA LRF, E (IV) NÃO CUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO MÍNIMA COM GASTOS NA SAÚDE. SUGESTÃO PRELIMINAR DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. APRESENTAÇÃO DE RAZÕES DE DEFESA. IRREGULARIDADE REMANESCENTE. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL. IMPROPRIEDADES. DETERMINAÇÕES. ATENUANTES: PRIMEIRO EXERCÍCIO DO MANDATO DO GESTOR RESPONSÁVEL PELAS CONTAS E AS DIFICULDADES QUE SÃO ENFRENTADAS EM UM HISTÓRICO MUNICIPAL DE EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES, IMPACTANDO A NOVA GESTÃO. COMUNICAÇÃO AO

**CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO
AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS.
EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO
ESTADUAL. DETERMINAÇÕES À SECRETARIA GERAL
DE CONTROLE EXTERNO.**

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

Em consulta ao SCAP, constata-se que a prestação de contas deu entrada neste Tribunal em 26/06/2018, encaminhada em meio eletrônico pelo Prefeito Municipal, consoante o disposto no art. 3º da Deliberação TCE-RJ n° 285/2018. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ n° 222.258-2/18), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o n° 023.160-0/18.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela 1ª Coordenadoria de Auditoria Contas - 1ª CAC, realizou análise detalhada de toda a documentação encaminhada, em informação datada de 11/10/2018. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de São Gonçalo, em face das duas irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades e determinações elencadas no citado relatório instrutivo (fls. 2.598/2.599).

Irregularidades:

- 1) o excesso de arrecadação apurado na fonte "tesouro" (R\$ 4.876.599,78) foi insuficiente para suportar a abertura de créditos adicionais com esta fonte de

recursos, no montante de R\$ 5.000.000,00, sendo descumprido o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;

- 2) o Poder Executivo desrespeitou o limite de despesas com pessoal no 1º quadrimestre de 2016, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, encerrando o exercício com essas despesas acima do limite e descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00.

A instrução especializada sugere, também, duas recomendações ao município (fl.2.614) e duas comunicações (uma ao responsável pelo controle interno municipal e outra ao atual Prefeito Municipal, contendo diversos itens de alerta – fls. 2.614/2.616).

Por derradeiro, foi sugerida pela 1ª CAC duas expedições de ofício: uma ao Ministério Público, para ciência da decisão plenária proferida neste processo e outra à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do Município de São Gonçalo, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea b, do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00, desde o 1º quadrimestre de 2016.

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

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, embora concluindo de igual forma pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de São Gonçalo, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, introduzindo, em seu parecer, acréscimos, modificações e supressões à instrução (parecer datado de 16/11/2018).

Em primeiro lugar, deve ser destacado que o Órgão Ministerial se posicionou no mesmo sentido do corpo técnico quanto às duas irregularidades apontadas na instrução (abertura de créditos adicionais com base em insuficiente excesso de arrecadação na fonte “tesouro” e a não recondução das despesas com pessoal ao limite legal).

Entretanto, o Ministério Público de Contas apontou mais duas irregularidades além das indicadas pelo corpo técnico.

A terceira irregularidade seria, então, *no entendimento do Parquet Especial*, a inobservância, na gestão previdenciária, das normas legais pertinentes, o que teria ficado caracterizado pela ocorrência das seguintes ilegalidades: a) repasse parcial da contribuição previdenciária patronal ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS); b) repasse parcial da contribuição previdenciária dos segurados ao Regime Geral da Previdência (RGPS); c) repasse parcial da contribuição previdenciária patronal ao Regime Geral da Previdência (RGPS) e d) ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para no exercício de 2017.

Deve ser destacado que o corpo técnico registrou as mencionadas ilegalidades “a”, “c” e “d” na lista de impropriedades às contas, como também excluiu a irregularidade indicada na letra “b” (repasse parcial da contribuição previdenciária dos segurados ao RGPS) em face da imaterialidade do valor envolvido na questão.

Por fim, a quarta irregularidade apontada pelo Órgão Ministerial diz respeito ao não cumprimento, por parte do município, do limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

O Ministério Público de Contas também apontou uma impropriedade quanto à deficiência do sistema de tributação municipal, que não estava contida no conjunto daquelas que foram sugeridas pelo corpo instrutivo (fl.2.699 do parecer datado de 16/11/2018), bem como propôs, ainda em parcial divergência com as instâncias instrutivas, que na comunicação endereçada ao atual Prefeito Municipal de São Gonçalo, fossem acrescentados outros itens de alerta ao responsável, em acréscimo aos sugeridos pela instrução (fls. 2.700/2.701). Em desfecho, o Ministério Público de Contas propôs uma determinação à SGE, que não havia sido sugerida pelo corpo técnico.

Ressalte-se que, por meio de decisão monocrática datada de 23/11/2018, foi aberto prazo para vista dos autos e apresentação de razões de defesa por parte do responsável, e, em 12/12/18, foram protocolizadas no Tribunal razões de defesa, as quais foram cadastradas sob o nº 038.260-3/2018.

Após o reexame do processo, consubstanciado nas informações da 1ª CAC, datadas de 19/12/2018 e de 21/03/2019, bem como nos Pareceres Ministeriais de 26/12/2018 e de 29/03/2019, verificou-se que o jurisdicionado não apresentou razões de defesa para nenhuma das impropriedades apontadas.

Quanto ao mérito das contas, o corpo instrutivo manifesta-se pela emissão de parecer prévio contrário, mas apenas em razão da irregularidade relativa ao descumprimento do limite de despesas com pessoal desde o 1º primeiro quadrimestre de 2016 (irregularidade 2). O Órgão Ministerial também propõe a emissão de parecer contrário, acrescentando à irregularidade apontada pela instrução aquelas relativas à gestão previdenciária (irregularidade 3) e ao não cumprimento do limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (irregularidade 4), as quais, no entender do *Parquet*, restaram não elididas.

É O RELATÓRIO.

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

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

É da essência do **regime republicano** que todo aquele que exerça qualquer parcela de poder público tenha a responsabilidade de **prestar contas de sua atuação**. O dever de prestar contas é o dever republicano por excelência: se é o povo o titular e o destinatário da coisa pública, perante este devem os gestores responder. Destacam-se, nesse contexto, os mecanismos republicanos de controle da atividade financeira estatal, protagonizados, no Brasil, pelos Tribunais de Contas, na qualidade de Supreme Audit Institutions (SAIs) – Instituições Superiores de Controle – ISCs¹.

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

Especificamente no que diz respeito à gestão financeira anual a cargo da chefia do Poder Executivo, dispõe a Constituição da República de 1988 que compete ao Tribunal de Contas da União “apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento”. Em decorrência da simetria prevista no artigo 75 da CRFB, a Lei

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

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

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

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

Complementar estadual n° 63/90 estabelece ser competência deste **Tribunal de Contas apreciar as contas do Governador de Estado**⁵ e **dos Prefeitos dos municípios**⁶ submetidos à sua jurisdição, cabendo, para tanto, emitir parecer prévio para subsidiar o julgamento das contas a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, conforme o caso.

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

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

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

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

Com efeito, **o relatório sobre as contas de governo tem como escopo, a partir dos diversos demonstrativos contábeis e extracontábeis que integram os respectivos autos,**

⁵ Art. 36, LC 63/90.

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

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

informar acerca da gestão pública, enfocando seus aspectos orçamentários e financeiros, que têm implicação direta nas variações e no saldo do patrimônio público, bem como nas conjunturas econômica e social locais.

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

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

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

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

se o gestor público praticou ato lesivo ao erário, em proveito próprio ou de terceiro, ou qualquer outro ato de improbidade administrativa⁸.

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

1 - GESTÃO PÚBLICA

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

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de São Gonçalo - LOA - para o exercício de 2017 foi aprovado pela Lei Municipal n° 701, de 05 de janeiro de 2017, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 1.210.983.731,00.

1.1.1- Retificações orçamentárias

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA

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

SUPLEMENTAÇÕES			R\$
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	355.195.318,06
		Excesso - Outros	13.160.000,00
		Superavit	17.051.341,85
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			385.406.659,91
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)			385.406.659,91
(D) Limite autorizado na LOA (35% do total da despesa fixada)			423.844.305,85
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)			0,00

Fonte: arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 26/06/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA - Quadro A.1" anexado em 26/06/2018.

À fl. 2.485 da informação datada de 11/10/2018, o corpo técnico informa que não houve créditos adicionais abertos em face de autorização em leis específicas.

Para a verificação da existência de fontes de recursos para suportar os créditos adicionais abertos, o corpo instrutivo demonstrou o resultado orçamentário ao final do exercício, excluída a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (fl.2.488):

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - Superavit do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	970.161.527,46
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	970.161.527,46
IV - Despesas empenhadas	950.371.586,82
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	67.650.067,43
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	1.018.021.654,25
VII - Resultado alcançado (III-VI)	-47.860.126,79

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ nº. 211.267-2/17; Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018) e Anexo 10 do RPPS da Lei Federal nº 4.320/64, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal nº 4.320/64 e Balanço financeiro do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 26/06/2018).

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

Assim, não tendo sido atingido o equilíbrio orçamentário, a instrução considerou que as alterações orçamentárias necessitam ser analisadas segundo a fonte de recurso que as custeou, conforme apresentado a seguir (fls.2.489/2.494):

4.5.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO

(...) o quadro a seguir espelha, de forma resumida, os decretos de abertura de créditos adicionais, no valor total de R\$17.051.341,85, cuja fonte de recurso indicada para abertura foi o *superavit financeiro* do exercício anterior, discriminados na relação de créditos adicionais com a fonte superávit financeiro (quadro A4):

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

DECRETO N°	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: FUNDEB, SUS, Royalties, etc)	SUPERAVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo digital
112	3.454.816,00	Brasil Carinhoso(28)	3.519.161,22	500 a 1625
199	260.104,07	PNATE (20)	415.155,22	500 a 1625
199	1.301.238,90	PROJOVEM	1.393.564,76	500 a 1625
208	1.413.171,13	SALÁRIO EDUCAÇÃO	1.458.607,56	500 a 1625
242	1.522,69	PDDE	5.868,58	500 a 1625
248	10.620.489,06	SUS	94.902.165,54	500 a 1625
TOTAL	17.051.341,85	-----	101.694.522,88	

Fonte: arquivo digital "14. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Superávit Financeiro' - QUADRO A.4 e Balancete- Comprobatório Quadro B" anexado em 26/06/2018.

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

4.5.2 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

(...)

4.5.2.1 EXCESSO - CONVÊNIOS

Os créditos adicionais abertos pela fonte convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito. Conforme consta no arquivo digital "16. Relação dos decretos de créditos adicionais abertos com base em fonte de recursos de convênios" - anexado em 26/06/2018", consta declaração informando que não houve ocorrência de abertura de créditos com base na fonte de recursos convênios no exercício de 2017.

4.5.2.2 EXCESSO - OUTROS

(...)

Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$13.160.000,00, sendo indicado como fonte de recursos o excesso de arrecadação:

DECRETO N°	VALOR R\$	FONTE UTILIZADA (Ex: FUNDEB, SUS, Royalties, etc)
147	5.000.000,00	ROYALTIES
157	360.000,00	CIDE
239	2.200.000,00	ROYALTIES
250	600.000,00	ROYALTIES
257	3.347.238,00	RECURSOS PRÓPRIOS
257	1.652.762,00	RECURSOS PRÓPRIOS
TOTAL	13.160.000,00	-----

TCE-RJ	DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18	
RUBRICA	Fls.:

Fonte: arquivo digital ("15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5" anexado em 22/08/18 - fls.2310 a 2372) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

Nota (1): Verifica-se, ainda, que foi aberto crédito adicional com base na fonte CIDE mediante o Decreto nº 157 (R\$360.000,00), que normalmente é considerada como fonte "tesouro", entretanto, como o município apresenta uma codificação própria para a fonte de recurso "CIDE" e a mesma apresenta uma destinação específica entende-se que tal excesso de arrecadação possa ser considerado para a abertura do referido crédito.

Verifica-se, que os créditos adicionais abertos com base na fonte "Recursos Próprios", "ROYALTIES" e "CIDE", mediante os Decretos nºs 147,157, 239,250, e 257 totalizaram o valor de R\$ 13.160.000,00.

DECRETO N°	VALOR - R\$	FONTE UTILIZADA	EXCESSO DE ARRECAÇÃO COMPROVADO NA FONTE (R\$)
147	5.000.000,00	ROYALTIES	11.548.581,67
157	360.000,00	CIDE	424.109,47
239	2.200.000,00	ROYALTIES	3.348.476,08
250	600.000,00	ROYALTIES	1.043.637,23
257	3.347.238,00	RECURSOS PRÓPRIOS	4.876.599,78
257	1.652.762,00	RECURSOS PRÓPRIOS	
TOTAL	13.160.000,00		21.241.404,23

Fonte: arquivo digital ("15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5" anexado em 22/08/18 - fls.2310 a 2372) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

Observa-se que nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, em conformidade com o previsto no artigo 43, §3º da Lei Federal nº 4.320/64, à exceção do crédito aberto pelo Decreto nº 257/17, aberto com base na fonte "Recursos Próprios". (grifo meu)

Dessa forma, apresenta-se a seguir, a apuração do resultado na fonte Tesouro:

Receitas diversas	Previsão inicial (LOA)	Arrecadação	Resultado
Tributária	193.719.214,00	191.183.005,41	-2.536.208,59
Patrimonial (excluídas as relativas a recursos vinculados)	7.051.620,00	3.552.444,00	-3.499.176,00
Serviços	680.938,00	279.213,47	-401.724,53
FPM	55.534.515,00	59.067.367,69	3.532.852,69
ITR	5.047,00	16.850,83	11.803,83
ICMS desoneração	402.229,00	629.358,06	227.129,06
Outras transferências da União	18.765.948,00	20.676.370,25	1.910.422,25
ICMS	180.957.928,00	177.709.676,46	-3.248.251,54
IPVA	44.158.847,00	54.807.042,59	10.648.195,59
IPI exportação	4.941.620,00	3.845.322,29	-1.096.297,71
Transferência cota parte compensação financeira	9.000.000,00	8.348.731,39	-651.268,61
Multas e juros de mora	10.660.639,00	13.814.890,34	3.154.251,34
Receita da dívida ativa	21.809.117,00	21.135.514,42	-673.602,58
Outras receitas correntes (incluir nesta rubrica receitas de indenizações, restituições, outras, se houver)	38.368.307,00	38.917.570,82	549.263,82
Receitas diversas	4.610.669,00	2.596.334,63	-2.014.334,37
Totais das receitas	590.666.638,00	596.579.692,65	5.913.054,65

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

Dedução para o FUNDEB	57.200.038,00	58.236.492,87	1.036.454,87
Dedução/Outras receitas	0,00	0,00	0,00
Deficit apurado na fonte tesouro	533.466.600,00	538.343.199,78	4.876.599,78

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n° 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/18).

Conforme demonstrado no Quadro anterior, constata-se o excesso de arrecadação apurado com a fonte tesouro **foi insuficiente**, não suportando, desta forma, a abertura do crédito em comento, em desacordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

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

O Ministério Público Especial ratifica o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas (parecer datado de 16/11/2018), apontando, igualmente, a citada irregularidade.

Por outro lado, o corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável no Doc. n° 038.260-3/18 para a irregularidade referente à abertura de crédito suplementar por excesso de arrecadação sem indicação dos recursos correspondentes, assim se manifestou (fls. 3.075/3.077 da informação datada de 21/03/19):

Razões de Defesa: o Sr. José Luiz Nanci, atual Prefeito Municipal de São Gonçalo, ora defendente, alega que na apuração efetuada por esta Corte foram incluídos recursos diversos dos da fonte considerada para abertura do crédito adicional, como "Recursos Detran (03)", "Recursos Próprios das Autarquias, Fundações e Fundos (07)", "Recursos da Previdência (11)" e "Recursos de Honorários de Sucumbência (19)", anexando a respectiva documentação suporte às fls. 2946/2948 (arquivo digital "DOC 1", anexado em 18/03/2019).

Advoga, ainda nessa esteira, constarem em duplicidade na referida apuração os valores correspondentes a "multas e juros de mora", "dívida ativa" e "receitas diversas", pois que estariam incluídos nas origens "Receita Patrimonial" e "Outras Receitas Correntes", pelo que procede a novo cálculo de apuração de excesso de arrecadação na fonte "Tesouro" (fls. 3034/3036 - arquivo digital "MANIFESTAÇÃO PREFEITURA DE SÃO GONÇALO 2017", anexado em 18/03/2019), amparado em relatórios contábeis comprobatórios (fls. 2967/2973 e 2974 - arquivos digitais "DOC 2" e "DOC 3", anexados em 18/03/2019), vislumbrando, destarte, um excesso da ordem de R\$6.782.084,57.

Análise: compulsando os autos, verifica-se que a apuração levada a efeito por esta Corte (fl. 2493 - arquivo digital "Informação da 1ª CAC", anexado em 11/10/2018) computou, de fato, receitas em duplicidade, bem como não foram expurgados alguns valores de receitas vinculadas, pelo que se faz mister proceder a nova apuração do resultado na fonte "Tesouro", a seguir apresentada:

Receitas diversas	Previsão inicial (LOA)	Arrecadação	Resultado
Tributária	193.719.214,00	191.183.005,41	-2.536.208,59
Patrimonial (excluídas as relativas a recursos vinculados)	4.095.874,00	2.242.048,62	-1.853.825,38
Serviços	680.938,00	279.213,47	-401.724,53
FPM	56.012.983,00	59.067.367,69	3.054.384,69
ITR	5.047,00	16.850,83	11.803,83
ICMS desoneração	402.229,00	629.358,06	227.129,06
Outras transferências da União	18.764.661,00	20.676.370,25	1.911.709,25
ICMS	180.957.928,00	177.709.676,46	-3.248.251,54
IPVA	44.158.847,00	54.807.042,59	10.648.195,59

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

IPI exportação	4.941.620,00	3.845.322,29	-1.096.297,71
Demais transferências do Estado	1.077,00	0,00	-1.077,00
Transferências de instituições privadas	1.077,00	0,00	-1.077,00
Multas e juros de mora	10.583.389,00	13.814.890,34	3.231.501,34
Receita da dívida ativa	21.809.117,00	21.135.514,42	-673.602,58
Outras receitas correntes (incluir nesta rubrica receitas de indenizações, restituições, outras, se houver)	55.178,00	89.707,41	34.529,41
Receitas diversas	4.369.917,00	2.566.422,75	-1.803.494,25
Totais das receitas	540.559.096,00	548.062.790,59	7.503.694,59
Dedução para o FUNDEB	57.200.038,00	58.236.492,87	1.036.454,87
Dedução/Outras receitas	0,00	0,00	0,00
Excesso apurado na fonte tesouro	483.359.058,00	489.826.297,72	6.467.239,72

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (fls. 1666/1676 - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 26/06/2018).

Nota 1 (Receita Patrimonial): foram expurgados os valores das rubricas e sub rubricas "13210601. Títulos de Responsabilidade do Governo Federal - Vinculado ao RPPS"; "132501. Remuneração de Depósitos de Recursos Vinculados"; "1328. Remuneração dos Investimentos do RPPS" e "139002. Outras Receitas Patrimoniais - IPASC".

Nota 2 : foram expurgados os valores referentes aos royalties repassados pelo Estado ("Transferência cota parte compensação financeira").

Nota 3 (Outras receitas correntes): foi realizado o devido ajuste, considerando-se apenas as sub rubricas "19219909. Diversas Indenizações" e "19229901. Outras Restituições - Adm Direta").

Conforme demonstrado no quadro acima, constata-se que houve excesso de arrecadação apurado com a fonte tesouro, no montante de R\$6.467.239,72, suportando, desta forma, a abertura do crédito em comento (R\$5.000.000,00), de acordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, reputando-se **saneada** a presente irregularidade.

O Órgão Ministerial concordou integralmente com a sugestão do corpo técnico acerca da defesa apresentada para essa irregularidade (fl. 3.112 do parecer datado de 29/03/19).

Com respeito à abertura de créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação no valor de R\$ 5.000.000,00, apurada na fonte "Tesouro", sem indicação dos recursos correspondentes, verifico que o responsável efetivamente trouxe aos autos um quadro de apuração do excesso de arrecadação na fonte de recursos ordinários em 2017, extraído de um novo Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 de 2017, com valores retificados na coluna Receita Orçada do exercício de 2017. Segundo as informações contidas nesse quadro, apurou-se um excesso de arrecadação de R\$ 6.467.239,72 na fonte de recursos ordinários, em 2017, montante esse suficiente para suportar a abertura do crédito adicional de R\$ 5.000.000,00, por meio do Decreto nº 257/2017.

Dessa forma, em face de todo o exposto, posiciono-me de acordo com o corpo técnico e com o Órgão Ministerial e **considero elidida a irregularidade**.

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

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

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

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	1.210.983.731,00
(B) Alterações:	385.406.659,91
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	385.406.659,91
Créditos especiais	0,00
(C) Anulações de dotações	355.195.318,06
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	1.241.195.072,85
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal nº 4.320/64	1.241.195.072,85
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2017	1.242.423.750,00
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	-1.228.677,15

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018) e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, processo TCE-RJ nº 207.586-8/18.

O corpo técnico apurou que o valor do orçamento final (R\$ 1.241.195.072,85) não guarda paridade com o registrado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017 (R\$ 1.242.423.750,00).

Por essa razão, farei consignar tal fato como impropriedade e determinação em meu voto.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

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

a) Resultado orçamentário

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	1.073.907.990,69	103.746.463,23	970.161.527,46
Despesas Realizadas	1.051.761.388,24	101.389.801,42	950.371.586,82
Superavit Orçamentário	22.146.602,45	2.356.661,81	19.789.940,64

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018) e Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 26/06/2018).

b) Resultado da arrecadação

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO nº 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	1.107.650.218,00	1.036.294.917,00	990.255.443,26	-117.394.774,74	-10,60%
Receitas de capital	103.333.513,00	103.333.513,00	16.032.191,75	-87.301.321,25	-84,49%
Receita intraorçamentária	0,00	71.355.301,00	67.620.355,68	67.620.355,68	-
Total	1.210.983.731,00	1.210.983.731,00	1.073.907.990,69	-137.075.740,31	-11,32%

Fonte: Previsão inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 26/06/2018 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

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

Nota: Foi verificado que a previsão atualizada da receita (R\$1.210.983.731,00) diverge da dotação atualizada da despesa (R\$ 1.241.195.072,85), apesar dos valores do Anexo 10 e do Balanço orçamentário apresentarem consonância com os totais gerais. As contas Contribuições sociais e Transferentes correntes apresentam valores divergentes nos demonstrativos contábeis.

Registre-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017 registra uma receita arrecadada de R\$ 1.070.820.148,40, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis (R\$ 1.073.907.990,69). **Tal fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

Convém destacar a seguinte manifestação do corpo técnico acerca da expressiva insuficiência de arrecadação (R\$ 137 milhões) indicada no quadro anterior (fls. 23/25):

O município arrecadou somente 88,68% das receitas inicialmente previstas na Lei Orçamentária, conforme quadro a seguir:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017			
Natureza	Previsão Inicial	Arrecadação	Variação
	R\$	R\$	%
Receita Total	1.210.983.731,00	1.073.907.990,69	88,68%

Fonte: Previsão inicial: LOA (arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 26/06/2018) e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal nº 4.320/64, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

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

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

RECEITAS ARRECADADAS				
Descrição	2013	2014	2015	2016
Valor - R\$	1.214.558.812,06	1.225.567.485,03	1.209.104.976,55	1.057.178.818,45
Variação em relação ao exercício	-	0,91%	-1,34%	-12,57%

anterior

Fonte: prestações de contas de governo, processo TCE-RJ n°211.267-2/17.

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

Como se observa, o comportamento da receita efetivamente arrecadada variou entre 0,91%, -1,34% e -12,57% enquanto o crescimento projetado na Lei Orçamentária estimou um aumento de receita na ordem de 14,55% conforme se verifica no quadro a seguir:

ORÇAMENTO		
Receita prevista na LOA para 2017 R\$ (A)	Receita arrecadada em 2016 ⁽¹⁾ R\$ (B)	Crescimento estimado em relação à receita do exercício anterior (A/B)
1.210.983.731,00	1.057.178.818,45	14,55%

Fonte: LOA (arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 26/06/2018) e Prestação de Contas de Governo do exercício anterior - Processo TCE n. 211.267-2/17.

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

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

(...)

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

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

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

Às fls.2.503/2.507, o corpo técnico registra a realização, nos exercícios de 2014 a 2016, de auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de diagnosticar a gestão dos impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (COSIP).

Com relação às auditorias de gestão de impostos (no caso, o ISS, o IPTU e o ITBI), foram identificadas diversas irregularidades e/ou ocorrência de situações em que oportunidades de arrecadação poderiam ser melhoradas ou ter sua eficiência aumentada. Essas irregularidades e situações, que se encontram listadas no quadro de fls. 2.503/2.505, ensejaram decisão plenária no sentido da elaboração, por parte dos municípios, de adequados Planos de Ação para seu enfrentamento.

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

Tais auditorias de monitoramento estão relatadas nos Processos TCE-RJ nº 227.023-8/17 (gestão do ISS) e TCE-RJ nº 226.971-2/17 (gestão do IPTU e do ITBI), onde constam os mencionados “Planos de Ação Modelo”.

A instrução destaca que, em face de todo o processo de aprimoramento da gestão arrecadatória municipal ora em curso, faz-se oportuno alertar ao atual Prefeito Municipal que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas planejadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.

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

Com base na participação das receitas próprias em relação à receita total, bem como na baixa arrecadação da dívida ativa, o Ministério Público de Contas apresentou, na conclusão de seu parecer, **impropriedade e determinação** no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

c) Economia orçamentária

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	1.210.983.731,00	1.241.195.072,85	1.051.761.388,24	84,74%	189.433.684,61

Fonte: Dotação inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 26/06/2018, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n° 4.320/64 e Balanço Orçamentário - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018.

Nota: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

O corpo técnico apurou que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017 registra uma despesa empenhada de R\$ 1.053.074.733,00, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis (R\$ 1.051.761.388,24). **Tal fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

Deve ser destacado que as funções Saúde, Educação, Administração e Previdência Social concentram a maior parte das despesas empenhadas pelo município no exercício de 2017, com as participações percentuais de 30,89%, 24,26%, 12,51% e 11,51%, em valores empenhados, respectivamente.

d) Restos a Pagar

A inscrição de restos a pagar processados e não processados referentes a exercícios anteriores do município foi demonstrada pelo corpo técnico no quadro apresentado a seguir, elaborado com base nos anexos ao balanço orçamentário (fl.2.513 da informação datada de 11/10/2018):

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2016				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	18.704.362,60	38.947.258,89	-	35.642.731,68	150.210,95	21.858.678,86
Restos a Pagar Não Processados	20.873.470,04	34.875.381,26	6.120.245,28	5.930.480,30	45.924.292,97	3.894.078,03
Total	39.577.832,64	73.822.640,15	6.120.245,28	41.573.211,98	46.074.503,92	25.752.756,89

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n° 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

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

Examinando a situação dos restos a pagar de exercícios anteriores, a instrução pontuou (fls. 2.513/2.514):

Observa-se que o município de SÃO GONÇALO possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$25.752.756,89, sendo

R\$21.858.678,86 referente a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$3.894.078,03 restos a pagar não processados.

Verifica-se, ainda, que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$150.210,95, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64.

No entanto, em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (arquivo digital "19- Demonstrativos Consolidados - Notas explicativas aos Demonstrativos Consolidados" anexado em 22/08/2018), observa-se que os cancelamentos no montante de R\$ 110.978,93 referem-se à valores de restos a pagar processados e não processados liquidados cancelados através de Decretos por tratar-se de empenhos dos exercícios de 2010 e 2011, com suporte nas exceções previstas nos artigos 205 e 206 da Lei n° 10.406/02 (Novo Código Civil Brasileiro). Quanto ao valor de R\$ 39.232,02 - IPASG (Instituto de Previdência e Assistência do Município de São Gonçalo), trata-se de empenhos por estimativa com valores excedentes às obrigações contraídas no exercício de 2016, conforme relação constante (fls.2373 a 2383), justificando dessa forma os referidos cancelamentos.

No quadro seguinte, é apresentado o confronto entre os valores inscritos em restos a pagar não processados e a disponibilidade de caixa ao final de 2017 (fl. 2.515):

	R\$							
	Disponibilidade de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras			Demais Obrigações Financeiras (e)	Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d-e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscrito de Restos a pagar sem a devida Disponibilidade (h)
		Restos a pagar liquidados e não pagos	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)					
	De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)						
Consolidado (I)	277.314.674,67	21.858.678,86	43.411.938,56	3.894.078,03	92.134.945,17	116.015.034,05	16.875.540,81	0,00
Câmara Municipal (II)	256.222,20	0,00	0,00	0,00	63.590,14	192.632,06	0,00	0,00
RPPS (III)	22.173.405,88	200.148,10	7.368.150,52	161.956,57	0,00	14.443.150,69	1.127.003,64	0,00
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	254.885.046,59	21.658.530,76	36.043.788,04	3.732.121,46	92.071.355,03	101.379.251,30	15.748.537,17	0,00

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - consolidados da Lei Federal n° 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018); da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 22/08/2018); e do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 26/06/2018).

Pode-se verificar que, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e à Câmara Municipal, o município inscreveu o montante de R\$ 15.748.537,17 em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa.

1.2 - Gestão Financeira

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

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	276.979.867,43	22.173.405,88	256.222,20	254.550.239,35
Passivo financeiro	178.175.181,43	11.013.472,76	63.590,14	167.098.118,53
Superavit Financeiro	98.804.686,00	11.159.933,12	192.632,06	87.452.120,82

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018), Balanço Patrimonial do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 26/06/2018), e Balanço Patrimonial da Câmara (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 26/06/2018).

Nota1: foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa e Aplicações Financeiras do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 276.979.867,43) e confirmado no Balanço Financeiro.

Nota2: no Passivo Financeiro Consolidado foram utilizados valores das consignações (R\$ 92.134.945,17), dos restos a pagar de anos anteriores (R\$ 25.752.756,89) e restos a pagar do exercício (R\$ 60.287.479,37) evidenciados no anexo 17 da Lei nº 4.320/64 Consolidado.

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

Acerca da apuração do superávit financeiro, o corpo técnico apresentou a seguinte manifestação (fl.2.518):

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício, verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o resultado final apurado no mesmo não guarda paridade com a diferença entre o ativo e passivo financeiro registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

(...)

Por fim, conclui-se, conforme constatado anteriormente, que o município de SÃO GONÇALO alcançou o equilíbrio financeiro necessário ao atendimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/00.

As inconsistências no registro dos valores do Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro serão objeto de impropriedade e determinação em meu voto.

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

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2016	2017
-31.403.396,75	87.452.120,82

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 211.267-2/17 e quadro anterior.

1.3 - Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 - Resultado e Saldo Patrimonial

O balanço patrimonial consolidado do município registrou os seguintes saldos (fl. 2.520):

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	502.631.717,39	482.468.965,60	Passivo circulante	163.301.060,33	149.623.310,77
Ativo não circulante	2.338.844.196,73	1.749.908.213,25	Passivo não circulante	436.351.159,78	462.348.370,30
Ativo Realizável a Longo Prazo	1.899.276.194,48	1.327.558.625,98			
Investimentos	0,00	323.514,25	Patrimônio líquido		
Imobilizado	439.391.302,25	421.849.373,02	Total do PL	2.241.823.694,01	1.620.405.497,78
Intangível	176.700,00	176.700,00			
Total geral	2.841.475.914,12	2.232.377.178,85	Total geral	2.841.475.914,12	2.232.377.178,85
Ativo financeiro	278.037.767,97	228.068.916,80	Passivo financeiro	177.466.294,12	205.479.138,04
Ativo permanente	2.563.438.146,15	2.004.307.576,65	Passivo permanente	436.370.159,78	461.148.370,30
Saldo patrimonial				2.227.639.460,22	1.565.748.985,11

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

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

As execuções orçamentária e extraorçamentária importaram no seguinte resultado patrimonial em 2017:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	1.452.481.861,94
Variações patrimoniais diminutivas	1.401.026.088,85
Resultado patrimonial de 2017 - Superavit	51.455.773,09

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

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

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio líquido (saldo do balanço patrimonial de 2016)	1.620.707.544,61
Resultado patrimonial de 2017 - Superavit	51.455.773,09
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
Patrimônio líquido - exercício de 2017	1.672.163.317,70

Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2017	2.241.823.694,01
Diferença	-569.660.376,31

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ nº 211.267-2/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

A diferença acima apurada será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.

1.3.2 - Dívida Ativa

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

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Saldo atual - 2017 (B) R\$	Variação % C = B/A
2.073.220.982,11	2.637.187.004,13	27,20%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ nº 211.267-2/17 e Balanço Patrimonial Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018) arquivo digital "37 - Demonstrativo extraído do Sistema Contábil do Município evidenciando o saldo da Dívida Ativa " anexado em 26/06/2018.

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Valor arrecadado em 2017 (B) R\$	EM % C = B/A
2.073.220.982,11	30.000.242,73 (A)	1,45%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016, processo TCE-RJ nº 211.267-2/17 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018)

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

(A) ajuste realizado em face do corpo instrutivo ter registrado, em duplicidade, o valor de R\$ 1.207.709,13 ("receita da dívida ativa não tributária").

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas consignadas no documento constante do arquivo digital "55 - Relatório de Fiscalização das Receitas e Combate à Sonegação", anexado em 26/06/2018.

Além disso, vale mencionar a seguinte manifestação do corpo técnico acerca das auditorias de gestão dos créditos tributários inadimplidos (fls.2.507/2.508):

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

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

1.4 - Aspectos Relevantes

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

1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta como documento anexado na data de 26/06/2018.

Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.2.614).

Adicionalmente, a instrução teceu as seguintes considerações acerca do cumprimento das determinações do Plenário nas contas de governo anterior (fls. 2.594/2.595):

Em relação às determinações contidas na análise das contas de governo do exercício de 2016, visando avaliar o cumprimento das respectivas determinações e recomendações, foi solicitado ao jurisdicionado um Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, informando detalhadamente, as ações e providências adotadas com o objetivo de corrigir as irregularidades e impropriedades verificadas quando da emissão do Parecer Prévio das contas referentes ao exercício de 2016.

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno foi encaminhado (arquivo digital anexado em 26/06/2018) informando adequadamente todas as ações e providências visando corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas.

De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 30 Determinações: 22 foram consideradas cumpridas (77,33% do total); 11 (33,66% do total), cumpridas parcialmente e 1(uma) determinação restou sem informações sobre ações(providências para o cumprimento da mesma. Tais dados estão dispostos na tabela a seguir:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	22	77,33%

Cumprida parcialmente	7	23,33%
Não cumprida	1	3,34%
Total	30	100%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, arquivo digital anexado em 22/06/2018

O cumprimento apenas parcial das determinações será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.

Em remate ao tópico, o corpo técnico informa que o certificado de auditoria (arquivo digital "62. Relatório do Controle Interno", anexado em 26/06/2018), "opina expressamente pela Regularidade das Contas com ressalvas do Chefe de Governo do Município de São Gonçalo".

1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de São Gonçalo registrou, em 2017, resultado superavitário, conforme demonstrado no quadro a seguir (fl.2.522):

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	103.746.463,23
Despesas previdenciárias	101.389.801,42
Superavit	2.356.661,81

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 26/06/2018).

Nota: Estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

Não obstante esse resultado superavitário em 2017, o corpo técnico apurou, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS, enviado pelo jurisdicionado, que não houve o repasse integral da contribuição patronal relativa ao servidor civil ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de São Gonçalo, contrariando o disposto no inciso II do artigo 1º da Lei Federal nº 9.717/98, fato que poderá comprometer o equilíbrio financeiro e/ou atuarial do regime próprio de previdência (quadro de fl. 2.523):

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença	R\$
Do Servidor	32.038.606,41	32.038.606,41		0,00
Patronal	119.183.615,85	36.310.792,97		82.872.822,88
Total	151.222.222,26	68.349.399,38		82.872.822,88

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 26/06/2018.

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

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	31.788.235,87	31.788.235,87	0,00
Patronal	118.252.237,44	35.621.374,21	82.630.863,23
Total	150.040.473,31	67.409.610,08	82.630.863,23

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 26/06/2018.

Com relação aos repasses das contribuições ao RPPS municipal, o corpo instrutivo assim se manifestou (fl.2.524):

De acordo com o quadro acima, constata-se que houve o repasse integral ao RPPS das contribuições devidas por parte da Prefeitura.

A não transferência ao RPPS da contribuição patronal devida será objeto da **Impropriedade e Determinação n° 7**.

Semelhantemente ao estudo realizado sobre as contribuições ao RPPS municipal, foi também examinada a situação dos repasses do município ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS, com base no Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado.

Conforme demonstrado no quadro a seguir, o município não vem efetuando regularmente o repasse para o RGPS das contribuições retidas dos servidores e da contribuição patronal (fl.2.524):

R\$			
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	3.683.128,47	3.636.742,81	46.385,66
Patronal	13.804.822,06	11.628.154,41	2.176.667,65
Total	17.487.950,53	15.264.897,22	2.223.053,31

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 26/06/2018.

Um quadro demonstrando os valores devidos e aqueles efetivamente repassados ao RGPS da unidade gestora da Prefeitura, cuja responsabilidade pelos repasses recai diretamente sobre o chefe do Executivo, também foi elaborado pelo corpo instrutivo (fl.2.525):

R\$

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	3.565.613,79	3.565.576,30	37,49
Patronal	13.366.081,00	11.348.467,14	2.017.613,86
Total	16.931.694,79³	14.914.043,44³	2.017.651,35

Fonte: arquivo digital "60. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24)" anexado em 26/06/2018

Nota 1: A diferença de R\$ 37,49 entre o valor Devido e Repassado da Contribuição do Servidor foi considerada imaterial. (grifo meu)

Nota 2: Com relação ao Fundo Municipal de Saúde, o Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) anexado em 26/06/2018 não informa o valor das contribuições previdenciárias (parte patronal) devidas e repassadas referentes aos meses de abril, maio e dezembro de 2017, não foi informado também o montante referente às contribuições previdenciárias dos servidores.

(Nota 3) ajuste realizado a fim de corrigir o somatório registrado pelo corpo instrutivo.

Quanto aos repasses das contribuições ao RGPS, o corpo instrutivo assim concluiu (fls.2.525):

De acordo com o quadro acima, constata-se que houve o repasse integral ao RGPS das contribuições devidas por parte da Administração Municipal.

O não pagamento da contribuição patronal devida referente aos servidores vinculados ao RGPS será objeto da **Impropriedade e Determinação n° 8**.

O *Parquet*, em sua análise sobre a situação previdenciária do município (parecer datado de 16/11/18), manifestou entendimento divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir, ao entender como irregularidades tanto o pagamento parcial da contribuição previdenciária patronal referente ao RPPS, quanto o pagamento parcial das contribuições previdenciárias dos segurados e patronal, referentes ao RGPS:

Convém ressaltar que a inadimplência no recolhimento das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e ao RGPS prejudica a sustentabilidade financeira desta importante política pública e contraria o caráter contributivo e solidário, mediante contribuições previdenciárias de todos os segurados e do respectivo empregador, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme as disposições contidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II e 201 da Carta Magna:

(...)

Considerando que o governante não se desincumbiu do ônus de demonstrar as razões que ensejaram tal conduta, há de se concluir que o procedimento adotado atenta contra mandamentos constitucionais e à responsabilidade fiscal, de forma que sua não observância deve ser caracterizada como **grave irregularidade**, com repercussão direta nas presentes contas de governo, por se referir à relevante política pública municipal que, em caso de insolvência, trará consequências danosas aos segurados e às finanças do município.

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

Em razão disso, procederá este *Parquet* a **inclusão de nova Irregularidade e a consequente exclusão das impropriedades n° 7 e 8 e respectivas determinações propostas na instrução**.

Ao ensejo da conclusão deste item sobre o sistema previdenciário, o corpo instrutivo assinalou a seguinte falha no que diz respeito ao Certificado de Regularidade Previdenciária municipal - CRP (fls.2.525/2.526):

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (arquivo digital anexado em 28/09/2018), obtido mediante pesquisa realizada no "site" <http://www1.previdencia.gov.br/sps/app/crp/crppesquisaente.asp>, o município de SÃO GONÇALO encontra-se em situação irregular, tendo o último CRP sido emitido em 08/07/2013, tendo sua validade expirada em 04/01/2014, tendo em vista que o município não estava em situação regular com os critérios e exigências que ensejariam a emissão do CRP.

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

O Órgão Ministerial, entretanto, propôs que a validade vencida do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP constituísse item da irregularidade referente aos problemas de gestão do regime previdenciário do município, e não simples impropriedade às contas, como sugeriu a instrução (informação datada de 16/11/18):

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 n° 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.**

A não obtenção do CRP acarreta a inclusão de apontamentos e restrições do município no Cadastro Único de Convênios da União - CAUC, que prejudica o recebimento de verbas federais (celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais) e a compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei Federal n° 9.717/98.

A unidade instrutiva propõe que a não obtenção do CRP no exercício de 2017 seja objeto de impropriedade (n° 9) nas contas.

(...)

Assim, com as vênias de estilo ao laborioso Corpo Técnico, o Ministério Público de Contas considera **grave irregularidade, digna de reprovação das contas**, o descumprimento das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º e 195, incisos I e II e 201 da Constituição Federal, na Lei Federal n° 9.717/98 e nas demais normas pertinentes ao sistema previdenciário próprio, **materializada na ausência de CRP no exercício de 2017.**

O corpo técnico examinou as razões de defesa e respectiva documentação suporte, apresentadas pelo responsável por meio do Doc. 38.260-3/18, em duas oportunidades: às fls. 2.871/2.876 da informação datada de 19/12/2018 e às fls. 3.080/3.084 da informação de

21/03/2019. Reproduzo, a seguir, a análise de fls. 3.080/3.084, por conter as informações mais relevantes para o deslinde da questão sob exame:

IRREGULARIDADE N° 03

Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes (...):

- a) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS (inadimplência de R\$82.872.822,88);
- b) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária dos segurados, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS (inadimplência de R\$46.385,66);
- c) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Geral Previdência Social - RGPS (inadimplência de R\$2.176.667,65);
- d) Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP no exercício de 2017, de emissão da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPS, do Ministério da Previdência Social.

Razões de Defesa: o atual Prefeito Municipal de São Gonçalo inicia suas razões explanando acerca do item "a".

Relata que a inadimplência apontada, concernente ao recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal devida ao Regime Próprio de Previdência do Servidor, refere-se a contribuição suplementar da Prefeitura.

Esclarece, nesse contexto, que a Lei Municipal nº 322/2010 (fl. 2717 - arquivo digital "DOC 10", anexado em 12/12/2018) estabeleceu alíquota suplementar aos recolhimentos ao RPPS equivalente a 1%, fixando-se atualização crescente em 4,82% até o exercício de 2025, texto que gerou interpretações diversas no âmbito do município quanto ao índice a ser aplicado no exercício de 2012, restando assentada em parecer da Procuradoria do município a aplicação do percentual de 4,82% somente sobre a alíquota suplementar estabelecida de 1% (fls. 2718/2724 - arquivo digital "DOC 11", anexado em 12/12/2018).

Contudo, de acordo com o defendente, o entendimento da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS foi de que a aplicação do fator deveria incidir sobre a alíquota total de 11% somada à suplementar, o que então passara a ser adotado pelo IPASG - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Municipais de São Gonçalo, devidamente registrado como valores devidos no modelo 23 da Deliberação TCE-RJ 285/2018 (fls. 2725/2738 - arquivo digital "DOC 12", anexado em 12/12/2018).

Destaca ainda a vigência da Lei Municipal nº 249/2010 (fl. 2739 - arquivo digital "DOC 13", anexado em 12/12/2018), a qual estabeleceu Plano de Amortização de

Deficit Atuarial, pelo que fora repassado ao RPPS no exercício de 2017 o montante de R\$31.353.398,42 a esse título, não contemplado no supramencionado modelo 23 (fl. 2740 - arquivo digital "DOC 14", anexado em 12/12/2018).

Remete ao estado de desequilíbrio das contas municipais no início do exercício de 2017, quando assumira a gestão do Executivo local, a fim de evidenciar o esforço empreendido pela Prefeitura, ainda que diante do cenário de austeridade, visto que foram cumpridos integralmente os repasses ao IPASG no tocante às contribuições regulares, tanto as patronais (R\$32.038.606,41) como as dos servidores (R\$32.038.606,41), somando-se a isso os repasses referentes à alíquota suplementar instituída pela Lei Municipal nº 322/2010 em conformidade com o parecer da Procuradoria do Município (R\$4.272.186,56) e os aportes referentes ao Plano de Amortização do Deficit Atuarial (R\$31.353.398,42).

Relata o Sr. José Luiz Nanci, ato contínuo, a necessidade de novas medidas para alcance do equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do município, não obstante todo o esforço de sua gestão, sobretudo em razão da legislação municipal, que comportava entendimentos diversos, sendo editada, então, a Lei Municipal nº 789/2017, com base no Relatório de Avaliação Atuarial de 31/12/2016 (fls. 2741/2851 - arquivos digitais "DOC 15" e "DOC 16", anexados em 12/12/2018), unificando os planos de amortização vigentes até a data (Leis nº 249/2010 e nº 322/2010), revogando os dispositivos legais anteriormente em vigor e assumindo o deficit atuarial no valor de R\$ 2.475.049.515,52 a ser amortizado em 314 parcelas.

Assevera, por fim, no intuito de dirimir "*quaisquer dúvidas sobre a conduta e responsabilidade da atual gestão*", que a Prefeitura Municipal de São Gonçalo providenciou junto à SPPS e à Câmara Municipal, através de expedientes administrativos, a aprovação de projeto de lei que trata do parcelamento dos débitos oriundos das contribuições previdenciárias devidas e não repassadas ao RPPS das competências de janeiro/2017 a dezembro/2017 (fls. 2752/2857 - arquivo digital "DOC 17", anexado em 12/12/2018) e vem realizando regularmente, no exercício de 2018, os repasses das contribuições patronais e individuais dos servidores, bem como os aportes para cobertura do deficit atuarial (fls. 2758/2859 - arquivo digital "DOC 18", anexado em 12/12/2018).

Quanto aos subitens "b" e "c", foi esclarecido que houve erro material no preenchimento, sendo remetidos novos quadros referentes às contribuições previdenciárias devidas ao RGPS (fls. 2860/2865 - arquivo digital "DOC 19", anexado em 12/12/2018, e fl. 2949 - arquivo digital "DOC 20", anexado em 18/03/2019).

No que toca ao subitem "d", o defendente argumenta, em suma, que a causa da não emissão do CRP para o município de São Gonçalo, além do deficit herdado da gestão anterior, que já teria sido equacionado por meio da Lei Municipal nº 789/2017, consiste em pendências apontadas desde o exercício de 2014, reivindicando que tal ônus não deveria ser-lhe imputado, portanto, mormente com o condão de gerar irregularidade em suas contas, visto que o município, em ação conjunta com seu Instituto de Previdência, vem reunindo esforços para sanear todas as pendências (fls. 2950/2962 - arquivo digital "DOC 21", anexado em 18/03/2019).

Análise: imperioso destacar, preliminarmente, que os documentos que consubstanciam as razões de defesa quanto à presente irregularidade, mormente quanto aos itens "a", "b" e "c", já haviam sido juntado aos autos anteriormente,

sendo objeto de análise às fls. 2873/2876 (arquivo digital “Informação da 1ª CAC, anexado em 19/12/2018), restando pendente, na ocasião, apenas as razões por escrito, de forma que os valores de contribuições previdenciárias devidos e os efetivamente repassados, tanto ao RPPS quanto ao RGPS (modelos 23 e 24 da Deliberação TCE/RJ n° 285/18, após as devidas retificações), são aqueles ali consignados, subsistindo a ausência de repasse integral de contribuições patronais ao RPPS (inadimplência de R\$155.476.577,03) e RGPS (inadimplência de R\$1.836.626,76).

Dessa forma, embora as alegações apresentadas denotem a boa-fé do gestor em adimplir os débitos adquiridos junto aos regimes previdenciários, próprio e geral, entende-se que estas não têm o condão de sanear os itens “a”, “c” e “d” da presente irregularidade, as quais serão mantidas sob a forma de “impropriedades”, pois que as contas referem-se ao exercício de 2017, não tendo havido o recolhimento tempestivo das contribuições previdenciárias patronais, tampouco a regularização dos itens que constituem óbice à emissão do CRP.

Ademais, importante ressaltar que em recente entendimento, firmado quando da emissão de parecer prévio nas contas do município de São Fidélis, processo TCE/RJ n° 210.477-4/18, o Plenário decidiu, por se tratar de primeiro ano de mandato, bem como pelo fato desta irregularidade ainda não ter sido alvo de determinação quando da emissão de parecer prévio em prestações de contas de governo anteriores, expedir ofício a todos os municípios jurisdicionados, alertando-os de que, a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão local ou instituto geral de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

Tal como feito pelo corpo técnico, o Ministério Público de Contas manifestou-se sobre as razões de defesa em duas oportunidades: às fls. 2.907/2.911 do parecer datado de 26/12/2018 e às fls. 3.112/3.115 do parecer de 29/03/2019. Confirma-se a manifestação de fls. 3.112/3.115:

Cumprе registrar, novamente, que o **recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal** devida ao Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e Regime Geral de Previdência Social - RGPS e o **descumprimento das normas estabelecidas para organização e funcionamento do RPPS**, que impede o Ministério da Previdência Social emitir Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, **foram qualificados como meras impropriedades** nas instruções anteriores do d. Corpo Técnico, datadas de 11.10.2018 e 19.12.2018.

Ao examinar os elementos da manifestação escrita do responsável, a instância instrutiva rejeitou as justificativas apresentadas pelo responsável, que em resumo são as seguintes: a inadimplência com o RPPS refere-se à contribuição patronal suplementar estabelecida pela Lei Municipal n° 322/2010; em 2017 houve recolhimento de R\$ 31,3 milhões pertinentes às parcelas do plano de amortização de déficit atuarial de que trata a Lei Municipal n° 249/2010; as receitas do exercício de 2017 estavam comprometidas com obrigações a pagar herdadas da gestão anterior da ordem de R\$ 3 bilhões; através da Lei Municipal n° 789/2017 foi estabelecido um novo plano de amortização para o déficit atuarial apurado de R\$ 2,4 bilhões, tendo repassado ao RPPS, em 2018, R\$ 39,9 milhões; encaminhou à

Câmara Municipal de São Gonçalo Projeto de Lei autorizativo de parcelamento do débito de 2017 junto ao RPPS; as contribuições previdenciárias de 2018 estavam sendo recolhidas regularmente; o município não obtém CRP desde o exercício de 2014, não podendo, portanto, ser imputada à sua gestão todo o ônus das irregularidades perpetradas pelas gestões anteriores.

Entendo que assiste razão ao d. Corpo Técnico, quando afirma que as argumentações apresentadas não são suficientes para afastar as irregularidades em comento, apesar de revelarem a boa fé do atual gestor em adimplir com os débitos previdenciários.

Entretanto, **mantenho minha posição de discordância com a instância técnica**, quanto ao entendimento de que o recolhimento parcial da contribuição previdência patronal ao RPPS e RGPS em 2017 e a não obtenção de CRP não é suficientemente grave para macular as presentes contas, razão pela qual ratificou a proposição de impropriedade na conclusão da instrução.

Convém ressaltar que tanto o pagamento do débito intempestivamente quanto o parcelamento **não afastam o fato de o gestor ter descumprido** as normas constitucionais e legais regentes desta importante política pública, pois o não recolhimento tempestivo e integral das contribuições previdenciárias **prejudica a sustentabilidade financeira e atuarial** do sistema previdenciário e **contraria o caráter contributivo e solidário**, atribuído pela Constituição Federal ao regime de previdência, conforme as disposições contidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II e 201 da Carta Magna.

E, ainda, a intempestividade no recolhimento das contribuições previdenciárias **acarreta prejuízo ao erário municipal** na medida em que tem de suportar com o pagamento de multa e juros moratórios, além de ensejar **a inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios - CAUC**, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União (celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes; liberação de recursos de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais) e a compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei Federal nº 9.717/98 e do artigo 22, incisos II e III, da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88.

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

Restou incontroverso que o Poder Executivo municipal recolheu parcialmente a contribuição previdenciária patronal devida ao RPPS e RGPS no exercício de 2017. É igualmente incontroverso que o sistema previdenciário próprio municipal operou em 2017, e continua operando no presente exercício, com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e demais normas pertinentes, haja vista a não obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, junto ao Ministério da Previdência Social, desde 05.01.2014.

Assim, com as vênias de estilo, este *Parquet* de Contas entende que as informações trazidas aos autos **não ilidiu a irregularidade nº 3 em exame e reafirma que o não recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária patronal** é irregularidade insanável, configurando, portanto, motivo suficiente

para a reprovação das contas.

Pois bem. Com respeito à transferência apenas parcial das contribuições aos segurados ao RPPS e patronal ao RPPS e RGPS, bem como a ausência do CRP, o jurisdicionado, em suas razões de defesa, juntou aos autos documentação composta de ajustes aos modelos 23 e 24, da Del. TCE-RJ nº 285/2018, demonstrando novos valores devidos e repassados ao RGPS e ao RPPS, conforme se verifica nos arquivos digitais intitulados "Doc. 12" e "Doc. 19", anexados em 12.12.2018.

Neste ponto, cabe fazer uma pequena ressalva aos números apresentados na manifestação instrutiva de fls. 2.874: em que pese o quadro denominado "Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, referente à administração direta (exceto Câmara Municipal) - RPPS" evidenciar que a diferença entre o valor devido (R\$ 119.173.439,35) e o repassado (R\$ 36.303.137,68) de contribuição previdenciária patronal é de R\$155.476.577,03, por óbvio o montante das contribuições patronais que efetivamente deixou de ser recolhido ao RPPS foi de **R\$ 82.870.301,67** (R\$ 119.173.439,35 menos R\$ 36.303.137,68). Os R\$ 115.476.577,03 indicados no quadro surgiram, por lapso, de uma operação de soma das parcelas R\$ 119.173.439,35 e R\$ 36.303.137,68 e não de subtração, como seria o correto.

O quadro com as correções necessárias é o seguinte:

Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, referente à administração direta (exceto câmara municipal) - RPPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	32.035.864,21	32.035.864,21	0,00
Patronal	119.173.439,35	36.303.137,68	82.870.301,67
Total	151.209.303,56	68.339.001,89	82.870.301,67

Fonte: arquivo digital "Doc. 12", anexado em 26.06.18, versando sobre as contribuições devidas e repassadas ao RPPS

Os demais quadros, elaborados após as citadas retificações dos modelos 23 e 24, da Del. TCE-RJ nº 285/2018, são os seguintes:

Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, exclusivamente da Prefeitura Municipal - RPPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	31.788.235,87	31.788.235,87	0,00

Patronal	118.252.237,44	35.621.374,21	82.630.863,23
Total	150.040.473,31	67.409.610,08	82.630.863,23

Fonte: arquivo digital "Doc. 12", anexado em 26.06.18, versando sobre as contribuições devidas e repassadas ao RPPS

Contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal repassadas ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	5.320.877,01	5.320.882,42	-5,41
Patronal	18.024.963,15	16.188.336,39	1.836.626,76
Total	23.345.840,16	21.509.218,81	1.836.621,35

Nota 1: A diferença correspondente a R\$5,41, entre o valor devido e o valor repassado, referente à contribuição do servidor, foi considerada imaterial.

Após análise pormenorizada efetuada em tal documentação, o corpo instrutivo constatou o recolhimento do total da contribuição previdenciária dos segurados ao RGPS.

Por outro lado, com respeito à transferência apenas parcial das contribuições patronais ao RPPS e RGPS, o Órgão Ministerial entendeu, ao contrário do corpo instrutivo, que se trata de "*irregularidade insanável configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.*".

Muito embora os documentos apresentados pelo defendente não tenham o condão de elidir as falhas referentes ao repasse parcial das contribuições previdenciárias patronais ao RPPS e ao RGPS, bem como à ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, no caso sob exame, alinho-me com o entendimento manifestado por esta Corte em sessão plenária de 06/11/2018, nos autos do Processo TCE-RJ n° 210.477-4/18, relativo à Prestação de Contas de Governo do Município de São Fidélis - que estabeleceu regra de transição, no sentido de que, a partir das Contas de Governo Municipais, referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020, irregularidades dessa natureza poderão ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário -, de modo a proporcionar ao jurisdicionado tempo suficiente para que, previamente, possa regularizar e ajustar sua conduta aos ditames legais.

Desse modo, as falhas apontadas pela instrução serão apenas objeto de **impropriedade e determinação** em meu voto.

Nada obstante, **farei constar em meu voto alertas** ao Prefeito Municipal para que, nas próximas contas de governo, adote providências a fim de que sejam respeitadas as regras

estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social e para que disponibilize a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social.

Por fim, o corpo instrutivo teceu os seguintes comentários acerca das auditorias realizadas pelo Tribunal nos RPPS municipais (fls. 2.527/2.528):

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

Os achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE/RJ nº 225.720-4/17 e reunidos num documento intitulado "Ficha de Apuração de Inconsistência" para cada RPPS, contendo informações quanto ao Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), Demonstrativo dos Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR), Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses (DIPR), Demonstrativo da Política de Investimentos (DPIN), além de informações detalhadas quanto a outros aspectos relacionados à execução da política de investimentos.

(...)

A análise do RPPS do Município de SÃO GONÇALO, referente ao exercício de 2017, cujo resultado encontra-se demonstrado na ficha de apuração de inconsistências (arquivo digital anexado em 28/09/2018), reportou as seguintes falhas:

- Na entrega de documentos à Secretaria de Previdência do Ministério da Fazenda, relativos ao DAIR, DIPR, DPIN e DRAA, foram identificadas as seguintes inconsistências:

- ✓ Pendências no envio do Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - **DAIR**;

- ✓ Pendências no envio do Demonstrativo das Informações Previdenciárias e Repasses - **DIPR**.

Na análise do **DAIR** foram identificadas divergências de enquadramento, assim como a violação de limites estipulados na Resolução CMN nº 3.922/10 e a aquisição de quotas em Fundos de Investimentos, cujo valor adquirido representa mais de 25% do patrimônio líquido do Fundo, conforme relacionado na respectiva ficha de apuração de inconsistências.

As inconsistências relacionadas na "Ficha de Apuração de Inconsistências" serão objeto de impropriedade e determinação em meu voto.

1.4.3 - Transparência na Gestão Fiscal

No exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO realizou auditorias de informática nos portais de transparência das prefeituras

municipais. O objetivo foi a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social e preconizados na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei Complementar Federal nº 131/2009, no Decreto Federal nº 7.185/2010 e na Lei Federal nº 12.527/2011.

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

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

Os resultados da avaliação do portal de transparência do Município de São Gonçalo foram apresentados pelo corpo instrutivo nos seguintes termos (fls.2.587/2.589):

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

Dimensao	Nota	Peso	Final
Cont.	0.78	0.60	0.46
Temp.	0.42	0.25	0.10
Acess.	0.7	0.15	0.11
iTAI	-	-	0.67

De forma geral, os resultados obtidos evidenciaram que ainda existe um hiato entre a realidade verificada e o efetivo cumprimento do que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, fato refletido pelo iTAI obtido pela Prefeitura Municipal de São Gonçalo (0,67).

(...)

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

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

1.4.4 - Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal - IEGM, medido pelos Tribunais de Contas brasileiros desde 2016, é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto

por sete índices setoriais temáticos (Educação, Saúde, Planejamento, Gestão Fiscal, Meio Ambiente, Proteção das Cidades e Governança da Tecnologia da Informação). Seu objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

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

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

Fonte: Instituto Rui Barbosa - IRB.

De acordo com a Deliberação TCE-RJ n° 271/17, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do TCE deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber. Dos 91 municípios fiscalizados pelo Tribunal, oitenta responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao exercício de 2016, sendo o percentual de adesão de 87,91%.

O corpo instrutivo apresentou a seguinte manifestação quanto aos resultados da avaliação do IEGM do Município de São Gonçalo (fl.2.591):

A comparação do município de São Gonçalo com o IEGM dos municípios do Estado do Rio de Janeiro participantes ficou prejudicada uma vez que este não respondeu os questionários do IEGM relativo ao exercício de 2016.

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,71	B
Menor IEGM	0,44	C
Média Geral	0,54	C+
IEGM São Gonçalo	-	-

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

Nota: Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ.

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

O levantamento do indicador (IEGM) do município de São Gonçalo ficou prejudicado, uma vez que o município não respondeu aos questionários para medição do indicador (IEGM), não possibilitando assim a validação pelo responsável do Controle Interno e posterior elaboração do Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 271/17.

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

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

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

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

A RCL do Município de São Gonçalo, no exercício de 2017, de acordo com os demonstrativos contábeis encaminhados, é de R\$ 955.469.442,84, conforme demonstrado na tabela de fl. 2.529.

Contudo, o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2017 registra uma RCL divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis (R\$ 952.593.294,00), fato que será objeto de **impropriedade e determinação em meu voto**.

Nada obstante, por se tratar de uma diferença cujo montante não altera o mérito da análise, o corpo instrutivo considerou no cálculo dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal o valor registrado no Relatório de Gestão Fiscal - RGF (R\$ 952.593.294,00).

2.1 - Dívida Pública

Compete privativamente ao Senado Federal, como disposto nos incisos VI, VII, VIII e IX do artigo 52 da Constituição Federal, estabelecer os limites da dívida consolidada dos

municípios, das operações de crédito externo e interno, das concessões de garantia da União em operações de crédito e da dívida mobiliária. Assim, foram editadas as Resoluções nºs 40/01 e 43/01.

2.1.1 - Dívida Consolidada

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

Especificação	2016	2017		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	60.724.663,80	148.356.492,20	140.585.231,90	142.246.676,50
Valor da dívida consolidada líquida	-142.408.883,40	-61.351.467,50	-75.060.337,50	-413.462.631,70
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-15,60%	-6,69%	-7,85%	-43,40%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ nº 211.267-2/17 e processo TCE-RJ nº 207576-3/18, RGF - 3º quadrimestre de 2017.

2.1.2 - Operações de Crédito e Concessão de Garantias

Pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou, às fls.2.532, terem sido contratadas operações de crédito, no montante global de R\$13.409.334,62, que corresponde a 1,41% da Receita Corrente Líquida, tendo cumprido, portanto, o limite de 16% estipulado no artigo 7º da Resolução do SF nº 43/2001.

De acordo com o inciso III do artigo 167 da Constituição Federal e considerando ainda o estabelecido no § 3º do artigo 32 da LRF, são vedadas operações de crédito que ultrapassem as despesas de capital. Conforme demonstrado a seguir, as despesas de capital foram superiores ao valor total das operações de crédito realizadas, observando, dessa forma, a norma estabelecida pela Constituição Federal:

REGRA DE OURO	
Descrição	Valor - R\$
A - Receitas de operações de crédito	13.409.334,62
B - Despesas de capital	26.029.419,68
C - Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
D - Despesa de capital líquida (B - C)	26.029.429,68

E - Resultado para apuração da Regra de Ouro (A - D)	12.620.095,06
---	---------------

Fonte: Anexo 09 do RREO do 6º bimestre de 2017 - processo TCE-RJ n° 207.586-8/18.

Por derradeiro, o corpo instrutivo registrou, à fl.2.533, não terem sido contratadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2017.

2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de São Gonçalo foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 2.534, conforme quadro a seguir:

Descrição	2016				2017					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	59,68%	59,33%	522.943.586,50	57,30%	545.175.793,60	59,70%	552.427.603,60	57,97%	540.026.673,50	56,69%

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n° 211.267-2/17, e processos TCE-RJ n.os 209001-0/17, 221762-4/17 e 207576-3/18 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

Muito embora a instrução tenha se limitado a apresentar, no quadro anterior, os percentuais da despesa de pessoal em relação à RCL referentes aos quadrimestres dos exercícios de 2016 e 2017, é assaz importante apontar que o Poder Executivo Municipal vem desrespeitando **desde o 2º quadrimestre de 2015**, o limite estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal n° 101/00 (54% da Receita Corrente Líquida), conforme se depreende pela evolução da despesa com pessoal extraída do relatório de gestão fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2017:

Período	Despesa de pessoal		
	Processo TCE-RJ n°	Valor - R\$	% em relação à RCL
1º quadrimestre/2015	219.311-1/15	508.227.485,80	53,96%
2º quadrimestre/2015	294.610-6/15	533.920.064,40	56,67%
3º quadrimestre/2015	222.808-9/16	550.178.272,90	58,68%
1º quadrimestre/2016	811.822-4/16	560.581.055,80	59,68%
2º quadrimestre/ 2016	824.810-4/16	527.144.441,20	59,33% (1)
3º quadrimestre/ 2016	203.084-0/17	522.943.586,50	57,30% (2)

1º quadrimestre/ 2017	209.001-0/17	545.175.793,60	59,70%
2º quadrimestre/ 2017	221.762-4/17	552.427.603,60	57,97%
3º quadrimestre/2017 (Atual)	207.576-3/18	540.026.673,50	56,69%

Nota 1: o percentual apontado, constante da publicação do respectivo Relatório de Gestão Fiscal (RGF), foi objeto de recálculo promovido por esta Corte, em vista de inconsistências verificadas na apuração do mesmo, passando o montante das despesas com pessoal a R\$531.729.625,10 e seu percentual em relação à RCL a 59,84%. Ressalte-se que o relatório em questão não obteve decisão definitiva, encontrando-se na fase de contraditório e ampla defesa.

Nota 2: o percentual apontado, constante da publicação do respectivo Relatório de Gestão Fiscal (RGF), foi objeto de recálculo promovido por esta Corte, em vista de inconsistências verificadas na apuração do mesmo, passando o montante das despesas com pessoal a R\$531.529.709,60 e seu percentual em relação à RCL a 58,24%. Ressalte-se que o relatório em questão não obteve decisão definitiva, encontrando-se na fase de contraditório e ampla defesa.

Registra-se que, em princípio, tendo ultrapassado o limite das despesas com pessoal no 2º quadrimestre de 2015, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Todavia, o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto interno Bruto - PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato este ocorrido nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, conforme resultados divulgados pelo IBGE. Desse modo, o prazo de recondução se estendeu até o 3º quadrimestre de 2016.

Nada obstante, as despesas com pessoal não só não foram reconduzidas no prazo legal como permaneceram acima do limite legal durante todo o exercício de 2017.

O corpo instrutivo, após o exame das razões de defesa apresentadas pelo responsável no Doc. nº 038.260-3/18 para a irregularidade referente à não recondução do percentual excedente dos gastos com pessoal, assim se manifestou (fls. 3.077/3.079 da informação datada de 21/03/19):

Razões de Defesa: foi descrito pelo defendente, preliminarmente, o quadro em que se encontrava o município quando assumira sua gestão, destacando que o município já se encontrava há muito com as despesas acima do limite, sem qualquer providência adotada pela gestão anterior, salientando a falta de pagamento a fornecedores, bem como da folha de dezembro/2016 e 2ª parcela do 13º salário/2016 aos servidores.

Nesse diapasão, relata que no exercício de 2017 foram pagas, então, uma folha e meia a mais aos servidores, o que teria feito com que a despesa total com pessoal aumentasse drasticamente no período.

Assevera que para reduzir o percentual das referidas despesas ao limite legal ainda no primeiro ou segundo quadrimestres de 2017 teria que adotar o “ato inexequível” de exonerar todos os servidores comissionados e ainda alguns

efetivos, o que paralisaria por completo os serviços essenciais da Prefeitura, pelo que optara por manter o atendimento aos municípios.

Destaca que, não obstante, buscou a adequação dos gastos com pessoal ao limite legal, reduzindo o quantitativo de cargos comissionados (DAS) de 3.298 para 2.270, apenas no período de janeiro e fevereiro de 2017, realizando ainda exonerações de forma gradativa no decorrer do exercício.

Discorre, ademais, acerca da necessidade de se buscar, em conjunto com a redução da despesa com pessoal, a melhoria na arrecadação, o que, aduz, deveria ter sido iniciado na gestão anterior, vez que o percentual de despesa com pessoal já havia ultrapassado o limite legal, tornando *“impossível a recondução nos primeiros quadrimestres do atual governo”*. Nessa esteira, destaca algumas ações por parte da atual gestão, como a melhoria na fiscalização de impostos municipais, modificação/promulgação de leis referentes à cobrança da dívida ativa e assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta - TAC com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e com esta Corte de Contas (fls. 2976/2982 e 2985 - arquivos digitais “DOC 5”, “DOC 6” e “DOC 8”, anexados em 18/03/2019).

Em continuidade às suas razões de defesa, o atual Prefeito Municipal de São Gonçalo informa que as medidas adotadas em sua gestão demonstraram resultados eficazes no 1º quadrimestre de 2018 (fls. 2983/2984 - arquivo digital “DOC 7”, anexado em 18/03/2019), reduzindo-se de 56,69% para 54,30% o percentual da despesa total com pessoal em relação à RCL, com a efetiva eliminação do percentual excedente no quadrimestre seguinte (2º quadrimestre de 2018), período em que o percentual ficou em 53,97%, com projeção de continuidade da redução, segundo o defendente, cenário em que o exercício de 2018 se encerraria com as despesas com pessoal em 51,31% da RCL (fl. 2985 - arquivo digital “DOC 8”, anexado em 18/03/2019).

Consigna, por derradeiro, entendimento de que a regra do artigo 66 da LRF não limitaria por quantas vezes o prazo de recondução das despesas ao limite poderia ser duplicado, advogando então que, por ter sido o PIB negativo também no exercício de 2017, deveria ser considerado o 1º quadrimestre de 2018 como prazo final para o Poder Executivo de São Gonçalo, pelo que roga, considerando todo o mais exposto, seja aplicado o princípio da razoabilidade, a fim de isentá-lo de responsabilidade pelas *“desídias do antigo gestor”*.

Análise: preliminarmente, há que se refutar a tese de que a dilação do prazo para reenquadramento das despesas com pessoal ao limite legal seria novamente aplicada em razão de perdurar, no exercício de 2017, o crescimento real baixo ou negativo do PIB, porquanto não há previsão legal expressa para tal flexibilização, cabendo, por ora, tão somente a interpretação restritiva do dispositivo de responsabilidade na gestão fiscal, sendo certo, pois, o 2º quadrimestre de 2017 como termo final para reenquadramento do Poder Executivo do município de São Gonçalo ao limite previsto no art. 20, III, “b” da Lei Complementar nº 101/00 - LRF, vez que o excedera no 1º quadrimestre de 2016.

Dessa forma, em que pese à alegação apresentada, da qual resta configurada a adoção de medidas por parte do defendente sopesando a redução das despesas de pessoal com a necessidade contínua de funcionamento da máquina municipal, sob pena de prejuízo em serviços essenciais prestados à municipalidade, o que se observa, de fato, pela evolução do percentual das referidas despesas em relação à RCL, reduzido gradativamente a partir do 2º quadrimestre de 2017 (57,97%), atingindo o patamar de 53,97% no 2º quadrimestre de 2018 (Processo TCE/RJ nº 230.835-4/18), ou seja, já dentro do limite legal, entende-se que a irregularidade

deva ser mantida, pois que no exercício de 2017, ora sob exame, não houve o cumprimento da regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, ambos da Lei Complementar Federal n° 101/00.

Vale salientar que a sugestão de expedição de ofício à STN em razão da presente irregularidade, consignada nas instruções anteriores deste Corpo Instrutivo, será suprimida, visto que o percentual excedente ao limite legal fora eliminado no 2º quadrimestre de 2018, conforme dados constantes do respectivo RGF (Processo TCE/RJ n° 230.835-4/18).

O Órgão Ministerial concordou integralmente com a sugestão do corpo técnico.

Passo à minha manifestação.

Verifico que o responsável alega, em suas razões de defesa, que, ao assumir a gestão do Executivo local, já encontrou o município com as despesas com pessoal acima do limite legal e que, em face disso, adotou medidas visando à redução das despesas com pessoal por meio de legislação específica.

Em continuidade às suas razões de defesa, o atual Prefeito Municipal de São Gonçalo informa que as medidas adotadas em sua gestão demonstraram resultados eficazes no 1º quadrimestre de 2018, reduzindo-se de 56,69% para 54,30% o percentual da despesa total com pessoal em relação à RCL, com a efetiva eliminação do percentual excedente no quadrimestre seguinte (2º quadrimestre de 2018), período em que o percentual ficou em 53,97%, com projeção de continuidade da redução, segundo o defendente, cenário em que o exercício de 2018 se encerraria com as despesas com pessoal em 51,31% da RCL.

Consigna, por derradeiro, entendimento de que a regra do artigo 66 da LRF não limitaria por quantas vezes o prazo de recondução das despesas ao limite poderia ser duplicado, advogando então que, por ter sido o PIB negativo também no exercício de 2017, deveria ser considerado o 1º quadrimestre de 2018 como prazo final para o Poder Executivo de São Gonçalo, pelo que roga, considerando todo o mais exposto, que seja aplicado o princípio da razoabilidade, a fim de isentá-lo de responsabilidade pelas “desídias do antigo gestor”.

Refuto, todavia, a tese de que deveria ser aplicada, de forma repetida, a dilação do prazo para reenquadramento das despesas com pessoal ao limite legal, em razão de perdurar, no exercício de 2017, o crescimento real baixo do PIB, porquanto não há previsão

legal expressa para tal flexibilização. Registre-se, por oportuno, que nos autos do processo do Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2017 (TCE-RJ nº 209.001-0/17) o Plenário desta Corte de Contas já havia rejeitado tal pretensão de dilação do prazo para reenquadramento das despesas com pessoal. No caso sob exame, cabe, tão somente, a interpretação restritiva do dispositivo legal contido na LRF, sendo certo que o 3º quadrimestre de 2016 era o termo final para reenquadramento, pelo Poder Executivo do Município de São Gonçalo, das despesas de pessoal ao limite previsto no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/00 - LRF, **uma vez que tal limite vinha sendo ultrapassado reiteradamente desde o 2º quadrimestre de 2015.**

Dessa forma, estou de acordo com as posições manifestadas pelo corpo técnico e o Órgão Ministerial, no sentido de, no caso em análise, manter a irregularidade, sem prejuízo de determinação ao jurisdicionado para que tome medidas no sentido de retornar aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Contudo, entendo cabível anotar as circunstâncias atenuantes presentes nos autos, marcadamente o fato de se tratar do primeiro exercício do mandato do gestor responsável pelas contas, assim como todas as dificuldades que são enfrentadas em um histórico municipal de extrapolação dos limites, impactando, por óbvio, a nova gestão. Todavia, que tais circunstâncias não constituem causas excludentes de sua responsabilidade.

2.3 - Gastos com Educação

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

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2017 (fl.2.550):

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	45.954.417,17
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	1.782.823,50
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	149.949,00
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	38.268.925,36
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	7.211.752,38
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		93.367.867,41
(J) Valor repassado ao FUNDEB		58.236.492,87
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		151.604.360,28
(L) Dedução do SIGFIS/BO		16.154.561,94
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		1.774.134,09
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)		133.675.664,26
(O) Receita resultante de impostos		469.797.408,53
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		28,45%

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 26/06/2018 e 22/08/2018), Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018) e Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 26/06/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 28/09/2018).

Nota1: embora tenha ocorrido, no exercício de 2017, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$3.151.735,61 (Impostos), apenas o valor de R\$1.774.134,09 será excluído do total das despesas com Educação, tendo em vista que este montante cancelado impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional do exercício anterior.

Nota2: Na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item '6.4.1 - Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96'.

Nota3: Conforme nota explicativa constante do arquivo digital "19 demonstrativos contábeis anexado em 22/08/2018" o valor de R\$ 7.211.752,88 trata-se de R\$ 4.003.310,58 - Subfunção 271 - Previdência Básica e R\$ 3.208.441,80 -272 - Previdência do Regime Estatutário.

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

Observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 171 da Lei Orgânica Municipal (25%).

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

a) o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS diverge do valor registrado contabilmente na função 12 - educação. **Tal falha será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	253.440.955,44
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	255.196.445,13
Diferença	-1.755.489,69

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n° 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018) e Relatório Analítico Educação, arquivo digital anexado em 28/09/2018.

b) na análise da adequação das despesas com educação aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n° 9.394/96, foram identificados gastos que não pertencem ao exercício de 2017, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal em combinação com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 101/00. **Tal falha será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

Data do empenho	N° do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
19/01/2017	25	Valor para atender despesa com vale transporte dos servidores referente ao mês de dezembro de 2016, conforme nad.154/16 às fls.06 24	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	122	Ordinários	211.668,00
19/01/2017	4	Valor empenhado para atender despesa com contribuições patronais para o INSS referente ao mês de Dezembro de 2016, NAD n° 078/2017	IPASG - INSTITUTO DE PREVIDENCIA	Prev.basica	Ordinários	197.829,97
19/01/2017	55	Valor empenhado para atender despesa com contribuições patronais para o IPASG referente ao mês de Dezembro de 2016, NAD n° 066/2017	IPASG - INSTITUTO DE PREVIDENCIA	Previdencia Regime	Ordinários	134.786,91
19/01/2017	56	Valor para atender despesa com auxílio transporte dos servidores referente ao mês de dezembro de 2016, conforme nad.189/17 às fls. 24	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	122	Ordinários	433.590,80
19/01/2017	66	Valor empenhado para atender despesa com contribuições patronais para o IPASG referente ao mês de Dezembro de 2016, NAD n° 188/2017	IPASG - INSTITUTO DE PREVIDENCIA	Previdência Regime	Ordinários	1.305.996,12
19/01/2017	79	Valor para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas referente ao mês de dezembro de 2016, conforme nad.052 a folha 15.	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	122	Ordinários	2.077.594,37
19/01/2017	88	Valor para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas referente ao mês de dezembro de 2016, conforme nad.187 a folha 24.	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	361	Ordinários	10.757.925,51
09/02/2017	251	Valor empenhado para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas referente a complementação do 13° salário de 2016 da Secretaria Municipal de Educação dos professores do Ensino básico.	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	361	Ordinários	169.143,06
06.04.2017	534	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 e referente à 1ª parcela (maio, junho e julho/16), e de acordo com NAD 213/17e fl.16..	Centro comercial do Salgueiro	365	Ordinários	54.796,50
06.04.17	538	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 e referente à 1ª parcela (julho, agosto e setembro/16) e de acordo com NAD 214/17 a fl.16.	Comunidade Evangelhica.de apoio.	365	Ordinários	60.608,25
06.04.17	539	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 referente a 1ª parcela (maio, junho e julho/16), e de acordo com NAD 203/17 a fl.16. .	Associação oficina de vida	365	Ordinários	66.420,00
06.04.17	541	Valor empenhado para atender despesa com subvenção social referente a primeira parcela de valores em atraso de 2016	Creche C.Obra Social do Engenheiro	365	Ordinários	66.420,00

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

Data do empenho	N° do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
		correspondentes aos meses de novembro e dezembro de 2016 de acordo com Ofício nº 545/GAB/JUR/SEMED/2017, às fls.02.				
06.04.17	545	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 referente a 1ª parcela (setembro, outubro e novembro/16) , e de acordo com NAD 218/17 a fl.16.	Obra Social Cotta Almeida	365	Ordinários	99.630,00
06.04.17	546	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 referente a 1ª parcela (setembro, outubro e novembro), e de acordo com NAD 220/17 a fl.16..	Centro Comunitário Amigos do Serpa	365	Ordinários	66.420,00
06.04.17	548	Valor referente as parcelas de junho a agosto do convênio de 2016 em atraso, conforme Termo de Conduta da fls.nº 04 à 13. NAD nº 215/2017 à fls. nº 16.	Creche Comunitária Assist.e Apoio à Criança	365	Ordinários	99.630,00
06.04.17	549	Valor empenhado para atender despesa com subvenção social referente a primeira parcela de valores em atraso de 2016, correspondente aos meses de abril , maio e agosto de 2016, de acordo com o Ofício nº 534/GAB/UR/SEMED/2017	Centro Comunitário Coração de Maria	365	Ordinários	91.327,50
06.04.17	552	Valor empenhado para atender despesa com Convênio de 2016 em atraso, 1ª parcela (referente aos meses Novembro/16 e Dezembro/16, conforme TAC (fls.04 a 13) e Nad nº 207/17 à fl.16	Projeto Social CRIAR	365	Ordinários	81.364,50
06.04.17	553	Valor referente as parcelas de novembro e dezembro do convênio de 2016 em atraso, conforme Termo de Conduta da fls. nº 04 à 13, NAD nº 217/2017 à fls.nº 16	Creche C. Obra Social Bem viver	365	Ordinários	95.755,50
17.05.17	731	Valor orçado referente as parcelas do convênio em atraso dos meses de setembro a dezembro de 2016, conforme Termo de Ajuste de Conduta da fls. nº 04 a 13. NAD nº 247/2017 a fls. nº 26.	Centro Comunitário Coração de Maria	365	Ordinários	121.770,00
25.05.17	803	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016, de acordo com TAC nº 1/2017 (fls.04 a 13), referente ao período de agosto a dezembro de 2016 (fl.28) conforme NAD 253/2017 (fl.30)	Associação Oficina de Vida	365	Ordinários	110.700,00
05.06.17	830	Valor referente as parcelas do convênio 2016, relativo aos meses de outubro, novembro e dezembro, TAC nº 01/2017 - NAD nº 262 às fls.29.	Comunidade evang.de apoio	365	Ordinários	60.608,25
12.06.17	849	Valor orçado para atender despesa referente as parcelas 2 (agosto, setembro e outubro) e 3º (novembro e dezembro) do convênio 2016. Conforme TAC (fls.04 a 13) e NAD 271/2017 (fl.26)	Centro Com.do Salgueiro	365	Ordinários	91.327,50
06.07.17	918	Valor orçado referente as parcelas de setembro a dezembro de 2016 em atraso, conforme Termo de Ajuste de Conduta às fls.04 a 13, demonstrativos dos débitos fl.27	Creche Comunitária Assist. e Apoio à Criança	365	Ordinários	132.840,00
TOTAL						16.154.561,94

Fonte: Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 28/09/2018).

c) as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$ 469.797.408,53) não se coadunam com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017

(R\$ 470.133.733,70) -, evidenciando uma diferença de R\$ 336.325,17. **Tal falha será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

d) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “próprios”. No entanto, o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com educação para fins de limite constitucional apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte “próprios” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. **Esse fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

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

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

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

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

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

Em seguida, quando da apreciação das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2016, o Tribunal decidiu alertar os prefeitos acerca da alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser adotada quando do exame das

prestações de contas de governos municipais referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020.

Segundo essa metodologia, serão considerados as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não processados do exercício, que possuam disponibilidade de caixa relativa a impostos e transferências de impostos, devidamente comprovada, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Ocorre que, em sessão de 28/08/2018, ao apreciar o Processo TCE-RJ n° 100.797-7/18, relativo à consulta sobre metodologia de aferição do cumprimento das despesas obrigatórias com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, oriunda da Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário do TCE aprovou nova proposta de metodologia para apuração da aplicação do percentual de impostos e suas transferências em manutenção e desenvolvimento de ensino.

Por essa nova metodologia, para a aferição do cumprimento do limite mínimo constitucional referente à MDE (aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino), deverão ser consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal n° 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal n° 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Por fim, em resposta à consulta formulada pelo chefe do Poder Executivo de Rio das Ostras acerca de questionamentos sobre despesas com uniformes escolares (Processo TCE-RJ n° 200.420-9/18), em sessão de 27/09/2018, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as prestações de contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda

que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são classificadas como despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do FUNDEB.

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

2.3.2 - FUNDEB

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

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

Conforme verificação de fls.2.553/2.554, houve determinação plenária para devolução de recursos para a conta do FUNDEB, no total de R\$ 7.587.797,60. Tal

determinação é originária da prestação de contas do exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 211.267-2/17), na qual o Plenário desta Corte decidiu pelo ressarcimento do referido montante à conta do FUNDEB, a fim de resgatar o equilíbrio financeiro da conta do fundo. Contudo, a instrução verificou que tal ressarcimento não foi efetuado no exercício de 2017.

Considerando que a decisão desta Corte nas contas de governo de 2016, pelo ressarcimento à conta do FUNDEB, ocorreu no exercício de 2017, quando já haviam sido aprovados o orçamento e a programação financeira para o exercício, farei constar de meu voto **comunicação para que o valor apurado por este Tribunal seja devidamente repassado à conta do fundo.**

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

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

Acerca da aferição desse preceito o corpo técnico assim se manifestou (fl. 2.558 da informação datada de 11/10/2018):

A existência de déficit financeiro no exercício anterior indica que o município empenhou despesas em exercícios anteriores em montante superior aos recursos recebidos.

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

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

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$

Valor das transferências recebidas do FUNDEB	146.607.801,86
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	58.236.492,87
Diferença (ganho de recursos)	88.371.308,99

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

d) Total dos recursos do fundo em 2017

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	146.607.801,86
Aplicação financeira	353.159,90
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	146.960.961,76

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018)

d.1) Despesas totais

Considerando, conforme explicitado, que um máximo de 5% dos recursos do FUNDEB pode ser utilizado, excepcionalmente, no primeiro trimestre do ano seguinte do recebimento dos recursos, a aplicação anual mínima deve ser de 95% daquela receita.

O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 2.558):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			146.607.801,86
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			353.159,90
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)			146.960.961,76
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		146.484.130,97	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F - G - H)			146.484.130,97
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			99,68%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 26/06/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 26/06/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em

26/06/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 28/09/2018), Quadro D.2 – Balancete Contábil de verificação do FUNDEB (Arquivo “33 - anexado em 26/06/2018) e prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 211.267-2/17.

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

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

Foram apuradas as seguintes aplicações no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica local (especificamente para municípios, ligados ao ensino fundamental e infantil) em 2017 (fl.2.556):

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	115.556.013,64
(B) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	115.556.013,64
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	146.607.801,86
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	353.159,90
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)	146.960.961,76
(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	78,63%

Fonte: Quadro D.1 (arquivo digital “30 - Demonstrativo das Despesas na Educação com a Fonte “FUNDEB” - QUADRO D.1 (Modelo 12)” anexado em 22/08/2018) e Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 26/06/2018).

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

d.3) Saldo financeiro do FUNDEB em 2017

A variação dos recursos do fundo em 2017 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.2.559):

FUNDEB		Valor - R\$
Descrição		
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	4.500.718,18
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	17.621.173,12
Variação do saldo		291,52%

TCE-RJ	DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18	
RUBRICA	Fls.:

Fonte: Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 26/06/2018) e arquivo digital "34 - Conciliação Bancária do FUNDEB", anexado em 26/06/2018.

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

DÉBITOS NÃO CONTABILIZADOS		
Data	Descrição	Valor - R\$
2008 20092009	Doc. Pro. 2945/08 E 29438/08	2.196,10
2009	Bloqueio Judicial - Proc.28167/10 e 43147/10	131.601,12
2010	Transf. dep. Judicial -Proc.35837/10 e 39839/10	20.191,68
2011	Saques p/pagt's Via Malote e baixa de OP 7025/11	122.759,74
2012	Pagt's de GPS/INSS e Emissão de Doc.	347,07
2013	Transf.dep.judiciais e Bloqueios Judiciais	64.677,46
2015	Transf.dep.judiciais e Bloqueios Judiciais	2.487.419,58
2016	Transf.dep.judiciais e Bloqueios Judiciais	1.071.129,78
Total		3.900.322,53
CRÉDITOS NÃO CONTABILIZADOS		
Data	Descrição	Valor - R\$
Exerc.anteriores à 2016	Depósito online não identificados ,estornos e etc.	6.741,11
Total		6.741,11

Fonte: arquivo digital "34 - Conciliação Bancária do FUNDEB", anexado em 26/06/2018.

Observa-se que o município não procedeu à devida regularização dos débitos/créditos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do MCASP, Portaria STN n° 840/16, da NBC TSP - Estrutura Conceitual, que faz menção as características qualitativas, base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio público da entidade pública.

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

e) Resultado financeiro para 2018

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl. 2.561, que reproduzo a seguir juntamente com os comentários do corpo técnico:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2018	
Descrição	Valor - R\$
Deficit financeiro do FUNDEB no exercício de 2016 (Balancete)	-7.587.797,60
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2017	146.607.801,86
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2017	353.159,90
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2017 (1)	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017 (2)	0,00

(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017	5.786.842,23
= Total de recursos financeiros em 2017	145.160.006,39
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2017	146.484.130,97
= Deficit Financeiro Apurado em 31/12/2017	-1.324.124,58
Superavit Financeiro Registrado no Balancete em 31/12/2017	12.046.374,64
Diferença apurada	13.370.499,22

Fonte: prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ n.º 211.267-2/17, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 26/06/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 26/06/2018) e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 26/06/2018).

Nota : Foi realizado, no exercício de 2017, o cancelamento de restos a pagar no montante de R\$ 6.784.977,63, porém o valor considerado no quadro acima é o montante de R\$5.786.842,23, uma vez que o valor empenhado no exercício anterior excedeu ao montante recebido à título de FUNDEB naquele exercício em R\$ 998.135,40.

O corpo técnico identificou diferença entre o resultado financeiro apurado (déficit de R\$ 1.324.124,58) e o resultado financeiro registrado pelo município no balancete (superávit de R\$ 12.046.374,64), fato que motivou a seguinte manifestação (fl.2.562):

O *deficit* financeiro para o exercício de 2018, apurado no quadro anterior - R\$ 1.324.124,58, não está em consonância com o *superavit* financeiro registrado pelo município no balancete - R\$12.046.374,64 (arquivo digital "33 - Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 (Modelo 13)", anexado em 26/06/2018), o que indica o pagamento de despesas com recursos próprios.

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

Portanto, o *superavit* financeiro registrado pela contabilidade da Prefeitura deverá ser o valor utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2018.

Destaco, por derradeiro, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu suas análises sobre as contas do fundo, opinando pela emissão de parecer desfavorável quanto à distribuição, a transferência e aplicação dos recursos do fundo (fl.2.562 da informação datada de 11/10/2018 e arquivo digital anexado em 26/06/2018 - fls.1981/1999). **Esse fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como "regular" junto ao MEC (arquivo digital anexado em 28/09/2018).

2.4 - Gastos com Saúde

A Lei Complementar nº 141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde. Definiu, ainda, quais as despesas são consideradas para tais fins.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2017, com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, o corpo instrutivo elaborou o seguinte quadro de apuração (fl.2.570 da informação datada de 11/10/2018):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	469.797.408,53
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	464.904.258,56
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	92.320.630,43
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	92.320.630,43
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	19,86%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 26/06/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 26/06/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 22/08/2018), cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 26/06/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro (anexados em 28/09/2018).

Nota1: Na linha E foi excluído do total das despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transferências de impostos (R\$99.172.926,67) o montante de R\$6.852.296,24 relativo à gastos que não pertencem ao exercício de 2017, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item 6.5.1 deste capítulo.

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

É importante observar que o corpo instrutivo, mesmo tendo verificado a existência de despesas (R\$ 6.117.193,79 - fl. 2.567 da informação datada de 11/10/2018) cujos históricos não permitem avaliar com exatidão a finalidade do gasto, não as excluiu do cômputo do total para fins de apuração do limite de gastos em ASPS.

Tendo vista que esse montante de R\$ 6.117.193,79, ainda que fosse excluído, não impactaria o atingimento do limite mínimo constitucional, adotarei o posicionamento da instrução.

Destaque-se, por oportuno, que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

Apresentados os números da saúde calculados pela instrução, convém destacar que a metodologia do Ministério Público de Contas, no que diz respeito à apuração da aplicação do percentual em ASPS pelos entes federados, diverge daquela adotada pelo corpo técnico.

Com efeito, o *Parquet* entende deve ser observada a existência de disponibilidade de caixa (de impostos e de transferências de impostos) registrada no Fundo de Saúde com vista a lastrear os restos a pagar de ASPS e, ainda, a necessidade de que todos os recursos aplicados em ASPS tenham sido realizados por meio do Fundo de Saúde.

O relatório técnico apresenta as seguintes informações sobre a movimentação dos recursos pelo Fundo de Saúde (fl.2.571):

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	82.845.161,86	25,50%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	240.364.686,08	73,97%
Gastos geridos pela Fundação Municipal de Saúde	1.728.794,94	0,53%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016	324.938.642,88	100%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19 - Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018), da prefeitura (arquivo digital "22 - Demonstrativos Contábeis - Prefeitura Municipal" anexado em 26/06/2018), do FMS (arquivo digital " 25 - Demonstrativos Contábeis - Fundo Municipal de Saúde" anexado em 26/06/2018).

Nota 1: O valor gerido pela Fundação Municipal de Saúde foi encontrado pela diferença entre o valor registrado no Anexo 8 consolidado (R\$324.938.642,88) e os valores geridos pelo Fundo Municipal de Saúde (R\$240.364.686,08) e pela Prefeitura (R\$82.845.161,86) ambos registrados nos respectivos Anexos 8. Cabe ressaltar que foi aferido que na prestação de contas de governo de 2016 - processo TCE-RJ nº 211.267-2/17 tal procedimento já foi utilizado pelo município.

Nota 2: O quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - " anexado em 26/06/2018), quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 22/06/2018), quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 22/08/2018), fazem referência à Consolidação, ao Fundo Municipal de Saúde e a Fundação Municipal de Saúde indicando, portanto, que de fato parte dos recursos foram geridos pela referida Fundação.

Tal procedimento contraria o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal nº 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 nº 22**.

Dessa forma, como decorrência do tipo de gestão dos recursos da saúde explicitado no quadro acima, o *Parquet* de Contas não computou os recursos movimentados fora do Fundo Municipal de Saúde na apuração da aplicação do percentual de 15% de impostos e suas transferências em ASPS.

Assim, os resultados da aferição dos números da saúde pelo Órgão Ministerial (aplicação de 2,57% em ASPS) diferiram daqueles apresentados pela instrução (aplicação de 19,86%). Confira-se o quadro extraído do parecer de 16/11/2018:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	469.797.408,53
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	464.904.258,56
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	14.639.020,40
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	2.666.295,07
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. De impostos, sem disponibilidade de caixa	13.633,96
(H) Total das despesas consideradas = E-(F+G)	11.959.091,37
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	2,57%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	57.776.547,41

Fonte: Relatório Técnico e Quadros E3 e E4 modelos 17 e 18

Por fim, concluiu o Ministério Público Especial que o Município de São Gonçalo não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecido no art. 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12 c/c o artigo 198, inciso III, §2º, da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS.

Com relação a essa irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas, o corpo técnico se pronunciou, no mérito, de forma idêntica em todas as análises efetuadas (informações datadas de 11/10/2018, 19/12/2018 e 21/03/2019), ou seja, considerou que os gastos com saúde estiveram dentro do limite constitucional previsto (mínimo de 15%).

O Ministério Público de Contas discordou do corpo técnico e manteve seu entendimento no sentido de ter ocorrido a irregularidade.

Em que pesem os argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, acompanho a sugestão do corpo instrutivo, alinhando-me com a posição

adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte. Desse modo, entendo não ter ocorrido a irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas.

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

O *Parquet* Especial acrescentou, ainda:

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

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

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

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

Destaco, também, que o Conselho Municipal de Saúde, por meio de parecer (arquivo digital" 46 - Parecer do Conselho Municipal da Saúde" anexado em 26/06/2018 e em 22/08/2018), opinou pela aprovação de contas quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, atendendo, assim, plenamente ao disposto no artigo 33 da Lei nº 8.080/90 c/c § 1º do artigo 36 da Lei Complementar nº 141/12.

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

A instrução assinalou as seguintes impropriedades, relativas às despesas que compõem os números da saúde fornecidos pelo município:

a) o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS diverge do valor registrado contabilmente na função 10 - Saúde. **Tal fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto:**

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	324.933.342,88
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	324.938.642,88
Diferença	-5.300,00

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018) e Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 28/09/2018).

b) na análise da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar nº 141/12, foram identificados gastos no montante de R\$ 6.852.296,24 que não serão considerados no cálculo do limite com ASPs, porque não pertencem ao exercício de 2017. **Tal fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto:**

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
19.01.2017	10	Valor para atender despesa com contribuições patronais para o INSS referente ao mês de dezembro de 2016	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO NACIONAL	271	Ordinários	275.497,26
19.01.2017	33	Valor empenhado para atender despesas com vale transporte dos servidores referente ao mês de dezembro de 2016 - NAD nº 160/16	Prefeitura Municipal de São Gonçalo	122	Ordinários	245.371,20
19.01.2017	51	Valor orçado para atender despesa com contribuições patronais para o IPASG, referente ao mês de dezembro de 2016 - NAD 058/17	IPASG - INSTITUTO DE PREV.E ASSIST.SERVIDORES	272	Ordinarios	520.736,68
19.01.2017	75	Valor para atender despesas com vencimentos e vantagens fixas referente ao mês de dezembro de 2016 - conforme NAD 041	Prefeitura Municipal de São Gonçalo	122	Ordinários	5.810.691,10
TOTAL						6.852.296,24

Fonte: Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 28/09/2018).

c) existência de despesas cujos históricos não permitem avaliar com exatidão a finalidade da despesa. **Tal fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto:**

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
19.01.2017	1	De acordo com o autorizo do Procurador Geral - FL.08 - de acordo com a NAD 001/2017 .	Fund.Munic.Saúde	122	Ordinários	58.506,95
08.02.2017	3	De acordo com o Parecer do controle interno - fls.03- NAD 03/2017	Fundação Municipal de Saúde	122	Ordinários	720.000,00
08.02.2017	4	De acordo com o Parecer do controle interno - fls.03	INSTITUTO	271	Ordinários	120.000,00

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO nº 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

Data do empenho	Nº do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
		- NAD 05/2017	NACIONAL DO SEGURO SOCIAL			
08.02.2017	51	De acordo com o Parecer do controle interno - fls.03 - NAD 051/2017	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	302	Ordinários	3.665.595,19
08.02.2017	52	De acordo com o Parecer do controle interno - fls.03 - NAD 052/2017	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	271	Ordinários	1.553.091,65

Fonte: Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 28/09/2018).

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

Tal fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto;

e) o Executivo Municipal realizou audiências públicas, nas quais o gestor do SUS apresentou relatórios detalhados, referentes ao quadrimestre anterior. Entretanto, essas audiências ocorreram nos meses de setembro/2017 (3º quadrimestre/2016), novembro/2017 (1º quadrimestre/2017) e abril/2018 (2º quadrimestre/2017), contrariando a legislação vigente, a qual determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017, respectivamente **Tal fato será objeto de impropriedade e determinação em meu voto.**

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

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

Segundo essa metodologia, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, este Tribunal não mais computará as despesas

com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12.

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

Por essa nova metodologia, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício. Confira-se a resposta à consulta formulada ao TCE:

A partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, deverão ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

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

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

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

O Município de São Gonçalo possuía, em 2016⁹, 1.044.058 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso IV do artigo 29-A da CRFB. Esse limitou os repasses em referência a 4,5% (quatro inteiros e cinco décimos por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS	253.176.081,56
(B) TRANSFERÊNCIAS	290.059.612,60
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	543.235.694,16
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	4,50%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	24.445.606,24
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 (F + G)	24.445.606,24

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse ao Legislativo - Anexo 10 do exercício anterior" anexado em 26/06/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 26/06/2018).

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

	R\$
Limite de repasse permitido art. 29-A(A)	Repassado recebido(B)
24.445.606,24	24.299.501,48

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 22/08/2018) e Arquivo digital "54" Cópia do comprovante de devolução da sobra financeira efetuada pela Câmara Municipal" Anexado em 22/08/2018)

Nota: Consta às fls.2.171 do Arquivo digital "54 - Repasse financeiro -comprovante de devolução da sobra financeira, cópia do Ofício nº 352 de 29.07.2016, contendo declaração informando que o saldo remanescente da Câmara é transferido para o Fundo Especial da Câmara por força da Lei Municipal nº 413/11, entretanto não foi enviada documentação comprobatória da transferência efetuada pela Câmara Municipal a conta bancária específica do Fundo Especial da Câmara.

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

⁹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2017 - Anexo IX da Decisão Normativa nº 157/2016 do Tribunal de Contas da União arquivo digital anexado em 10/08/2018).

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2017 era de R\$ 24.751.212,00.

Contudo, tal valor foi superior ao limite máximo estabelecido nos incisos do artigo 29-A da Constituição Federal, devendo prevalecer como limite de repasse, por conseguinte, aquele fixado na Carta Magna – R\$ 24.445.606,24.

Outrossim, constata-se que o valor da despesa empenhada pelo Legislativo, de R\$ 24.111.854,70, foi inferior ao repasse recebido, evidenciando que os recursos transferidos foram suficientes para atender às necessidades de funcionamento da Câmara.

2.6 - Aplicações dos recursos dos *Royalties*

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

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

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

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

RECEITAS DE ROYALTIES

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Transferência da União			13.555.536,33
Compensação financeira de recursos hídricos		0,00	
Compensação financeira de recursos minerais		44.841,95	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		13.510.694,38	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	12.881.410,04		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	629.284,34		
II - Transferência do Estado			8.348.731,39
III - Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			21.904.267,72
V - Aplicações financeiras			55.913,89
VI - Total das receitas (IV + V)			21.960.181,61

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado 26/06/2018).

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10, consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19 - Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018) e no balancete de receita orçamentária (arquivo digital "49 - Receitas de *Royalties* da Lei Federal nº 12.858/13" anexado em 26/06/2018), não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal nº 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

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

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		20.017.908,32
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	20.017.908,32	
II - Despesas de capital		1.552.091,68
Investimentos	1.552.091,68	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		21.570.000,00

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)", anexado em 22/06/2018).

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetadas pela Lei Federal nº 7.990/89, com as alterações introduzidas pelas Leis Federais nº 10.195/01 e nº 12.858/13.

Além disso, segundo o que consta no arquivo digital "51 - Repasse de *Royalties* para Capitalização do RPPS", anexado em 26/06/2018, não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o regime próprio de previdência social.

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

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
1.006.287.635,01	21.960.181,61	984.327.453,40	2,18%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 26/06/2018).

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

3 - GESTÃO FISCAL

3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram resultados que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 2.516:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	R\$
			Atendido OU Não atendido
Receitas	1.243.210.181,00	1.070.820.148,40	
Despesas	1.243.210.181,00	1.053.074.733,00	
Resultado primário	-67.640.704,00	11.168.375,60	Atendido
Resultado nominal	41.463.081,00	-321.561.469,10	Atendido
Dívida consolidada líquida	81.562.706,00	-413.462.631,70	Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO (arquivo digital "05. Lei das Diretrizes Orçamentárias" anexado em 26/06/2018), processo TCE-RJ nº 207.586-8/18 - RREO 6º bimestre/2017 e processo TCE-RJ nº 207576-3/18 - RGF 3º Quadrimestre/2017.

Constam, ainda, à fl.2.516 da informação datada de 11/10/2018, os seguintes apontamentos, relativamente às audiências públicas para avaliar o cumprimento das metas fiscais do município:

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal nº 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017, cujas atas encontram-se no arquivo digital “18 – Cópias das Atas das Audiências Públicas”, anexado em 26/06/2018.

4 - RESUMO

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

- 1) o excesso de arrecadação apurado na fonte “tesouro” (R\$ 4.876.599,78) foi insuficiente para suportar a abertura de créditos adicionais com esta fonte de recursos, no montante de R\$ 5.000.000,00, sendo descumprido o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) o Poder Executivo desrespeitou o limite de despesas com pessoal no 1º quadrimestre de 2016, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, encerrando o exercício com essas despesas acima do limite e descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c no artigo 66, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00;
- 3) houve inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II, e 201 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, em especial as a seguir destacadas, contrariando o caráter contributivo e solidário do RPPS e RGPS; isso sujeita o município ao pagamento de multa e juros moratórios, à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e recebimento de recursos da compensação financeira entre RGPS e o RPPS, bem como ao bloqueio de

parcelas do FPM, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal, e que pode, ainda, tal conduta ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

- a) recolhimento parcial da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime **Próprio** de Previdência Social - **RPPS** (inadimplência de R\$ 82.872.822,88);
 - b) recolhimento parcial da contribuição previdenciária **dos segurados**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime **Geral** de Previdência Social - **RGPS** (inadimplência de R\$ 46.385,66);
 - c) recolhimento parcial da contribuição previdenciária **patronal**, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime **Geral** Previdência Social - **RGPS** (inadimplência de R\$ 2.176.667,65);
 - d) ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP no exercício de 2017, de emissão da Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS, do Ministério da Previdência Social.
- 4) o fato de que o município não cumpriu o limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, conforme prescrito nos artigos 7º e 24 da Lei Complementar Federal nº 141/12, c/c o inciso II, §2º, artigo 198 da Constituição Federal, para aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, ao destinar para este fim, por meio do Fundo Municipal de Saúde, o percentual de 2,57%.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manifesta-se pela emissão de parecer prévio contrário, mas apenas em razão da irregularidade referente ao desrespeito ao limite de despesas com pessoal, sem recondução ao limite legal. O Órgão Ministerial também propõe a emissão de parecer contrário, acrescentando à irregularidade apontada pela instrução aquelas relativas à gestão

previdenciária e ao não cumprimento ao limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, que, no entender do *Parquet*, restaram não elididas.

Com relação à primeira irregularidade, relativa à abertura de créditos adicionais suplementares por excesso de arrecadação no valor de R\$ 5.000.000,00, apurada na fonte “Tesouro”, sem indicação dos recursos correspondentes, verifico que o responsável trouxe aos autos um quadro de apuração do excesso de arrecadação na fonte de recursos ordinários em 2017, extraído de um novo Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 de 2017, com valores retificados na coluna Receita Orçada do exercício de 2017. Segundo as informações contidas nesse quadro, apurou-se um excesso de arrecadação de R\$ 6.467.239,72 na fonte de recursos ordinários, em 2017, montante esse suficiente para suportar a abertura do crédito adicional de R\$ 5.000.000,00, por meio do Decreto nº 257/2017. Dessa forma, em face de todo o exposto, posiciono-me de acordo com o corpo técnico e com o Órgão Ministerial e **considero elidida a irregularidade**.

Quanto à segunda irregularidade, referente ao desrespeito, pelo Poder Executivo Municipal, do limite para as despesas de pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00, o responsável alega, em suas razões de defesa, que, ao assumir a gestão do Executivo local, já encontrou o município com as despesas com pessoal acima do limite legal e que, em face disso, adotou medidas visando à redução das despesas com pessoal por meio de legislação específica.

Em continuidade às suas razões de defesa, o atual Prefeito Municipal de São Gonçalo informa que as medidas adotadas em sua gestão demonstraram resultados eficazes no 1º quadrimestre de 2018, reduzindo-se, de 56,69% para 54,30%, o percentual da despesa total com pessoal em relação à RCL, com a efetiva eliminação do percentual excedente no quadrimestre seguinte (2º quadrimestre de 2018), período em que o percentual ficou em 53,97%, com projeção de continuidade da redução, segundo o defendente, cenário em que o exercício de 2018 se encerraria com as despesas com pessoal em 51,31% da RCL.

Consigna, por derradeiro, entendimento de que a regra do artigo 66 da LRF não limitaria por quantas vezes o prazo de recondução das despesas ao limite poderia ser duplicado, advogando, então, que, por ter sido o PIB negativo também no exercício de 2017, deveria ser considerado o 1º quadrimestre de 2018 como prazo final para o Poder Executivo de São Gonçalo, pelo que roga, considerando todo o mais exposto, que seja aplicado o

princípio da razoabilidade, a fim de isentá-lo de responsabilidade pelas “desídias do antigo gestor”.

Refuto, todavia, a tese de que deveria ser aplicada, de forma repetida, a dilação do prazo para reenquadramento das despesas com pessoal ao limite legal, em razão de perdurar, no exercício de 2017, o crescimento real baixo do PIB, porquanto não há previsão legal expressa para tal flexibilização. Registre-se, por oportuno, que nos autos do processo do Relatório de Gestão Fiscal do 1º quadrimestre de 2017 (TCE-RJ nº 209.001-0/17), o Plenário desta Corte de Contas já havia rejeitado tal pretensão de dilação do prazo para reenquadramento das despesas com pessoal. No caso sob exame, cabe, tão somente, a interpretação restritiva do dispositivo legal contido na LRF, sendo certo que o 3º quadrimestre de 2016 era o termo final para reenquadramento, pelo Poder Executivo do Município de São Gonçalo, das despesas de pessoal ao limite previsto no art. 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/00 – LRF, uma vez que tal limite vinha sendo ultrapassado reiteradamente desde o 2º quadrimestre de 2015.

Dessa forma, estou de acordo com as posições manifestadas pelo corpo técnico e o Órgão Ministerial, no sentido de, no caso em tela, manter a irregularidade, sem prejuízo de determinação ao jurisdicionado para que tome medidas no sentido de retornar aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

No que concerne à terceira irregularidade, relativa à inobservância, na gestão previdenciária, das regras estabelecidas na legislação de regência, o jurisdicionado, juntamente com suas razões de defesa, juntou aos autos documentação composta de ajustes aos modelos 23 e 24 da Del. TCE-RJ nº 285/2018, demonstrando novos valores devidos e repassados ao RGPS e ao RPPS, conforme se verifica nos arquivos digitais intitulados “Doc. 12” e “Doc. 19”, anexados em 12.12.2018.

Após análise pormenorizada efetuada em tal documentação, o corpo instrutivo constatou o recolhimento do total da contribuição previdenciária dos segurados ao RGPS.

Por outro lado, com respeito à transferência apenas parcial das contribuições patronais ao RPPS e RGPS, o Órgão Ministerial entendeu, ao contrário do corpo instrutivo, que se trata de *“irregularidade insanável configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.”*.

Muito embora os documentos apresentados pelo defendente não tenham o condão de elidir as falhas referentes ao repasse parcial das contribuições previdenciárias patronais ao RPPS e ao RGPS, bem como à ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, no caso sob exame, alinho-me com o entendimento manifestado por esta Corte em sessão plenária de 06/11/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, relativo à Prestação de Contas de Governo do Município de São Fidélis – que estabeleceu regra de transição, no sentido de que, a partir das Contas de Governo Municipais, referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020, irregularidades dessa natureza poderão ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário –, de modo a proporcionar ao jurisdicionado tempo suficiente para que, previamente, possa regularizar e ajustar sua conduta aos ditames legais.

Desse modo, as falhas apontadas pela instrução serão apenas objeto de **impropriedade e determinação** em meu voto.

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

Quanto à quarta irregularidade, relativa à aplicação insuficiente em ações e serviços de saúde, a despeito dos argumentos trazidos pelo *Parquet* de Contas, com relação à metodologia de cálculo do percentual de recursos de impostos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, acompanho a sugestão do corpo instrutivo, alinhando-me com a posição adotada majoritariamente pelo Plenário desta Corte. Desse modo, entendo não ter ocorrido a irregularidade apontada pelo *Parquet* de Contas.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	Abertura amparada por prévia autorização legislativa e fonte de recursos suficiente
Resultado Orçamentário	Consolidado: superávit de R\$ 22,1 milhões Sem o RPPS: superávit R\$ 19,8 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: superávit de R\$ 98,9 milhões Sem RPPS e Câmara: superávit em R\$ 87,5 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	-43,40% no 3º quadrimestre de 2017

Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	56,69% 3º quadrimestre de 2017
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	28,45%
Pagamento de profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	78,63%
Aplicação dos recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	99,68%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	19,86%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou o limite constitucional.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência da matéria

5 - CONCLUSÃO

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

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

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

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

CONSIDERANDO que, em face da decisão do Supremo Tribunal Federal, foram aqui analisadas as contas de gestão do chefe do Poder Executivo, deixando as contas de chefe do

Poder Legislativo para apreciação na prestação de contas de ordenadores de despesas da Câmara Municipal, exercício de 2017;

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

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

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

CONSIDERANDO que o Poder Executivo não cumpriu o limite de gastos com pessoal estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000 (54%) e não promoveu a recondução dessas despesas ao limite legal, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c o artigo 66, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00;

CONSIDERANDO que, não obstante o descumprimento do limite previsto no artigo 22 da Lei Complementar nº 101/2000 (54%), se trata do primeiro exercício do mandato do gestor responsável pelas contas, e todas as dificuldades que são enfrentadas em um histórico municipal de extrapolação dos limites, impactando, por óbvio, a nova gestão;

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

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

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

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

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

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

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

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

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de São Gonçalo, Senhor José Luiz Nanci, referentes ao exercício de 2017, em face da seguinte **IRREGULARIDADE** e com as **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES** adiante listadas:

IRREGULARIDADE N° 1

- o Poder Executivo vem desrespeitando, desde o 2º quadrimestre de 2015, o limite de despesas com pessoal, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo, assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00;

- ✓ **CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES - primeiro exercício do mandato do gestor responsável pelas contas e o histórico municipal de extrapolação do limite previsto no artigo 22 da Lei Complementar n° 101/2000 (54%);**

DETERMINAÇÃO N° 1

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

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N° 1

- foi constatada uma divergência de R\$ 1.228.677,15 entre o valor do orçamento final apurado (R\$ 1.241.195.072,85), com base na movimentação de abertura de créditos adicionais, e o registrado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária relativo ao 6º bimestre (R\$ 1.242.423.750,00);

DETERMINAÇÃO N° 2

- observar para que o orçamento final do município apurado com base na movimentação 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° 4.320/64;

IMPROPRIEDADE N°2

- a receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 1.073.907.990,69) não confere com o montante consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 1.070.820.148,40);

DETERMINAÇÃO N°3

- 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 nº 4.320/64;

IMPROPRIEDADE Nº 3

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

DETERMINAÇÃO Nº 4

- 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 nº 101/00 e no artigo 30 da Lei Federal nº 4.320/64;

IMPROPRIEDADE Nº 4

- a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 1.051.761.388,24) não confere com o montante consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 1.053.074.733,00);

DETERMINAÇÃO Nº 5

- 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 nº 4.320/64;

IMPROPRIEDADE Nº 5

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

DETERMINAÇÃO Nº 6

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

IMPROPRIEDADE N° 6

- foi apurado um patrimônio líquido de R\$ 1.672.163.317,70 na presente prestação de contas, enquanto o Balanço Patrimonial Consolidado registra um patrimônio líquido de R\$ 2.241.823.694,01;

DETERMINAÇÃO N° 7

- observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n° 634/13 c/c Portaria STN n° 840/16;

IMPROPRIEDADE N° 7

- repasse parcial da contribuição patronal ao RPPS, conforme observado no Demonstrativo elaborado pelo município, nos moldes do Modelo 23, em desacordo com o artigo 40 da Constituição Federal/88 c/c o inciso II do artigo 1° da Lei Federal 9.717/98;

DETERMINAÇÃO N° 8

- observar o repasse integral da contribuição patronal, em atendimento ao artigo 40 da Constituição Federal/88 c/c o inciso II de artigo 1° da Lei Federal 9.717/98;

IMPROPRIEDADE N° 8

- o município realizou parcialmente o recolhimento da contribuição previdenciária patronal devida ao RGPS, não observando o disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea "b", ambos da Lei Federal n° 8.212/91;

DETERMINAÇÃO N° 9

- providenciar o recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária patronal devida ao RGPS, conforme disposto no artigo 22 e incisos c/c artigo 30, inciso I, alínea "b", ambos da Lei Federal n° 8.212/91;

IMPROPRIEDADE N° 9

- o Regime Próprio de Previdência Social do Município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP válido para o exercício, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei n° 9.717/98;

DETERMINAÇÃO N° 10

- providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei n° 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores referentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS;

IMPROPRIEDADE N° 10

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

DETERMINAÇÃO N° 11

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

IMPROPRIEDADE N° 11

- a receita corrente líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$955.469.442,84) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2017 (R\$952.593.294,00);

DETERMINAÇÃO N° 12

- 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 de 2017, em atendimento ao artigo 85 da Lei n° 4.320/64;

IMPROPRIEDADE N° 12

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

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	253.440.955,44
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	255.196.445,13
Diferença	-1.755.489,69

DETERMINAÇÃO N° 13

- 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° 281/17;

IMPROPRIEDADE N° 13

- as despesas a seguir, classificadas na função 12 - Educação, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a educação, por não pertencerem ao exercício de 2017, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 101/00:

Data do empenho	N° do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
19/01/2017	25	Valor para atender despesa com vale transporte dos servidores referente ao mês de dezembro de 2016, conforme nad.154/16 às fls.06 24	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	122	Ordinários	211.668,00
19/01/2017	4	Valor empenhado para atender despesa com contribuições patronais para o INSS referente ao mês de Dezembro de 2016, NAD n° 078/2017	IPASG - INSTITUTO DE PREVIDENCIA	Prev.basica	Ordinários	197.829,97
19/01/2017	55	Valor empenhado para atender despesa com contribuições patronais para o IPASG referente ao mês de Dezembro de 2016, NAD n° 066/2017	IPASG - INSTITUTO DE PREVIDENCIA	Previdencia Regime	Ordinários	134.786,91
19/01/2017	56	Valor para atender despesa com auxílio transporte dos servidores referente ao mês de dezembro de 2016, conforme nad.189/17 às fls. 24	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	122	Ordinários	433.590,80
19/01/2017	66	Valor empenhado para atender despesa com contribuições patronais para o IPASG referente ao mês de Dezembro de 2016, NAD n° 188/2017	IPASG - INSTITUTO DE PREVIDENCIA	Previdencia Regime	Ordinários	1.305.996,12
19/01/2017	79	Valor para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas referente ao mês de dezembro de 2016, conforme	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	122	Ordinários	2.077.594,37

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO n° 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

Data do empenho	N° do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
		nad.052 a folha 15.				
19/01/2017	88	Valor para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas referente ao mês de dezembro de 2016, conforme nad.187 a folha 24.	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	361	Ordinários	10.757.925,51
09/02/2017	251	Valor empenhado para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas referente a complementação do 13º salário de 2016 da Secretaria Municipal de Educação dos professores do Ensino básico.	PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO GONÇALO	361	Ordinários	169.143,06
06.04.2017	534	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 e referente à 1ª parcela (maio, junho e julho/16), e de acordo com NAD 213/17 e fl.16..	Centro comercial do Salgueiro	365	Ordinários	54.796,50
06.04.17	538	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 e referente à 1ª parcela (julho, agosto e setembro/16) e de acordo com NAD 214/17 a fl.16.	Comunidade Evangelhica.de apoio.	365	Ordinários	60.608,25
06.04.17	539	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 referente a 1ª parcela (maio, junho e julho/16), e de acordo com NAD 203/17 a fl.16. .	Associação oficina de vida	365	Ordinários	66.420,00
06.04.17	541	Valor empenhado para atender despesa com subvenção social referente a primeira parcela de valores em atraso de 2016 correspondentes aos meses de novembro e dezembro de 2016 de acordo com Ofício nº 545/GAB/JUR/SEMED/2017, às fls.02.	Creche C.Obra Social do Engenheiro	365	Ordinários	66.420,00
06.04.17	545	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 referente a 1ª parcela (setembro, outubro e novembro/16) , e de acordo com NAD 218/17 a fl.16.	Obra Social Cotta Almeida	365	Ordinários	99.630,00
06.04.17	546	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016 em atraso, conforme TAC às fls.04/13 referente a 1ª parcela (setembro, outubro e novembro), e de acordo com NAD 220/17 a fl.16. .	Centro Comunitário Amigos do Serpa	365	Ordinários	66.420,00
06.04.17	548	Valor referente as parcelas de junho a agosto do convênio de 2016 em atraso, conforme Termo de Conduta da fls.nº 04 à 13. NAD nº 215/2017 à fls. nº 16.	Creche Comunitária Assist.e Apoio à Criança	365	Ordinários	99.630,00
06.04.17	549	Valor empenhado para atender despesa com subvenção social referente a primeira parcela de valores em atraso de 2016, correspondente aos meses de abril , maio e agosto de 2016, de acordo com o Ofício nº 534/GAB/UR/SEMED/2017	Centro Comunitário Coração de Maria	365	Ordinários	91.327,50
06.04.17	552	Valor empenhado para atender despesa com Convênio de 2016 em atraso, 1ª parcela (referente aos meses Novembro/16 e Dezembro/16, conforme TAC (fls.04 a 13) e Nad nº 207/17 à fl.16	Projeto Social CRIAR	365	Ordinários	81.364,50
06.04.17	553	Valor referente as parcelas de novembro e dezembro do convênio de 2016 em atraso, conforme Termo de Conduta da fls. nº 04 à 13, NAD nº 217/2017 à fls.nº 16	Creche C. Obra Social Bem viver	365	Ordinários	95.755,50
17.05.17	731	Valor orçado referente as parcelas do convênio em atraso dos meses de setembro a dezembro de 2016, conforme Termo de Ajuste de Conduta da fls. nº 04 a 13. NAD nº 247/2017 a fls. nº 26.	Centro Comunitário Coração de Maria	365	Ordinários	121.770,00
25.05.17	803	Valor empenhado para atender despesa com parcelas do Convênio/2016, de acordo com TAC nº 1/2017 (fls.04 a 13), referente ao período de agosto a dezembro de 2016 (fl.28) conforme NAD 253/2017 (fl.30)	Associação Oficina de Vida	365	Ordinários	110.700,00
05.06.17	830	Valor referente as parcelas do convênio 2016, relativo aos meses de outubro, novembro e dezembro, TAC nº 01/2017 – NAD nº 262 às fls.29.	Comunidade evang.de apoio	365	Ordinários	60.608,25
12.06.17	849	Valor orçado para atender despesa	Centro Com.do	365	Ordinários	91.327,50

Data do empenho	N° do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
		referente as parcelas 2 (agosto, setembro e outubro) e 3º (novembro e dezembro) do convênio 2016. Conforme TAC (fls.04 a 13) e NAD 271/2017 (fl.26)	Salgueiro			
06.07.17	918	Valor orçado referente as parcelas de setembro a dezembro de 2016 em atraso, conforme Termo de Ajuste de Conduta às fls.04 a 13, demonstrativos dos débitos fl.27	Creche Comunitária Assist. e Apoio à Criança	365	Ordinários	132.840,00
TOTAL						16.154.561,94

DETERMINAÇÃO N° 14

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

IMPROPRIEDADE N° 14

- divergência de R\$ 336.325,17 entre as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta prestação de contas (R\$469.797.408,53) e as receitas consignadas no Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que compõem o Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017 (R\$470.133.733,70);

DETERMINAÇÃO N° 15

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

IMPROPRIEDADE N°15

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

DETERMINAÇÃO N° 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° 141/12;

IMPROPRIEDADE N° 16

- o município não procedeu à devida regularização dos débitos/créditos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do MCASP, Portaria STN n° 840/16 e da NBC TSP - Estrutura Conceitual, que faz menção as características qualitativas, base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio público da entidade pública;

DETERMINAÇÃO N° 17

- proceder à devida contabilização de débitos e créditos não contabilizados tempestivamente, observando o disposto no MCASP vigente à época e na NBC TSPEC/2016;

IMPROPRIEDADE N°17

- o *deficit* financeiro para o exercício de 2018 apurado na presente prestação de contas (R\$ 1.324.124,58) não está em consonância com o *superavit* financeiro registrado pelo município no balancete do FUNDEB (R\$ 12.046.374,64);

DETERMINAÇÃO N° 18

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

IMPROPRIEDADE N° 18

- o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu pelo Parecer Desfavorável com relação à aplicação dos recursos do fundo no exercício de 2016;

DETERMINAÇÃO N° 19

- observar os apontamentos registrados pelo Conselho do FUNDEB e tomar as devidas providências a fim de dirimi-los e contribuir para que a aplicação dos recursos do fundo seja de acordo com os anseios da sociedade;

IMPROPRIEDADE N° 19

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

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	324.933.342,88
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	324.938.642,88
Diferença	-5.300,00

DETERMINAÇÃO N° 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° 281/17;

IMPROPRIEDADE N° 20

- as despesas a seguir, classificadas na função 10 - Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2017, em desacordo com o artigo 7° da Lei Complementar n° 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 101/00:

Data do empenho	N° do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
19.01.2017	10	Valor para atender despesa com contribuições patronais para o INSS referente ao mês de dezembro de 2016	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO NACIONAL	271	Ordinários	275.497,26
19.01.2017	33	Valor empenhado para atender despesas com vale transporte dos servidores referente ao mês de dezembro de 2016 - NAD n° 160/16	Prefeitura Municipal de São Gonçalo	122	Ordinários	245.371,20
19.01.2017	51	Valor orçado para atender despesa com contribuições patronais para o IPASG, referente ao mês de dezembro de 2016 - NAD 058/17	IPASG - INSTITUTO DE PREV.E ASSIST.SERVIDORES	272	Ordinarios	520.736,68
19.01.2017	75	Valor para atender despesas com vencimentos e vantagens fixas referente ao mês de dezembro de 2016 - conforme NAD 041	Prefeitura Municipal de São Gonçalo	122	Ordinários	5.810.691,10
TOTAL						6.852.296,24

DETERMINAÇÃO N° 21

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

IMPROPRIEDADE N° 21

- alguns históricos das despesas na função 10 - Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS/BO apresentam-se com informações genéricas, impossibilitando a verificação da finalidade precisa das despesas, como os exemplificados a seguir.

Data do empenho	N° do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
19.01.2017	1	De acordo com o autorizo do Procurador Geral - FL.08 - de acordo com a NAD 001/2017 .	Fund.Munic.Saúde	122	Ordinários	58.506,95
08.02.2017	3	De acordo com o Parecer do controle interno - fls.03- NAD 03/2017	Fundação Municipal de Saúde	122	Ordinários	720.000,00
08.02.2017	4	De acordo com o Parecer do controle interno - fls.03 - NAD 05/2017	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	271	Ordinários	120.000,00
08.02.2017	51	De acordo com o Parecer do controle interno - fls.03 - NAD 051/2017	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	302	Ordinários	3.665.595,19
08.02.2017	52	De acordo com o Parecer do controle interno - fls.03 - NAD 052/2017	INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL	271	Ordinários	1.553.091,65

DETERMINAÇÃO N 22

- observar a correta elaboração dos históricos das despesas na função 10 - Saúde evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS/BO, atentando para o fato de que não cabem informações genéricas, com vistas a possibilitar a verificação da finalidade precisa das despesas, de acordo com o que estabelece o artigo 3º da Lei Complementar nº 141/12;

IMPROPRIEDADE N° 22

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

DETERMINAÇÃO N° 23

- 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 nº 141/12.

IMPROPRIEDADE N° 23

- o Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos meses de setembro/2017 (3º quadrimestre/2016), novembro/2017 (1º quadrimestre/2017) e abril/2018 (2º quadrimestre/2017), contrariando a legislação vigente que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017, respectivamente;

DETERMINAÇÃO N° 24

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

IMPROPRIEDADE N° 24

- o município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública;

DETERMINAÇÃO N° 25

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

IMPROPRIEDADE N° 25

- não foram respondidos os questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, em desacordo com o art. 1º da Deliberação TCE-RJ n° 271/17;

DETERMINAÇÃO N° 26

- observar a obrigatoriedade de responder aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, conforme preceitua o art. 1º da Deliberação TCE-RJ n° 271/17;

IMPROPRIEDADE N° 26

- o município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte nas contas de governo do exercício anterior;

DETERMINAÇÃO N° 27

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

IMPROPRIEDADE N° 27

- 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° 28

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

II - pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de São Gonçalo, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CF/88 e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas contas de governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **certificado de auditoria quanto à regularidade, regularidade com ressalva ou irregularidade das contas**, apontando, ainda, quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de **apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas contas de governo**;

III - pela **COMUNICAÇÃO** ao Senhor José Luiz Nanci, atual Prefeito Municipal de São Gonçalo, para que seja **ALERTADO**:

- (i) quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, **ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos impostos municipais**, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão,
- (ii) quanto à **alteração da metodologia de aferição dos gastos relativos à manutenção e desenvolvimento do ensino**, para fins de verificação do cumprimento ou não do limite inserto no artigo 212 da CRFB, nos seguintes termos: **as despesas com pagamento de proventos aos inativos e de pagamento de pensões não mais serão aceitas por esta Corte como relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino**, em face do preconizado no inciso I do artigo 70 da Lei Federal nº 9.394/96 e no Manual de Demonstrativos Fiscais - MDF. Tal medida será adotada a partir do exame das prestações de contas de governo dos chefes de Poder Executivo municipal referentes ao exercício de 2018, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2019;
- (iii) **quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020**, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;
- (iv) **quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2020, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2021**, a qual passará a considerar, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal - aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino - **somente as despesas efetivamente pagas no exercício**;

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

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

(vii) quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo a gastos em saúde, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019, encaminhada a este Tribunal no exercício de 2020, segundo a qual, para aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II, e §3º, I, da CRFB, deverão ser consideradas as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;

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

(ix) quanto à necessidade de conferir ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, à prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste

Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LC n° 101/00;

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

(xi) quanto à necessidade de **providenciar a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social**, com ciência de que, **a partir das prestações de contas referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020**, a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de estratégia para a manutenção da situação superavitária ou da correção de déficit apresentado poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário;

(xii) para **providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 7.587.797,60**, à conta do FUNDEB, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n° 11.494/07, especialmente do seu artigo 21, resultante de determinação já efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2016 (Processo TCE-RJ n° 211.267-2/17);

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

TCE-RJ DIGITAL
PROCESSO nº 222.086-7/18
RUBRICA Fls.:

V - por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral de Controle Externo - SGE para que avalie considerar os fatos apontados no **PARECER DO FUNDEB**, como fator de risco nas próximas auditorias a serem realizadas no Município de **SÃO GONÇALO**;

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

GC-6,

**MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA**

RF04-19