



# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

---

EXERCÍCIO 2018

## MUNICÍPIO DE SÃO GONÇALO



---

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA  
RELATOR

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
*GABINETE DO CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA*

**PLENÁRIO**

**VOTO GA-1**

**PROCESSO TCE-RJ nº 215.212-9/19**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO**

**ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO - 2018**

**RESPONSÁVEL: SR. JOSÉ LUIZ NANCI**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2018. RETORNO APÓS COMUNICAÇÃO NOS MOLDES DA DELIBERAÇÃO 294/18. APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS E ESCLARECIMENTOS POR PARTE DO RESPONSÁVEL. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES ACIMA DO LIMITE LEGAL. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. ARQUIVAMENTO.**

Trata o presente processo da **Prestação de Contas de Governo do Município de São Gonçalo**, que abrange as contas do Poder Executivo, relativa ao exercício de 2018, encaminhada a esta Corte tempestivamente, em 25.06.2019, de acordo com o artigo 56, XII, da Lei Orgânica do Município, que determina que as contas serão apresentadas até 180 dias após o término do exercício financeiro (até 29/06/2019), sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, **Sr. José Luiz Nanci**, ora submetida à análise desta Corte para emissão de parecer prévio, conforme o disposto no inciso I do artigo 125 da Constituição Estadual.

Após o exame preliminar pertinente, o Corpo Instrutivo, por meio da **1ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 1ª CAC**, sugeriu a emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo face às seguintes irregularidades:

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

#### **IRREGULARIDADE N.º 1:**

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$470.821.436,64, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$38.328.535,99, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

#### **IRREGULARIDADE N.º 2:**

Utilização de 94,94% dos recursos recebidos do Fundeb em 2018, restando a empenhar 5,06%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

#### **IRREGULARIDADE N.º 3:**

O *superavit* financeiro do exercício de 2018 apurado na presente prestação de contas (R\$8.561.820,59) é superior ao registrado pelo município no respectivo *Balancete* do Fundeb (R\$8.544.612,10), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$17.208,49, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

Sugeriu ainda, vinte e três IMPROPRIEDADES e consequentes DETERMINAÇÕES, três RECOMENDAÇÕES, assim como COMUNICAÇÕES ao responsável pelo Controle Interno e ao Prefeito Municipal (fls. 6227/6231), nos seguintes termos:

“(…)

**II – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no §1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de **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 CRFB/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 – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no §1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **Sr. JOSÉ LUIZ NANCI**, atual prefeito Municipal de **SÃO GONÇALO**, para que seja alertado:

**a)** quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo.

**b)** quanto à necessidade de adoção de providências a fim de respeitar as regras estabelecidas na Lei n.º 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.º 101/00, ressaltando que o não repasse integral da contribuição previdenciária, tanto dos servidores quanto a patronal, aos órgãos de previdência, caracteriza conduta irregular e que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ n.º 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 aos órgãos de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos eventualmente firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário a aprovação das Contas de Governo, sem prejuízo da aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

**c)** 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;

**d)** quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual considerará na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

**e)** quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a ser considerada, 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.º 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal n.º 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

**f)** quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretivas do artigo 70 da Lei n.º 9.394/96;

**g)** 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;

**h)** quanto às regras estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, mediante as Portarias Conjuntas n.º 02, de 15/01/2018, e n.º 3, de 27/03/2018, sobretudo quanto à concessão de maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb, observando, ainda, o prazo estabelecido para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como para adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico.

**i)** quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional, relativo à aplicação de 15% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal, em ações e serviços públicos de saúde, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a ser considerada, para fins de aferição do cumprimento do artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

**j)** quanto à obrigação de promover o **ressarcimento** à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referente ao seguinte item:

**j.1)** valor **R\$17.208,49**, referente à diferença entre o *superavit* financeiro do exercício de 2018 apurado na presente Prestação de Contas e o registrado no balancete encaminhado pelo município;

**k)** quanto ao fato de que, no exercício de 2019, o município deverá aplicar nas áreas da educação e saúde, respectivamente, o montante de 75% e 25% dos recursos provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, bem como providenciar a criação de código de fonte específica para classificação dos recursos de royalties de que trata a Lei Federal n.º 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, §3º da referida Lei.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Por fim, sugeriu a EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão proferida, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão da Receita - SSR e a Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (fls. 6232/6233) ratificaram a proposta da 1ª CAC.

Em sua primeira análise (fls. 6236/6340), o **Ministério Público Especial**, representado pelo Procurador-Geral, Dr. Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, opinou pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** ratificando as irregularidades apontadas pela instrução e aduzindo a seguinte:

**“IRREGULARIDADE N.º 04**

Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II 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, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98 e do artigo 22, inciso II, da Portaria Interministerial MF/MP/CGU nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00, e que pode, ainda, tal conduta ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

a) Ausência de comprovação do Recolhimento integral da contribuição previdenciária descontada dos segurados, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;

b) Ausência de comprovação do Recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;

c) Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/01, sendo o último emitido em 08.07.2013, estando com sua validade vencida desde 04.01.2014.”

Como consequência, o Ministério Público de Contas procedeu à exclusão das impropriedades 8 e 9 e respectivas determinações, que haviam sido propostas pela instrução.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Incluiu ainda as seguintes impropriedade e determinação, não apontadas pelo Corpo Instrutivo:

**IMPROPRIEDADE N.º 22**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 26**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 23**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 27**

Implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas na Constituição Estadual, Lei Complementar Federal nº131/09, Lei Complementar Federal nº101/00, Lei Federal nº12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência.

Quanto à comunicação ao Prefeito Municipal de **SÃO GONÇALO**, o Procurador-Geral, concordou parcialmente com a sugestão da instância instrutiva, excluindo os **itens "b", "c" e "i"**, transcritos anteriormente, e se manifestou nos seguintes termos:

**III.1)** quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;

**III.2)** quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual considerará na base de cálculo as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não-Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

**III.3)** quanto à metodologia de verificação do cumprimento do limite mínimo constitucional relativo à aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo (Administração Financeira) a partir do exercício de 2020, encaminhada a esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a ser considerada, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas **efetivamente pagas** no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;

**III.4)** quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretivas do artigo 70 da Lei nº 9.394/96;

**III.5)** 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;

**III.6)** quanto às regras estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, mediante as Portarias Conjuntas n.º 02, de 15/01/2018, e nº 3, de 27/03/2018, sobretudo quanto à concessão de maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb, observando, ainda, o prazo estabelecido para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como para adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico;

**III.7)** quanto ao fato de que, no exercício de 2019, o município deverá aplicar nas áreas da educação e saúde, respectivamente, o montante de 75% e 25% dos recursos, **recebidos em 2018 e 2019**, provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo assinados a partir de 03.12.2012, bem como providenciar a criação de código de fonte específica para classificação dos recursos de royalties de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, §3º da referida Lei;

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

**III.8)** quanto à obrigação de promover o **ressarcimento** à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referente ao seguinte item:

**III.8.1)** valor **R\$17.208,49**, referente à diferença entre o *superávit* financeiro do exercício de 2018 apurado na presente Prestação de Contas e o registrado no balancete encaminhado pelo município.

Ato contínuo, opinou pela inclusão de determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo – SGE, que não constava no relatório do Corpo Instrutivo, com os seguintes adendos:

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

a) verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) pela Prefeitura de São Gonçalo - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação **exatamente nos prazos estabelecidos em lei.**

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

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

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

*I. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;*

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

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

*IV. inexistência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social para os servidores titulares de cargos efetivos, e mais de uma unidade gestora do*

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

*respectivo regime em cada ente estatal, exceto para os membros das Forças Armadas.”*

Por fim se manifestou, em consonância com a instrução, pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público Estadual.

Em atenção ao disposto no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, foi proferida decisão monocrática em 11/11/2019, que comunicou o responsável pelas contas para que, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Em atendimento, foi protocolada em **28/11/2019**, tempestivamente, a documentação que constituiu as razões de defesa do responsável, objeto dos Documentos TCE-RJ n.ºs 55.328-6/19 e 55.331-3/19. Na mesma data (28/11/2019) foi protocolada documentação complementar, a qual deu origem aos Documentos TCE-RJ n.º 55.417-3/2019 e n.º 55.390-9/2019 (anexados em 02/12/2019 e 03/12/2019, respectivamente).

O Corpo Instrutivo entendeu que apenas os Documentos TCE-RJ 55.328-6/19 e 55.331-3/19 seriam tempestivos, de modo que os demais (Documentos TCE-RJ n.º 55.417-3/2019 e n.º 55.390-9/2019) não atenderiam ao pressuposto da tempestividade.

Após a análise daqueles documentos entendidos pela instância técnica como tempestivos, o Corpo Instrutivo concluiu pela manutenção da sugestão da emissão de **parecer prévio contrário** face às seguintes irregularidades (arquivo digital datado de 03/12/19):

**IRREGULARIDADE N.º 1:**

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$470.821.436,64, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$38.328.535,99, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

**IRREGULARIDADE N.º 2:**

Utilização de 94,94% dos recursos recebidos do Fundeb em 2018, restando a empenhar 5,06%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

Em nova manifestação, após a apresentação de razões de defesa pelo responsável, o Ministério Público junto a esta Corte, parcialmente de acordo com a instrução técnica, manteve a sugestão de emissão de **parecer prévio contrário**, concordando com as irregularidades apontadas

pela instrução e mantendo àquela concernente ao sistema previdenciário (arquivo digital datado de 05/12/19).

Posteriormente, em 13/12/2019, foram encaminhados pelo responsável novos elementos, autuados como Documentos TCE-RJ n<sup>os</sup> 057.526-4/19, 057.528-2/19 e 057.530-5/19.

## É O RELATÓRIO.

### 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

No Brasil, o controle da gestão pública ostenta *status* constitucional e é apresentado em três planos distintos: o interno, no âmbito de cada órgão ou instituição; o externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas; e o social, pela sociedade em geral.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro representa um fundamental instrumento de controle externo e técnico sobre a gestão pública. Por meio das diversas funções atribuídas<sup>1</sup>, essa Corte atua com o escopo de permitir o contínuo aperfeiçoamento e a modernização do planejamento e da execução das ações estatais, com vistas a implementar medidas que, em última análise, incrementem a qualidade de vida da população.

Dentre os diversos mecanismos de que o Tribunal de Contas dispõe para fiscalizar a Administração do Estado está a emissão de parecer prévio na prestação de contas anual de governo.

A prestação de contas, genericamente considerada, exsurge da natural responsabilidade daquele que administra coisa de outrem. Como bem explica José de Ribamar Caldas Furtado<sup>2</sup>:

“O fenômeno que coloca coisa alheia nas mãos de terceiros tem o condão de fazer surgir, concomitantemente, a respectiva responsabilidade pelo seu destino. Como decorrência inexorável dessa responsabilidade, vem o correspondente dever de prestar contas.”

Esse dever de prestar contas é ainda mais manifesto quando se está diante da administração de recursos públicos, que envolve vultosas quantias de indetermináveis pessoas. A prestação de contas é o meio de pelo qual o povo, enquanto verdadeiro titular da coisa pública, pode acompanhar e exercer seu controle social sobre a gestão pública.

<sup>1</sup> Luiz Henrique Lima elenca, na obra “Controle Externo”, as seguintes funções: função fiscalizadora, função opinativa, função julgadora, função sancionadora, função corretiva, função consultiva, função informativa, função ouvidora e função normativa.

<sup>2</sup> Artigo “Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão.”

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

De acordo com Jorge Ulisses Jacoby Fernandes<sup>3</sup>, “o dever de prestar contas é uma obrigação constitucional de quem trabalha com recursos públicos”. A prestação de contas é, portanto, inerente à função pública, conforme consignado no artigo 70, parágrafo único, da Constituição da República, que assim dispõe:

Art. 70. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Na prestação de contas anual de governo que é apresentado e examinado o desempenho geral das contas públicas no exercício financeiro. Tal análise se dá de forma macroscópica, com fulcro no exame da conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias. Nesse sentido, são elucidativas as lições de José de Ribamar Caldas Furtado<sup>4</sup>:

“Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.”

Definido o objeto da presente prestação de contas governo, notadamente uma visão geral acerca dos resultados obtidos pelo Município no exercício de 2018, cabe esclarecer que a análise empreendida por este Tribunal de Contas culmina em parecer prévio, técnico e imparcial, que posteriormente será direcionado à Câmara Municipal para fins de julgamento político e definitivo.

Prestados tais esclarecimentos, cabe registrar que atuo nestes autos em razão da convocação da Presidente deste egrégio Tribunal de Contas, Conselheira Marianna Montebello Willeman, realizada em sessão plenária de 04.04.17.

Inicialmente registro minha discordância do Corpo Instrutivo e do Ministério Público Especial quanto à análise da tempestividade dos Documentos TCE-RJ n.º 55.417-3/19 e n.º 55.390-9/19. Isso porque a despeito de as instâncias técnicas e o *parquet* concluírem que tais elementos teriam sido

<sup>3</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tomada de Contas Especial – Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. 3ª edição, revista, atualiza e ampliada. Belo Horizonte: Editora fórum, 2005, pág. 102.

<sup>4</sup> Artigo “Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão”, p. 61. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/viewFile/438/488>.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

protocolados em 29/11/2019, após consulta ao Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos – SCAP, verifico que os elementos complementares mencionados acima foram encaminhados digitalmente pelo Prefeito Municipal, Sr. José Luiz Nanci, em 28/11/2019, portanto dentro do prazo estipulado no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18.

Dessa forma, acolherei em minha análise além dos Documentos TCE-RJ nºs 55.328-6/19 e 55.331-3/19, os de n.º 55.417-3/19 e n.º 55.390-9/19, por considerar todos eles tempestivos.

Noutro giro, não serão considerados os elementos constantes dos Documentos TCE-RJ nºs 057.526-4/19, 057.528-2/19 e 057.530-5/19, protocolados em 13/12/2019, em razão da intempestividade dos mesmos, eis que apresentados além do prazo estipulado, ou seja, após o dia 28/11/2019.

Ressalto que o reconhecimento da tempestividade dos Documentos TCE-RJ n.º 55.417-3/19 e n.º 55.390-9/19 pelo relator não traduz a necessidade de retorno dos autos à instância técnica, mormente porque o Corpo Deliberativo não se encontra vinculado à opinião preconizada pelo Corpo Instrutivo ou pelo Ministério Público Especial.

No mais, com base nos elementos trazidos aos autos, complementados pelas conclusões do Corpo Instrutivo (arquivos digitais datados de 14/10/19 e 03/12/19) e do Ministério Público Especial (arquivos digitais datados de 07/11/19 e 05/12/19), que podem ser considerados parte integrante deste voto naquilo que com este não conflite, destaco os seguintes aspectos pertinentes a presente Prestação de Contas do Governo Municipal de **SÃO GONÇALO**, que embasarão a emissão de Parecer Prévio.

O Corpo Instrutivo, à fl. 6112, acusa o recebimento de todos os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, face às exigências da LRF.

Informa ainda que foram consolidados os demonstrativos contábeis, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, bem como os Relatórios de Gestão Fiscal, conforme disposto na Deliberação TCE-RJ n.º 285/18 e no inciso III, art. 50 da Lei Federal nº 101/00 (fls. 6112/6114).

## **2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

### **2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

O Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2018/2021 foi instituído pela Lei Municipal nº 795, de 19.01.2018 (arquivo digital “04. Lei do Plano Plurianual” - fls. 2997/3137).

As Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2018 foram estabelecidas pela Lei Municipal nº 787, de 19.12.2017 (arquivo digital “05. Lei de Diretrizes Orçamentárias” - fls. 3138/3298).

A Lei Orçamentária Anual – LOA, por sua vez, foi aprovada pela Lei n.º 796, de 22.01.2018, estimando a receita e fixando a despesa no valor de R\$ 1.260.984.111,00 (hum bilhão, duzentos e sessenta milhões, novecentos e oitenta e quatro mil cento e onze reais) - arquivo digital “06. Lei dos Orçamentos Anuais – LOA” - fls. 3299/3398.

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

O artigo 8º da LOA autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 35% (trinta e cinco por cento) das despesas fixadas no orçamento. Eis o teor do citado dispositivo:

*“Art. 8º - Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei n.º 4.320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares, por incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço, por excesso de arrecadação em bases constantes e por anulação parcial ou total de dotações, até o valor correspondente a 35% (trinta e cinco por cento) dos Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social, com a finalidade de incorporar valores que excedam as previsões constantes desta Lei.*

*Parágrafo Único - Excluem-se da base de cálculo do limite a que se refere o caput deste artigo os valores correspondentes à incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço, excesso de arrecadação em bases constantes, amortização e encargos da dívida e as despesas financeiras com operações de crédito contratadas e a contratar.”*

Com base no dispositivo legal acima transcrito, o Corpo Instrutivo apurou o seguinte limite para abertura de créditos adicionais estipulado na LOA:

Descrição	Valor - R\$
<b>Total da despesa final fixada</b>	<b>1.372.956.005,42</b>
(-) Amortização da dívida	18.090.109,13

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

(-) Juros e encargos da dívida		7.200.000,00
(-) Créditos abertos com recursos de superávit financeiro e excesso de arrecadação		111.971.894,42
<b>(=) Valor ajustado da despesa final fixada para a abertura de créditos suplementares (base de cálculo do limite)</b>		<b>1.235.694.001,87</b>
<b>Limite para abertura de créditos suplementares</b>	<b>35,00%</b>	<b>432.492.900,65</b>

**Fonte:** Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 3299/3398 e Balanço Orçamentário Consolidado – fls. 5175/5177.

**Nota 1:** as exclusões da base de cálculo do limite previsto no art. 8º da LOA se basearam em interpretação literal do disposto em seu parágrafo único.

**Nota 2:** créditos adicionais abertos por *superávit* financeiro e excesso de arrecadação, conforme Quadro A.1 – fls. 5977/5981.

## 2.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

### 2.2.1 AUTORIZADAS PELA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

A seguir, apresenta-se o total das alterações orçamentárias realizadas no exercício, comparado ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual:

#### Lei Orçamentária Anual – LOA

			R\$
SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	358.849.542,22
		Excesso – Outros	56.179.578,76
		Superavit	49.250.350,17
		Convênios	6.541.965,49
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>470.821.436,64</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			0,00
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)</b>			<b>470.821.436,64</b>
(D) Limite autorizado na LOA			432.492.900,65
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)</b>			<b>38.328.535,99</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 3299/3398 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 5977/5981.

Da análise dos quadros anteriores, o Corpo Instrutivo, em sua primeira análise, concluiu que a abertura de créditos adicionais **não se encontrava dentro do limite estabelecido na LOA**, contrariando o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

Em atenção ao disposto no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, foi proferida decisão monocrática em 11/11/2019, que comunicou o responsável pelas contas para que, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Em cumprimento à decisão, foram protocoladas as razões de defesa pelo responsável, consubstanciadas nos documentos TCE-RJ n.º 55.328-6/19, n.º 55.331-3/19, n.º 55.390-9/19 e n.º 55.417-3/19.

O Corpo Técnico em sua análise (arquivo digital datado de 03/12/19), assim se posicionou a respeito da **Irregularidade** apontada:

**“IRREGULARIDADE N.º 1**

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$470.821.436,64, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$38.328.535,99, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

**Razões de Defesa:**

A argumentação do defendente consiste, em suma, em contestar a interpretação literal dada pelo Corpo Instrutivo ao texto da LOA para o exercício de 2018, no que se refere especificamente ao cálculo do limite de valor para abertura de créditos adicionais suplementares (conforme disposto no art. 8º e seu parágrafo único da Lei n.º 796/2018). Afirma o jurisdicionado que a intenção dos legisladores teria sido a de excluir do percentual de 35% as exceções ali descritas como “(...) valores correspondentes à incorporação de superávit e/ou saldo financeiro disponível do exercício anterior, efetivamente apurados em balanço, excesso de arrecadação em bases constantes, amortização e encargos da dívida e as despesas financeiras com operações de crédito contratadas e a contratar.”

Destarte, na interpretação reivindicada, os cálculos deveriam ter sido efetuados da seguinte forma:

Descrição	Valor - R\$
<b>Total da despesa fixada</b>	1.260.984.111,00
<b>Limite para abertura de créditos suplementares</b> <b>35%</b>	441.344.438,85

Fonte: Lei Orçamentária Anual

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Recursos		
	Anulação		358.849.542,22
	Excesso de Arrecadação		56.179.578,76
	Superavit Financeiro		49.250.350,17
	Excesso – Convênios		6.541.965,49
	Operações de Crédito		0,00
<b>(A) Total de alterações</b>			<b>470.821.436,64</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			111.971.894,42
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A-B)</b>			<b>358.849.542,22</b>

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

(D) Limite autorizado na LOA	441.344.438,85
<b>(E) Valor dos créditos abertos acima do limite = (C-D)</b>	<b>-82.494.896,63</b>

Assim sendo, na ótica do defendente, não teria havido descumprimento do limite.

### **Análise:**

Quando o parágrafo único estabelece explicitamente que “excluem-se **da base de cálculo**”, a rigor, não se vislumbra margem à interpretação pretendida pelo defendente, ou seja, resta transparente que tal redação não comporta o entendimento de que a mesma se referia a exclusões **sobre o limite** – para tanto, dever-se-ia dispor “**excluem-se do limite**” e não “excluem-se **da base de cálculo**”. Ora, resta cristalino que, se a base de cálculo é a despesa orçada ou autorizada, as exclusões devem ser computadas sobre o montante final desta despesa, da forma como procedeu o Corpo Instrutivo.

Por se tratar de linguagem denotativa, característica dos textos legais, cabe à análise de cunho técnico considerar unicamente o sentido literal, objetivo e inequívoco do dispositivo em questão, por conseguinte, abstendo-se de recorrer a suposições subjetivas acerca de qual teria sido a real intenção dos legisladores, a qual, a bem da verdade, não se pode deduzir, direta e logicamente, da mera leitura. A propósito, a mencionada iniciativa de aperfeiçoamento, proposta para exercícios posteriores, por si só, já denuncia a necessidade de alteração da redação original para se conferir o sentido ora pleiteado pelo jurisdicionado.

Destarte, não se justifica a alteração da metodologia de cálculo proposta pelo defendente, reiterando-se os cálculos anteriores, que ora reproduzimos:

Descrição	Valor - R\$
<b>Total da despesa final fixada</b>	<b>1.372.956.005,42</b>
(-) Amortização da dívida	18.090.109,13
(-) Juros e encargos da dívida	7.200.000,00
(-) Créditos abertos com recursos de superávit financeiro e excesso de arrecadação	111.971.894,42
<b>(=) Valor ajustado da despesa final fixada para a abertura de créditos suplementares (base de cálculo do limite)</b>	<b>1.235.694.001,87</b>
<b>Limite para abertura de créditos suplementares</b>	<b>35,00%</b>
	<b>432.492.900,65</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 3299/3398 e Balanço Orçamentário Consolidado – fls. 5175/5177.

Nota 1: as exclusões da base de cálculo do limite previsto no art. 8º da LOA se basearam em interpretação literal do disposto em seu parágrafo único.

Nota 2: créditos adicionais abertos por *superávit* financeiro e excesso de arrecadação, conforme Quadro A.1 – fls. 5977/5981.

R\$

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	358.849.542,22
		Excesso - Outros	56.179.578,76
		Superávit	49.250.350,17
		Convênios	6.541.965,49
		Operação de crédito	0,00

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

(A) Total das alterações	470.821.436,64
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)	0,00
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)	470.821.436,64
(D) Limite autorizado na LOA	432.492.900,65
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)	38.328.535,99

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 3299/3398 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 5977/5981.

### Conclusão:

Dessa forma, a referida irregularidade será **mantida** na conclusão deste relatório.”

Nesse aspecto, o Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 05/12/19) manifestou-se de acordo com a instrução técnica.

Em que pese as alegações apresentadas pelo jurisdicionado quanto a essa irregularidade (*alegações essas idênticas em todos os documentos encaminhados*), entendo que elas não devem prosperar, uma vez que o parágrafo único do art. 8º da Lei Orçamentária Anual é muito claro quando se refere às exclusões da base de cálculo do limite e não aos créditos que não onerariam o limite previsto no *caput* do referido artigo.

O Jurisdicionado alega em sua defesa que a Corte de Contas “*pode ter compreendido o artigo 8º, bem como seu parágrafo único da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2018, de maneira distinta à que o Legislador se propôs a estabelecer*”.

Impende registrar que cabe a este Tribunal emitir Parecer Prévio quanto às Contas de Governo, parecer esse que tem limitações técnico / objetivas, não devendo esta Corte, em sua análise, perquirir qual seria a real intenção do legislador quando da proposição do parágrafo único do art. 8º da lei orçamentária anual, conforme indicado pelo responsável das contas, sobretudo em razão da literalidade do dispositivo que aponta em sentido diametralmente oposto.

Assim, entendo que o limite apresentado no parágrafo único refere-se ao percentual de 35% mencionado no *caput* do artigo 8º e a base de cálculo é o total da despesa fixada, estando correto o cálculo efetuado pelas Instâncias Instrutivas.

O próprio Jurisdicionado, ao final da sua defesa em relação a presente irregularidade, salienta o seguinte “*com o intuito de tornarmos mais clara a intenção do Legislador, está sendo elaborado novo texto para a LOA para o exercício de 2020, uma vez que a Lei Orçamentária Anual do*

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

exercício de 2019 já se encontra em vigor”, o que reforça a compreensão de que o texto legal necessita de ajustes.

Não obstante, destaco que o Parecer Prévio emitido por esta Corte de Contas, por ser pronunciamento de natureza técnica e opinativa, não vincula a decisão do Poder Legislativo Municipal, a que compete o julgamento das respectivas contas, sendo certo que tal parecer poderá deixar de prevalecer, no todo ou em parte, por decisão de pelo menos dois terços dos membros da Câmara Municipal.

No caso da presente irregularidade, decorrente, em tese, de possível interpretação equivocada de norma legal do município de São Gonçalo, resta claro ser o Poder Legislativo Municipal o foro mais adequado para análise da real intenção do legislador quanto ao constante do parágrafo único do art. 8º da LOA e, oportunamente, para a decisão pela manutenção ou não da irregularidade quanto à abertura de crédito acima do limite indicado na LOA.

Nessa esteira, obedecendo ao disposto na LOA, verifica-se que houve a abertura de créditos acima do limite legal no montante de R\$ 38.328.535,99 (trinta e oito milhões trezentos e vinte e oito mil quinhentos e trinta e cinco reais e noventa e nove centavos), motivo pelo qual me manifesto de acordo com a análise realizada pela especializada e com o pronunciamento do *Parquet* de contas, **MANTIDA a irregularidade anteriormente apontada.**

### 2.2.2 AUTORIZADAS POR LEIS ESPECÍFICAS

Não houve abertura de créditos adicionais autorizados por lei específica no exercício de 2018, conforme declaração de fl. 3404.

### 2.2.3 DEMONSTRATIVO RESUMIDO DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Durante o exercício, ocorreram alterações orçamentárias em razão da abertura de créditos adicionais, resultando em um orçamento final de R\$ 1.372.956.005,42 (hum bilhão, trezentos e setenta e dois milhões, novecentos e cinquenta e seis mil, cinco reais e quarenta e dois centavos) que representa um acréscimo de 8,88% em relação ao orçamento inicial. As alterações orçamentárias em 2018 podem ser assim evidenciadas:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	1.260.984.111,00

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

(B) Alterações:		470.821.436,64
Créditos extraordinários	0,00	
Créditos suplementares	470.821.436,64	
Créditos especiais	0,00	
(C) Anulações de dotações		358.849.542,22
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>		<b>1.372.956.005,42</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64		1.372.956.005,42
<b>(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)</b>		<b>0,00</b>
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018		1.362.816.497,90
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>		<b>10.139.507,52</b>

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5142/5169 e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre/2018, processo TCE-RJ n.º 202.445-5/19.

O valor do orçamento final apurado **não guarda** paridade com o registrado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2018. Esse fato será objeto de **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste voto.

### 3 ANÁLISE DOS RESULTADOS

#### 3.1 DAS RECEITAS

O comportamento da arrecadação municipal no exercício de 2018, em comparação à previsão inicial, resultou um *deficit* de arrecadação no valor de R\$ 37.697.492,29 (trinta e sete milhões, seiscentos e noventa e sete mil, quatrocentos e noventa e dois reais e vinte e nove centavos), conforme quadro a seguir:

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2018					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	1.075.771.997,00	1.075.772.050,00	1.124.521.771,01	48.749.721,01	4,53%
Receitas de capital	102.068.690,00	102.068.690,00	12.052.919,94	-90.015.770,06	-88,19%
Receita intraorçamentária	83.143.424,00	83.143.371,00	86.711.927,76	3.568.556,76	4,29%
<b>Total</b>	<b>1.260.984.111,00</b>	<b>1.260.984.111,00</b>	<b>1.223.286.618,71</b>	<b>-37.697.492,29</b>	<b>-2,99%</b>

Fonte: Previsão inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 3299/3398 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5131/5141.

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

O valor da receita arrecadada informada no Balanço Orçamentário Consolidado **guarda paridade** com o registrado no Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2018, registra uma receita arrecadada de R\$ 1.215.139.935,10 (hum bilhão, duzentos e quinze milhões, cento e trinta e nove mil, novecentos e trinta e cinco reais e dez centavos) divergente portanto da evidenciada nos demonstrativos contábeis. Esse fato será objeto de **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste voto.

### 3.2 DA DÍVIDA ATIVA

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

Verifica-se uma **redução** do saldo da dívida ativa na ordem de **39,20%** em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Saldo atual - 2018 (B) R\$	Varição % C = B/A
2.637.187.004,13	1.603.453.916,89	-39,20%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18 e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 6026/6028.

A cobrança em 2018 totalizou R\$ 32.694.931,44 (trinta e dois milhões, seiscentos e noventa e quatro mil, novecentos e trinta e um reais e quarenta e quatro centavos), representando apenas 1,24% do saldo registrado em 2017 da ordem de R\$ 2.637.187.004,13 (dois bilhões, seiscentos e trinta e sete milhões, cento e oitenta e sete mil, quatro reais e treze centavos), como segue:

DÍVIDA ATIVA – COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Valor arrecadado em 2018 (B) R\$	EM % C = B/A
2.637.187.004,13	32.694.931,44	1,24%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5131/5141.

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

O município informou que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas estão consignadas no documento constante no arquivo de fl. 5878.

### **3.3 DAS AUDITORIAS DE DIAGNÓSTICO DA GESTÃO TRIBUTÁRIA**

A Coordenadoria de Controle da Receita (CCR) executou, nos exercícios de 2014 a 2016, auditorias governamentais nos 91 municípios jurisdicionados, com o objetivo de diagnosticar a gestão de todos os impostos de competência municipal e da contribuição para custeio dos serviços de iluminação pública (Cosip).

Ainda de acordo com a unidade técnica, as inconsistências verificadas repercutiram nas contas de governo do exercício de 2017 e a adoção das providências corretivas encontra-se em fase de monitoramento nos processos TCE-RJ n.º 227.023-8/17 (ISS) e n.º 226.971-2/17 (IPTU e ITBI).

Transcrevo a seguir, os resultados das auditorias realizadas entre 2018 e 2019, nos municípios fluminenses, com o intuito de “Verificar questões relativas à gestão do crédito tributário inadimplido e do estoque da dívida ativa tributária do município, com reflexos nos demonstrativos contábeis componentes das contas de governo”:

#### **“5.1.5.1. GESTÃO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO**

A gestão do crédito, objeto da auditoria realizada pela CCR, no período de 2018/2019, compreendeu as ações de cobrança - de implicações diretas na recuperação dos créditos municipais - e o registro das receitas tributárias inadimplidas, cuja expectativa de recebimento impacta diretamente nas ações governamentais e deve ser fidedigna e transparente como os demais registros contábeis.

Na citada auditoria, realizada no município de São Gonçalo foram constatadas diversas irregularidades e oportunidades de melhoria em seus procedimentos. Dentre os aspectos que tangem ao objeto da presente análise, destacam-se as falhas mencionadas nos tópicos a seguir.

##### **5.1.5.1.1 – COBRANÇA ADMINISTRATIVA**

###### **• Inexistência de ações pró ativas de cobrança administrativa**

A cobrança administrativa é entendida como cobrança amigável em qualquer forma de incentivo ao adimplemento espontâneo – não judicial – pelo contribuinte. Considerando que a cobrança por meio do Judiciário é historicamente mais cara e demorada, a cobrança administrativa mostra-se imprescindível para a recuperação de créditos, impactando diretamente na arrecadação e, conseqüentemente, na disponibilização de recursos aos gestores.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

A cobrança administrativa é caracterizada minimamente pela informação ao contribuinte sobre suas dívidas tributárias em aberto, por carta ou qualquer meio de comunicação pessoal. Tal comunicação ao contribuinte devedor muitas vezes é suficiente para que proceda ao pagamento, seja pela simples lembrança de uma dívida esquecida ou pela demonstração de controle e da inevitabilidade da cobrança por parte da prefeitura. Apesar disso, no município, o envio de notificações regulares aos contribuintes não está implementado.

• **Procedimentos restritivos à efetividade da cobrança administrativa**

Ainda no âmbito da cobrança administrativa, de forma a evitar a cobrança judicial e também imprescindível à eficaz recuperação de créditos é a facilitação do pagamento pela possibilidade ao contribuinte inadimplente de saldar suas dívidas de forma parcelada.

Contudo, as regras para concessão de parcelamentos não devem ser excessivamente restritivas ao ponto de dificultar sua realização impedindo o recebimento dos créditos, mas igualmente não podem ser tão permissivas que tornem o parcelamento apenas um meio de rolar a dívida e de escapar às ações de cobrança.

Em São Gonçalo, a exigência de comprovação de titularidade da dívida para concessão de parcelamentos – considerando ainda que os cadastros muitas vezes não refletem a realidade fática sobre a propriedade dos imóveis, como em casos de falecimento ou de loteamento não registrado – é restrição que burocratiza e dificulta, quando não inviabiliza, a concessão de parcelamentos aos contribuintes e, conseqüentemente, a arrecadação.

Constatou-se, ainda, que, por não prever condição razoável de restrição à concessão de reparcelamento – de créditos envolvidos em parcelamentos anteriormente inadimplidos –, o município reduz a efetividade da cobrança administrativa, possibilitando a concessão reiterada de parcelamentos e estimulando a inadimplência pela possibilidade de o contribuinte suspender ilimitadamente a exigência do crédito.

• **Não foi implementado o protesto extrajudicial como forma de cobrança do crédito tributário inadimplido**

Considerado também como cobrança administrativa, o Protesto Extrajudicial da Dívida Ativa, cuja legalidade já foi pacificada pelo Poder Judiciário, em parceria com os cartórios de registro de títulos do Rio de Janeiro tem tido excelentes resultados a custo zero para as prefeituras.

Além do custo benefício deste procedimento, sua utilização tornou-se impositiva para a recuperação de todos os créditos líquidos e certos dos municípios, uma vez que impacta não apenas na arrecadação da dívida ativa mas também estimula a adimplência ordinária pela sensação de cobrança aos contribuintes.

Entretanto, o município não utiliza essa forma de cobrança para todos os créditos inadimplidos, apesar de possuir diversos créditos passíveis de protesto extrajudicial.

**5.1.5.1.2. CRÉDITOS PRESCRITOS**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

• **Ocorrência de prescrições de créditos tributários**

O Código Tributário Nacional – CTN, no artigo 174, estipula em cinco anos o prazo prescricional como para a promoção da cobrança judicial dos tributos inadimplidos. Já em seu artigo 156, inciso V estabelece que a prescrição extingue o crédito tributário. Desta forma, uma vez ocorrida a prescrição, o crédito tributário não mais existe e, portanto, não pode mais ser cobrado ou arrecadado, seja por via administrativamente ou judicialmente, gerando assim perda patrimonial para o município.

Em São Gonçalo, a falta de ajuizamento dos créditos inadimplidos, o descontrole da adimplência e dos prazos prescricionais têm causado a prescrição de créditos, uma vez que na ausência desses controles, os créditos passíveis de serem ajuizados, não o são, não ocorrendo assim a interrupção do prazo prescricional.

• **Cobrança de créditos tributários prescritos**

Apesar da previsão do CTN, em seu artigo 156, de que a prescrição extingue o crédito tributário, em São Gonçalo os créditos já atingidos pela prescrição continuam sendo cobrados administrativamente (à vista e em parcelamentos) e judicialmente. Tal procedimento, além de evidenciar a injustiça fiscal pelo recebimento de créditos indevidos pelo município, pode ensejar a repetição de indébito de tais valores.

**5.1.5.1.3. REGISTRO DO CRÉDITO TRIBUTÁRIO**

• **Inconsistências nos registros dos créditos tributários**

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. Neste sentido, os valores relativos à arrecadação apresentados pela contabilidade devem corresponder aos valores registrados pelos sistemas de arrecadação para serem considerados íntegros e fidedignos.

Em São Gonçalo, quando realizada a comparação entre os registros contábeis e os do sistema de arrecadação relativos aos valores da Dívida Ativa e da arrecadação dos principais tributos de 2017 foi encontrada divergência de até 1572%, conforme a seguir:

Receitas 2017	Anexo X – Lei 4320/64 (A) R\$	Sistema de Arrecadação (B) R\$	Diferença (A-B) R\$	Diferença % (A/B-1)
IPTU	56.675.684,07	57.148.746,39	(473.062,32)	-1%
ISS	59.773.278,79	59.890.797,52	(117.518,73)	0%
ITBI	12.704.224,39	12.720.234,26	(16.009,87)	0%

Fonte: Dados informados em atendimento à lei 4.320/64 – anexo X - e Sistema de Arrecadação Municipal

Dívida Ativa 2017	Contabilidade (A) R\$	Delib. 247/08 (B) R\$	Diferença (A-B) R\$	Diferença % (A/B-1)
Cancelamento	42.140.869,79	16.424.865,00	25.716.004,79	157%
Inscrição	396.525.636,23	23.722.424,02	372.803.212,21	1572%
Arrecadação	19.927.805,29	186.010.987,43	(166.083.182,14)	-89%

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Fonte: Sistema de Contabilidade Municipal e SIGFIS.

Tendo em vista que as auditorias relativas à Gestão do Crédito Tributário – GCT, as quais estão sendo realizadas nos 91 municípios do Estado do Rio de Janeiro, foram iniciadas em 20/08/2018, utilizou-se o exercício de 2017 para a comparação entre os registros contábeis e os do sistema de arrecadação.

#### • Inconsistências do registro contábil do saldo da dívida ativa no Município

Registrados contabilmente como ativo do município, os créditos inscritos em dívida ativa são valores que devem ser escriturados transparecendo o máximo possível de sua realidade, uma vez que demonstram uma fonte potencial de recursos disponíveis para o planejamento do gestor.

Apesar disso, a valoração contábil desses créditos no município não está fidedigna. Ante a constatação de que a inscrição de créditos em Dívida Ativa é realizada sem qualquer verificação da liquidez e certeza, é possível que haja uma situação de superavaliação desses valores, considerando que muitos deles não deveriam estar inscritos.

Outro ponto que também denota incorreção nos registros é a manutenção de créditos já atingidos pela prescrição – e, portanto, impassíveis de recebimento – dentre os recebíveis do ativo, o que torna a Dívida Ativa superavaliada.

Mesmo considerando um estoque de créditos regularmente inscrito em Dívida Ativa, é previsível que nem todo o estoque será recebido, tampouco de forma imediata. Para que tais valores não demonstrem verdadeira ficção, são necessárias classificações desses créditos refletindo estimativas quanto a provisões de possíveis perdas por improbabilidade de recebimento e quanto a sua expectativa de recebimento nos próximos 12 (doze) meses. Porém, no município tais classificações não são realizadas.

#### 5.1.5.2. SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO DAS AUDITORIAS

Importa registrar que a CCR executará, em cumprimento ao Plano Anual de As falhas apontadas no presente tópico, que estão sendo tratadas no relatório de inspeção para verificar as questões relativas à gestão do crédito tributário inadimplido do município, culminarão em determinação plenária para elaboração de Plano de Ação para correção das irregularidades ou para aproveitamento de oportunidades de melhoria/ganhos de eficiência e futuro acompanhamento de seu cumprimento através de monitoramento.

Em face do exposto, 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 apontadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade.”

Assim, conforme apontado pela especializada, faz-se oportuno **ALERTAR** o 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.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Em sua primeira manifestação, o Ministério Público Especial consignou impropriedade às contas e determinação relativas à existência de **sistema de tributação deficiente, em prejuízo à efetiva arrecadação de tributos instituídos pelo município e em dissonância ao preconizado no art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Eis o teor de excerto do parecer ministerial exarado em 07.11.2019:

“(…)

No tocante à gestão dos créditos tributários inadimplidos, informa o corpo técnico que entre 2018 e 2019 foram realizadas inspeções em todos os municípios jurisdicionados com o objetivo de *“Verificar questões relativas à gestão do crédito tributário inadimplido e do estoque da dívida ativa tributária do município, com reflexos nos demonstrativos contábeis componentes das contas de governo”*.

Na sequência, registra as diversas irregularidades levantadas pela referida auditoria no Município de SÃO GONÇALO, a seguir destacadas:

- Inexistência de ações pró ativas de cobrança administrativa;
- Procedimentos restritivos à efetividade da cobrança administrativa
- Não foi implementado o protesto extrajudicial como forma de cobrança do crédito tributário inadimplido;
- Ocorrências de prescrições de créditos tributários;
- Cobrança de créditos tributários prescritos;
- Inconsistência nos registros dos créditos tributários;
- Inconsistência do registro contábil do saldo da dívida ativa no município.

O corpo instrutivo indica que as referidas falhas serão objeto, no respectivo processo de inspeção, de “determinação plenária para elaboração de Plano de Ação para correção das irregularidades ou para aproveitamento de oportunidades de melhoria / ganhos de eficiência e futuro acompanhamento de seu cumprimento através de monitoramento” e que neste processo o atual prefeito municipal será alertado que “ocorrerão novas auditorias de monitoramento para atestação da implementação das medidas apontadas, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das Contas de Governo sob sua responsabilidade”.

Considerando o acima relatado e ainda a baixa arrecadação da dívida ativa, há de se concluir que a administração tributária do Município ainda não está estruturada para realizar, com eficiência e eficácia, a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e o controle dos tributos instituídos pela municipalidade, em desacordo, portanto, com o artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, *in verbis*:

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

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

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

Esse fato será objeto de **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

### 3.4 DAS DESPESAS

A execução orçamentária da despesa apresentou uma economia orçamentária no valor de R\$ 148.739.799,70 (cento e quarenta e oito milhões, setecentos e trinta e nove mil, setecentos e noventa e nove reais e setenta centavos), conforme demonstrado no quadro abaixo:

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	1.260.984.111,00	1.372.956.005,42	1.224.216.205,72	1.168.600.758,23	1.129.695.053,01	89,17%	148.739.799,70

Fonte: Dotação inicial – Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 3299/3398 e Balanço Orçamentário – fls. 5175/5177.

Nota: incluídas as despesas intraorçamentárias.

O valor da despesa empenhada informada no Balanço Orçamentário Consolidado **guarda paridade** com o Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado.

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2018 registra uma despesa de R\$ 1.234.595.232,10 (hum bilhão, duzentos e trinta e quatro milhões, quinhentos e noventa e cinco mil, duzentos e trinta e dois reais e dez centavos), divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis. Esse fato será objeto de **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

### 3.5 DOS RESTOS A PAGAR

Conforme o Manual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (8ª edição), restos a pagar correspondem às despesas regularmente empenhadas, do exercício atual ou anteriores, mas não pagas ou canceladas até 31 de dezembro do exercício financeiro correspondente ao ano de sua inscrição, distinguindo-se as processadas (despesas já liquidadas) das não processadas (despesas a liquidar ou em liquidação).

#### 3.5.1 Do saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados de Exercícios Anteriores

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

A seguir demonstra-se o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, conforme quadros anexos ao balanço orçamentário:

Restos a Pagar	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2017				
	<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	21.858.678,86				
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	3.695.473,85	17.357.685,11	10.053.750,98	10.003.950,98	4.619.849,27	6.429.358,71
<b>Total</b>	<b>25.554.152,71</b>	<b>62.103.709,64</b>	<b>10.053.750,98</b>	<b>50.161.040,04</b>	<b>7.539.417,51</b>	<b>29.957.404,80</b>

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5175/5177.

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

Observa-se que o município de **SÃO GONÇALO** possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 29.957.404,80 (vinte e nove milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, quatrocentos e quatro reais e oitenta centavos), sendo R\$ 23.528.046,09 (vinte e três milhões, quinhentos e vinte e oito mil, quarenta e seis reais e nove centavos) referentes a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$ 6.429.358,71 (seis milhões, quatrocentos e vinte e nove mil, trezentos e cinquenta e oito reais e setenta e um centavos) relativos a restos a pagar não processados.

Verifica-se que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$ 2.919.568,24 (dois milhões, novecentos e dezenove mil, quinhentos e sessenta e oito reais e vinte e quatro centavos), cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Em exame procedido na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (fls. 6002/6025), a especializada verificou que os cancelamentos provenientes do IPASG (R\$ 1.081.229,83) e da Fundação Municipal de Saúde (R\$ 1.838.338,41) foram justificados satisfatoriamente, nos seguintes termos:

“No que concerne aos cancelamentos realizados pelo IPASG, no montante de R\$1.081.229,83, verifica-se que se referem, na realidade, a restos a pagar não processados, cuja evidenciação fora indevidamente replicada no Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar Não Processados – anexo 1 do Balanço Orçamentário – no Demonstrativo da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados – anexo 2 do Balanço Orçamentário – conforme demonstrativo às fls. 5368/5369 e documentação às fls. 6003/6015.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Quanto aos cancelamentos realizados pela Fundação Municipal de Saúde, no montante de R\$1.838.338,41, observa-se que se trata, em sua maior parte (R\$1.837.557,57), de valores referentes a obrigações patronais junto ao INSS, de competência de 2017, que tiveram sua execução cancelada no exercício de 2018 em face de um novo empenho no próprio exercício à conta de “despesas de exercícios anteriores”, sendo os valores então liquidados e pagos, inclusive com os devidos encargos moratórios, como comprovam os documentos às fls. 6016/6025. Saliente-se que os demais valores, que totalizam R\$ 780,84, se referem a obrigações com fornecedores cujos pagamentos foram postergados para o exercício seguinte em razão do término de um convênio com a instituição financeira por intermédio da qual se operacionalizavam os pagamentos em débito automático na conta bancária da FMS, conforme se constata à fl. 6016.”

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

No quadro apresentado à fl. 6141 do Relatório do Corpo Instrutivo, verifica-se que o município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R\$ 54.995.619,05 (cinquenta e quatro milhões, novecentos e noventa e cinco mil, seiscentos e dezenove reais e cinco centavos) em restos a pagar não processados, com a devida disponibilidade de caixa.

### 3.6 DAS METAS FISCAIS

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

Verifica-se a seguir, demonstrativo contendo as metas previstas, em valores correntes, e as respectivas execuções verificadas no exercício financeiro de 2018, nos termos do art. 59, inc. I da Lei Complementar Federal nº 101/00:

			R\$
Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	1.204.385.960,00	1.215.139.935,10	
Despesas	1.204.385.960,00	1.234.595.232,10	
Resultado primário	-55.949.452,00	-10.389.243,60	Atendido
Resultado nominal	29.491.448,00	-85.536.528,00	Atendido
Dívida consolidada líquida	165.833.046,00	-104.750.507,50	Atendido

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fl. 3178, processo TCE-RJ n.º 202.445-5/19 - RREO 6º bimestre/2018 e processo TCE-RJ n.º 202.448-7/19 - RGF 3º Quadrimestre/2018.

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

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no §4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiências públicas para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais, conforme consta das Atas às fls. 5045/5052.

Entretanto, a audiência relativa ao 3º quadrimestre de 2017 ocorreu no dia 23/03/2018, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessa reunião no mês de fevereiro/2018.

Tal fato será objeto de **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste voto.

### 3.7 DO RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A análise da execução orçamentária do exercício revela que o município apresentou **resultado deficitário**, já excluídos os montantes relativos ao Regime Próprio de Previdência Social, conforme apresentado no quadro a seguir:

R\$

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	1.223.286.618,71	120.881.808,23	1.102.404.810,48
Despesas Realizadas	1.224.216.205,72	112.792.576,99	1.111.423.628,73
<b>Superavit/Deficit Orçamentário</b>	<b>-929.587,01</b>	<b>8.089.231,24</b>	<b>-9.018.818,25</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 5131/5141 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 5142/5169 e Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 5363/5369.

### 3.8 DO RESULTADO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO

O resultado financeiro é a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, podendo ser superavitário ou deficitário. Verifica-se que a Administração Municipal apresentou um **superavit financeiro** de **R\$ 90.172.587,24** (noventa milhões, cento e setenta e dois mil, quinhentos e oitenta e

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

sete reais e vinte e quatro centavos), não considerado o valor relativo ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, conforme demonstrado no quadro a seguir:

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	325.364.786,84	22.997.233,29	1.063.936,15	301.303.617,40
Passivo financeiro	215.760.060,51	4.153.632,94	475.397,41	211.131.030,16
<b>Superavit/Deficit Financeiro</b>	<b>109.604.726,33</b>	<b>18.843.600,35</b>	<b>588.538,74</b>	<b>90.172.587,24</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 6026/6028, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 5372/5377, Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 5324 e Balanço Patrimonial do Fundo Especial da Câmara – fl. 5340.

**Nota 1:** nos valores referentes à Câmara Municipal foram considerados os montantes relativos ao Fundo Especial, quais sejam, para o Ativo Financeiro, o valor registrado na conta Caixa e Equivalentes de Caixa e confirmado no Balanço Financeiro à fl. 5338 (R\$572.406,43) e, para o Passivo Financeiro, a ausência de saldos para restos a pagar e consignações no Anexo 17, à fl. 5344, visto que o Balanço Patrimonial do Fundo Especial foi apresentado sem o Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes.

**Nota 2:** no Ativo Financeiro Consolidado foi considerado o valor registrado na conta Caixa e Equivalentes de Caixa (R\$302.689.673,32), confirmado no Balanço Financeiro, somado aos valores registrados nas contas de Aplicações Financeiras (R\$22.002.704,92) e Demais Créditos e Valores a Curto Prazo com atributo F do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$672.408,60), ajustando-se, dessa forma, o valor originalmente registrado como Ativo Financeiro no Balanço Patrimonial, o qual incluía equivocadamente o montante de R\$323.514,25, correspondentes ao saldo da subconta “depósitos restituíveis e demais créditos e valores a longo prazo”, que apresenta atributo P no balancete contábil analítico consolidado e que pertence, por sua natureza, ao Ativo Não Circulante, fls. 5195/5249.

**Nota 3:** no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores dos saldos de restos a pagar de exercícios anteriores registrados nos anexos do Balanço Orçamentário Consolidado (que somam R\$29.957.404,80), os valores dos restos a pagar inscritos no exercício de 2018 registrados no Balanço Financeiro Consolidado (que somam R\$94.521.152,71) e os valores dos saldos de Consignações e Depósitos registrados no Anexo 17 Consolidado (que somam R\$91.281.503,00).

**Nota 4:** no Ativo Financeiro do RPPS foi considerado o valor registrado na conta Caixa e Equivalentes de Caixa (R\$993.957,26), confirmado no Balanço Financeiro, somado aos valores registrados nas contas de Aplicações Financeiras (R\$22.002.704,92) e Demais Créditos e Valores a Curto Prazo com atributo F do Balanço Patrimonial do RPPS (R\$571,11), ajustando-se, dessa forma, o valor originalmente registrado como Ativo Financeiro no Balanço Patrimonial, o qual incluía equivocadamente o montante de R\$323.514,25, correspondente ao saldo da subconta “depósitos restituíveis e demais créditos e valores a longo prazo”, que apresenta atributo P no balancete contábil analítico consolidado e que pertence, por sua natureza, ao Ativo Não Circulante, fls. 5195/5249.

**Nota 5:** 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.

Como se pode observar, o município de **SÃO GONÇALO** alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, sendo observado o disposto no §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Adiante, apresenta-se a evolução do resultado financeiro do município que registrou **aumento do superavit** da ordem de **3,11%** em relação ao exercício anterior:

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS		
Gestão anterior	Gestão atual	
2016	2017	2018
-31.403.396,75	87.452.120,82	90.172.587,24

Fonte: Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017 – processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18 e quadro anterior.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

O Corpo Instrutivo aduziu, ainda, que o Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro não foi encaminhado, provavelmente pela ausência de controle por parte do município quanto às fontes por origem e destinação de recursos. Esse fato será objeto da **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

#### 4 GESTÃO PATRIMONIAL

Em 31/12/2018 o **resultado patrimonial** foi deficitário em **R\$ 2.260.808.967,80** (dois bilhões, duzentos e sessenta milhões, oitocentos e oito mil, novecentos e sessenta e sete reais e oitenta centavos), como segue:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	2.475.433.490,59
Variações patrimoniais diminutivas	4.736.242.458,39
<b>Resultado patrimonial de 2018 - Deficit</b>	<b>-2.260.808.967,80</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 5187/5188.

O resultado apurado na tabela anterior conduziu o Município a um Patrimônio Líquido registrado no Balanço Patrimonial, conforme demonstrado a seguir:

Descrição	Valor - R\$
Patrimônio Líquido (saldo do balanço patrimonial de 2017)	2.241.823.694,01
Resultado patrimonial de 2018 - Deficit	-2.260.808.967,80
(+) Ajustes de exercícios anteriores	-1.462.064.791,26
<b>Passivo a descoberto - exercício de 2018</b>	<b>-1.481.050.065,05</b>
<b>Passivo a descoberto registrado no balanço - exercício de 2018</b>	<b>-1.481.034.079,43</b>
<b>Diferença</b>	<b>-15.985,62</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 – processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 6026/6028.

A diferença acima apurada será objeto da **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Ainda com relação a este tópico, o Corpo Instrutivo apontou que o valor do saldo patrimonial do exercício de 2017 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$ 2.218.851.621,02), diverge do valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado, que constava na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017 (R\$ 2.227.639.460,22 - Processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18), resultando em uma diferença de R\$ 8.787.839,20.

Tal fato será objeto da **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

## 5 SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

Os Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS deverão ser organizados de forma a garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, conforme preconiza o artigo 40, *caput*, da Constituição Federal e art. 1º, *caput*, da Lei Federal 9.717/1998.

### 5.1 DO RESULTADO PREVIDENCIÁRIO DO RPPS

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos – Balanço Orçamentário do RPPS – Anexo 12 da Lei Federal nº 4.320/64, constata-se um **resultado orçamentário superavitário** da ordem de R\$ 8.089.231,24, conforme exposição a seguir:

Descrição	Valor (R\$)	R\$
Receitas previdenciárias	120.881.808,23	
Despesas previdenciárias	112.792.576,99	
<b>Superávit</b>	<b>8.089.231,24</b>	

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 5363/5369.

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

### 5.2 DA CONTRIBUIÇÃO AO RPPS

Conforme apontado pelo Corpo Instrutivo em sua primeira análise, **não foi possível apurar os valores referentes às contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal ao RPPS**, relativas à competência do exercício de 2018, em razão de o município em tela não ter encaminhado as informações solicitadas no âmbito da auditoria de acompanhamento realizada pelo Núcleo de

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

RPPS da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais - CTO deste Tribunal, fonte de informação para a presente prestação de contas.

Assim o Corpo Técnico, em sua primeira análise, sugeriu que a ausência de informações quanto ao recolhimento das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal ao RPPS, seja considerada impropriedade às contas.

Tal fato será abordado no item 5.4.

### 5.3 DA CONTRIBUIÇÃO AO RGPS

Conforme apontado pela instrução, o quadro a seguir demonstra, de forma resumida e consolidada, o montante que deveria ter sido repassado e o valor efetivamente repassado, oriundo das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência do exercício de 2018, referentes aos servidores vinculados ao Regime Geral de Previdência Social, referente a todas as unidades gestoras (exceto câmara municipal), cujos dados foram extraídos do Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS enviado pelo jurisdicionado:

			R\$
Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	5.568.878,78	5.568.878,78	0,00
Patronal	15.245.691,41	15.245.691,41	0,00
<b>Total</b>	<b>20.814.570,19</b>	<b>20.814.570,19</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – fl. 5896.

**Nota:** o demonstrativo referente à Unidade Gestora “Prefeitura Municipal” (fl. 5888), elaborado pela Secretaria Municipal de Administração, apresentou divergência em relação aos registros consignados no sistema contábil do Município, em virtude de o sistema de folha de pagamento e contribuições previdenciárias utilizado pela Secretaria de Administração incluir valores como “licença maternidade” e “salário família” que não se referem a obrigações patronais ou de servidores, refletindo tal divergência no demonstrativo consolidado (fl. 5896), sendo utilizados no quadro acima, dessa forma, os valores das contribuições previdenciárias efetivamente devidas, conforme Nota Explicativa às fls. 5889/5891.

Constata-se, de acordo com o quadro anterior, o repasse integral ao RGPS da contribuição retida referente à contribuição patronal e do servidor.

### 5.4 DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária, anexado à fl. 6060, obtido mediante pesquisa realizada no “site” da previdência social, o município de **SÃO GONÇALO** encontra-

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

se em situação irregular, tendo o último CRP sido emitido em 08.07.2013, e 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.

Em sua primeira análise o Corpo Instrutivo sugeriu que tal fato fosse objeto de **impropriedade e determinação** às contas.

Ato contínuo, o Ministério Público Especial, ao analisar a situação previdenciária do município, manifesta-se nos seguintes termos:

“(…)

Deve ser registrado, adicionalmente, que é grave a ausência de comprovação nestes autos do recolhimento integral da contribuição previdenciária devida ao RPPS pelo Poder Executivo, pois tal ausência de informações e/ou documentos essenciais cria embaraço ao exercício do controle externo e autoriza a presunção de irregularidade, considerando que cabe ao gestor o ônus de provar a correção da sua conduta, já que se trata precisamente de um processo de prestação de contas. Além disso, representa lamentável violação ao dever de prestação de contas do gestor público, o qual decorre diretamente do princípio republicano.

**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.

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.

Não é possível, portanto, com as devidas vênias, concordar com a proposição de impropriedade para os fatos relatados, pois a conclusão não reflete a gravidade da conduta do gestor.

Com efeito, a ausência de informações quanto ao adimplemento para com o RPPS **será reputada como irregularidade nº 04 a ensejar reprovação das contas e a consequente exclusão da impropriedade nº 08** e respectiva determinação propostas na instrução.

(…)

Foi constatado por intermédio do *site* da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho do Ministério da Economia ([www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)) que o Regime Próprio de Previdência Social do Município de SÃO GONÇALO **obteve o último**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.**Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) em 08.07.2013, com validade vencida desde 04.01.2014:**

Emissão	Validade	Cancelamento	Motivo	Ação Judicial	Visualizar
08/07/2013 07:59:12	04/01/2014			Não	
08/01/2013 15:52:21	07/07/2013			Não	
16/06/2012 00:01:02	13/12/2012			Não	

De acordo com o “*Extrato Externo dos Regimes Previdenciários*”, disponível nesta data no *site* da referida Secretaria, a previdência municipal **apresenta as seguintes irregularidades** para os critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do sistema, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP:

Equilíbrio Financeiro e Atuarial		
Crítério(s)	Descrição do Crítério	Situação
Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises		Irregular

  

Informações Contábeis		
Crítério(s)	Descrição do Crítério	Situação
Adoção do plano de contas e dos procedimentos contábeis aplicados ao setor público		Regular
Envio das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais		Regular

  

Informações Previdenciárias e Repasses		
Crítério(s)	Descrição do Crítério	Situação
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo		Irregular
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento à SPPS		Irregular

  

Investimentos dos Recursos Previdenciários		
Crítério(s)	Descrição do Crítério	Situação
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Consistência		Irregular
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Encaminhamento à SPPS		Regular
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Consistência		Irregular
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento a partir de 2017		Irregular

A unidade instrutiva propõe que a não obtenção do CRP no exercício de 2018 seja objeto de improriedade (nº 09) nas contas.

O *Parquet* de Contas, novamente, não pode concordar com a posição do d. Corpo Instrutivo. Pois, a não emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária para o exercício de 2018 denota que o ente federativo descumpriu critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do sistema, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP. **Tal conduta depõe contra a boa gestão do RPPS e, se já não comprometeu, brevemente comprometerá a hígidez do regime.**

**O fato representa grave irregularidade que atenta contra a responsabilidade fiscal**, com repercussão direta nestas 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, a ausência de CRP previdenciário do RPPS será incluído na conclusão deste parecer como item da **IRREGULARIDADE nº 04** a ensejar rejeição das contas.

Em razão disso, procederá este *Parquet* à exclusão da improriedade e determinação nº 09 propostas na instrução.”

Em atenção ao disposto no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, foi proferida decisão monocrática em 11/11/2019, que comunicou o

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

responsável pelas contas para que, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Em atendimento foi protocolada em 28/11/2019, tempestivamente, a documentação que constituiu as razões de defesa do responsável, objeto dos Documentos TCE-RJ n.ºs 55.328-6/19, 55.331-3/19, 55.390-9/19 e 55.417-3/19.

O Corpo Técnico, à luz dos esclarecimentos prestados (*destacando que o Corpo Técnico considerou apenas os elementos encaminhados e protocolados sob o n.º 55.328-6/19 e n.º 55.331-3/19, como já dito no início da minha análise*), assim se posicionou a respeito da irregularidade introduzida pelo Ministério Público Especial, relativa ao sistema previdenciário (arquivo digital datado de 03/12/19):

**IRREGULARIDADE N.º 04** (inserida pelo Ministério Público Especial)

*Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II da CRFB/88, na Lei Federal n.º 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, em especial as a seguir destacadas, contrariando o caráter contributivo e solidário do RPPS, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, nos termos do art. 7º Lei Federal n.º 9.717/98 e do artigo 22, inciso II, da Portaria Interministerial MF/MP/CGU n.º 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal n.º 101/00, e que pode, ainda, tal conduta ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:*

- a) Ausência de comprovação do Recolhimento integral da contribuição previdenciária descontada dos segurados, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;*
- b) Ausência de comprovação do Recolhimento integral da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2018, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS;*
- c) Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto Federal n.º 3.788/01, sendo o último emitido em 08.07.2013, estando com sua validade vencida desde 04.01.2014.*

**Razões de Defesa:**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

O defendente afirma que o Município de São Gonçalo vem repassando regularmente ao RPPS as contribuições previdenciárias patronais e as descontadas dos segurados, encaminhando como documentação comprobatória planilha elaborada pelo controle interno do IPASG, acompanhada de “declarações de veracidade” (fls. 6486/6493). Quanto ausência do CRP, afirma que vem envidando esforços para atender às exigências constantes do extrato de irregularidades dos RPPS, atribuindo a permanência da situação irregular basicamente à situação deficitária herdada de administrações anteriores, relativizando, desta maneira, a responsabilidade de sua gestão.

#### **Análise:**

Trata-se de irregularidade acrescida pelo douto Ministério Público Especial junto ao TCE-RJ, em seu parecer.

Em que pesem as justificativas e informações ora trazidas aos autos pelo interessado, as quais não se mostraram suficientes para reverter as desconformidades apontadas pelo MPE, nem atestaram, de maneira inequívoca, a efetividade das medidas adotadas visando à sua regularização, em recente entendimento, firmado quando da emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Município de São Fidélis – Processo TCE-RJ n.º 210.477-4/18 –, o E. Plenário decidiu 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.

#### **Conclusão:**

Dessa forma, com fundamento no entendimento manifestado pelo E. Plenário desta Corte, este item deverá ser convertido em impropriedade e determinação correspondente, conforme sugerido por ocasião da análise efetuada na instrução inicial.”

Nesse aspecto, o Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 05/12/19) manifesta-se em desacordo com a instrução, nos seguintes termos:

“Registre-se que o d. Corpo Técnico, em sua instrução anterior, havia considerado que a **ausência de comprovação** do recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas (parte patronal e dos servidores) ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) - exercício de 2018 e **ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)**, instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/01, válido para o exercício, **não seriam graves a ponto de serem consideradas irregularidades, razão pela qual propôs que estas ocorrências fossem objeto de meras impropriedades.**

Em seu relatório, a instância instrutiva narra, em síntese, que o Jurisdicionado informa que vem repassando regularmente ao RPPS as contribuições previdenciárias patronais e as descontadas dos segurados, encaminhando como

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

documentação comprobatória planilha elaborada pelo controle interno do IPASG, acompanhada de “declarações de veracidade”.

No tocante à ausência do CRP, alega que a permanência da situação irregular é praticamente em decorrência da situação deficitária herdada de administrações anteriores, relativizando, desta maneira, a responsabilidade de sua gestão, e que vem envidando esforços para atender às exigências constantes do extrato de irregularidades dos RPPS.

Após o exame da nova documentação encaminhada o d. Corpo Técnico registra o seguinte:

*Em que pesem as justificativas e informações ora trazidas aos autos pelo interessado, as quais não se mostraram suficientes para reverter as desconformidades apontadas pelo MPE, nem atestaram, de maneira inequívoca, a efetividade das medidas adotadas visando à sua regularização, em recente entendimento, firmado quando da emissão de Parecer Prévio sobre as contas do Município de São Fidélis – Processo TCE-RJ n.º 210.477-4/18 –, o E. Plenário decidiu 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.*

Nesse sentido, resta evidenciada a conclusão do Corpo Técnico no sentido de que os elementos encaminhados pelo Prefeito Municipal de São Gonçalo não foram capazes de sanear as “impropriedades” relativas ao sistema previdenciário municipal quanto à ausência de comprovação do recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS (parte patronal e dos servidores) e ausência de CRP válido no exercício de 2018.

Em seguida, mesmo convicto de que os argumentos apresentados não foram capazes de afastar os fatos qualificados como irregularidade por este *Parquet*, o Corpo Instrutivo do TCE-RJ novamente diminui a relevância de tais fatos e limita-se a qualificá-los como meras impropriedades.

Importa ressaltar que na instrução inaugural deste processo a instância técnica consignou que a comprovação dos recolhimentos das contribuições previdenciárias do exercício de 2018 **deveria ter ocorrido no âmbito da Auditoria Governamental de Acompanhamento dos RPPS** - quanto a aspectos relacionados à governança, ao caráter contributivo, aos investimentos e à atuária por intermédio de consultas no Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV e outras fontes - **cadastrada sob o nº de Processo TCE-RJ 238.422-9/18**.

Vê-se, portanto, que **não houve oportuna comprovação**, nos autos da mencionada Auditoria de Acompanhamento, do recolhimento da contribuição previdenciária devida ao RPPS no exercício de 2018 pela ausência de encaminhamento da documentação hábil exigida, ou seja, o arquivo “*xml*” do DIPR bimestral encaminhado à SPREV.

Conforme mencionado alhures, **este fato foi apontado pelo d. Corpo Técnico como impropriedade nas contas na primeira instrução e mantido na instrução atual**. No

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

nosso parecer anterior reputamos a ausência de tal informação como grave irregularidade a ensejar a rejeição das contas, pois cria embaraço ao exercício do controle externo e, como sabido, cabe ao gestor o ônus de provar a correção da sua conduta, já que se trata precisamente de um processo de prestação de contas. Além disso, representa lamentável violação ao dever de prestação de contas do gestor público, o qual decorre diretamente do princípio republicano.

**Considerando que a defesa apresentada não elide o que foi demonstrado pelo *Parquet* - ao contrário, o confirma -, o Ministério Público, amparado nos fundamentos fáticos e legais apresentados no parecer anterior, reafirma que a ausência de comprovação do recolhimento integral das contribuições previdenciárias devidas ao RPPS e o descumprimento das normas estabelecidas para organização e funcionamento do RPPS, que impediu a obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP no exercício de 2018, são irregularidades insanáveis, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação.”**

A despeito dos argumentos lançados pelo Ministério Público Especial, há de se ressaltar que por ocasião da análise das prestações de contas de governo municipal relativas ao exercício de 2017 o Plenário desta Corte decidiu que apenas nas 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, poderão ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

Dessa forma, deixo de consignar a irregularidade nas contas em exame, de modo que a ausência de informações quanto aos repasses das contribuições previdenciárias dos servidores e patronal ao RPPS, assim como a ausência de emissão do CRP válido para 2018, serão alvo de **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

Assim, em consonância com o decidido pelo Plenário desta Corte, no exame das Contas de Governo relativas ao exercício de 2017, entendo que deva ser expedida **COMUNICAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal a fim de novamente alertá-lo 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, poderão ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.**

Nessa esteira, nos moldes do entendimento firmado pelo Plenário desta Corte ao apreciar o Processo TCE-RJ nº 210.530-2/18 (contas de governo de Cantagalo relativas ao exercício de 2017), se impõe a **COMUNICAÇÃO** para que a municipalidade promova, junto ao Regime Próprio de

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Previdência Social, anualmente, a elaboração dos cálculos atuariais da Previdência Municipal, conforme dispõe a Lei Federal nº 9717/98, **alertando que a partir das prestações de contas de governo relativas ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020, a ausência de avaliação atuarial e/ou a inexistência de estratégia para a manutenção da situação previdenciária ou da correção de déficit poderá ensejar a emissão de parecer contrário.**

Adicionalmente, o *Parquet* de Contas às fls. 6270/6284, apresenta o Indicador de Situação Previdenciária do município (ISP-RPPS-2018.01) e as Diretrizes de controle externo na gestão dos RPPS expedidas pela ATRICON, nos seguintes termos:

“(…)

#### **4.5.3 Indicador de Situação Previdenciária do município (ISP-RPPS-2018.01)**

Especificamente em relação ao município de SÃO GONÇALO, conforme revela a “*Planilha com Resultados individualizados por RPPS*”, o município possui Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2018-01) de **0,347. O índice é inferior à média nacional** (ISP Médio Nacional de 0,591) **e inferior à média do ERJ** (ISP Médio do ERJ de 0,534). O município ocupa a: 1.718ª posição na classificação geral nacional (2.123 RPPS); 26ª, no grupo 3 (29 RPPS de municípios com população acima de 400 mil habitantes); e a 65ª, no ERJ (79 RPPS).

CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA	ISP
0,120	0,123	0,104	0,347

Vê-se que as pontuações para os grupos **CONFORMIDADE** e **TRANSPARÊNCIA** **ficaram aquém da média nacional** (respectivamente 0,168 e 0,149), **ficando evidenciado desempenho insatisfatório da gestão**, no que concerne ao cumprimento das normas gerais de organização e funcionamento e à prestação de informações à SPREV para disponibilização em consulta pública.

Destaca-se a pontuação de **0,123** para o grupo EQUILÍBRIO, que varia de 0 a 0,55, **bem abaixo da média nacional** que é de 0,273.

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

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

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Diante de tais fatos, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS propõe determinação ao corpo instrutivo para, ao proceder a novas fiscalizações no RPPS do município de SÃO GONÇALO, **verificar se o ente federado está efetivamente adotando as medidas recomendadas no parecer do atuário voltadas ao equacionamento do déficit atuarial**, bem como **se está cumprindo com as obrigações financeiras eventualmente assumidas para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial**. Isso sem olvidar, por evidente, os **pontos de controle estabelecidos nas diretrizes de controle externo Atricon nº 3214/2018, aprovada pela Resolução nº 05/2018**.

#### **4.6 Diretrizes de controle externo na gestão dos RPPS expedidas pela ATRICON**

Como mencionado anteriormente, a ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - através de Resolução nº 05/2018, de 30.11.2018, aprovou as Diretrizes de Controle Externo nº 3214/2018/Atricon “Controle Externo na Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social”.

Na esteira do que já enfatizamos nos pareceres sobre as contas de governo municipais dos exercícios financeiros de 2016 e 2017, a mencionada diretriz estabelece, dentre outras:

*7 No cumprimento de sua função constitucional, a atuação dos Tribunais de Contas é de extrema relevância para a eficiência, equidade, melhoria, aprimoramento e transparência da gestão previdenciária.*

*21 Fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência social em temas com materialidade, risco e relevância – tais como gestão atuarial, investimentos, contabilidade pública e normas gerais –, de forma a contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública por meio de recomendações que otimizem a capacidade de gestão, o cumprimento de metas e/ou resultados das políticas públicas.*

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

*I. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP2;*

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

*III. implementação e efetividade do Plano de Amortização do Déficit Atuarial, quando houver, utilizando como referência o Indicador de Situação Previdenciária<sup>3</sup> para a definição dos RPPS a serem avaliados nas Contas de Governo;*

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

O relatório técnico não contempla a análise dos itens III e IV da diretriz acima apresentada, o que tornam prejudicadas suas avaliações. Tendo em vista a relevância dessa análise pelo sistema Tribunal de Contas definida pela ATRICON, o

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

*Parquet* de Contas propõe **determinação** para que o corpo instrutivo proceda à análise de todos os itens anteriormente transcritos a partir das próximas contas de governo.”(grifei)

Em consonância com o Ministério Público Especial, efetuei **determinação** ao final deste voto.

## 5.5 DAS AUDITORIAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL

No exercício de 2018, foi realizada, por meio da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional – CTO, auditoria em todos os 76 (setenta e seis) RPPS atualmente existentes nos municípios do Estado do RJ.

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

## 6 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

### 6.1 RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

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

A Receita Corrente Líquida – RCL, que foi extraída dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, obteve um acréscimo de 13,73% em relação ao exercício anterior e atingiu o montante de

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

R\$ 1.083.377.935,74 (hum bilhão, oitenta e três milhões, trezentos e setenta e sete mil, novecentos e trinta e cinco reais e setenta e quatro centavos), conforme apresentado a seguir:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL				
Descrição	3º quadrimestre/17	1º Quadrimestre/18	2º Quadrimestre/18	3º Quadrimestre/18
Valor - R\$	952.593.294,00	977.642.885,50	1.015.314.190,54	1.083.377.935,74
Varição em relação ao quadrimestre anterior	-	2,63%	3,85%	6,70%
Varição da receita em relação ao exercício de 2017	<b>13,73%</b>			

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18, e processos TCE-RJ n.ºs 219.904-0/18, 230.835-4/18 e 202.448-7/19 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

Em sua análise o Corpo Instrutivo identificou uma diferença entre o valor da RCL registrada no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018 (R\$ 1.083.377.935,74), e àquela constante dos demonstrativos contábeis (R\$ 1.090.399.207,98).

Este fato será objeto de **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

## 6.2 DÍVIDA PÚBLICA

De acordo com a Resolução nº 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31<sup>5</sup> da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do Município com relação à dívida está demonstrada na tabela a seguir:

Especificação	2017	2018		
	3º quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	142.246.676,50	231.846.420,20	261.097.362,70	311.091.541,30
Valor da dívida consolidada líquida	-413.462.631,70	-73.217.249,70	-56.310.238,60	-104.750.507,50
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-43,40%	-7,46%	-5,55%	-9,67%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18 e processo TCE-RJ n.º 202.448-7/19, RGF - 3º quadrimestre de 2018.

5 Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subsequentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9o.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Conforme verificado, tanto no exercício anterior, quanto em todos os quadrimestres de 2018, o limite previsto no inciso II do artigo 3º da Resolução n.º 40/01 do Senado Federal – 120% da RCL – **foi respeitado** pelo município.

Em sua análise a especializada ainda faz o seguinte destaque (arquivo digital de 14/10/19):

“Destaque-se que, no Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado – Anexo 16, à fl. 5193, e no Balanço Patrimonial Consolidado, às fls. 6026/6028, há registro de dívidas cujo montante alcançou R\$394.279.272,54 (saldo em 31/12/2018 da Dívida Fundada ou do Passivo Não Circulante, deduzido o total das provisões), os quais divergem do saldo correspondente registrado na Demonstrativo da Dívida Consolidada – Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2018, de R\$311.091.541,30, demonstrando que nem todas as dívidas/passivos contabilizadas foram computadas, causando distorção na apuração do percentual da dívida consolidada líquida. Assim, considerando o valor registrado nos demonstrativos contábeis e o valor da dedução consignado no próprio Anexo 2 do RGF (R\$415.842.048,80), o valor da dívida consolidada líquida atingiria o montante negativo de R\$21.562.776,26, correspondendo a -1,99% em relação à RCL constante do Anexo 1 do RGF (R\$1.083.377.935,70), estando, ainda, dentro do limite legal estabelecido pela Resolução n.º 40/01 do Senado Federal.

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

Assim, de acordo com a instrução, tal fato será considerado **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

### **6.2.1 OPERAÇÕES DE CRÉDITO**

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

A Resolução n.º 43/01 do Senado Federal, por sua vez, determina que a contratação de operações de crédito interna e externa dos Municípios deverá respeitar os seguintes limites:

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

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

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Conforme apontado pela especializada, o Demonstrativo das Operações de Crédito – Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2018, demonstra que o município realizou operações de crédito no montante global de R\$10.403.511,50, que corresponde a 0,96% da Receita Corrente Líquida, que foi de R\$1.083.377.935,74, **tendo cumprido, portanto, o limite de 16% estipulado no artigo 7º da Resolução do SF n.º 43/2001**. Destaque-se que os artigos 10, 11, 12, 13 e 14 da Lei n.º 796, de 22/01/2018 (LOA para o exercício de 2018), autorizam o Executivo a realizar operações de crédito.

#### 6.2.1.1 OPERAÇÃO DE CRÉDITO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS DE CAPITAL (REGRA DE OURO)

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	10.403.511,50
B – Despesas de capital	56.451.500,50
C – Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
D – Despesa de capital líquida (B - C)	56.451.500,50
E – Resultado para apuração da Regra de Ouro (A - D)	-46.047.989,00

Fonte: Anexo 9 do RREO do 6º bimestre de 2018 – processo TCE-RJ n.º 202.445-5/19.

#### 6.2.2 OPERAÇÃO DE CRÉDITO POR ANTECIPAÇÃO DE RECEITA (ARO)

O município **não realizou** operações de crédito por antecipação de receita no exercício.

#### 6.2.3 CONCESSÃO DE GARANTIA

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

O Município **não concedeu** garantia em operações de crédito interna/externa.

#### 6.2.4 ALIENAÇÃO DE ATIVOS

O município **não realizou** alienações de ativos no exercício.

#### 6.3 GASTOS COM PESSOAL

Nos termos do inciso III, b, do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, o limite para despesas com pessoal do Poder Executivo corresponde a 54% do valor da Receita Corrente Líquida – RCL. O Município de **SÃO GONÇALO** apresentou os seguintes percentuais:

Descrição	2017				2018					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
<b>Poder Executivo</b>	59,70%	57,97%	540.026.673,50	56,69%	530.872.599,00	54,30%	547.970.429,25	53,97%	551.492.590,15	50,90%

**Fonte:** prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18, e processos TCE-RJ n.ºs 219.904-0/18, 230.835-4/18 e 202.448-7/19 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

**Nota:** no exame do RGF do 3º quadrimestre de 2018, foi observada uma dedução à despesa total com pessoal, no montante de R\$107.373.050,30, a título de despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, sendo que foi apurado na análise do referido relatório que esse valor não poderia ultrapassar R\$68.402.429,13 e, assim, a despesa líquida com pessoal passaria a R\$581.177.673,96, atingindo 53,64% da RCL, portanto ainda dentro do limite legal. Ressalte-se, todavia, que o relatório em questão ainda não recebeu uma decisão definitiva do E. Plenário, encontrando-se ainda em fase de apresentação de defesa.

Conforme se pode constatar, o Poder Executivo respeitou o limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal (54%).

O Corpo Instrutivo destaca em relatório datado de 14/10/19, que o Poder Executivo vinha desrespeitando o limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, do artigo 20 da LRF (54%) desde o 2º quadrimestre de 2015, conforme evolução da despesa com pessoal constante do RGF referente ao 2º quadrimestre de 2018 – Proc. TCE-RJ n.º 230.835-4/18. No entanto, observa-se que as despesas de pessoal foram reconduzidas ao limite no 2º quadrimestre de 2018 e nele se mantiveram no 3º quadrimestre do mesmo ano.

Adicionalmente, com o fito de verificar a evolução da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida – RCL, tendo em vista que o limite de gastos com pessoal é apurado em razão da RCL arrecadada no período, demonstra-se a seguir a variação das mesmas em relação aos exercícios anteriores.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

DESEMPENHO – RCL X DP		
Descrição	RCL	Despesa com pessoal
Varição do exercício de 2017 em relação a 2016	4,37%	3,27%
Varição do exercício de 2018 em relação a 2017	13,73%	2,12%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18 e quadros anteriores.

Conforme se observa, a variação percentual das despesas com pessoal, no período analisado, encontra-se compatível com a registrada pela RCL. Considerando, no entanto, que o município já atingiu o limite de alerta previsto na LRF, será sugerida **recomendação** ao chefe do Poder Executivo para que adote as medidas necessárias à contenção e redução das despesas com pessoal.

## 7 LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

### 7.1 GASTOS COM EDUCAÇÃO

Em razão do disposto no artigo 212 da Constituição Federal, os municípios deverão aplicar no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) do total da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Em relação a este item, necessário se faz transcrever os pontos destacados pelo Corpo Instrutivo quando da apuração quanto ao atendimento do limite mínimo com educação (fls. 6161 a 6164):

- a) a Lei Federal n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – estabelece em seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- b) as despesas com alimentação custeadas pelo município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no processo TCE-RJ n.º 261.276-8/01;
- c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;
- d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no artigo 211 da Constituição Federal;
- e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica,

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

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

f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que por meio do relatório das despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis, indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei Federal n.º 9.394/96, ou que mesmo tendo por objeto gastos com educação não se refiram ao exercício financeiro da presente prestação de contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores.

Ressalte-se que o E. Plenário desta Corte, quando do exame das contas de governo dos municípios, referentes ao exercício de 2017, decidiu pela Comunicação aos jurisdicionados informando a alteração da metodologia de apuração do cumprimento do limite mínimo constitucional, referente à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada a partir do exame da prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, sendo consideradas as despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não-processados (despesa não liquidada) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE.

Entretanto, em Sessão de 28/08/2018, o Tribunal decidiu, nos autos do Processo TCE/RJ 100.797-7/18, em resposta à consulta formulada perante esta Corte, que a partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2020, a serem apresentadas em 2021, serão consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal – aplicação de 25% da receita resultante de impostos e de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino – somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

Por sua vez, na emissão de parecer prévio da prestação de contas de governo do município de Pinheiral (Processo TCE n.º 219.129-2/18), o E. Plenário desta Corte decidiu que para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretivas do artigo 70 da Lei nº 9.394/96.

Além disso, na citada prestação foi decidido 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 poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão ser financiadas com recursos do FUNDEB.

(...)"

Nessa esteira, em consonância com o Corpo Instrutivo, farei constar ao final do voto **COMUNICAÇÃO** ao jurisdicionado de forma a reiterar as alterações na metodologia de apuração do limite de gastos com educação a serem implementadas.

A base de cálculo para apuração do percentual dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, foi de R\$ 533.637.064,34 (quinhentos e trinta e três milhões, seiscentos e trinta e sete mil, sessenta e quatro reais e trinta e quatro centavos), conforme consta à fl. 6171 do Relatório do Corpo Instrutivo.

Assim, demonstro abaixo o percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Total da Receita com Impostos e Transferências	533.637.064,34	
Valor Gasto na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino	140.931.078,01	<b>26,41%</b> do total dos impostos
Valor Mínimo de Acordo com o Artigo 212 da C.F	133.409.266,11	<b>25,00%</b> do total dos impostos

**Fonte:** Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 5423 e 5426/5433, documento de cancelamentos de RP na fonte impostos/transferências e Fundeb – fls. 5436 e 5558/5559, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5131/5141, e Relatório Analítico Educação – fls. 6061/6075.

**Nota 1:** na linha G foram considerados os gastos nas subfunções 271 (previdência básica) e 272 (previdência do regime estatutário).

**Nota 2:** na linha L foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item '6.4.1 – Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei n.º 9.394/96'.

O Município **aplicou** o percentual de **26,41%** na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino, **em cumprimento** ao artigo 212 da Constituição Federal (25%) e ao artigo 171 da Lei Orgânica Municipal (25%).

As informações encaminhadas pelo Município sobre os gastos com educação indicam como recursos utilizados a fonte "ordinário". Entretanto, o **Município deve segregar as fontes de recursos** tal como indicado pelo Corpo Instrutivo as fls. 6172:

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

Tal fato será objeto de **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste voto.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

O Corpo Instrutivo também apresenta a seguinte conclusão acerca da verificação do enquadramento das despesas com educação nos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96:

**“6.4.1 DA VERIFICAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DAS DESPESAS NOS ARTIGOS 70 E 71 DA LEI N.º 9.394/96**

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

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis encontra-se consoante ao valor registrado pela contabilidade na função 12 – educação, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	275.049.886,85
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	275.985.835,48
<b>Diferença</b>	<b>-935.948,63</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5085/5130 e Relatório Analítico Educação – fls. 6061/6075.

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

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

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal n.º 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,17% do valor total das despesas com educação empenhadas com recursos próprios e Fundeb registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Educação – fls. 6061/6075.

Na análise, foi identificada a seguinte situação:

- a) gastos que não pertencem ao exercício de 2018, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
29/01/2018	140	Valor empenhado referente a fornecimento de gêneros alimentícios para entrega de merenda escolar em todas as redes escolares do Município de São Gonçalo no exercício de 2017, pedido no mês de outubro/17, de acordo com o Parecer da Procuradoria	VF da Rosa Refeições Eireli	Ensino Fundamental	Ordinários	694.935,34

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
29/01/2018	141	Valor empenhado referente a fornecimento de gêneros alimentícios para entrega de merenda escolar em todas as redes escolares do Município de São Gonçalo no exercício de 2017, pedido no mês de novembro/17, de acordo com o Parecer da Procuradoria	VF da Rosa Refeições Eireli	Ensino Fundamental	Ordinários	267.964,07
12/06/2018	979	Valor empenhado para atender despesa referente a subvenção social dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2017, conforme o TAC IV nº 67/2017 das fls. 03 às fls. 14 celebrado entre o Ministério Público e Município de São Gonçalo	Associação Creche Estrela da M.	Educação Infantil	Ordinários	56.112,48
26/11/2018	1880	Valor orçado para pagamento de subvenção social nos meses de agosto a novembro do exercício de 2017, conforme TAC nº 064/2017 (fls. 04 a 15), celebrado entre o Ministério Público e o Município de São Gonçalo, documentação elaborada pelo Setor Responsável	Creche Comunitária Assistência e Apoio à Criança	Educação Infantil	Ordinários	113.431,68
<b>TOTAL</b>						<b>1.132.443,57</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 6061/6075.

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

Ressalta-se que a qualquer momento este Tribunal poderá verificar a legalidade das despesas realizadas com educação.”

Tais fatos serão alvo de **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

Ao avaliar o desempenho do município em relação ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, o Corpo Instrutivo assim se manifesta (fls. 6172/6173):

#### “6.4.4 DO ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA – IDEB

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

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

No que concerne ao desempenho em face do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb, relativo ao exercício de 2017 (sua última divulgação), o município obteve os seguintes resultados:

RESULTADOS DO IDEB – 2017							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 municípios
4,5	5,4	83,00%	86ª	3,3	4,5	73,00%	70ª

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

Observa-se que o município de SÃO GONÇALO não atingiu as metas previstas nas etapas referentes à 4ª série/5º ano e 8ª série/9º ano. Dessa forma, com o intuito de atingir as metas fixadas, faz-se necessário que se estabeleçam procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam alcançadas as metas do IDEB.”

Com relação ao **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**, o Município de **SÃO GONÇALO** não atingiu as metas no que se referem às etapas da **4ª série/5º ano** e da **8ª série/9º ano**, fato será objeto de **RECOMENDAÇÃO** ao final deste voto.

Ainda sobre o tópico, “*Gastos com Educação*”, o *Parquet* de Contas com relação ao repasse dos recursos à educação na forma prevista na Lei nº 9.394/96, manifestou-se por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral de Controle Externo – **SGE** para que **verifique o cumprimento da regra** estabelecida no § 5º do art. 69 da LDB do Município de **SÃO GONÇALO** – **de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação** exatamente nos prazos estabelecidos em Lei, nos termos transcrito a seguir (fls. 6289/6291):

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

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

qualquer margem de discricionariiedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não:

*Art. 69. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Acompanharei o entendimento do Ministério Público Especial e, farei constar **DETERMINAÇÃO** à Secretaria Geral de Controle Externo – SGE.

## **7.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB**

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi instituído por meio da Lei Federal n.º 11.494, de 20/07/2007, com natureza contábil e formado pela contribuição de recursos do estado e municípios, com complementação da União, quando necessário.

No caso específico dos municípios, a contribuição, compulsória, é formada pela dedução de 20% (vinte por cento) das receitas de transferências do FPM, ICMS, IPI Exp., ICMS Des., IPVA e ITR.

Verifica-se na prestação de contas de governo do exercício de 2017, processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18, que houve determinação para o ressarcimento de recursos ao FUNDEB da ordem de R\$ 7.587.797,60 (sete milhões, quinhentos e oitenta e sete mil, setecentos e noventa e sete reais e sessenta centavos):

“(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, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 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.º 211.267-2/17).”

Nessa esteira, o Corpo Instrutivo se manifestou da seguinte forma à fl. 6174:

“Em análise efetuada junto à Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017, verifica-se que o ressarcimento financeiro nas contas do Fundeb determinado pelo Plenário foi efetutado pelo município em 08/02/2019, no valor de R\$7.587.797,60, conforme demonstram os extratos bancários anexados às fls. 6079/6080, devendo ser analisado seu efeito no resultado financeiro do fundo, portanto, nas Contas de Governo referentes ao exercício de 2019.”

Em 2018, o município contribuiu para o Fundo com recursos na ordem de R\$ 64.383.101,74 (sessenta e quatro milhões, trezentos e oitenta e três mil, cento e um reais e setenta e quatro centavos), tendo recebido do Fundo, após distribuição baseada no número de alunos matriculados no ensino fundamental, o montante de R\$ 169.121.482,51 (Transferências: R\$ 167.532.793,68 + Rendimentos: R\$ 1.588.688,83).

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

A receita do FUNDEB, registrada pela contabilidade do município, assim se demonstra em relação ao valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN:

RECEITAS DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Transferências recebidas contabilizadas pelo município	167.532.793,68
(B) Valor informado pela STN	167.532.793,68
<b>(C) Diferença (A-B)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5131/5141 e Transferências do FUNDEB – fl. 6081.

Do resultado entre as transferências recebidas do FUNDEB e o valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB, apura-se um ganho da ordem de R\$ 103.149.691,94 (cento e três milhões, cento e quarenta e nove mil, seiscentos e noventa e um reais e noventa e quatro centavos), conforme apontado pelo Corpo Instrutivo, que reproduz a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	167.532.793,68
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	64.383.101,74
<b>Diferença (ganho de recursos)</b>	<b>103.149.691,94</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5131/5141.

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

No quadro elaborado pela instrução de fl. 6177, verifica-se que as despesas com a **remuneração dos profissionais do magistério** em efetivo exercício de suas atividades, no ensino fundamental público, com recursos provenientes do FUNDEB, atingiram o montante de R\$ 156.427.015,58, que corresponde a **92,49%** dos recursos recebidos à conta do Fundo, **cumprindo** o disposto no art. 22 da Lei Federal n.º 11.494/07.

A Lei nº 11.494/07 permite a aplicação de até 5% dos recursos do FUNDEB no 1º trimestre do exercício seguinte, por meio da abertura de créditos adicionais. Sobre o assunto, o Corpo Instrutivo assim se manifestou às fls. 6177/6178 do arquivo digital datado de 14/10/19:

“(…)

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Nota-se que, a princípio, deve o município aplicar todos os recursos recebidos no próprio exercício. No entanto, o mesmo artigo da lei permite, em seu § 2º, que até 5% (cinco por cento) desses recursos sejam utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte, mediante a abertura de crédito adicional.

(...)

A fonte de recurso a ser utilizada, portanto, para a abertura do referido crédito adicional, deve ser o *superavit* financeiro verificado ao final do exercício anterior, uma vez que sem o recurso financeiro não se poderia efetuar a abertura do crédito.

(...)

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2017 um *superavit* financeiro de R\$12.046.374,64, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

Constatada a existência de *superavit* financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2018, será efetuado subtraindo o *superavit*, ora registrado, dessas despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2018.

Verifica-se que do valor do *superavit* financeiro somente R\$8.386.662,63 foram utilizados no exercício de 2018, em desacordo com o previsto no §2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07, por meio do crédito adicional aberto em 29/03/2018, dentro do 1º trimestre, conforme decreto n.º 072/2018, à fl. 5437.

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

Tal fato será objeto de **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

O art. 21 da Lei Federal n.º 11.494/07 **foi respeitado** pelo município, conforme demonstrativo a seguir:

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			167.532.793,68
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			1.588.688,83
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>169.121.482,51</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		172.606.036,56	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		12.046.374,64	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

(G) Deficit financeiro do Fundeb no exercício	0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	
<b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício(D - E - F - G - H)</b>		<b>160.559.661,92</b>
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)		<b>94,94%</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5131/5141, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis – fls. 5423 e 5426/5433, documento de cancelamento de RP na fonte Fundeb – fls. 5558/5559, Quadro D.3 – fl. 5520, Relatório Analítico Educação – fls. 6061/6075 e prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18.

Como se observa no quadro anterior, o município utilizou **94,94%** dos recursos do FUNDEB de 2018, **restando a empenhar 5,06%**, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que os recursos deste Fundo serão utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo ser utilizado no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente até 5% destes recursos.

Em primeira análise, tal fato foi considerado irregularidade pela Instrução Técnica, bem como pelo Ministério Público Especial, a ensejar a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas.

Em atenção ao disposto no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ n.º 294/18, foi proferida decisão monocrática em 11.11.2019, que comunicou o responsável pelas contas para que, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Em atendimento foi protocolada em 28/11/2019, tempestivamente, a documentação que constituiu as razões de defesa do responsável, objeto dos Documentos TCE-RJ n.ºs 55.328-6/19, 55.331-3/19, 55.390-9/19 e 55.417-3/19.

O Corpo Técnico, à luz dos esclarecimentos prestados (*destacando que o Corpo Técnico considerou apenas os elementos encaminhados e protocolados sob o n.º 55.328-6/19 e n.º 55.331-3/19, como já dito no início da minha análise*), assim se posicionou a respeito da **Irregularidade** apontada (arquivo digital datado de 03/12/19):

**“IRREGULARIDADE N.º 2**

Utilização de 94,94% dos recursos recebidos do Fundeb em 2018, restando a empenhar 5,06%, em desacordo com o §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, que estabelece que somente até 5% dos recursos deste fundo poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

**Razões de Defesa:**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

O defendente apresenta duas linhas de argumentação quanto a esta irregularidade. Primeiro, apela para a irrelevância dos valores – R\$105.746,46 – que deixaram de ser empenhados no exercício de 2018, para que fosse alcançada a aplicação do percentual mínimo de 95% dos recursos recebidos do Fundeb, o que equivaleria a um atenuante deste descumprimento, requerendo, pois, que a irregularidade em tela seja convertida em ressalva. Em respaldo à tese esposada, cita uma decisão plenária desta Corte de Contas, prolatada em sessão de 23/01/2019, no Processo TCE-RJ n.º 213.909-8/18, na qual prevaleceu semelhante entendimento.

Em seguida, o defendente questiona a metodologia de cálculo empregada pelo Corpo Instrutivo, apresentando outra “ótica”, na qual é considerada a evolução da arrecadação de recursos do Fundeb e os percentuais de realização de despesas correspondentes nos exercícios de 2015, 2016, 2017 e 2018, bem como ressarcimentos à conta do Fundeb ocorridos no período. Assim, fundamentado neste particular entendimento, chegou-se a conclusões distintas das consignadas anteriormente em nossas instruções e reproduzidas nos votos prolatados pelo E. Plenário.

#### **Análise:**

Em relação à primeira alegação, verifica-se que, se bem entendido, o Executivo Municipal deixou de empenhar **5,06%** – ou R\$8.561.820,59 – não apenas **0,06%**, dos recursos recebidos do Fundeb, uma vez que a obrigação prevista no caput do art. 21 da Lei n.º 11.494/07 é de utilizar os recursos **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**. A própria Lei n.º 11.494/07 já prevê uma tolerância excepcional, até o limite de 95% dos recursos, cujo propósito é oferecer flexibilidade suficiente aos gestores para acomodar dificuldades circunstanciais (situações atípicas ou inesperadas, descompasso temporal entre efetiva arrecadação e realização da despesa etc.), surgidas eventualmente durante a execução das despesas planejadas para o exercício.

Observe-se que, ainda assim, o Município de São Gonçalo deixou de cumprir o previsto na norma. Recorde-se o teor da regra disposta no citado diploma legal:

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, **no exercício financeiro em que lhes forem creditados**, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no [art. 70 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#).*

(...)

*§ 2º **Até 5% (cinco por cento)** dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei, **poderão ser utilizados no 1º primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente**, mediante abertura de crédito adicional. (grifos nossos)*

Por último, ainda que o Município tenha recebido quotas do Fundeb em datas próximas ao encerramento do exercício de 2018, pode-se argumentar que se trata de ocorrência rotineira, previsível e em nada obsta a realização do empenhamento de despesas que, se não puderem ser pagas no mesmo exercício por exiguidade de

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

prazo, o seriam no exercício seguinte como restos a pagar. Logo, entende-se que não deve prosperar tal linha argumentativa.

No que concerne ao segundo argumento, há que se ressaltar que todos os cálculos e a apurações realizados pelo Corpo Instrutivo nas Contas do Governo de São Gonçalo, neste e em exercícios pretéritos, tiveram por base exclusivamente dados e informações fornecidas pelo próprio município. Outrossim, a metodologia de cálculo utilizada no presente processo é rigorosamente a mesma empregada no exame das Contas de Governo de exercícios anteriores, para a totalidade dos municípios sob jurisdição do TCE-RJ, não havendo dados novos ou qualquer justificativa tecnicamente aceitável para alterá-la à luz do entendimento ora apresentado pelo jurisdicionado.

**Conclusão:** Dessa forma a referida irregularidade será **mantida** na conclusão deste relatório.”

Nesse aspecto, o Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 05/12/19) manifestou-se de acordo com a instrução.

Inicialmente destaco as diversas razões de defesa apresentadas pela municipalidade apresentadas nos Documentos TCE-RJ n<sup>os</sup> 55.328-6/19, 55.331-3/19, 55.390-9/19 e 55.417-3/19, que assim podem ser resumidas:

- Pela imaterialidade/insignificância do montante não empenhado (R\$ 105.746,46) representando 0,00864 da receita total do município;
- Entrada de recursos na conta FUNDEB, em 31/12/18, no montante de R\$ 1.691.989,53, representando 1,0005% da arrecadação total anual, impossibilitando a realização de procedimentos licitatórios, mesmo na modalidade mais célere; e
- O percentual de 0,06% não aplicado em 2018 seria um percentual ínfimo/irrisório e uma punição rigorosa para a emissão de Parecer Prévio Contrário.

Conforme se atesta no extrato bancário do Banco do Brasil acostado à fl. 5499 (arquivo digital anexado em 28/06/19), no dia 31/12/2018 houve o ingresso de recursos no montante de R\$ 1.691.989,53 (hum milhão, seiscentos e noventa e um mil, novecentos e oitenta e nove reais e cinquenta e três centavos), fato que dificultou o cumprimento do disposto no art. 21 da Lei 11.494/07, como também colocou o defendente em suas razões de defesa complementares (Doc. TCE-RJ n.º 55.417-3/19).

Assim, desconsiderando os recursos aportados no dia 31/12/2018, apura-se o seguinte resultado:

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

<b>Total das Receitas recebidas do FUNDEB no exercício, acrescida do total das receitas de aplicação financeira (A)</b>	<b>169.121.482,51</b>
Exclusão da receita recebida no dia 31/12/2018 (B)	(1.691.989,53)
<b>Total das receitas após exclusão (C) = (A – B)</b>	<b>167.429.492,98</b>
Despesa empenhada com recursos recebidos do FUNDEB no exercício (D)	<b>172.606.036,56</b>
Superávit financeiro do Fundeb no exercício anterior (E)	12.046.374,64
Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores (F)	0,00
<b>Total das despesas consideradas como gastos do fundeb no exercício (D-E-F)</b>	<b>160.559.661,92</b>
<b>Percentual atingido - mínimo = 95% F/C</b>	<b>95,90%</b>

Dessa forma, verifica-se que o gestor teria cumprido o percentual mínimo de 95%, caso não tivesse ocorrido o ingresso de recursos no último dia útil do exercício (31/12/2018).

Com isso, considerando as dificuldades e obstáculos reais do gestor, à luz do preconizado na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, entendo por, excepcionalmente, descaracterizar a irregularidade, na linha do decidido ao analisar as Contas de Governo de Mendes relativas ao exercício de 2017 (Processo TCE-RJ nº 212.989-1/18) e as Contas de Governo de Araruama relativas ao exercício de 2018 (Processo TCE-RJ nº 207.066-0/19).

Assim, diante do exposto, me posiciono em desacordo com o Corpo Instrutivo e o Ministério Público Especial, consignando tal fato, excepcionalmente, como item de Improriedade e Determinação.

O saldo financeiro referente aos recursos do FUNDEB, existente em 31/12/2018, atingiu o montante de R\$18.699.447,44, representando um acréscimo de 6,12%, em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

FUNDEB		
	Descrição	Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	17.621.173,12
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2018	18.699.447,44
	Variação do saldo	6,12%

Fonte: Quadro D.3 – fl. 5520 e Conciliação Bancária do FUNDEB – fls. 5439/5453.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Ressalte-se que a instrução técnica identificou na conciliação bancária, o registro de vários débitos não contabilizados de exercícios anteriores (2008, 2009, 2010, 2012, 2013, 2015, 2016 e 2017), os quais somaram, respectivamente, R\$4.157.776,10 e R\$6.741,11, posicionando-se da seguinte forma à fl. 6180:

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

Este fato será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 16.**”

Dessa forma, tal fato será considerado **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

O resultado financeiro para o exercício de 2019 foi apurado pela instrução técnica à fl. 6181 que ora reproduzo:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2019	
Descrição	Valor - R\$
<b>Superavit financeiro do Fundeb no exercício de 2017</b>	<b>12.046.374,64</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	167.532.793,68
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	1.588.688,83
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2018	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2018</b>	<b>181.167.857,15</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	172.606.036,56
<b>= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2018</b>	<b>8.561.820,59</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 222.086-7/18, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5131/5141, Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis - fls. 5423 e 5426/5433, documento de cancelamento de RP na fonte Fundeb – fls. 5558/5559, Quadro D.3 – fl. 5520.

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2019, apurado no quadro anterior – R\$ 8.561.820,59, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 – R\$ 8.544.612,10, fl. 5438, apontando uma diferença no montante de R\$ 17.208,49.

Conforme apontado pela instrução técnica, tal divergência revela a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação, uma vez que o *superavit* financeiro apurado,

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

encontra-se superior ao registrado pelo município. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

O *Parquet* de Contas, com relação a esse aspecto, manifesta-se de acordo com a instrução conforme se verifica às fls. 6294/6295.

Em atenção ao disposto no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, foi proferida decisão monocrática em 11.11.2019, que comunicou o responsável pelas contas para que, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Em atendimento foi protocolada em 28/11/2019, tempestivamente, a documentação que constituiu as razões de defesa do responsável, objeto dos Documentos TCE-RJ n.ºs 55.328-6/19, 55.331-3/19, 55.390-9/19 e 55.417-3/19.

O Corpo Técnico, à luz dos esclarecimentos prestados (*destacando que o Corpo Técnico considerou apenas os elementos encaminhados e protocolados sob o n.º 55.328-6/19 e n.º 55.331-3/19, como já dito no início da minha análise*), assim se posicionou a respeito da **Irregularidade** apontada (arquivo digital datado de 03/12/19):

**“IRREGULARIDADE N.º 3**

O *superavit* financeiro do exercício de 2018 apurado na presente prestação de contas (R\$8.561.820,59) é superior ao registrado pelo município no respectivo *Balancete* do Fundeb (R\$8.544.612,10), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$17.208,49, sem a devida comprovação, o que descumpra o disposto no artigo 21 c/c o inciso I do artigo 23 da Lei Federal n.º 11.494/07.

**Razões de Defesa:**

Primeiramente, o defendente decompôs o *superavit* financeiro do exercício de 2018 registrado pelo município no balancete do Fundeb (fl. 6363), realizando nova análise e identificando uma divergência no saldo de consignações desta fonte, no valor de R\$15.562,48. Em decorrência desta inconsistência, o balancete foi retificado e passou a registrar um *superavit* financeiro no valor de R\$8.560.174,58 (vide Quadro D.2 – modelo 13, acompanhado da documentação contábil correspondente, às fls. 6469/6472). Destarte, a diferença remanescente, de R\$1.646,01, entre o valor do *superavit* financeiro apurado por esta Corte de Contas, de R\$8.561.820,59, e o novo valor reconhecido pela contabilidade, de R\$8.560.174,58, foi objeto de ressarcimento à conta do Fundeb (vide documentação comprobatória, às fls. 6473/6483).

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

**Análise:**

Entende-se que, neste caso, o defendente logrou êxito em reconhecer a origem da irregularidade, promovendo medidas efetivas de retificação contábil de saldo inconsistente e de restituição imediata do valor residual à conta do Fundeb, fazendo a juntada de toda a documentação comprobatória.

**Conclusão:** Dessa forma a referida irregularidade será **desconsiderada** na conclusão deste relatório.”

Nesse aspecto, o Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 05/12/19) manifestou-se de acordo com a instrução.

Destaco que as razões de defesa complementares apontadas no Doc. TCE-RJ n.º 55.390-9/19, com relação à irregularidade analisada acima (o Doc. TCE-RJ n.º 55.417-3/19 não faz menção a essa irregularidade), e não consideradas pelas instâncias instrutivas, são idênticas àquelas encaminhadas inicialmente, constantes dos Docs. TCE-RJ n.º 55.328-6/19 e 55.331-3/19, prontamente analisadas pelo Corpo Técnico desta Corte.

Desta forma, conforme verificado dos autos, o defendente logrou êxito em elidir a irregularidade anteriormente apontada, promovendo medidas de retificação contábil, assim como efetuando a restituição do valor residual de R\$ 1.646,01 (hum mil, seiscentos e quarenta e seis reais e um centavo) à conta do FUNDEB, fazendo a juntada de toda a documentação comprobatória (arquivo digital anexado em 28/11/19 – fls. 6473/6483).

Diante do exposto, entendo **SANADA** a irregularidade apontada.

O parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (artigo digital anexado em 28/06/2019 - fls. 5560/5575), sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu pela emissão de parecer desfavorável à aprovação das contas, conforme previsto no art. 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei n.º 11.494/07.

Tal parecer elenca diversos descumprimentos da legislação pertinente, tais como: a) não atendimento a solicitação de envio de documentos para análise, b) não inserção de dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, c) não chamamento do Conselho para participação na elaboração da proposta orçamentária anual e d) ausência de transparência no pagamento de profissionais do magistério quanto à exigência legal de que estejam em efetivo exercício na rede pública municipal.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Tal fato será considerado **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste voto.

O cadastro do Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC (arquivo digital anexado em 13/09/2019 – fls. 6082/6084).

Ainda em relação ao tópico gasto com educação, o Corpo Instrutivo assim se manifesta à fl. 6183:

“Registre-se, ainda, que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e a Secretaria do Tesouro Nacional – STN editaram a Portaria Conjunta n.º 02, de 15/01/2018, dispondo sobre as atribuições dos agentes financeiros do Fundeb, a movimentação financeira e a divulgação das informações sobre transferências e utilização dos recursos do Fundo.

A referida portaria estabeleceu uma série de medidas, entre elas concedeu maior autonomia para do Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb.

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

Importante salientar que o cumprimento desta norma será objeto de verificação e acompanhamento nas análises das contas de governo e nas auditorias realizadas por esta Corte.

Tal fato será objeto de comunicação ao chefe do Poder Executivo.”

Acompanho o proposto pela Instrução, fazendo constar a pertinente **COMUNICAÇÃO** ao Prefeito de **SÃO GONÇALO**.

### **7.3 DESPESAS COM SAÚDE**

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

Segundo a referida Lei Complementar, serão consideradas, para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos, as despesas em ações e serviços públicos de saúde voltados para a

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080/90.

O art. 3º destaca as despesas em ações e serviços públicos de saúde que serão computadas para efeito de apuração da aplicação dos recursos mínimos, enquanto o art. 4º estabelece aquelas que não serão computadas como despesas com ações e serviços públicos de saúde.

Conforme apurado pelo Corpo Instrutivo à fl. 6190, o percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde foi de **17,68%**, portanto, **acima** do percentual mínimo disposto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	533.637.064,34
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.095.797,43
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>528.541.266,91</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	93.427.313,34
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
<b>(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)</b>	<b>93.427.313,34</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>17,68%</b>
<b>(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício</b>	<b>0,00</b>

**Fonte:** Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5131/5141, Quadro E.1 – fl. 5576, Quadro E.2 e demonstrativos contábeis – fls. 5581 e 5582/5585, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 5586 e 5587/5840, documento de cancelamento de RP na fonte Impostos/Transferências de Impostos – fl. 5856 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro - fls. 6097/6100.

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

Vale ressaltar que a Lei Orgânica Municipal não prevê limite mínimo para gastos com saúde.

As informações encaminhadas pelo Município fizeram com que o Corpo Instrutivo, em sua primeira manifestação (fl. 6189), identificasse a necessidade de **segregação das fontes de recursos**, a fim de que fossem utilizados 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 “ordinário” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.

Tal fato será objeto de **impropriedade e determinação** ao final deste voto.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Ainda, com relação ao tópico saúde, a Instrução Técnica, às fls. 6185/6187, aponta as seguintes questões:

#### 6.5.1 DA VERIFICAÇÃO DO ENQUADRAMENTO DAS DESPESAS NOS ARTIGOS 3º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR N.º 141/12

A fim de verificar a adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12, serão considerados os dados encaminhados pelo município por meio do Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis.

Observa-se que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis diverge do valor registrado contabilmente na função 10 - Saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	351.564.620,19
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	351.560.337,79
<b>Diferença</b>	<b>4.282,40</b>

**Fonte:** Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5085/5130 e Relatório Analítico Saúde – fls. 6085/6096.

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

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

A verificação da adequação das despesas aos artigos 3º e 4º da Lei Complementar n.º 141/12 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 98,98% do valor total das despesas com saúde empenhadas com recursos próprios registradas no banco de dados fornecido pelo próprio município por meio do Sigfis. A relação destes empenhos consta no Relatório Analítico Saúde, anexado às fls. 6085/6096.

Assim, foram identificadas despesas no montante de R\$1.485.000,00 que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, conforme a seguir:

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

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
02/02/2018	191	Valor estimado para atender despesa com contribuições patronais para o INSS, durante o exercício 2018 para os servidores da Defesa Civil, conforme Nad. nº 142/18 à fl.25.	INSS	Previdência Básica	Ordinários	55.000,00

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

02/02/2018	210	Valor estimado para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas no exercício de 2018 para os servidores da Defesa Civil.	Prefeitura Municipal de São Gonçalo	Defesa Civil	Ordinários	1.220.000,00
26/10/2018	1728	Valor estimado para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas no exercício de 2018 para os servidores da Defesa Civil, de acordo com o Decreto nº 221/2018 publicado no D.O. em 25/10/2018 conf. NAD nº 189/2018 à fl. 37	Prefeitura Municipal de São Gonçalo	Defesa Civil	Ordinários	210.000,00
<b>TOTAL</b>						<b>1.485.000,00</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 6085/6096.

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

Ressalta-se que a qualquer momento este Tribunal poderá verificar a legalidade das despesas realizadas com saúde.”

Tais fatos serão objeto de **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

Quanto à gestão dos recursos da saúde, o Corpo Técnico se manifestou da seguinte forma às fls. 6190/6191:

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

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	347.476.000,28	98,84%
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal (Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil)	2.787.137,30	0,79%
Gastos geridos pela Fundação Municipal de Saúde	1.297.200,21	0,37%
<b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2018</b>	<b>351.560.337,79</b>	<b>100%</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5085/5130, da prefeitura – fl. 5269 e do FMS – fl. 5388.

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

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Cumpra registrar que, em sessão de 28/08/2018, nos autos do Processo de Consulta TCE-RJ n.º 113.617-4/18, o E. Plenário de deste Tribunal decidiu que, a partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem 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 n.º 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício, sendo tal fato comunicado aos gestores.

Não obstante, e por tratar-se de uma importante mudança, na conclusão do presente será sugerida nova comunicação para que o gestor seja alertado quanto a implementação desta nova metodologia, a vigorar para análise das contas de governo, referente ao exercício de 2019.”

De acordo com a especializada, farei constar **impropriedade e determinação**, consignando, ainda, **COMUNICAÇÃO** ao final deste voto.

O Ministério Público Especial, ao proceder ao exame acerca da matéria, às fls. 6301/6305, manifestou-se nos seguintes termos:

#### **“8.2.4 Avaliação do cumprimento do mínimo constitucional**

De acordo com os dados referendados no relatório do Corpo instrutivo, o somatório da receita líquida efetivamente arrecadada, que se constitui na base de cálculo para a apuração do percentual mínimo da aplicação em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), conforme disposto nos artigos 7º, 9º e 10 da Lei Complementar Federal nº141/12, foi de R\$528.541.266,91 no exercício de 2018.

A partir desse montante, depreende-se que pelo menos R\$79.281.190,04 - correspondentes ao percentual de 15% definidos na Lei Complementar - deveriam ser aplicados pelo Município de SÃO GONÇALO em ações e serviços públicos de saúde.

No exercício de 2018, consoante apurado no relatório do Corpo instrutivo, o total da aplicação do Município em ações e serviços públicos de saúde teria sido de R\$ 93.427.313,34, o que corresponde a 17,68% das receitas de impostos e transferências de impostos efetivamente arrecadadas.

De acordo com a metodologia de apuração que resolveu empregar, o d. corpo instrutivo chega à conclusão de que o Município de SÃO GONÇALO teria cumprido o percentual de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos como limite mínimo a ser aplicado em ASPS.

O Parquet de Contas, todavia, não pode concordar com a conclusão do Corpo instrutivo, haja vista que a metodologia empregada discrepa do que estabelece a LCF nº 141/12, além de garantir menos recursos para concretização do direito fundamental social à saúde.

#### **8.2.5 Disponibilidade financeiras ao final do exercício 2018 consolidada no Fundo Municipal de Saúde**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

O financiamento da saúde advém da arrecadação de receitas de impostos e transferências de impostos que ocorre regularmente ao longo do exercício, devendo ser transferida ao Fundo de Saúde a cota financeira prevista no artigo 7º da LCF nº 141/12.

O intuito é o de viabilizar a disponibilidade financeira à Secretaria de Saúde, com vista a promover as políticas de saúde planejadas e estabelecidas no Plano de Saúde, assegurando que a aplicação do mínimo de 15% das receitas arrecadadas elegíveis ocorra no próprio exercício em que ingressam nos cofres públicos, ou, pelo menos, que haja disponibilidade financeira no fundo de saúde para arcar com eventuais restos a pagar (processados ou não).

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

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2018, com a assinatura do Contador - Quadro E.3 – modelo 17 - constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

<b>Ativo Financeiro</b>	<b>Passivo Financeiro</b>
Disponibilidades R\$8.426.405,86	DDO/Consignações – R\$1.451.687,49
	RP Processados 2018 – R\$5.281.004,33
	RP Processados Anos anteriores - R\$8.372.359,12
	RP Não Processados 2018 - R\$399.143,74
	RP Não Processados Anos Anteriores – R\$204.085,23

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Com base nessa tabela, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar processados e não processados do exercício de 2018, haja vista o comprometimento dessa disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DDO/Consignações e RP de Anos Anteriores, apresentando um déficit de R\$7.281.874,05.

Sobre as despesas empenhadas e os restos a pagar das ASPS, o d. corpo técnico apresentou as seguintes informações em nota de rodapé, que serão consideradas em nossas apurações:

**Nota 1:** na linha H foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado no SIGFIS e abordado no item 6.5.1 deste capítulo, além das despesas com Impostos e Transferências de Impostos não executadas pelo Fundo Municipal de Saúde, R\$4.084.337,51, sendo R\$2.787.137,30 executadas pela Prefeitura Municipal (fls. 5582/5583) e R\$1.297.200,21 pela Fundação Municipal de Saúde (fls. 5388/5389 e 5584, R\$95.123.657,29 – R\$93.826.457,08). Considerando-se que as despesas não computadas no cálculo do limite (SIGFIS), no montante de R\$1.485.000,00, foram realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil (vide Anexo 8 consolidado à fl. 5094), depreende-se que as mesmas já estão abarcadas nas despesas não executadas pelo Fundo Municipal de Saúde, razão pela qual não serão somadas ao montante de R\$4.084.337,51, de modo a evitar duplicidade de exclusões.

**Nota 2:** o município inscreveu o montante de R\$423.961,54 em restos a pagar não processados na fonte "Impostos e Transferências de Impostos", sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12. Saliente-se que, desse total, R\$399.143,74 foram inscritos por parte do FMS, conforme balancete (Quadro E.3, fl. 5586), e o restante, R\$24.817,80, foram inscritos pelas demais UG's que geriram os recursos direcionados à saúde, já abarcados, portanto, nas exclusões da linha H, não sendo novamente somados na linha I, de modo a evitar duplicidade de exclusões.

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

Com efeito, deve ser realizada a exclusão do valor não lastreado na respectiva disponibilidade financeira na apuração do mínimo a ser aplicado pelo município em ASPS.

### **8.2.6 Apuração do cumprimento da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde**

Diante de todo aduzido, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS apresenta a seguinte tabela para a apuração da aplicação do percentual mínimo em ASPS no exercício de 2018:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
<b>RECEITAS</b>	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	533.637.064,34
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	5.095.797,43
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>528.541.266,91</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	97.910.794,59
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	5.281.004,33
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	399.143,74
	4.084.337,51
	CON/GOS

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

(H) Gastos com saúde não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde	
(I) Gastos com outras ações e serviços não computados	0,00
(J) Total das despesas consideradas = E-(F+G+H+I)	<b>88.146.309,01</b>
(K) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (J/D) mínimo 15%	<b>16,68%</b>
(L) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	<b>0,00</b>

Fonte: Relatório Técnico e Quadros E3

Com a fiel observância dos critérios constantes das normas constitucionais e legais que regem a matéria, a determinar que não sejam computados no cálculo os restos a pagar sem disponibilidade de caixa no Fundo Municipal de Saúde, nem as despesas que não podem ser classificadas como ASPS, verifica-se que **o governo do Município de SÃO GONÇALO aplicou 16,68% das receitas de impostos e suas transferências em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2018.**”

Como se observa, o Ministério Público Especial, ao examinar a matéria, apesar de concordar que foi cumprido o percentual mínimo de aplicação em ASPS, entendeu necessário fazer algumas considerações quanto à metodologia para verificação do valor aplicado.

Na apuração do limite constitucional o *Parquet* excluiu os restos a pagar processados e não processados sem lastro financeiro ao fim do exercício de 2018, concluindo, por fim, que o município aplicou o percentual de **16,68%** em ASPS.

Não obstante, a questão da metodologia do cálculo já fora enfrentada nas contas do exercício de 2017, onde restou definido, por intermédio da decisão plenária de 28/08/18, nos autos do Processo de Consulta TCE/RJ nº 113.617-4/18, que a partir das prestações de contas de governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apresentadas em 2020, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, §2º, II e §3º, I, da CRFB, e do art. 24 da LC nº141/12, deverão ser consideradas 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.

Assim, considerando que a mudança na metodologia mencionada no parágrafo anterior será objeto de verificação apenas nas prestações de contas de governo a serem apresentadas em 2020 (referentes ao exercício de 2019), acolherei, nas presentes contas, a metodologia de cálculo adotada pela instrução, onde se verificou que **o município aplicou 17,68% das receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, cumprindo, desta forma, o percentual mínimo disposto no artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 141/12.**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

O Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer de fls. 6033/6040, opinou favoravelmente quanto à aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no §5º e caput do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiências públicas, na qual o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, conforme consta das atas apresentadas às fls. 5841/5846.

Entretanto, as audiências relativas ao 3º quadrimestre de 2017, ao 1º quadrimestre de 2018 e ao 2º quadrimestre de 2018 ocorreram, respectivamente, nos meses de abril de 2018, fevereiro de 2019 e março de 2019, contrariando a legislação vigente, que determina a realização dessas reuniões nos meses de fevereiro/2018, maio/2018 e setembro/2018.

Tal fato será considerado **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

#### **7.4 LIMITES DO ARTIGO 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

##### **7.4.1 CUMPRIMENTO DO § 2º, INCISO I DO ARTIGO 29-A DA CF**

O limite de repasse do Executivo para o Legislativo disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal **foi respeitado**, a saber:

R\$	
Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)
25.400.464,93	25.400.685,60

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fl. 5323.

Nota: a diferença de R\$ 220,67 foi relevada em razão de sua imaterialidade.

Constata-se que o repasse recebido pelo Legislativo ultrapassou o limite imposto pelo art. 29-A da Constituição Federal em R\$ 220,67, o que entendo como imaterial para maiores análises, conforme bem colocou o Corpo Técnico desta Casa.

##### **7.4.2 CUMPRIMENTO DO § 2º, INCISO III DO ARTIGO 29-A DA CF**

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 2018 somava

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

R\$ 25.886.340,00 (vinte e cinco milhões, oitocentos e oitenta e seis mil e trezentos e quarenta reais). 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\$ 25.400.464,93 (vinte e cinco milhões, quatrocentos mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais e noventa e três centavos).

Comparando este valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constata-se o repasse em maior montante, **tendo sido observado** o previsto no orçamento final da Câmara e no inciso III, § 2º do artigo 29-A da Constituição Federal, conforme se demonstra:

R\$	
Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)
25.400.464,93	25.400.685,60

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fl. 5323.  
Nota: a diferença de R\$ 220,67 foi relevada em razão de sua imaterialidade.

## 8 DEMAIS ASPECTOS RELEVANTES

Nos tópicos a seguir serão abordados os principais aspectos referentes aos Conselhos de Alimentação Escolar e o de Assistência Social, devido à importância que os mesmos possuem no contexto do controle social, assim como a aplicação de recursos de *royalties* do petróleo, a transparência na gestão fiscal, no exercício de 2018, bem como será demonstrada a apuração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM, tratado por esta Corte de Contas na Deliberação TCE-RJ n.º 271/17.

### 8.1 CONSELHO DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR

O Conselho de Alimentação Escolar previsto na Lei Federal n.º 11.947/2009 é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino.

Conforme a referida Lei é de competência, entre outras, do Conselho de Alimentação Escolar – CAE, emitir parecer conclusivo aprovando ou reprovando a aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Verifica-se que o Conselho de Alimentação Escolar, em conformidade com o art. 19 da Lei n.º 11.947/09, opinou pela irregularidade quanto à aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, referente ao exercício de 2018, de acordo com o parecer às fls. 6041/6047.

Tal fato será considerado **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste voto.

## 8.2 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

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

O Conselho Municipal de Assistência Social, por meio do parecer às fls. 5879/5886, **opinou pela regularidade** da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2018, em conformidade com o art.16 c/c art. 18, inciso X da Lei n.º 8.742/93 – LOAS.

## 8.3 ROYALTIES

Com base nos dados constantes no presente processo e no Relatório do Corpo Instrutivo (fls. 6199/6203), o município recebeu **R\$ 35.403.392,37** (trinta e cinco milhões, quatrocentos e três mil, trezentos e noventa e dois reais e trinta e sete centavos), a título de *royalties*, **não tendo sido verificado indícios** de aplicação desses recursos em despesas vedadas pela Lei nº 7.990/89.

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (fls. 5131/5141), **não ocorreu** arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e na saúde.

Contudo, em consulta ao site da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP, a instrução constatou o seguinte (fls. 6199/6200):

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

“... segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP (fls. 6104/6106), desde 27/11/2018 o Município de SÃO GONÇALO passou a receber recursos advindos da exploração de petróleo no campo de Mero, cujo contrato de exploração se enquadra na situação descrita no parágrafo anterior, no montante de R\$387.993,14.

Em que pese o ingresso de tais recursos nos cofres do município ter iniciado em 27/11/2018, persiste a obrigação do cumprimento do percentual de 25% na saúde, e 75% na educação, conforme o art. 2º, § 3º da Lei Federal 12.858/13, a ser avaliada quando da prestação de contas do governo de 2019.

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

Assim, em consonância com a instrução, tais fatos serão objeto de **COMUNICAÇÃO** na conclusão deste voto.

O Corpo Instrutivo, ainda sobre a matéria, faz os seguintes apontamentos às fls. 6202/6203:

“(…)

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

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

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

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

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

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

Em consonância com a instrução, farei constar **RECOMENDAÇÃO** quanto à necessidade do uso consciente e responsável dos recursos dos *royalties*.

Por fim, com relação à matéria, nos termos do disposto na Consulta objeto do processo TCE-RJ 204.885-3/19, esta Corte de Contas, em sessão plenária de 24.07.2019, promoveu mudança do entendimento anterior sobre as vedações de despesas realizadas com recursos de royalties, impostas pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89<sup>6</sup>, no sentido de que a citada vedação passará a englobar todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, compreendidos os seguintes:

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

Nesse sentido, impende destacar que quando da emissão de Parecer Prévio nas contas do município de Paraty, referente ao exercício de 2018 – Processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, sessão plenária de 25/09/2019, este Tribunal decidiu expedir, mediante ofício, alerta a todos os municípios jurisdicionados de que, **a partir da análise das Contas de Governo do exercício de 2021, encaminhadas em 2022**, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 abarcará todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, listados anteriormente.

Não obstante a citada expedição de ofício a todos os municípios jurisdicionados naqueles autos, entendo pertinente no presente processo, mediante **COMUNICAÇÃO** ao Prefeito do Município de **SÃO GONÇALO**, reiterar o **ALERTA de que a partir das prestações de contas de governo relativas ao exercício de 2021, a serem apreciadas em 2022**, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei

<sup>6</sup> Veda a aplicação de recursos de *royalties* em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

nº 7.990/89 passará a englobar todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural.

#### 8.4 TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO FISCAL

Em 16/05/2011 entrou em vigor a Lei Federal nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação com vistas a regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos a informações públicas. A mencionada lei se aplica a todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, bem assim aos Tribunais de Contas e ao Ministério Público.

Conforme informado pelo Corpo Instrutivo, no exercício de 2017, a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional – CTO realizou auditoria na área de Tecnologia da Informação (TI), objetivando um diagnóstico do portal da transparência das Prefeituras Municipais, com a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social.

O referido trabalho identificou que os municípios fluminenses não vêm cumprindo integralmente a legislação pertinente à transparência na gestão fiscal. Dessa forma, o E. Plenário desta Corte, nos respectivos processos de auditoria, conferiu um prazo de 180 dias para os municípios implementassem ações visando atender as exigências legais relativas aos portais de transparência.

Conforme informado pela especializada, o cumprimento da decisão Plenária será verificado mediante auditoria de monitoramento a ser realizada no segundo semestre do presente exercício e será considerado na análise da prestação de contas de governo referente ao exercício de 2019.

Noutro giro, o Ministério Público, em sua primeira manifestação, verificou que não constava no portal da transparência do Município de **SÃO GONÇALO** as Contas de Governo.

“(…)

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de SÃO GONÇALO (<http://www.pmsg.rj.gov.br/transparencia/>) constatou-se que somente a prestação de contas relativa ao exercício de 2016 do chefe do Poder Executivo (Contas de Governo), bem como o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio das Contas de Governo, se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência, inexistindo informações para os exercícios de 2017 e 2018. Portanto, o Município não está cumprindo integralmente as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

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

Em complemento ao abordado pela instrução técnica, acompanho a proposta do Ministério Público Especial e farei constar **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

## 8.5 ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL – IEGM

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal – IEGM é um indicador de desempenho de âmbito nacional, composto por sete índices setoriais temáticos, cujo objetivo é avaliar, ao longo do tempo, se a visão e os objetivos estratégicos dos municípios foram alcançados e, com isso, oferecer elementos importantes para melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido por esta Corte de Contas.

Destacam-se cinco faixas de resultados, definidas em função da consolidação das notas obtidas nos sete índices componentes (i-Educ/IEGM, i-Saúde/IEGM, i-Planejamento/IEGM, i-Fiscal/IEGM, i-Amb/IEGM, i-Cidade/IEGM e i-Gov TI/IEGM).

O enquadramento dos municípios em cada uma destas faixas obedece aos seguintes critérios:

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.

A apuração dos índices de efetividade da gestão pública indicam os setores que merecem maior atenção do gestor público, colaborando para o aperfeiçoamento das ações governamentais, dessa forma, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a Deliberação TCE-RJ n.º 271/17, deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

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

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

	Pontuação	Faixa de Resultado
Maior IEGM	0,70	B
Menor IEGM	0,45	C
Média Geral	0,56	C+
IEGM SÃO GONÇALO	0,53	C+

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

**Nota:** Médias Consolidadas apuradas pelo IEGM/TCERJ, exceto capital do Rio de Janeiro.

Observa-se que a nota do município de **SÃO GONÇALO** foi C+, ou seja, o município está na faixa: **em fase de adequação**.

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

Verifica-se que foi encaminhado o Certificado de Validação de que trata o art. 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 271/17, à fl. 5919, no qual o responsável pelo órgão de Controle Interno, após proceder ao exame dos quesitos presentes no questionário para apuração do índice de efetividade da gestão pública, e à análise da adequação entre as respostas apresentadas e as respectivas evidências, certificou que as mesmas são suficientes, relevantes, válidas e confiáveis para subsidiar a elaboração do referido índice.

## 9 RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO

Após destacar a relevância do pronunciamento e da competência fiscalizatória dos sistemas de controle interno, o Corpo Instrutivo, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, sugere **COMUNICAÇÃO** ao respectivo responsável para que tome ciência do exame realizado, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes com o objetivo de eliminar as falhas

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

apontadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram essas medidas.

### 9.1 DAS DETERMINAÇÕES NAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO ANTERIOR

Em relação às determinações contidas na análise das contas de governo do exercício de 2017, com vistas a 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 anterior.

O Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno às fls. 5967/5968 informa adequadamente todas as ações e providências visando a corrigir as irregularidades e 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 28 Determinações: 13 foram consideradas cumpridas (46,4% do total); 6 cumpridas parcialmente (21,4% do total) e 09 Determinações restaram não cumpridas (32,2% do total).

Tal fato será considerado **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste voto.

### 9.2 DO CERTIFICADO DE AUDITORIA

O Certificado de Auditoria à fl. 5966, emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do município de **SÃO GONÇALO**.

Em que pese o Certificado conter parecer conclusivo, não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal, quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

Tal fato será considerado **impropriedade** e **determinação** na conclusão deste voto.

## 10 CONCLUSÃO

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Após exame da Prestação de Contas de Governo do Município de **SÃO GONÇALO**, relativa ao exercício de 2018, e tendo em vista o teor do relatório do Corpo Instrutivo e o Parecer do Douto Ministério Público;

**Considerando**, com fulcro no artigo 125, Incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas dos municípios e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da Câmara;

**Considerando** que o parecer prévio deve refletir a análise técnica das contas examinadas, ficando o julgamento das mesmas, sujeito às Câmaras Municipais;

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

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

**Considerando** que este Tribunal, 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;

**Considerando** que o Poder Executivo desrespeitou o artigo 8º parágrafo único da Lei Orçamentária Anual, promovendo a abertura de créditos suplementares acima do limite legal;

**Considerando** os resultados gerais apurados em meu relatório,

**Parcialmente de acordo com o Corpo Instrutivo e com o Ministério Público Especial junto a esta Corte,**

**VOTO:**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Município de **SÃO GONÇALO**, referentes ao exercício de **2018**, de responsabilidade do Prefeito, Sr. **JOSÉ LUIZ NANJI**, em face da **IRREGULARIDADE e IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com **DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

**IRREGULARIDADE:**

**IRREGULARIDADE N.º 01**

A abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 470.821.436,64, ultrapassou o limite estabelecido na LOA em R\$ 38.328.535,99, não observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

**DETERMINAÇÃO N.º 01**

Observar o limite de abertura de créditos adicionais estabelecido na LOA, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988.

**IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES:**

**IMPROPRIEDADE N.º 01**

– Foi constatada uma divergência de R\$ 10.139.507,52 entre o valor do orçamento final apurado (R\$ 1.372.956.005,42), 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\$ 1.362.816.497,90).

**DETERMINAÇÃO N.º 01**

– 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.º 4.320/64.

**IMPROPRIEDADE N.º 02**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

– A receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 1.223.286.618,71) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 1.215.139.935,10).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 02**

– 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 Federal n.º 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 03**

– A despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 1.224.216.205,72) não confere com o montante consignado no Anexo 1 – Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 1.234.595.232,10).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 03**

– 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 Federal n.º 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 04**

– O Executivo Municipal realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais do 3º quadrimestre de 2017 no mês de março, portanto, fora do prazo estabelecido no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar n.º 101/00, que determina a realização dessa reunião no mês de fevereiro.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 04**

- 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.º 101/00.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 05**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

– O Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro não foi encaminhado junto ao Balanço Patrimonial.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 05**

– Observar a correta elaboração das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, sobretudo quanto ao Balanço Patrimonial, para que o mesmo contenha o Demonstrativo do *Superavit/Deficit* Financeiro, conforme dispõe a Portaria STN n.º 634/13 c/c a Portaria STN n.º 840/16.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 06**

– Divergência entre o valor do saldo patrimonial do exercício de 2017 evidenciado na coluna “exercício anterior” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$ 2.218.851.621,02), e o valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de 2017 (R\$ 2.227.639.460,22).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 06**

– Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n.º 634/13 c/c Portaria STN n.º 840/16.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 07**

– Divergência de R\$ 15.985,62 entre o valor do passivo a descoberto apurado na presente prestação de contas (R\$ 1.481.050.065,05) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 1.481.034.079,43).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 07**

– Observar o correto registro contábil da movimentação patrimonial, em atendimento à Portaria STN n.º 634/13 c/c Portaria STN n.º 840/16.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 08**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

– Não foram encaminhadas as informações solicitadas no âmbito da auditoria de acompanhamento do RPPS, sobretudo quanto aos repasses das contribuições previdenciárias dos servidores e da parte patronal, contrariando o disposto no artigo 40 da Lei Complementar Estadual n.º 63/1990.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 08**

– Atentar para a remessa integral das informações solicitadas por esta Corte de Contas, no exercício de sua competência, em especial nas atividades de auditorias, em atenção ao disposto no artigo 40 da Lei Complementar Estadual n.º 63/1990.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 09**

– 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.º 9.717/98.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 09**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 10**

– A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$1.090.399.207,98) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2018 (R\$1.083.377.935,74).

#### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

– Observar a compatibilidade entre a Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis e o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre, em atendimento ao artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.**IMPROPRIEDADE N.º 11**

– O saldo da dívida consolidada constante do Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre (R\$311.091.541,30) diverge do saldo constante do Balanço Patrimonial Consolidado e Anexo 16 da Lei n.º 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado) – R\$394.279.272,54, resultando numa divergência no valor de R\$ 83.187.731,24.

**DETERMINAÇÃO N.º 11**

– Observar a compatibilidade entre os registros da dívida consolidada nos relatórios da LRF e nos demonstrativos contábeis, em cumprimento ao artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64.

**IMPROPRIEDADE N.º 12**

– O valor total das despesas na função 12 – Educação, evidenciada no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis/BO diverge do registrado pela contabilidade, conforme demonstrado:

Descrição	Valor – R\$
Sigfis	275.049.886,85
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	275.985.835,48
<b>Diferença</b>	<b>-935.948,63</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5085/5130 e Relatório Analítico Educação – fls. 6061/6075.

**DETERMINAÇÃO N.º 12**

– Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ n.º 281/17.

**IMPROPRIEDADE N.º 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 2018, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
29/01/2018	140	Valor empenhado referente a fornecimento de gêneros alimentícios para entrega de merenda escolar em todas as redes escolares do Município de São Gonçalo no exercício de 2017, pedido no mês de outubro/17, de acordo com o Parecer da Procuradoria	VF da Rosa Refeições Eireli	Ensino Fundamental	Ordinários	694.935,34
29/01/2018	141	Valor empenhado referente a fornecimento de gêneros alimentícios para entrega de merenda escolar em todas as redes escolares do Município de São Gonçalo no exercício de 2017, pedido no mês de novembro/17, de acordo com o Parecer da Procuradoria	VF da Rosa Refeições Eireli	Ensino Fundamental	Ordinários	267.964,07
12/06/2018	979	Valor empenhado para atender despesa referente a subvenção social dos meses de outubro, novembro e dezembro de 2017, conforme o TAC IV nº 67/2017 das fls. 03 às fls. 14 celebrado entre o Ministério Público e Município de São Gonçalo	Associação Creche Estrela da M.	Educação Infantil	Ordinários	56.112,48
26/11/2018	1880	Valor orçado para pagamento de subvenção social nos meses de agosto a novembro do exercício de 2017, conforme TAC nº 064/2017 (fls. 04 a 15), celebrado entre o Ministério Público e o Município de São Gonçalo, documentação elaborada pelo Setor Responsável	Creche Comunitária Assistência e Apoio à Criança	Educação Infantil	Ordinários	113.431,68
<b>TOTAL</b>						<b>1.132.443,57</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação – fls. 6061/6075.

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

– 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.º 101/00.

**IMPROPRIEDADE N.º 14**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

– Quanto ao encaminhamento das informações sobre os gastos com educação e saúde, para fins de limite constitucional, utilizando como recurso a fonte ordinários.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 14**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 15**

– A abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superavit* financeiro do Fundeb, por meio do decreto n.º 072/2018 (R\$8.386.662,63), não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior (R\$12.046.374,64), em desacordo com o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 15**

– Observar o disposto no §2º do artigo 21 da Lei n.º 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte a totalidade do *superavit* financeiro do Fundeb, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 16**

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

#### **DETERMINAÇÃO Nº 16**

– 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.º 17**

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

– O Parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb pela “Não Aprovação” das contas do fundo referentes ao exercício de 2018, tendo em vista descumprimentos diversos da legislação pertinente, tais como não atendimento a solicitação de envio de documentos para análise, não inserção de dados no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE, não chamamento do Conselho para participação na elaboração da proposta orçamentária anual e ausência de transparência no pagamento de profissionais do magistério quanto à exigência legal de que estejam em efetivo exercício na rede pública municipal.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 17**

– Proceder à regularização das pendências apontadas pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb em seu parecer, em observância aos dispositivos legais pertinentes, notadamente a Lei Federal n.º 11.494/07.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 18**

– 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	351.564.620,19
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	351.560.337,79
<b>Diferença</b>	<b>4.282,40</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5085/5130 e Relatório Analítico Saúde – fls. 6085/6096.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 18**

– Envidar esforços no sentido de disponibilizar todas as informações que permitam a verificação do cumprimento do limite mínimo das despesas em ações e serviços públicos de saúde, inclusive com o correto e integral lançamento dos respectivos dados no Sigfis – Módulo Informes Mensais, em conformidade com a Deliberação TCE-RJ n.º 281/17.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 19:**

– As despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, conforme artigo 4º da Lei Complementar n.º 141/12:

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
02/02/2018	191	Valor estimado para atender despesa com contribuições patronais para o INSS, durante o exercício 2018 para os servidores da Defesa Civil, conforme Nad. nº 142/18 à fl.25.	INSS	Previdência Básica	Ordinários	55.000,00
02/02/2018	210	Valor estimado para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas no exercício de 2018 para os servidores da Defesa Civil.	Prefeitura Municipal de São Gonçalo	Defesa Civil	Ordinários	1.220.000,00
26/10/2018	1728	Valor estimado para atender despesa com vencimentos e vantagens fixas no exercício de 2018 para os servidores da Defesa Civil, de acordo com o Decreto nº 221/2018 publicado no D.O. em 25/10/2018 conf. NAD nº 189/2018 à fl. 37	Prefeitura Municipal de São Gonçalo	Defesa Civil	Ordinários	210.000,00
<b>TOTAL</b>						<b>1.485.000,00</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde – fls. 6085/6096.

**DETERMINAÇÃO N.º 19:**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 20:**

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	347.476.000,28	98,84%
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal (Secretaria Municipal de Saúde e Defesa Civil)	2.787.137,30	0,79%
Gastos geridos pela Fundação Municipal de Saúde	1.297.200,21	0,37%
<b>Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2018</b>	<b>351.560.337,79</b>	<b>100%</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 5085/5130, da prefeitura – fl. 5269 e do FMS – fl. 5388.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 20:**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 21:**

– Realização das Audiências Públicas relativas ao 3º quadrimestre de 2017, 1º quadrimestre de 2018 e 2º quadrimestre de 2018, promovidas pelo gestor do SUS, em períodos não condizentes com o disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 21:**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 22:**

– O Parecer do Conselho de Alimentação Escolar previsto na Lei Federal n.º 11.947/2009 opinou em seu parecer pela “Irregularidade” na aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar no exercício de 2018.

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

**DETERMINAÇÃO N.º 22:**

– Proceder à regularização das pendências apontadas pelo Conselho de Alimentação Escolar em seu parecer, em observância aos dispositivos legais pertinentes, notadamente a Lei Federal n.º 11.947/2009.

**IMPROPRIEDADE N.º 23:**

– O município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte.

**DETERMINAÇÃO N.º 23:**

– Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

**IMPROPRIEDADE N.º 24:**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 24:**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 25:**

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

**DETERMINAÇÃO N.º 25:**

– Implementar ações, visando ao pleno atendimento às exigências estabelecidas na Constituição Estadual, Lei Complementar Federal nº131/09, Lei Complementar Federal nº101/00, Lei Federal

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

nº12.527/11 e no Decreto Federal nº 7.185/10, no que couber, relativas aos portais de transparência.

**IMPROPRIEDADE N.º 26:**

- Utilização de 94,94% (noventa e quatro vírgula noventa e quatro por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no exercício de 2018, inferior ao percentual mínimo de 95% (noventa e cinco por cento), em desacordo com o art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, que estabelece que somente 5% (cinco por cento) dos recursos poderão ser utilizados no 1º trimestre do exercício seguinte.

**DETERMINAÇÃO N.º 24**

Observar o disposto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07, o qual estabelece que os recursos recebidos do Fundeb sejam utilizados no exercício financeiro em que lhes forem creditados, podendo 5% (cinco por cento) destes recursos serem utilizados no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente.

**RECOMENDAÇÕES:**

**RECOMENDAÇÃO N.º 1**

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

**RECOMENDAÇÃO N.º 2**

Para que o município atente para a necessidade do controle e redução das despesas com pessoal, uma vez que já atingiu o limite de alerta previsto na Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF.

**RECOMENDAÇÃO N.º 3**

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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

II – Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no §1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de **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.

III – Pela **COMUNICAÇÃO**, com fulcro no § 1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **SR. JOSÉ LUIZ NANCI**, Prefeito Municipal de **SÃO GONÇALO** alertando-o:

III.1. quanto ao fato de que, ainda durante a atual legislatura, ocorrerão novas auditorias de monitoramento da gestão dos créditos tributários, para atestação da implementação das medidas recomendadas ou determinadas por este Tribunal, e seus resultados serão considerados para avaliação de sua gestão, quando da apreciação das próximas Contas de Governo;

III.2. quanto à necessidade de adoção de providências a fim de respeitar as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, ressaltando que a ausência de repasse integral da contribuição previdenciária, dos servidores e patronal, constitui irregularidade grave e que, a partir das contas de governo do **exercício de 2019, encaminhadas em 2020**, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão ou instituto de previdência, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados com ele, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo Municipais, sem prejuízo da eventual aplicação de sanções por parte das autoridades responsáveis;

III.3. que deverá ser providenciada a avaliação atuarial anual do Regime Próprio de Previdência Social, e 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

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

manutenção da situação superavitária ou da correção de *deficit* apresentado poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário;

**III.4.** 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 esta Corte no exercício de 2020**, a qual passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os restos a pagar não-processados até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do FUNDEB, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editado pela STN e operacionalizado pelo SIOPE;

**III.5.** 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 esta Corte 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**, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei Federal nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei Federal nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;

**III.6.** 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;

**III.7.** quanto ao fato de que, para as contas de governo municipais referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, as despesas com auxílio-alimentação ou denominação similar, assim como qualquer outra verba de caráter indenizatória, concedidas aos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública, sob regime

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

estatutário, poderão ser custeados tão-somente com a parcela dos 40% dos recursos do FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretivas do artigo 70 da Lei nº 9.394/96;

**III.8.** quanto às regras estabelecidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE e pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, mediante as Portarias Conjuntas n.º 02, de 15/01/2018, e nº 3, de 27/03/2018, sobretudo quanto à concessão de maior autonomia para o Secretário de Educação, ou ao dirigente de órgão equivalente gestor dos recursos do fundo, na administração da conta bancária destinada à movimentação e gerenciamento dos recursos do Fundeb, observando, ainda, o prazo estabelecido para que os entes governamentais procedam à confirmação ou alteração da instituição financeira escolhida para manutenção das contas específicas do Fundo, devendo adequar o CNPJ de titularidade da conta – que deve corresponder, obrigatoriamente, àquele do órgão responsável pela educação –, bem como para adotar as providências afetas à movimentação financeira dos recursos exclusivamente por meio eletrônico;

**III.9.** 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 esta Corte no exercício de 2020**, a qual para aferição do cumprimento do artigo 7º da Lei Complementar Federal n.º 141/12, deverão ser consideradas 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;

**III.10.** quanto ao fato de que, **no exercício de 2019, o município deverá aplicar nas áreas da educação e saúde, respectivamente, o montante de 75% e 25% dos recursos, recebidos em 2018 e 2019, provenientes dos royalties e participações especiais do Pré-Sal oriundos de contratos de exploração de petróleo** assinados a partir de 03.12.2012, bem como providenciar a criação de código de fonte específica para classificação dos recursos de royalties de que trata a Lei Federal nº 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, §3º da referida Lei;

**III.11.** quanto ao fato de que, para as Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2021, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2022, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 – que veda a aplicação de recursos de *royalties* em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal, excetuado o pagamento de dívidas para com a União e suas entidades, bem como excepcionado o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública – passará a abranger todos os

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, compreendidos os seguintes:

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

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

a) verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB (Lei nº 9.394, de 20.12.1996) pela Prefeitura de **SÃO GONÇALO** - de abertura de conta específica distinta daquela em que se encontram os recursos do Tesouro -, bem como para que apure se efetivamente tais recursos estão sendo transferidos ao órgão responsável pela Educação **exatamente nos prazos estabelecidos em lei**.

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

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

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

*l. Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP;*

TCE-RJ  
PROCESSO N.º 215.212-9/19  
RUBRICA FLS.

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

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

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

**V** – Pela **EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas de governo, face à irregularidade apontada nos autos.

**VI** – Pelo **ARQUIVAMENTO**, após as providências consignadas no art. 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

GA-1,

**MARCELO VERDINI MAIA**  
Conselheiro Substituto