



# PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

EXERCÍCIO 2018

## MUNICÍPIO DE ITAGUAÍ



---

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCELO VERDINI MAIA  
RELATOR

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

**PLENÁRIO**

**VOTO GA-1**

**PROCESSO TCE-RJ nº 206.886-1/19**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ**

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

**RESPONSÁVEL: SR. CARLO BUSATTO JÚNIOR**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAÍ. 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. DESPESAS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE LEGAL. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO ÀS CONTAS. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL E À SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. ARQUIVAMENTO.**

Trata o presente processo da **Prestação de Contas de Governo do Município de Itaguaí**, que abrange as contas do Poder Executivo, relativa ao exercício de 2018, encaminhada a esta Corte tempestivamente, em 04.04.2019, de acordo com o prazo fixado no artigo 6º da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018, uma vez que a Lei Orgânica Municipal não dispõe de forma diversa, sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo Municipal, **Sr. Carlo Busatto Júnior**, 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 **2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas – 2ª CAC**, sugeriu a emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo face às seguintes irregularidades:

**IRREGULARIDADE Nº 01**

– Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$9.891.612,76, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

**IRREGULARIDADE N.º 02**

– O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2014, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2018 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

**IRREGULARIDADE N.º 03**

– O *superavit* financeiro do exercício de 2018 apurado na presente prestação de contas (R\$3.708.362,84) é superior ao registrado pelo município no respectivo *Balancete* do Fundeb (R\$3.404.244,77), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$304.118,07, 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, dezesseis IMPROPRIEDADES e consequentes DETERMINAÇÕES, duas RECOMENDAÇÕES, assim como COMUNICAÇÕES ao responsável pelo Controle Interno e ao Prefeito Municipal (fls. 1885/1889), 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 **ITAGUAÍ**, 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. CARLO BUSATTO JUNIOR**, atual prefeito Municipal de **ITAGUAÍ**, para que seja alertado:

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

**b)** quanto ao **deficit financeiro** de **R\$103.132.161,18** apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**c)** 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.

**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) 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.

**e)** 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;

**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 FUNDEB, desde que tais despesas atendam às diretivas do artigo 70 da Lei nº 9.394/96;

**g)** 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.

**h)** 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.

**i)** para providenciar o ressarcimento, no valor de **R\$304.118,07**, à conta do Fundeb, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21.

**j)** 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 nº 12.858/13, a fim de se apurar a destinação prevista no art. 2º, §3º da referida Lei.

**l)** 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 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 nº 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;

**m)** 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;

Por fim, sugeri a EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão proferida, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas, e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN para ciência do descumprimento, por parte do município de Itaguaí, do limite máximo de despesas com pessoal.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão da Receita - SSR e a Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (fls. 1891/1892) ratificaram a proposta da 2ª CAC.

Em sua primeira análise, 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 2**

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 art. 22 incisos II e III da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88, 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 Próprio de Social – RPPS;

c) Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), instituído pelo Decreto Federal nº 3.788/01.”

Como consequência, o Ministério Público de Contas procedeu à exclusão das impropriedades 7 e 8 e respectivas determinações, que haviam sido propostas pela instrução.

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 15**

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 20**

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.

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:

#### **“IV – 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 Itaguaí - 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 ITAGUAÍ 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 respectivo regime em cada ente estatal, exceto para os membros das Forças Armadas.*

d) avalie considerar os fatos apontados nos itens elencados a seguir, como fator de risco nas próximas auditorias a serem realizadas no município de **ITAGUAÍ**:

- quanto à obrigação de promover o ressarcimento à conta do Fundeb, com recursos ordinários, os valores determinados nos autos do processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18.
- Quanto à obrigação de promover o ressarcimento à conta do Fundeb, com recursos ordinários, a diferença apurada de R\$304.118,07.”

Por fim, se manifestou, em consonância com a instrução, pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público Estadual e à Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

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 15/08/2019, que comunicou o responsável pelas contas para que, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse a manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Em atendimento foi protocolada em 03/09/2019, tempestivamente, a documentação que constituiu as razões de defesa do responsável, objeto do Documento TCE-RJ nº 040.145-5/19.

Ato contínuo, o Corpo Instrutivo procedeu à verificação dos novos documentos e esclarecimentos remetidos, e concluiu pela manutenção da sugestão da emissão de **parecer prévio contrário** face à seguinte irregularidade (arquivo digital datado de 09/09/19 – fls. 2394/2428):

#### **IRREGULARIDADE N.º 01**

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2014, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2018 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

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 a irregularidade apontada pela instrução e mantendo àquela concernente ao sistema previdenciário (arquivo digital datado de 07/10/19 – fls. 2431/2460).

#### **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.

---

<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.

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.

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, assumia 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.”

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

<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>.

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.

Com base nos elementos trazidos aos autos, complementados pelas conclusões do Corpo Instrutivo (fls. 1764 a 1892 e 2394 a 2428) e do Ministério Público Especial (fls. 1894 a 1997 e 2431 a 2460), 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 Itaguaí, que embasarão a emissão de Parecer Prévio.

O Corpo Instrutivo, à fl. 1769, 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. 1770/1771).

## **2 GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

### **2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO**

O Plano Plurianual – PPA para o quadriênio 2018/2021 foi instituído pela Lei Municipal nº 3.579, de 26.10.2017 (arquivo digital “04. Lei do Plano Plurianual” anexado em 04.04.2019 - fls. 06/232).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2018 foi estabelecida pela Lei Municipal .º 3.524, de 29.06.2017, (arquivo digital “05. Lei de Diretrizes Orçamentárias” anexado em 04.04.2019 - fls. 233/369).

A Lei Orçamentária Anual – LOA, por sua vez, foi aprovada pela Lei n.º 3.608, de 14.12.2017, estimando a receita e fixando a despesa no valor de R\$626.196.171,30 (seiscentos e vinte e seis

milhões, cento e noventa e seis mil, cento e setenta e um reais e trinta centavos) - arquivo digital  
“06. Lei dos Orçamentos Anuais – LOA - fls. 370/516.

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 5º da LOA autorizou o Poder Executivo a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 15% (quinze por cento) das despesas fixadas no orçamento. Eis o teor do citado dispositivo:

*“Art. 5º Fica o Poder Executivo, respeitadas as demais prescrições constitucionais e nos termos da Lei Federal nº 4.320/64, autorizado a abrir créditos adicionais suplementares:*

*I – até o limite de 15% (quinze por cento) do total da despesa fixada nesta Lei, com a finalidade de atender insuficiências de dotações estabelecidas na presente lei e em créditos adicionais, na forma do que dispõem os artigos 7º e 40 a 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964, por meio da transposição, remanejamento ou transferência de recursos de uma mesma categoria de programação, de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, criando, se necessário, elemento de despesa, projeto, atividade ou operações especiais e adaptando as fontes de recursos, mediante a utilização de recursos provenientes:*

- a) da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias, nos termos do Art. 43, § 1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;*
- b) da Reserva de Contingência.*

*II – para a incorporação de superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, nos termos do Art. 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;*

*III – para incorporação de excesso de arrecadação, nos termos do Art. 43, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;*

*IV – à conta de excesso de arrecadação, ou superávit financeiro de receitas específicas e vinculadas a determinada finalidade desde que demonstrado o efetivo ingresso e/ou saldo.”*

Deve-se registrar, ainda, que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de crédito, conforme artigo 6º da LOA, *in verbis*:

*“Art. 6º O limite autorizado no Art. 5º desta Lei não será onerado quando o crédito adicional suplementar se destinar a:*

*I – atender à insuficiência de dotações do grupo Pessoal e Encargos Sociais, inclusive as decorrentes da revisão de remuneração prevista no Art. 34 da Lei Municipal nº 3.524 – LDO, de 29 de junho de 2017, mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesa consignada ao mesmo grupo autorizado a redistribuição prevista no Art. 66, parágrafo único da Lei Federal nº 4.320.*

*II – atender à insuficiência de dotações consignadas nas funções educação (12), saúde (10), assistência social (08) e previdência social (09), mediante a utilização de recursos oriundos de anulação de despesa consignada na mesma função até o limite de 60% (sessenta por cento) da dotação inicial;*

*III – atender ao pagamento de despesas decorrentes de sentenças judiciais transitadas em julgado, amortização e juros da dívida, mediante a utilização de recursos provenientes de:*

- a) reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados, observando o disposto no Art. 5º, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101 de 2000;*
- b) anulação de dotações orçamentárias ao mesmo grupo de natureza de despesa, na própria ou em outra unidade orçamentária.*

*IV – atender à despesas financiadas com recursos vinculados a operações de crédito, convênios e transferências voluntárias, desde que demonstrado o efetivo ingresso e/ou saldo;*

*V – incorporar os saldos provenientes de superávit financeiro do FUNDEB, dos Fundos Especiais e de receitas específicas e vinculadas a determinada finalidade, apurados em 31 de dezembro de 2017 e o excesso de arrecadação de receitas específicas e vinculadas, quando se configurar receita do exercício anterior à previsões fixadas pela Lei.”*

#### **Limite para a Abertura de Créditos Adicionais com base na LOA:**

R\$	
DESCRIÇÃO	VALOR
Total da Despesa Fixada	<b>629.196.171,30</b>
Limite para Abertura de Créditos Suplementares – 15%	<b>94.379.425,70</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 370/516.

## **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**

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	45.739.214,43
		Excesso - Outros	0,00
		Superavit	54.477,55
		Convênios	0,00
		Operação de crédito	0,00
<b>(A) Total das alterações</b>			<b>45.793.691,98</b>
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			39.462.910,78
<b>(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)</b>			<b>6.330.781,20</b>
(D) Limite autorizado na LOA			94.379.425,70
<b>(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)</b>			<b>0,00</b>

Fonte: Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 370/516 e Relação dos Créditos Adicionais abertos com base na LOA – Quadro A.1 – fls. 517.

Da análise dos quadros anteriores, conclui-se que a abertura de créditos adicionais **encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA**, observando o preceituado no inciso V do art. 167 da Constituição Federal.

## 2.2.2 AUTORIZADAS POR LEIS ESPECÍFICAS

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

Lei n.º	Valor (R\$)	Decreto n.º	Fonte de recurso				Tipo de crédito (1)	
			Superávit	Excesso de arrecadação		Anulação		Operações de crédito
				Convênios	Outros			
3643	10.952.256,63	4297				10.952.256,63		S
3643	8.032.119,61	4303				8.032.119,61		S
3643	24.683.490,19	4315				24.683.490,19		S
3643	4.358.715,16	4318	366.216,13			3.992.499,03		S
3643	13.437.747,27	4328				13.437.747,27		S
3674	249.262,04	4335			249.262,04			E
3643	27.475.030,79	4336				27.475.030,79		S
3643	25.107.703,96	4344				25.107.703,96		S
<b>Total</b>	<b>114.296.325,65</b>	<b>Total</b>	<b>366.216,13</b>		<b>249.262,04</b>	<b>113.680.847,48</b>		

Fonte: Relação dos Créditos Adicionais abertos com base em Leis Específicas – Quadro A.2 – fls. 518 e Leis Autorizativas Específicas – fls. 519 e Arquivo de 23/05/2019.

(1) Tipo de crédito: E – Especial; S – Suplementar.

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

### 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\$629.866.127,02 (seiscentos e vinte e nove milhões, oitocentos e sessenta e seis mil, cento e vinte e sete reais e dois centavos) que representa um acréscimo de 0,11% em relação ao orçamento inicial. As alterações orçamentárias em 2018 podem ser assim evidenciadas:

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	629.196.171,30
(B) Alterações:	160.090.017,63
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	159.840.755,59
Créditos especiais	249.262,04
(C) Anulações de dotações	159.420.061,91
<b>(D) Orçamento final apurado (A + B - C)</b>	<b>629.866.127,02</b>
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	629.866.127,02
<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	629.196.171,30
<b>(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)</b>	<b>669.955,72</b>

Fonte: Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 664/747 e Anexo 1 do RREO do 6º bimestre/2018, processo TCE-RJ n.º 205.303-2/19.

Nota: Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2018: R\$599.727.305,10 (dotação atualizada) + R\$30.138.822,00 (Reserva do RPPS) = R\$629.866.127,10.

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** ao final 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\$57.860.919,06 (cinquenta e sete milhões, oitocentos e sessenta mil, novecentos e dezenove reais e seis centavos), conforme quadro a seguir:

Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	535.324.896,30	535.324.896,30	539.797.599,20	4.472.702,90	0,84%
Receitas de capital	26.611.275,00	26.611.275,00	0,00	-26.611.275,00	-100,00%
Receita intraorçamentária	67.260.000,00	67.260.000,00	31.537.653,04	-35.722.346,96	-53,11%
<b>Total</b>	<b>629.196.171,30</b>	<b>629.196.171,30</b>	<b>571.335.252,24</b>	<b>-57.860.919,06</b>	<b>-9,20%</b>

Fonte: Previsão inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 370/516 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 656/663.

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.

Verifica-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2018, registra uma receita arrecadada de R\$ 571.335.252,20 (quinhentos e setenta e um milhões, trezentos e trinta e cinco mil, duzentos e cinquenta e dois reais e vinte centavos), consoante à evidenciada nos demonstrativos contábeis.

### 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 **25,32%** em relação ao exercício anterior, conforme demonstrado:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Saldo atual - 2018 (B) R\$	Variação % C = B/A
147.889.333,97	110.444.576,19	-25,32%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18 e Balancete Contábil Analítico – fls. 993/1053.

A arrecadação em 2018 totalizou R\$ 19.698.667,89 (dezenove milhões, seiscentos e noventa e oito mil, seiscentos e sessenta e sete reais e oitenta e nove centavos), representando apenas 13,32% do saldo registrado em 2017 da ordem de R\$ 147.889.333,97 (cento e quarenta e sete

milhões, oitocentos e oitenta e nove mil, trezentos e trinta e três reais e noventa e sete centavos), como segue:

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2017 (A) R\$	Valor arrecadado em 2018 (B) R\$	EM % C = B/A
147.889.333,97	19.698.667,89	13,32%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017, processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18 e Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 656/663.  
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 fls. 1388/1394.

### 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 (fls. 1787/1794).

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 Itaguaí, 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**

- **Cobrança administrativa no Município demonstrou ser insuficiente para realizar a efetiva arrecadação**

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.

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 de no município haver o envio de correspondências de cobrança, tal envio não possui regramento dispendo sobre sua obrigatoriedade, periodicidade nem gerenciamento da cobrança de forma que se possa garantir sua continuidade e aferir seu resultado.

- **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 Itaguaí, a normatização local que limita a quantidade de parcelamentos – de créditos envolvidos em parcelamentos anteriormente inadimplidos - é uma restrição que inviabiliza a facilitação de pagamentos por meio da concessão de parcelamentos aos contribuintes e, conseqüentemente, dificulta a arrecadação.

- **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**

##### **• Ocorrência de prescrições de créditos tributários**

O Código Tributário Nacional – CTN no art. 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 Itaguaí, a falta de ajuizamento dos créditos inadimplidos, o descontrole da adimplência e dos prazos prescricionais – incluindo nos parcelamentos concedidos - tem 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 art. 156, de que a prescrição extingue o crédito tributário, em Itaguaí os créditos já atingidos pela prescrição continuam sendo cobrados administrativamente (à vista e em parcelamentos). 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 Itaguaí, 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 18%, conforme a seguir:

Receitas 2017	Anexo X (A)	Sistema de Arrecadação (B)	Diferença (A-B)	Diferença % (A/B-1)
IPTU	23.332.629,10	26.821.298,76	(3.488.669,66)	-13%
ISS	107.341.042,80	91.018.547,05	16.322.495,75	18%
ITBI	1.564.535,30	1.585.985,13	(21.449,83)	-1%

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

Ademais, no Município, não foi possível efetuar todas as verificações previstas na auditoria em razão da indisponibilidade dos dados que permitissem as comparações entre os sistemas de arrecadação e contabilidade, revelando insegurança no controle dos valores arrecadados, campo propício para ocorrência de erros e fraudes.

#### • 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 Auditoria Governamental para 2018, inspeções em 50 municípios, com o seguinte objetivo: “Identificar distorções e deficiências de controle na gestão dos créditos tributários inadimplidos que possam comprometer a fidedignidade do registro dos fatos envolvendo tais créditos nas respectivas contas do Balanço Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais do município”.

Adicionalmente, a CCR prevê a inserção, no Plano Anual de Auditoria Governamental para 2019, de inspeções com o mesmo objetivo, a serem executadas nos demais 41 municípios jurisdicionados até o final do mês de maio, com a finalidade de que os resultados de tais auditorias integrem o relatório

técnico de análise das Contas de Governo municipais referentes ao exercício de 2018.

Registre-se, por fim, que a estratégia de controle da gestão dos créditos tributários inadimplidos replicará a demonstrada no item 5.1.5.1, referente ao controle da gestão dos impostos de competência municipal.”

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.

### 3.4 DAS DESPESAS

A execução orçamentária da despesa apresentou uma economia orçamentária no valor de R\$115.107.976,04 (cento e quinze milhões, cento e sete mil, novecentos e setenta e seis reais e quatro 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	629.196.171,30	629.866.127,02	514.758.150,98	483.447.192,63	456.794.869,68	81,73%	115.107.976,04

Fonte: Dotação inicial - Lei dos Orçamentos Anuais – fls. 370/516, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 664/747 e Balanço Orçamentário – fls. 748/750.

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\$514.758.151,00 (quinhentos e quatorze milhões, setecentos e cinquenta e oito mil e cento e cinquenta e um reais), consoante à evidenciada nos demonstrativos contábeis.

### 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

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

R\$						
	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2017				
<b>Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados</b>	34.552.338,58	29.610.594,44	-	21.335.051,49	13.858.795,87	28.969.085,66
<b>Restos a Pagar Não Processados</b>	44.492.591,25	97.418.637,02	47.432.788,27	45.892.522,76	30.784.684,46	65.234.021,05
<b>Total</b>	<b>79.044.929,83</b>	<b>127.029.231,46</b>	<b>47.432.788,27</b>	<b>67.227.574,25</b>	<b>44.643.480,33</b>	<b>94.203.106,71</b>

Fonte: Balanço Orçamentário consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 748/750.

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

Observa-se que o município de Itaguaí possui um saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$94.203.106,71 (noventa e quatro milhões, duzentos e três mil, cento e seis reais e setenta e um centavos), sendo R\$28.969.085,66 (vinte e oito milhões, novecentos e sessenta e nove mil, oitenta e cinco reais e sessenta e seis centavos) relativos a restos a pagar processados e não processados liquidados e R\$65.234.021,05 (sessenta e cinco milhões, duzentos e trinta e quatro mil, vinte e um reais e cinco centavos) de restos a pagar não processados.

Verifica-se que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no valor de R\$13.858.795,87 (treze milhões, oitocentos e cinquenta e oito mil, setecentos e noventa e cinco reais e oitenta e sete 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.

Conforme apontado pela instrução constante do documento digitalizado datado de 04/07/19, verifica-se que os cancelamentos no montante de R\$ 3.967.183,11 (três milhões, novecentos e sessenta e sete mil, cento e oitenta e três reais e onze centavos) apresentam justificativas plausíveis para sua ocorrência, como por exemplo: Liquidação em duplicidade, compensação de IPTU, bloqueio e regularização judicial, reparcelamento/confissão de dívida.

Não obstante, inicialmente não foram apresentadas justificativas para o **cancelamento de R\$9.891.612,76** (nove milhões, oitocentos e noventa e um mil, seiscentos e doze reais e setenta e seis 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.

Tal fato foi considerado pelo Corpo Instrutivo e pelo *Parquet* em suas primeiras análises como irregularidade 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 nº 294/18, que alterou o artigo 45 do Regimento Interno desta Corte, foi proferida decisão monocrática em 15/08/19, 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 cumprimento à decisão, foram protocoladas as razões de defesa pelo responsável, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 040.145-5/19.

O Corpo Técnico, à luz dos esclarecimentos prestados pelo responsável pelas contas, assim se posicionou a respeito da **Irregularidade** apontada (arquivo digital datado de 09/09/19):

**IRREGULARIDADE N.º 01**

– Ocorrência de cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$9.891.612,76, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, não observando o seu direito adquirido, conforme previsto nos artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

**Razões de Defesa:**

Foram apresentadas as justificativas, arquivo IRREGULARIDADE 1 – 02092019051147, que relacionamos a seguir.

**Análise:**

Apresentaremos no Quadro sintético, a seguir, as justificativas apresentadas pelo Jurisdicionado:

Valor (R\$)	Motivo	Documento (fl.)	Nota
532,90	sequestro judicial e cancelamento do respectivo RP	2017/2025	Item justificado
<b>163,33</b>	<b>Solicitação Proc. 3772/12</b>	<b>2026/2027</b>	<b>Item não justificado pela ausência de clareza da motivação.</b>
413.570,30	Parcelamento divida com INSS	2028	Item justificado
443.906,12	Parcelamento divida com INSS	2029	Item justificado
9.188,42	Parcelamento divida ITAPREVI	2035	Item justificado
304.848,52	Parcelamento divida ITAPREVI	2036	Item justificado
1.256.997,79	Parcelamento divida ITAPREVI	2037	Item justificado
402.336,19	Parcelamento divida ITAPREVI	2038	Item justificado
363.868,75	Parcelamento divida ITAPREVI	2039	Item justificado
358.246,41	Parcelamento divida ITAPREVI	2040	Item justificado
12.458,34	Parcelamento divida ITAPREVI	2041	Item justificado
292.566,00	Parcelamento divida com INSS	2049	Item justificado
301.809,14	Parcelamento divida com INSS	2050	Item justificado
294.812,71	Parcelamento divida com INSS	2051	Item justificado
227.836,12	Parcelamento divida com INSS	2055	Item justificado
15.456,67	Parcelamento divida com INSS	2056	Item justificado
44.704,05	Parcelamento divida com INSS	2062	Item justificado
47.996,10	Parcelamento divida com INSS	2063	Item justificado
11.224,97	Parcelamento divida com INSS	2064	Item justificado
47.236,95	Parcelamento divida com INSS	2065	Item justificado
10.862,58	Parcelamento divida com INSS	2066	Item justificado
57.237,17	Parcelamento divida com INSS	2067	Item justificado
33.740,63	Parcelamento divida com INSS	2068	Item justificado
600.690,61	Parcelamento divida com INSS	2073	Item justificado

2.521,01	Parcelamento divida com INSS	2074	Item justificado
7.990,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2078	Item justificado - prescrição quinquenal
298,37	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2079	Item justificado - prescrição quinquenal
363,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2080	Item justificado - prescrição quinquenal
371,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2081	Item justificado - prescrição quinquenal
400,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2082	Item justificado - prescrição quinquenal
73,20	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2083	Item justificado - prescrição quinquenal
363,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2084	Item justificado - prescrição quinquenal
783,75	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2085	Item justificado - prescrição quinquenal
300,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2086	Item justificado - prescrição quinquenal
778,45	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2087	Item justificado - prescrição quinquenal
1.517,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2011)	2088	Item justificado - prescrição quinquenal
602,68	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2089	Item justificado - prescrição quinquenal
1.225,92	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2090	Item justificado - prescrição quinquenal
466,47	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2091	Item justificado - prescrição quinquenal
1.460,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2092	Item justificado - prescrição quinquenal
7.892,50	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2093	Item justificado - prescrição quinquenal
7.675,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2094	Item justificado - prescrição quinquenal
5.526,42	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2095	Item justificado - prescrição quinquenal
477,60	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2096	Item justificado - prescrição quinquenal
179,08	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2097	Item justificado - prescrição quinquenal
3.280,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2012)	2098	Item justificado - prescrição quinquenal

570,17	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2099	Item justificado - prescrição quinquenal
562,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2100	Item justificado - prescrição quinquenal
562,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2101	Item justificado - prescrição quinquenal
562,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2102	Item justificado - prescrição quinquenal
562,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2103	Item justificado - prescrição quinquenal
562,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2104	Item justificado - prescrição quinquenal
562,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2105	Item justificado - prescrição quinquenal
768,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2106	Item justificado - prescrição quinquenal
859.186,78	Parcelamento dívida ITAPREVI	2108	Item justificado
209.300,14	Parcelamento dívida LIGHT	2127	Item justificado
4.510,42	Compensação IPTU	2135	Item justificado
5.726,86	Compensação IPTU	2136	Item justificado
5.726,86	Compensação IPTU	2137	Item justificado
5.726,86	Compensação IPTU	2138	Item justificado
5.726,86	Compensação IPTU	2139	Item justificado
5.726,86	Compensação IPTU	2140	Item justificado
12.254,44	Parcelamento dívida com INSS	2186	Item justificado
757.613,47	Parcelamento dívida com INSS	2187	Item justificado
32.094,03	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2191	Item justificado - prescrição quinquenal
457,00	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2192	Item justificado - prescrição quinquenal
5.626,50	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2193	Item justificado - prescrição quinquenal
39.377,82	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2194	Item justificado - prescrição quinquenal
3.482,18	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2195	Item justificado - prescrição quinquenal
1.156,80	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2196	Item justificado - prescrição quinquenal
1.543,07	Restos a pagar prescrito (exercício 2013)	2197	Item justificado - prescrição quinquenal
799.164,68	Bloqueio judicial	2199	Item justificado
1.203,14	substituição da fonte de recurso	2200	Item justificado
709.191,80	substituição da fonte de recurso	2200	Item justificado
89.609,02	substituição da fonte de recurso	2201	Item justificado

1.074,70	Parcelamento divida LIGHT	2204	Item justificado
16.386,98	Parcelamento divida LIGHT	2205	Item justificado
5.669,86	Parcelamento divida LIGHT	2206	Item justificado
41.380,06	Parcelamento divida LIGHT	2207	Item justificado
2.640,88	Parcelamento divida LIGHT	2208	Item justificado
1.231,93	Parcelamento divida LIGHT	2209	Item justificado
3.511,52	Parcelamento divida LIGHT	2211	Item justificado
5.027,47	Parcelamento divida LIGHT	2212	Item justificado
1.253,79	Parcelamento divida LIGHT	2213	Item justificado
61.643,80	Parcelamento divida LIGHT	2214	Item justificado
3.305,10	Parcelamento divida LIGHT	2215	Item justificado
28.745,77	Parcelamento divida LIGHT	2216	Item justificado
1.553,37	Parcelamento divida LIGHT	2217	Item justificado
646,24	Parcelamento divida LIGHT	2218	Item justificado
889,60	Parcelamento divida LIGHT	2219	Item justificado
3.977,14	Parcelamento divida LIGHT	2220	Item justificado
1.702,26	Parcelamento divida LIGHT	2221	Item justificado
583,55	Parcelamento divida LIGHT	2222	Item justificado
36.100,56	Parcelamento divida LIGHT	2223	Item justificado
49.200,16	Parcelamento divida LIGHT	2224	Item justificado
13.778,83	Parcelamento divida LIGHT	2225	Item justificado
3.025,23	Parcelamento divida LIGHT	2226	Item justificado
15.308,94	Parcelamento divida LIGHT	2227	Item justificado
1.556,09	Parcelamento divida LIGHT	2228	Item justificado
743,84	Parcelamento divida LIGHT	2229	Item justificado
691,05	Parcelamento divida LIGHT	2230	Item justificado
3.940,96	Parcelamento divida LIGHT	2231	Item justificado
644,98	Parcelamento divida LIGHT	2232	Item justificado
31.746,14	Parcelamento divida LIGHT	2233	Item justificado
39.032,67	Parcelamento divida LIGHT	2234	Item justificado
61,80	Parcelamento divida LIGHT	2235	Item justificado
1.733,87	Parcelamento divida LIGHT	2236	Item justificado
13.563,21	Parcelamento divida LIGHT	2237	Item justificado
13.997,77	Parcelamento divida LIGHT	2238	Item justificado
3.596,75	Parcelamento divida LIGHT	2239	Item justificado
16.532,13	Parcelamento divida LIGHT	2240	Item justificado
1.495,73	Parcelamento divida LIGHT	2241	Item justificado
811,35	Parcelamento divida LIGHT	2242	Item justificado
770,40	Parcelamento divida LIGHT	2243	Item justificado
3.974,73	Parcelamento divida LIGHT	2244	Item justificado
2.006,34	Parcelamento divida LIGHT	2245	Item justificado
654,07	Parcelamento divida LIGHT	2246	Item justificado
33.935,98	Parcelamento divida LIGHT	2247	Item justificado

45.973,11	Parcelamento divida LIGHT	2248	Item justificado
17.597,91	Parcelamento divida LIGHT	2249	Item justificado
4.484,74	Parcelamento divida LIGHT	2250	Item justificado
18.714,78	Parcelamento divida LIGHT	2251	Item justificado
1.939,65	Parcelamento divida LIGHT	2252	Item justificado
1.106,46	Parcelamento divida LIGHT	2253	Item justificado
1.026,98	Parcelamento divida LIGHT	2254	Item justificado
2.894,01	Parcelamento divida LIGHT	2255	Item justificado
1.182,77	Parcelamento divida LIGHT	2256	Item justificado
31.681,81	Parcelamento divida LIGHT	2257	Item justificado
47.861,74	Parcelamento divida LIGHT	2258	Item justificado
55,74	Parcelamento divida LIGHT	2259	Item justificado
3.490,69	Parcelamento divida LIGHT	2260	Item justificado
306,35	Pagamento a não ser efetuado LIGHT	2268	Item justificado
104,37	Pagamento a não ser efetuado LIGHT - saldo empenho	2269	Item justificado
44,26	Pagamento a não ser efetuado LIGHT - saldo empenho	2270	Item justificado
0,05	Pagamento a não ser efetuado LIGHT - saldo empenho	2271	Item justificado
96,69	Pagamento a não ser efetuado LIGHT - saldo empenho	2272	Item justificado
21.000,00	Acordo feito pelo MPT	2273	Item justificado
21.000,00	Acordo feito pelo MPT	2274	Item justificado
21.000,00	Acordo feito pelo MPT	2275	Item justificado
21.000,00	Acordo feito pelo MPT	2276	Item justificado
1.619,16	Pagamento a não ser efetuado LIGHT	2277	Item justificado
158,01	Pagamento a não ser efetuado LIGHT	2278	Item justificado

O total dos comprovantes totalizam R\$ 9.890.254,53 que representa uma diferença **imaterial** de R\$ 1.358,23 em relação ao montante não abonado outrora (R\$ 9.891.612,76). De forma conclusiva, acataremos os fundamentos expostos.

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

De fato, por meio das razões de defesa apresentadas, o Jurisdicionado logrou êxito em justificar o cancelamento de restos a pagar no montante de R\$9.890.254,53 (nove milhões, oitocentos e noventa mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e cinquenta e três centavos), referente a bloqueios judiciais, parcelamento de dívidas com institutos de previdência e concessionária de energia, compensação de IPTU, substituição de fonte de recurso, saldo de empenho com a concessionária de energia e acordo com o MPT.

De outro modo, não foram apresentados elementos hábeis a esclarecer o cancelamento de restos a pagar de R\$1.358,23 (um mil, trezentos e cinquenta e oito reais e vinte e três centavos). Diante, todavia, da imaterialidade de tal montante, entendo não haver elementos suficientes à caracterização de irregularidade, de modo que considero como **SANADA** a pendência indicada, na linha do defendido pela instância técnica e pelo Ministério Público Especial.

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

No quadro apresentado à fl. 1802 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\$31.310.958,35 (trinta e um milhões, trezentos e dez mil, novecentos e cinquenta e oito reais e trinta e cinco centavos) em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa. Esse fato será objeto da **impropriedade e determinação** na conclusão deste relatório.

### 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:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	R\$	
			Atendido OU Não atendido	
Receitas	524.231.690,00	571.335.252,20		
Despesas	524.231.690,00	514.758.151,00		
Resultado primário	-21.363.394,00	61.159.473,80	Atendido	
Resultado nominal	5.899.414,00	-22.935.018,10	Atendido	
Dívida consolidada líquida	68.253.489,00	44.215.418,40	Atendido	

Fonte: Anexo de Metas da LDO – fls. 258, processo TCE-RJ n.º 205.303-2/19 - RREO 6º bimestre/2018 e processo TCE-RJ n.º 205.305-0/19 - 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 nos períodos de fevereiro/2018, maio/2018 e setembro/2018, cujas Atas encontram-se às fls. 569/574.

### 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 superavitário**, 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	571.335.252,24	76.026.797,68	495.308.454,56
Despesas Realizadas	514.758.150,98	65.662.824,32	449.095.326,66
<b>Superavit/Deficit Orçamentário</b>	<b>56.577.101,26</b>	<b>10.363.973,36</b>	<b>46.213.127,90</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 656/663 e Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 664/747 e Balanço Orçamentário do RPPS - fls. 1191/1192.

### 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 **deficit financeiro** de **R\$103.132.161,18** (cento e três milhões, cento e trinta e dois mil, cento e sessenta e um reais e dezoito centavos), não considerado o valor relativo ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e Câmara Municipal, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	105.060.708,36	23.624.837,10	0,00	81.435.871,26
Passivo financeiro	186.876.206,53	2.256.688,09	51.486,00	184.568.032,44
<b>Superávit/Déficit Financeiro</b>	<b>-81.815.498,17</b>	<b>21.368.149,01</b>	<b>-51.486,00</b>	<b>-103.132.161,18</b>

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 981/983, Balanço Patrimonial do RPPS – fls. 1193/1194 e Balanço Patrimonial da Câmara – fls. 1169/1172.

**Nota 1:** foi considerado no Ativo Financeiro Consolidado o valor registrado na conta Caixa e Equivalente de Caixa (R\$90.218.312,43) e Aplicações Financeiras (R\$14.842.395,93) do Balanço Patrimonial Consolidado (R\$ 105.060.708,36).

**Nota 2:** no Passivo Financeiro Consolidado foram considerados os valores dos restos a pagar de anos anteriores (R\$94.203.106,71), restos a pagar do exercício (R\$57.963.281,30), serviços da dívida a pagar (R\$3.565.420,84) e DDO (R\$31.144.397,68) evidenciados no anexo 17 da Lei n.º 4.320/64 Consolidado no total de R\$186.876.206,53.

**Nota 3:** realizamos ajuste no serviço da dívida a pagar e restos a pagar lançados no Anexo 17 da Lei Federal n.º 4.320/64. Serviços da dívida a pagar (R\$3.785.870,89 – 220.450,05 = 3.565.420,84 e restos a pagar de anos anteriores (R\$94.103.044,02 + R\$100.062,69 = R\$94.203.106,71 e restos a pagar do exercício (R\$57.842.893,94 + R\$120.387,36 = R\$57.963.281,30).

**Nota 4:** 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.

No tocante ao *Superavit/Deficit* Financeiro Consolidado do Exercício, verifica-se inconsistência no registro dos valores, uma vez que o *deficit* apurado no quadro acima (R\$ 81.815.498,17) **não guarda paridade** com a diferença entre o ativo e passivo financeiro consignado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes, que registra um *deficit* de R\$78.237.462,90 (fls. 981/983). Esse fato será objeto da **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

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

Dessa forma, o *deficit* financeiro apurado no exercício será objeto de **impropriedade e determinação** na conclusão deste voto.

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

Adiante, apresenta-se a evolução do resultado financeiro do município que registrou **redução do deficit** da ordem de **34,92%** em relação ao exercício anterior:

R\$		
EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS		
Gestão anterior	Gestão atual	
2016	2017	2018
-158.477.098,71	-190.420.329,79	-103.132.161,18

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 – processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18 e quadro anterior.

#### 4 GESTÃO PATRIMONIAL

Em 31/12/2018 o **resultado patrimonial** foi deficitário em **R\$ 317.029.408,55** (trezentos e dezessete milhões, vinte e nove mil, quatrocentos e oito reais e cinquenta e cinco centavos), como segue:

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	793.428.380,30
Variações patrimoniais diminutivas	1.110.457.788,85
<b>Resultado patrimonial de 2018 - Deficit</b>	<b>-317.029.408,55</b>

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais Consolidada – fls. 984/985.

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)	316.004.235,37
Resultado patrimonial de 2018 - Deficit	-317.029.408,55
(+) Ajustes de exercícios anteriores	10.223.129,72
<b>Patrimônio líquido - exercício de 2018</b>	<b>9.197.956,54</b>
<b>Patrimônio líquido registrado no balanço - exercício de 2018</b>	<b>9.206.956,54</b>
<b>Diferença</b>	<b>-9.000,00</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 – processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado – fls. 981/983.

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

Ainda com relação a este tópico, o Corpo Instrutivo apontou que o valor do patrimônio líquido do exercício de 2017 evidenciado na rubrica “Resultados Acumulados”/“Resultados de Exercícios Anteriores” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$315.985.195,82) diverge do valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2017 (R\$316.004.235,37 - processo TCE-RJ nº 210.840-5/18), resultando uma diferença de R\$19.039,55 (dezenove mil, trinta e nove reais e cinquenta e cinco centavos).

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\$10.363.973,36, conforme exposição a seguir:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	76.026.797,68
Despesas previdenciárias	65.662.824,32
<b>Superávit</b>	<b>10.363.973,36</b>

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS – fls. 1191/1192.

**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 do município em tela não ter encaminhado as informações solicitadas no âmbito da auditoria de acompanhamento realizada pelo Núcleo de

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	3.169.051,75	3.168.897,62	154,13	
Patronal	8.688.016,17	9.343.335,39	-655.319,22	
<b>Total</b>	<b>11.857.067,92</b>	<b>12.512.233,01</b>	<b>-655.165,09</b>	

Fonte: Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RGPS (modelo 24) – Arquivo de 23/05/2019.

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

Quanto à contribuição retida dos servidores, verifica-se um repasse a menor da ordem de R\$ 154,13 (cento e cinquenta e quatro reais e treze centavos), que considero imaterial para maiores análises.

### 5.4 DO CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária (arquivo digital anexado em 13/06/19 – fl. 1760), obtido mediante pesquisa realizada no “site” <http://www.previdencia.gov.br>, o

município de Itaguaí encontra-se em situação irregular, tendo o último CRP sido emitido em 20.05.2015, tendo sua validade expirada em 16.11.2015, 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, § 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 vêniãs, **concordar com a proposição de impropriedade para a ausência de documentos imprescindíveis à análise da verificação da regularidade dos repasses ao RPPS, 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 2 a ensejar a reprovação das contas e a consequente exclusão da impropriedade nº 7 e respectiva determinação propostas na instrução.”**

“(…)

Foi constatado, por intermédio do *site* da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia ([www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br)), que o último Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) para o Regime Próprio de Previdência Social do Município de ITAGUAÍ, **data de 20.05.2015, com validade vencida desde 17.11.2015.**

Emissão	Validade	Cancelamento	Motivo	Ação Judicial	Visualizar
20/05/2015 10:46:53	16/11/2015			Não	
21/11/2014 08:43:37	20/05/2015			Não	
25/05/2014 13:12:54	21/11/2014			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:

Município de Itaguaí - RJ
Ente Federado: Município de Itaguaí - RJ
CNPJ Principal: 29.138.302/0001-02
Último CRP: Nº 985839-132178, emitido em 20/05/2015. Esteve vigente até 16/11/2015.
Data Pesquisa: 31/07/2019

Auditoria dos RPPS		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Aplicações Financeiras Resol. CMN - Adequação DAIR e Política Investimentos - Decisão Administrativa		Regular
Atendimento ao Auditor Fiscal em auditoria direta no prazo		Regular
Atendimento ao MPS em auditoria indireta no prazo		Regular
Caráter contributivo (Repasse) - Decisão Administrativa		Irregular
Contas bancárias distintas para os recursos previdenciários		Regular
Escrituração Contábil - Consistência das Informações - Decisão Administrativa		Regular
Unidade gestora e regime próprio únicos		Regular
Utilização dos recursos previdenciários - Decisão Administrativa		Regular

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

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

Investimentos dos Recursos Previdenciários		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Consistência		Regular
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Encaminhamento à SPSS		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

**Cabe ressaltar que não fica disponível para consulta, no site [www.previdencia.gov.br](http://www.previdencia.gov.br), o “Extrato Externo dos Regimes Previdenciários”, o histórico das irregularidades, mas tão somente as que são atuais, de forma que não é possível, neste processo, identificar os motivos pelos quais não foi emitido certificado de regularidade para o RPPS municipal durante todo o exercício de 2018, com repercussão nas presentes contas.**

O certo é que a não emissão de CRP no mencionado período denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria de Previdência (SPREV) da Secretaria Especial de Previdência e Trabalho (SEPT) do CON/GOS

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

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

**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 Irregularidade a ensejar rejeição das contas.**

**Em razão disso, procederá este *Parquet* à exclusão da Impropriedade nº 8 respectiva determinação 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 15/08/2019, que comunicou o responsável pelas contas para que, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse a manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Em cumprimento à decisão, foram protocoladas as razões de defesa pelo responsável, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 040.145-5/19.

O Corpo Técnico, à luz das razões de defesa apresentadas, assim se posicionou a respeito da **Irregularidade** apontada pelo Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 09/09/19):

**IRREGULARIDADE (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 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 art. 22 incisos II e III da Portaria Interministerial nº 424/16, bem como ao bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88, 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;*

*c) 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.*

**Razões de Defesa:**

Sustenta o signatário (arquivo 02092019050727):

*“Vimos por meio deste, em resposta ao ofício acima citado, apresentar em vista das irregularidades apontadas pelo TCE-RJ, especialmente a de número 04, as seguintes informações:*

*Os valores das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores do exercício de 2018 foram integralmente repassados, sendo o crédito feito através de transferência para conta corrente deste Instituto, comprovante em anexo (Item a).*

*Vale tecer algumas considerações no que tange à ausência de comprovação integral da contribuição patronal, competências mensais do exercício de 2018, devidas ao Regime Próprio de Previdência.*

*Ao iniciar a gestão de 2017 restou constatado que a gestão anterior deixou de arcar com o pagamento das seguintes contribuições:*

*(...)*

*Em 2018 foi feito o repasse da contribuição patronal dos meses de janeiro a agosto, restando os meses de setembro a dezembro e 13º, que são objeto de parcelamento através da Lei 3761/2019 a ser aprovado pelo Ministério da Previdência (Item b).*

*A ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é uma consequência dos problemas acima citados, que a gestão atual do Município assumiu (Item c)."*

**Análise:**

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

Quanto ao item "a", o signatário apresenta o resumo geral da folha de pagamento mês a mês (vide exemplo às fls. 2281) registrando o total descontado a título de contribuição do servidor ao Instituto de Previdência e diversos extratos bancários (fl. 2322) visando comprovar a quitação das obrigações.

Cumprir informar que não foi possível verificar a regularidade no financiamento do RPPS, em nossa instrução pretérita (fl. 1810), motivado pelo próprio jurisdicionado pela omissão nas informações solicitadas no âmbito de acompanhamento realizada pelo Núcleo de RPPS da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais – CTO deste Tribunal, fonte de informação para a presente prestação de contas. Não obstante, visando corroborar as razões de defesa, em consulta ao DIRP – Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses, MPAS, competência bimestral (janeiro/fevereiro), em caráter exemplificativo, arquivo anexado em 04/09/2019 (**DIRP janeiro/fevereiro 2018**), não apuramos inconsistências:

Período	base de cálculo	contribuição devida servidor - A	Repasse das contribuições servidor – B (fls.2281/2285)	Diferença (A-B)
janeiro	14.282.386,21	1.573.809,83	1.563.741,75	10.068,08
fevereiro	14.207.750,52	1.562.852,53	1.552.745,88	10.106,65
<b>Total</b>	<b>28.490.136,73</b>	<b>3.136.662,36</b>	<b>3.116.487,63</b>	<b>20.174,73*</b>

\* imaterial

Será mantida a impropriedade considerando a ausência de informações consolidadas.

No tocante aos item "b" e "c", mantida as impropriedades considerando a ausência de regularidade no recolhimento da contribuição patronal ao regime próprio de previdência de Itaguai.

Por fim, cumpre mencionar que, quando da emissão de parecer prévio acerca das contas do município de São Fidélis, referente ao exercício de 2017 – Processo TCE/RJ nº 210.477-4/18 -, o Plenário decidiu, por se tratar de primeiro ano de mandato, bem como pelo fato desta irregularidade ainda não ter sido alvo de determinação quando da emissão de parecer prévio em Prestações de Contas de Governo anteriores, expedir ofício a todos os municípios jurisdicionados, alertando-os de que, a partir da análise das contas de governo do exercício de 2019, encaminhadas em 2020, a impontualidade nos repasses mensais ao órgão local ou instituto geral de previdência social, tanto da contribuição do servidor, quanto da patronal, assim como o descumprimento dos parcelamentos porventura firmados, até o exercício de 2018, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário.”

Nesse aspecto, o Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 07/10/19) manifestase em desacordo com a instrução, nos seguintes termos:

“(…)

cumpre registrar que o d. Corpo Técnico, em sua instrução anterior, considerou que o **não encaminhamento** das *“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.” e à ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) não são graves a ponto de macular as contas em questão, razão pela qual propôs que estas ocorrências fossem objeto de impropriedades nas contas.*

Ao proceder ao exame dos elementos da manifestação escrita do responsável, a instância técnica se posicionou no sentido de que as argumentações apresentadas não afastaram os fatos qualificados como irregularidade por este *Parquet*. No entanto, manteve sua concepção de que estas ocorrências devem impactar no mérito das presentes contas apenas como impropriedades (fls. 2406/2409), conforme análises resumidas a seguir:

**Ausência de comprovação do recolhimento integral das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados e patronal, competências mensais do exercício de 2018, devidas ao regime próprio de previdência social – RPPS (itens “a” e “b”)**

Afirma o jurisdicionado que repassou integralmente ao RPPS as contribuições previdenciárias descontadas dos segurados no exercício de 2018 e apresentou resumo geral da folha de pagamento dos servidores e diversos extratos bancários, na tentativa de comprovar o cumprimento desta obrigação.

No tocante à contribuição patronal devida ao RPPS informa que efetuou o recolhimento das competências mensais de janeiro a agosto de 2018. E que houve autorização, através de Lei Municipal nº 3761/2019, para o recolhimento parcelado do débito, relativamente as contribuições dos meses de setembro a dezembro e 13º, ainda, dependendo de aprovação pelo Ministério da Previdência.

Informa, ainda, que a gestão atual herdou dívida de contribuições previdenciárias da administração anterior.

**Conclui a unidade técnica que a impropriedade será mantida**, considerando a ausência de informações consolidadas e salienta, ainda, que *“não foi possível verificar a regularidade no financiamento do RPPS, em nossa instrução pretérita (fl. 1810), motivado pelo próprio jurisdicionado pela omissão nas informações solicitadas no âmbito de acompanhamento realizada pelo Núcleo de RPPS da então Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacionais – CTO deste Tribunal, fonte de informação para a presente prestação de contas.*

Ressalta-se 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.

Outrossim, a instância instrutiva **não chancelou a informação consignada na manifestação escrita do responsável de que teriam sido recolhidas integralmente as contribuições previdenciárias**, descontadas dos segurados devidas ao RPPS no exercício de 2018.

Resta ainda **confirmado** que o Poder Executivo recolheu parcialmente a contribuição previdenciária patronal, devida ao RPPS, contrariando o caráter contributivo e solidário deste regime, atribuído pela Constituição Federal nos artigos 195, incisos I e II e 201, e **que o sistema previdenciário próprio municipal operou no exercício de 2018, e continua operando em 2019, com violações à Lei Federal nº 9.717/98 e demais normas pertinentes, haja vista a não obtenção de CRP.**

**Nesse sentido, as justificativas apresentadas não merecem ser acolhidas.**

Assim, com as devidas vênias, este *Parquet* de Contas, amparado nos fundamentos fáticos e legais apresentados no Parecer anterior, **reafirma que a não comprovação do recolhimento integral das contribuições previdenciárias descontadas dos segurados ao RPPS no âmbito da Auditoria de Acompanhamento (processo TCE-RJ nº TCE-RJ nº 238.422-9/18), o recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal ao RPPS, o descumprimento das normas estabelecidas para organização e funcionamento do RPPS, materializada pela não obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP são irregularidades insanáveis, configurando, portanto, motivo suficiente para a reprovação das contas.**

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, poderá ensejar a emissão de parecer prévio contrário.

Dessa forma, deixo de consignar a irregularidade nas contas em exame, de modo que o não encaminhamento de informações relativas ao RPPS, assim como a ausência de emissão do CRP válido para 2018, serão alvo de **impropriedades e determinações** na conclusão deste voto.

Há de se ressaltar que o Corpo Instrutivo consignou que, em consulta ao DIPR – Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses, MPAS, competência bimestral (janeiro/fevereiro), em caráter exemplificativo, arquivo anexado em 04/09/2019 (DIRP janeiro/fevereiro 2018), não foram apuradas inconsistências.

Com relação à matéria, e 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.**

Outrossim, 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 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. 1940/1944, 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 ITAGUAÍ, conforme revela a “*Planilha com Resultados individualizados por RPPS*”, o município possui Indicador de

Situação Previdenciária (ISP-RPPS-2018-01) de **0,523**. **O índice é inferior, portanto, à média nacional** (ISP Médio Nacional de 0,591) **e à média do ERJ** (ISP Médio do ERJ de 0,534). O município ocupa a: **1.445ª posição na classificação geral nacional (2.123 RPPS); 127ª no grupo 4 (173 RPPS de municípios com população entre 100 mil e 400 mil habitantes); e a 46ª, no ERJ (79 RPPS).**

CONFORMIDADE	EQUILÍBRIO	TRANSPARÊNCIA	ISP
0,170	0,214	0,139	0,523

A pontuação para o grupo CONFORMIDADE (0,170), que varia de 0 a 0,25, **ficou dentro da média nacional (0,168).**

Já as pontuações para os grupos EQUILÍBRIO (0,214) e TRANSPARÊNCIA (0,139) **ficaram abaixo da média nacional** que foi, respectivamente, de 0,273 e 0,149.

**Destaca-se que a 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 - **juntamente com a ocorrência de déficit financeiro verificado no final do exercício de 2018, indica, 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.**

O referido desequilíbrio indica que, se há medidas sendo tomadas pelo ente federativo para a equalização do déficit, **estas estão se mostrando claramente ineficazes para o restabelecimento do equilíbrio financeiro e atuarial.**

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 ITAGUAÍ, **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 *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, sendo certo que a providência corroborará com o controle empreendido por este Tribunal de Contas.

## **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 nº 238.422-9/18, que traz em seu bojo 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.

## 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 23,72% em relação ao exercício anterior e atingiu o montante de R\$ 512.748.225,38 (quinhentos e doze milhões, setecentos e quarenta e oito mil, duzentos e vinte e cinco reais e trinta e oito centavos), conforme apresentado a seguir:

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL				
Descrição	3º quadrimestre/17	1º Quadrimestre/18	2º Quadrimestre/18	3º Quadrimestre/18
Valor - R\$	414.451.632,10	442.477.705,90	463.581.077,52	512.748.225,38
Varição em relação ao quadrimestre anterior	–	6,76%	4,77%	10,61%
Varição da receita em relação ao exercício de 2017	<b>23,72%</b>			

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18, e processos TCE-RJ n.ºs 225.987-6/18, 237.102-4/18, e 205.305-0/19 - 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\$ 512.748.225,38), e àquela constante dos demonstrativos contábeis (R\$ 512.638.329,14). Esse 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	65.840.573,10	71.423.631,00	71.229.942,50	67.497.678,40
Valor da dívida consolidada líquida	65.840.573,10	54.584.037,70	37.356.946,80	44.215.418,40
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	15,89%	12,34%	8,06%	8,62%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18 e processo TCE-RJ n.º 205.305-0/19, RGF – 3º quadrimestre de 2018.

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.

### 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 nº 43/01 do Senado Federal, por sua vez, determina que a contratação de operações de crédito interna e externa dos Municípios deverá respeitar os seguintes limites:

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

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (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;

**O Município não contraiu** operações de crédito no exercício.

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.

### 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

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 Itaguaí 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>	87,16%	85,08%	341.338.505,20	82,36%	324.381.511,00	73,31%	312.695.953,77	67,45%	299.513.593,85	58,41%

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18, e processos TCE-RJ n.ºs 225.987-6/18 237.102-4/18 e 205.305-0/19 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2018.

O quadro acima demonstra que o Poder Executivo **descumpriu o limite da despesa com pessoal (54% da RCL)** nos exercícios de 2017 e 2018.

Sobre a matéria o Corpo Instrutivo, em primeira análise, manifestou-se da seguinte forma às fls. 1818/1822:

“(…)

Conforme se pode observar, o Poder Executivo **descumpriu o limite da despesa com pessoal (54% da RCL)** nos exercícios de 2017 e 2018. Ressalta-se que o descumprimento do limite teve início a partir do 2º quadrimestre de 2014, conforme apontado na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior (Processo TCE-RJ n.º 213.991-5/15), ficando obrigado a reduzir o percentual excedente, à época, nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, conforme artigo 23 da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

Todavia, o artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida serão duplicados no caso de crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, fato que ocorrerá nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, segundo resultados divulgados pelo IBGE.

Dessa forma, o Poder Executivo ficou obrigado a reduzir o percentual excedente quatro quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço nos dois primeiros, ou seja, até o 1º quadrimestre/2015, e o restante até o 3º quadrimestre de 2015, o que, no entanto, não ocorreu, encerrando o exercício de 2018 com as despesas com pessoal acima do limite estabelecido na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 .

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

(...)”

O Ministério Público Especial, às fls. 1946/1950 de seu parecer, manifestou-se como segue:

“(…)”

Conforme destaca o d. Corpo Técnico, o Poder Executivo descumpre, ininterruptamente, o limite da despesa com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2014.

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

Ocorre, porém, que, nos exercícios financeiros de 2015, 2016 e 2017, houve crescimento real baixo (inferior a 1%) ou negativo do Produto Interno Bruto – PIB, por período igual ou superior a quatro trimestres, conforme resultados consolidados divulgados pelo IBGE e referendados pelo d. Corpo Instrutivo. O fato enseja a aplicação da norma contida no artigo 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal que dobra os prazos de recondução aos limites de Despesas com Pessoal e da Dívida Consolidada Líquida.

Destarte, como consequência da incidência da norma de exceção, resultante da interpretação conjugada do disposto nos artigos 23 e 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, a obrigação imposta ao Poder Executivo é a de eliminar o percentual excedente, referente ao 2º quadrimestre de 2014, nos quatro quadrimestres seguintes à extrapolação (até o 3º quadrimestre de 2015), sendo necessária, porém, uma redução de pelo menos 1/3 (um terço) nos dois primeiros (até o 1º quadrimestre de 2015).

O quadro a seguir demonstra a evolução da despesa com pessoal, com uma redução ainda insuficiente nos dois últimos quadrimestres de 2018:

Período	Despesa de pessoal
---------	--------------------

	Processo TCE-RJ n.º	Valor – R\$	% em relação à RCL
1º quadrimestre/2014	212.003-5/14	280.110.232,80	53,09%
2º quadrimestre/2014	228.011-6/14	295.273.770,30	56,29%
3º quadrimestre/2014	203.926-8/15	319.353.824,40	57,94%
1º quadrimestre/2015	219.866-6/15	296.596.422,60	54,57%
2º quadrimestre/2015	294.607-9/15	308.793.927,50	56,65%
3º quadrimestre/2015	203.369-6/16	321.805.449,80	64,73%
1º quadrimestre/2016	806.379-0/16	316.019.916,50	67,75%
2º quadrimestre/2016	825.922-0/16	324.231.462,10	70,95%
3º quadrimestre/2016	202.882-3/17	362.849.117,80	81,32%
1º quadrimestre/2017	209.243-0/17	375.316.800,00	87,16%
2º quadrimestre/2017	222.062-9/17	355.229.506,00	85,08
3º quadrimestre/2017	206.358-2/18	341.338.505,20	82,36
1º quadrimestre/2018	225.987-6/18	324.381.511,00	73,71
2º quadrimestre/2018	237.102-4/18	312.695.953,77	67,45
3º quadrimestre/2018	205.305-0/19	299.513.593,85	58,41

O que se verifica é o descumprimento da norma contida na LRF ao longo dois últimos cinco exercícios, demonstrando total descontrole do Executivo Municipal na condução visando ao enquadramento do limite legal.

O caput do art. 23 da LRF estabelece que o gestor público, entre outras medidas para a redução da despesa com pessoal, deve adotar as providências previstas nos parágrafos 3º e 4º do art. 169 da CRFB/88, transcritas a seguir:

*§ 3º - Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:*

*I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;*

*II - exoneração dos servidores não estáveis.*

*§ 4º - Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.*

O Chefe do Executivo Municipal deve demonstrar as medidas adotadas e a adotar com vista a adequar o percentual ao limite estabelecido no inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n.º 101/00.

Nos termos dos incisos I, II e III do § 3º do artigo 23 da LRF, o ente que não cumprir a redução no prazo estabelecido para ajuste do montante da Despesa com Pessoal - e enquanto permanecer o excesso - não estará apto a “I – receber transferências

voluntárias; II - obter garantias, diretas ou indiretas, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.”.

Outrossim, uma vez transcorrido o prazo previsto na Lei Complementar 101/2000 – LRF sem que o município tenha se reenquadrado no percentual da despesa com pessoal ao limite legal de 54%, o responsável fica sujeito à multa correspondente a 30% dos seus vencimentos anuais, conforme dispõe o inciso IV e § 1º, do artigo 5º da Lei Federal nº 10.028/00.

É oportuno destacar que o assunto já está sendo tratado nos autos do Processo TCE-RJ nº 205.305-0/19 – Relatório de Gestão Fiscal – 3º Quadrimestre 2018.

Portanto, em mais um exercício estamos diante de uma grave irregularidade pelo descumprimento da LRF e da CRFB/88, inclusive com prejuízo do atendimento à população local, tendo em vista a restrição do recebimento de recursos financeiros (transferências voluntárias) do Estado e da União.

Tendo em vista o exposto, o *Parquet* acompanhará o d. Corpo Técnico fazendo constar tal fato como **Irregularidade** e propondo a expedição de ofício à Secretaria de Tesouro Nacional – STN para ciência do não enquadramento das despesas com pessoal no exercício de 2018 no limite máximo de 54% da RCL, bem como ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão a ser proferida pelo Plenário.”

Em atenção ao disposto no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, que alterou o artigo 45 do Regimento Interno desta Corte, foi proferida decisão monocrática em 15/08/19, que comunicou o responsável pelas contas para que no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse a manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Em cumprimento à decisão, foram protocoladas as razões de defesa pelo responsável, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 040.145-5/19.

O Corpo Técnico, à luz da defesa apresentada, assim se posicionou a respeito da **Irregularidade** apontada (arquivo digital datado de 09/09/19):

**IRREGULARIDADE N.º 02**

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2014, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2018 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

**Razões de Defesa:**

Sustenta o signatário (arquivo 02092019050733):

“(…)

*Ao assumirmos a gestão em 2017 reduzimos drasticamente, em relação ano de 2016, o percentual gasto com servidores comissionados, chegando essa redução em patamar superior a 43% no ano de 2017 e em 30% o ano de 2018. Desde o início de 2017 esta gestão vem envidando esforços na busca de adequação ao limite prudencial da LRF, tendo editado as leis 3606 de 05/12/2017 (dispõe sobre a suspensão de vantagens patrimoniais até o limite prudencial da Lei de Responsabilidade Fiscal e dá outras providências), e 3607 de 05/12/2017 (suspende a eficácia das normas constantes do art. 105 da Lei Municipal nº 2412/03, do art. 35 da Lei Municipal nº 3290/14 e art. 12, V, da Lei Municipal nº 3256/14, bem como dos artigos 12, II da Lei Municipal nº 3256/14 e 34 da Lei Municipal nº 3290/14, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses e dá outras providências). Ainda foram ajustados eventos que vinham sendo pagos sem a devida proporcionalidade, como auxílios alimentação e transporte, adicionais noturno de insalubridade e periculosidade. Cabe ressaltar que esta Administração realizou uma redução aproximada de 17,89% na folha de pagamento entre o ano de 2016 e 2017.*

*Em 22/03/2018 foi editada a Lei 3628 (dispõe sobre o incentivo à aposentadoria e dá outras providências) em decorrência desta Lei, no ano de 2018, 86 (oitenta e seis) servidores se aposentaram, sendo registrada uma redução de 9,53% de gastos com pessoal em relação a 2017, tendo encerrado o exercício de 2018 no patamar de 58,41% de comprometimento da RCL com despesa de pessoal.”*

#### **Análise:**

A defesa sustenta a tese da redução da despesa de pessoal, pelas medidas administrativas adotadas. Todavia, cabe lembrar que consta no texto o ajuste de eventos que não representam verba remuneratória, tais quais auxílio alimentação e transporte.

Na verificação do limite legal, devemos fazer uma análise conjugada entre a variação da RCL e despesa de pessoal. Indubitavelmente, no exercício de 2018, a receita corrente líquida sofreu uma variação positiva de 23,72% e a despesa com pessoal foi reduzida em 12,25% em comparação ao período anterior, entretanto não sendo capaz de adequar tais gastos ao limiar. Considerando que os prazos previstos na Lei fiscal, para recondução da despesa de pessoal ao limite legal, são peremptórios, havendo a sua duplicação somente nos casos de crescimento baixo ou negativo do Produto Interno Bruto Nacional, não acataremos as razões de defesa.

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

Nesse aspecto, o Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 07/10/19) manifestou-se de acordo com a instrução.

Concordo com a análise realizada pelo Corpo Técnico e pelo *Parquet* de que os argumentos do Jurisdicionado não devem prosperar. Conforme se verifica dos autos, apesar de um incremento da RCL e de uma redução das despesas com pessoal nos três quadrimestres de 2018, o município não

logrou êxito em cumprir o disposto na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar Federal nº 101/00.

Em que pese a redução da despesa com pessoal demonstrada nos quadrimestres de 2018 e as possíveis ações adotadas pelo responsável, cabe a este tribunal emitir parecer prévio técnico e objetivo quanto ao alcance do limite legal. Dessa forma, foge ao escopo do exame que ora se empreende considerações subjetivas quanto aos aspectos políticos ou à valoração da conduta e das ações adotadas pelo gestor.

Assim sendo, na atividade de controle externo desta Corte de Contas, não há liberdade para a flexibilização de limites previstos nas normas em vigor, especialmente aqueles afetos à despesa com pessoal.

Outrossim, ainda que considerada a redução da despesa com pessoal, conforme verificado nos quadrimestres de 2018, ela perde tangibilidade quando se verifica que, em consulta ao sítio da Prefeitura Municipal de Itaguaí, <http://transparencia.itaguai.rj.gov.br/>, as despesas com pessoal relativas ao 1º e 2º quadrimestres de 2019 atingiram, respectivamente, 60,67% e 59,49% da RCL.

Destaco que os Relatórios de Gestão Fiscal retromencionados foram protocolizados nesta Corte sob os nºs 214.250-4/19 e 237.979-7/19, que confirmam os percentuais constantes do Portal da Transparência do Município de Itaguaí.

Dessa forma fica **MANTIDA** a irregularidade apontada.

## **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. 1822 a 1826):

- a) a Lei Federal n.º 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação – estabelece em seus artigos 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e

que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;

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

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

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

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

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

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 custeadas 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 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\$ 299.490.313,36 (duzentos e noventa e nove milhões, quatrocentos e noventa mil, trezentos e treze reais e trinta e seis centavos), conforme consta à fl. 1831 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	299.490.313,36	
Valor Gasto na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino	90.747.159,52	<b>30,30%</b> do total dos impostos
Valor Mínimo de Acordo com o Artigo 212 da C.F	74.872.578,33	<b>25,00%</b> do total dos impostos

Fonte: Quadro C.1 – fls. 1226/1228, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 656/663, Documento de Cancelamentos de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1242 e Relatório Analítico Educação anexado em 13/06/2019.

**Nota 1:** embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores, o mesmo não será excluído do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

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

O Município **aplicou** o percentual de **30,30%** na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino, **em cumprimento** ao artigo 212 da Constituição Federal (25%) e ao artigo 260 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. 1836:

O município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte ordinário. 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 ordinário pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos.

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

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	178.242.828,88
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	178.242.828,88
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 652/655 e Relatório Analítico Educação, arquivo anexado em 13/06/2019.

A verificação da adequação das despesas aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96 foi efetuada por meio de técnica de amostragem, na qual foi apurado 99,15% 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, anexado em 13/06/2019.

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 nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
02/01/2018	132	Referente ao Auxílio Transporte da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, no exercício anterior	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	394.748,90
25/01/2018	202	Referente ao empenho de vencimentos e vantagens fixas do exercício anterior	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	7.252.383,24
29/01/2018	204	Referente ao empenho estimativo para pagamento das Contribuições Patronais desta Secretaria, devidas ao ITAPREVI, relativas ao exercício anterior	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	1.741.673,33
20/02/2018	258	Referente ao empenho estimativo para pagamento das Contribuições Patronais desta Secretaria, devidas ao ITAPREVI, relativas ao exercício anterior	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	1.509.308,14
15/06/2018	711	Referente ao empenho de vencimentos e vantagens fixas do exercício anterior	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAI	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	342.741,73
30/10/2018	1471	Referente ao empenho de vencimentos e vantagens fixas do exercício anterior	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAI	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	619.427,42
<b>TOTAL</b>						<b>11.860.282,76</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação anexado em 13/06/2019.

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

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

Tal fato será 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. 1833/1834):

**“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.

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
4,6	5,0	92,00%	63ª	4,8	4,5	80,00%	57ª

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

Observa-se que o município de ITAGUAÍ 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 Itaguaí **não atingiu a meta no que se refere à etapa da 4ª série/5º ano e 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 Itaguaí – **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. 1951/1953):

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

A Lei nº 9.394, de 20.12.1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, no artigo 69 e parágrafos, não deixa dúvidas quanto à obrigatoriedade do repasse dos 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as

transferências constitucionais, pertencentes à Educação, aos órgãos responsáveis. O objetivo é o de assegurar, de imediato, a efetiva disponibilização dos recursos arrecadados, apresentando, inclusive, um cronograma a ser cumprido, sem qualquer margem de discricionariedade por parte do Poder Executivo quanto à sua observância ou não:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nesse sentido, é medida que se impõe a DETERMINAÇÃO ao corpo técnico deste TCE-RJ para que verifique o cumprimento da regra estabelecida no § 5º do artigo 69 da LDB pelo Município de Itaguaí - 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 –  
CON/GOS

exercício de 2018), de relatoria da Conselheira Substituta, Dr<sup>a</sup>. Andrea Siqueira Martins, acompanhou a proposta do *Parquet* de DETERMINAÇÃO nos mesmos moldes do que ora é sugerido.”

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 210.840-5/18, que houve determinação para o ressarcimento de recursos ao FUNDEB da ordem de R\$ 1.553.997,01 (um milhão, quinhentos e cinquenta e três mil, novecentos e noventa e sete reais e um centavo):

“III.9 quanto à obrigação de promover o ressarcimento à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de R\$1.553.997,01, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal nº 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:

a) valor de **R\$1.282.721,58**, resultante de determinação efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 206.030-0/17) não efetivada no exercício de 2017;

b) valor de **R\$271.275,43**, referente à diferença entre o *superávit* financeiro do exercício de 2017 apurado na presente prestação de contas e o *deficit* registrado no balancete encaminhado pelo Município.”

Nessa esteira, o Corpo Instrutivo se manifestou da seguinte forma às fls. 1835/1836:

“Em análise efetuada nas contas do Fundeb, verifica-se que o **ressarcimento** financeiro, no valor de R\$271.275,43, determinado pelo Plenário, **não foi efetuado** pelo município.

Considerando que a decisão desta Corte ocorreu no exercício de 2019, quando já haviam sido aprovados o orçamento e a programação financeira para o exercício, a

verificação do cumprimento da referida determinação será efetuada em auditoria, na modalidade de monitoramento, a ser incluída no plano anual de auditoria governamental – PAAG desta Coordenadoria.

Constata-se, ainda, que na prestação de contas do exercício de 2016 – processo TCE-RJ n.º 206.030-0/17, o Plenário desta Corte havia decidido pela determinação para **ressarcimento** à conta do Fundeb no valor de R\$1.282.721,58. Contudo, verifica-se que tal ressarcimento **foi efetuado** no exercício de 2018 no valor total de R\$106.892,52, conforme demonstra o extrato bancário às fls. 1293 e 1296.

O Quadro D.3 – Modelo 14 de fls. 1303 indica que houve parcelamento em 24 (vinte e quatro) parcelas do montante de R\$1.282.721,58 a ser ressarcido a conta do FUNDEB.

Dessa forma, a verificação do cumprimento integral da determinação desta Corte será efetuada em auditoria, na modalidade de monitoramento, a ser incluída no plano anual de auditoria governamental – PAAG desta Coordenadoria.”

Em 2018, o município contribuiu para o Fundo com recursos na ordem de R\$ 20.043.105,08 (vinte milhões, quarenta e três mil, cento e cinco reais e oito centavos), tendo recebido do Fundo, após distribuição baseada no número de alunos matriculados no ensino fundamental, o montante de R\$ 81.972.924,18 (Transferências: R\$ 81.846.379,91 + Rendimentos: R\$ 126.544,27).

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	81.846.379,91
(B) Valor informado pela STN	81.846.379,91
<b>(C) Diferença (A-B)</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 656/663 e Transferência FUNDEB, anexado em 13/06/2019.

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\$ 61.803.274,83 (sessenta e um milhões, oitocentos e três mil, duzentos e setenta e quatro reais e oitenta e três centavos), conforme apontado pelo Corpo Instrutivo, que reproduzo a seguir:

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	81.846.379,91
Valor da contribuição efetuada pelo município ao Fundeb	20.043.105,08

Diferença (ganho de recursos)

61.803.274,83

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 656/663.

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. 1839, 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\$ 70.613.323,77, que corresponde a **86,14%** 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. 1839/1840 do arquivo digital datado de 04/07/19:

“(...)

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 210.840-5/18) verifica-se que a conta Fundeb registrou ao final do exercício de 2017 um *deficit* financeiro de R\$259.128,34, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

Dessa forma, não há ajuste a ser realizado na movimentação do Fundeb no exercício de 2018, uma vez que não ocorreu *superavit* financeiro no exercício de 2017.”

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			81.846.379,91
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			126.544,27
<b>(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)</b>			<b>81.972.924,18</b>
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		79.668.797,00	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		0,00	
(F) Despesas não consideradas		0,00	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	0,00		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do Fundeb no exercício		0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
<b>(I) Total das despesas consideradas como gastos do Fundeb no exercício (D - E - F - G - H)</b>		<b>79.668.797,00</b>	
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 656/663, Quadro C.1, Quadro D.3 – fls. 1303, Documento de Cancelamentos de RP na fonte FUNDEB – fls. 1312/1313, Relatório Analítico Educação anexado em 13/06/2019 e prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18.

Como se observa no quadro anterior, o município utilizou **97,19%** dos recursos do FUNDEB de 2018, restando a empenhar 2,81%, em observância ao §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.

O resultado financeiro para o exercício de 2019 foi apurado pela instrução técnica à fl. 1843, que ora reproduzo:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2019	
Descrição	Valor - R\$
<b>Deficit financeiro do Fundeb no exercício de 2017</b>	<b>-259.128,34</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	81.846.379,91
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	126.544,27
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018	106.893,52

(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2018	1.556.470,48
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2018	0,00
<b>= Total de recursos financeiros em 2018</b>	<b>83.377.159,84</b>
(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	79.668.797,00
<b>= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2018</b>	<b>3.708.362,84</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 656/663, Quadro C.1 – fls. 1226/1238, Quadro D.3 – fls. 1303 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB – fls. 1312/1313.

O valor do superávit financeiro para o exercício de 2019, apurado no quadro anterior – R\$ 3.708.362,84 (três milhões, setecentos e oito mil, trezentos e sessenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), diverge do valor registrado pelo município no balancete – R\$ 3.404.244,77 (três milhões, quatrocentos e quatro mil, duzentos e quarenta e quatro reais e setenta e sete centavos - fl. 1303), apontando uma diferença no montante de R\$ 304.118,07 (trezentos e quatro mil, cento e dezoito reais e sete centavos).

Conforme apontado inicialmente pela instrução técnica, tal divergência revelava a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação, uma vez que o *superavit* financeiro apurado encontrava-se superior ao registrado pelo município. Com isso, na primeira manifestação técnica houve indicação quanto ao **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, manifestou-se de acordo com a instrução conforme se verifica à fl. 1956.

Em atenção ao disposto no art. 45, §1º, do Regimento Interno desta Corte, alterado pela Deliberação TCE-RJ nº 294/18, que alterou o artigo 45 do Regimento Interno desta Corte, foi proferida decisão monocrática em 15/08/19, que comunicou o responsável pelas contas para que no prazo improrrogável de 10 (dez) dias contados da ciência da decisão, apresentasse a manifestação escrita, caso assim entendesse necessário.

Em cumprimento à decisão, foram protocoladas as razões de defesa pelo responsável, consubstanciadas no documento TCE-RJ nº 040.145-5/19.

O Corpo Técnico, à luz da defesa apresentada, assim se posicionou a respeito da **Irregularidade** apontada (arquivo digital datado de 09/09/19):

<b>IRREGULARIDADE N.º 03</b>
------------------------------

– O *superavit* financeiro do exercício de 2018 apurado na presente prestação de contas (R\$3.708.362,84) é superior ao registrado pelo município no respectivo *Balancete* do Fundeb (R\$3.404.244,77), revelando a saída de recursos da conta do Fundeb, no montante de R\$304.118,07, 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:**

Sustenta o signatário (arquivo 02092019051202):

*“Do Quadro D.3 – Modelo 14 anteriormente apresentado na Prestação de Contas de 2018:*

*Foram considerados valores em duplicidade quando da evidenciação dos itens V e X, outros créditos e outros débitos, respectivamente, quando do registro dos avisos de bloqueios judiciais, desbloqueios judiciais e transferências de bloqueios judiciais realizado pelo Sistema BACEN-JUD na conta do Fundo, além da não contabilização de restituição de valor à conta Fundeb realizada pela tesouraria municipal, o que impactou negativamente o resultado auferido pelo TCE. Nesse sentido, encaminhamos novo Quadro D.3 – Modelo 14, solicitando que o anterior seja desconsiderado.*

*2 – Do resultado financeiro para o exercício seguinte:*

*Considerando a revisão dos valores dos itens V e X, temos que o resultado financeiro do exercício a ser considerado deve ter os seguintes dados:*

*(...)”*

**Análise:**

Considerando a retificação dos valores referentes a outros créditos da conta fundeb, apuramos o seguinte resultado financeiro:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2019	
Descrição	Valor - R\$
<b>Deficit financeiro em 31/12/2017</b>	<b>-259.128,34</b>
(+) Receita do Fundeb recebida em 2018	81.846.379,91
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2018	126.544,27
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2018 <b>(1)</b>	106.893,52
(+) 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>81.820.689,36</b>

(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2018	79.668.797,00
<b>= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2018</b>	<b>2.151.892,36</b>

Fonte: prestação de contas de governo de 2017 - processo TCE-RJ n.º 210.840-5/18, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 656/663, Quadro C.1 - fls. 1226/1238, Quadro D.3 - fls. 1303 e documento de cancelamentos de passivos na fonte FUNDEB - fls. 1312/1313.

Nota:

(1) Conforme nota explicativa Quadro D3, fls. 2383, que desmembra outros créditos (R\$ 1.070.572,08) em ressarcimento a conta fundeb, R\$ 106.893,52, e depósitos e transferências no valor de R\$ 963.678,56 (montante não incluso no quadro por tratar-se de mera reposição de recursos).

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2019, apurado no quadro anterior – R\$2.151.892,36, diverge do valor registrado pelo município no Balancete Contábil de Verificação do FUNDEB - Quadro D.2 – R\$2.671.075,14, fls. 1244, apontando uma diferença no montante de R\$519.182,78.

**Conclusão:** Dessa forma, considerando que o valor apurado na presente instrução passou a ser inferior ao saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura, a irregularidade anteriormente apontada será convertida na Improriedade e Determinação n.º 17.

Nesse aspecto, o Ministério Público Especial (arquivo digital datado de 07/10/19) manifesta-se de acordo com a instrução.

Considerando a retificação dos valores referentes a outros créditos da conta FUNDEB o valor apurado por esta Corte passou a ser inferior ao saldo evidenciado pela contabilidade da Prefeitura. Com isso, nos moldes defendidos pela instância técnica e pelo Ministério Público Especial, considero adequado consignar a falha como **improriedade** e **determinação** ao final deste voto.

O parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (artigo digital anexado em 04/04/2019 - fls. 1314/1321), sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do fundo concluiu pela emissão de parecer favorável, conforme previsto no art. 24 c/c com o Parágrafo Único do art. 27 da Lei n.º 11.494/07.

O cadastro do Conselho do FUNDEB consta como regular junto ao Ministério da Educação – MEC (arquivo digital anexado em 13/06/2019 – fls. 1745/1747).

Ainda em relação ao tópico gasto com educação, o Corpo Instrutivo assim se manifesta às fls. 1844/1845:

“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, dispoendo 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 Itaguaí.

### 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 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. 1851, o percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde foi de **25,29%**, 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)	299.490.313,36
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	3.408.618,46
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>296.081.694,90</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	74.880.536,63
(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>74.880.536,63</b>
<b>(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%</b>	<b>25,29%</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. 656/663, Quadro E.1 fls. 1322, Quadro E.2 – fls. 1326, Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 e documentação comprobatória – fls. 1330, documento de cancelamento de RP na fonte "Impostos e Transferências de Impostos" – fls. 1364/1369 e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro anexados em 13/06/2019.

**Nota 1:** as Emendas Constitucionais n.ºs 55 e 84 estabeleceram um aumento de 1% no repasse do FPM (alíneas "d" e "e", inciso I, artigo 159 da 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, 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.

Ainda, com relação ao tópico saúde, a Instrução Técnica, às fls. 1847/1848, 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.

O valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – Sigfis encontra-se consoante ao valor registrado pela contabilidade na função 10 – saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	107.179.404,09
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	107.179.404,09
<b>Diferença</b>	<b>0,00</b>

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 652/655 e Relatório Analítico Saúde anexado em 13/06/2019.

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 99,77% 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 em 13/06/2019. Assim, foram identificadas despesas no montante de R\$3.429.497,32 que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, conforme a seguir:

a) Gastos que não pertencem ao exercício de 2018, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
02/01/2018	26	Despesa empenhada referente a Obrigações Patronais - INSS do 13º salário de 2017	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Administração Geral	ORDINÁRIOS	255.124,72
16/03/2018	151	Despesa empenhada referente a folha de pagamento do mês de Dezembro de 2016 para vencimentos até R\$ 4000,00.	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Administração Geral	ORDINÁRIOS	1.577.692,34
14/06/2018	323	Despesa empenhada referente a folha de pagamento do mês de Dezembro de 2016.	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE	Administração Geral	ORDINÁRIOS	1.126.680,26
30/10/2018	527	Despesa empenhada referente a folha de pagamento do mês de Dezembro de 2016.	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE	Administração Geral	ORDINÁRIOS	470.000,00
<b>TOTAL</b>						<b>3.429.497,32</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde anexado em 13/06/2019.

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

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

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

Quanto à gestão dos recursos da saúde, o Corpo Técnico se manifestou da seguinte forma às fls. 1851/1852:

“Observa-se que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos diretamente pelo Fundo Municipal de Saúde, totalizando R\$ 107.179,404,09, conforme Anexos 8 da Lei Federal n.º 4.320/64 Consolidado e do FMS às fls. 652/655 e 1197, uma vez que o município repassou a integralidade dos recursos de saúde para o referido fundo, **cumprindo**, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar n.º 141/12.

Cumprir registrar que, em sessão de 28/08/18, nos autos do Processo de Consulta TCE/RJ nº 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 nº141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício, sendo tal fato comunicado exaustivamente 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 para 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 **COMUNICAÇÃO** ao final deste voto.

O Ministério Público Especial, ao proceder ao exame acerca da matéria, às fls. 1359/1362, 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, às fls. 1850/1851, 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\$296.081.694,90 no exercício de 2018.

A partir desse montante, depreende-se que pelo menos R\$44.412.254,24 - correspondentes ao percentual de 15% definidos na Lei Complementar - deveriam ser aplicados pelo Município de Itaguaí em ações e serviços públicos de saúde.

No exercício de 2018, consoante apurado no relatório do Corpo instrutivo (fl. 1851), o total da aplicação do Município em ações e serviços públicos de saúde teria sido de R\$ 74.880.536,63, o que corresponde a 25,29% 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 Itaguaí 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**

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\$392.891,29	DDO/Consignações – R\$9.674.542,50
	RP Processados 2018 – R\$4.390.638,20
	RP Processados Anos anteriores - R\$5.255.714,58
	RP Não Processados 2018 - R\$2.279.929,26
	RP Não Processados Anos Anteriores – R\$4.836.109,48
	Outros Passivos Financeiros - R\$11.320,18

Observa-se que a disponibilidade financeira registrada no balancete do Fundo Municipal de Saúde - R\$392.891,29- não seria suficiente para dar lastro financeiro ao valor total de restos a pagar processados e não processados do exercício de 2018, haja vista haver o comprometimento dessa disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DDO/Consignações – R\$9.674.542,50, RP de anos anteriores – R\$4.836.109,48 e Outros Passivos Financeiros -

R\$11.320,18.

A norma do artigo 24 da LC 141/12 determina que, para que sejam considerados os restos pagar no cálculo do limite constitucional, somente deve 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)	299.490.313,36
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	3.408.618,46
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
<b>(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)</b>	<b>296.081.694,90</b>
<b>DESPESAS COM SAÚDE</b>	
(E) Despesas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	74.880.536,63
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	4.390.638,20
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	2.279.929,26
(H) Gastos com saúde não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde	0,00
(I) Gastos com outras ações e serviços não computados	0,00
<b>(J) Total das despesas consideradas = E-(F+G+H+I)</b>	<b>68.209.969,17</b>
<b>(K) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (J/D) mínimo</b>	<b>23,04%</b>
(L) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

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 Itaguaí aplicou 23,04% 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 **23,04%** em ASPS.

Não obstante, a questão da metodologia do cálculo já fora enfrentada nas contas do exercício de 2017, seara em que 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 25,29% 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.**

O Conselho Municipal de Saúde, por meio do parecer de fls. 1360/1363, 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 nos períodos de fevereiro/2018, maio/2018 e setembro/2018, nas quais o gestor do SUS apresentou relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior (arquivo digital anexado em 04.04.2019 - fls. 1351/1359 e arquivo digital anexado em 23/05/2019 – fls. 1502/1503).

Não foram encaminhados os comprovantes dos chamamentos para a realização das audiências públicas realizadas até o final dos meses de fevereiro (3º quadrimestre/2017), maio (1º quadrimestre/2018) e setembro (2º quadrimestre/2018) em desacordo com o estabelecido na Lei Complementar Federal nº 141/12. Tal fato será objeto de **impropriedade e determinação** ao final 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)	Valor devolvido ao poder executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) – (B)
16.119.153,52	16.133.192,04	1.518.542,99	14.614.649,05

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1167/1168 e comprovante de devolução de duodécimos à Prefeitura – fls. 1387.

##### 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 R\$16.133.192,04 (dezesseis milhões, cento e trinta e três mil, cento e noventa e dois reais e quatro centavos). 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\$16.119.153,52 (dezesseis milhões, cento e dezenove mil, cento e cinquenta e três reais e cinquenta e dois 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:

Limite de repasse permitido Art. 29-A	Repasse recebido (A)	Valor devolvido ao poder executivo (B)	Repasse apurado após devolução (C) = (A) – (B)
16.119.153,52	16.133.192,04	1.518.542,99	14.614.649,05

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 – fls. 1157/1168.

## 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.

Entretanto, verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018. 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 de fls. 1488, 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 nº 8.742/93 – LOAS.

### **8.3 ROYALTIES**

Com base nos dados constantes no presente processo e no Relatório do Corpo Instrutivo (fls. 1859/1863), o município recebeu **R\$ 67.474.380,47** (sessenta e sete milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil, trezentos e oitenta reais e quarenta 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. 656/663) e na declaração de fls. 1377, **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 (fl. 1860):

“... segundo planilha encaminhada pela Agência Nacional do Petróleo – ANP (Anexado em 03/07/2019), desde 27/11/2018 o Município de ITAGUAÍ 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\$929.773,44.

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**.

O Corpo Instrutivo, ainda sobre a matéria, faz os seguintes apontamentos às fls. 1862/1863:

“(…)

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

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

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

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

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

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

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

---

<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, CON/GOS

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 Itaguaí, 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 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.

---

inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

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 Itaguaí as Contas de Governo.

“(…)

Em consulta ao sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de ITAGUAÍ ([www.Itaguaí.rj.gov.br](http://www.Itaguaí.rj.gov.br)) constatou-se que as prestações de contas anuais do chefe do Poder Executivo (Contas de Governo) **não se encontram disponíveis para consulta no portal da transparência.** Portanto, o Município **não cumpriu as obrigações estabelecidas na legislação pertinente à matéria.**

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

Em complemento ao abordado pela instrução técnica, acompanho a proposta do Ministério Público e farei constar **improbidade 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.

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 Itaguaí 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 ITAGUAÍ	0,48	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 Itaguaí foi C, ou seja, o município está na faixa: **Baixo nível 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 nº 271/17, arquivo de 23/05/2019, 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 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. 1461/1464 informa adequadamente todas as ações e providências com o escopo de corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas.

De acordo com a avaliação efetuada com base no Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, apurou-se que, do total de 25 Determinações: 8 foram consideradas cumpridas (32% do total); 8 cumpridas parcialmente (32% do total) e 9 Determinações restaram não cumpridas (36% 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. 1460, emitido pelo órgão central de controle interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas, com Ressalvas, do Chefe de Governo do município de Itaguaí.

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

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

**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 vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2014, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, **encerrando o exercício de 2018 com estas despesas acima do limite**, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei;

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

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

**VOTO:**

I – Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das Contas de Governo do Município de **ITAGUAÍ**, referentes ao exercício de **2018**, de responsabilidade do Prefeito, **Sr. CARLO**

**BUSATTO JÚNIOR**, em face da **IRREGULARIDADE e IMPROPRIEDADES** a seguir elencadas, com as **DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES**:

**IRREGULARIDADE:**

**IRREGULARIDADE N.º 01**

O Poder Executivo vem desrespeitando o limite de despesas com pessoal desde o 2º quadrimestre de 2014, o qual não foi reconduzido ao limite legal nos quatro quadrimestres seguintes, descumprindo assim, a regra de retorno estabelecida no artigo 23 c/c artigo 66 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, encerrando o exercício de 2018 com estas despesas acima do limite, contrariando o disposto na alínea “b”, inciso III, artigo 20 da citada Lei.

**DETERMINAÇÃO N.º 01**

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

**IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES:**

**IMPROPRIEDADE N.º 01**

– Foi constatada uma divergência de R\$669.955,72 entre o valor do orçamento final apurado (R\$629.866.127,02), 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\$629.196.171,30).

**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**

– O município inscreveu o montante de R\$31.310.958,35 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no inciso III, itens 3 e 4, do artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 02**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 03**

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

#### **DETERMINAÇÃO N.º 03**

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

#### **IMPROPRIEDADE N.º 04**

– Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um *deficit* da ordem de R\$103.132.161,18, em desacordo com o disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 04**

– Observar o equilíbrio financeiro nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 05**

– Divergência entre o valor do Patrimônio Líquido do exercício de 2017 evidenciado na rubrica “Resultados Acumulados”/“Resultados de Exercícios Anteriores” do Balanço Patrimonial Consolidado apresentado nesta Prestação de Contas (R\$315.985.195,82), e o valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que constava na Prestação de Contas de 2017 (R\$316.004.235,37).

**DETERMINAÇÃO N.º 05**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 06**

– Divergência de R\$9.000,00 entre o patrimônio líquido apurado na presente prestação de contas (R\$9.197.956,54) e o registrado no Balanço Patrimonial Consolidado (R\$9.206.956,54).

**DETERMINAÇÃO N.º 06**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 07**

– 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 07**

– 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 08**

– 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 nº 9.717/98.

**DETERMINAÇÃO N.º 08**

– Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores eferentes à compensação previdenciária devidos pelo RGPS.

**IMPROPRIEDADE N.º 09**

– A Receita Corrente Líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$512.638.329,14) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$512.748.225,38).

**DETERMINAÇÃO N.º 09**

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

**IMPROPRIEDADE N.º 10**

– 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 nº 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor – R\$
02/01/2018	132	Referente ao Auxílio Transporte da Secretaria Municipal de Educação e Cultura, no exercício anterior	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	394.748,90
25/01/2018	202	Referente ao empenho de vencimentos e vantagens fixas do exercício anterior	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	7.252.383,24
29/01/2018	204	Referente ao empenho estimativo para pagamento das Contribuições Patronais desta Secretaria, devidas ao ITAPREVI, relativas ao exercício anterior	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	1.741.673,33
20/02/2018	258	Referente ao empenho estimativo para pagamento das Contribuições Patronais desta Secretaria, devidas ao ITAPREVI, relativas ao exercício	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	1.509.308,14
15/06/2018	711	Referente ao empenho de vencimentos e vantagens fixas do exercício anterior	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAI	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	342.741,73
30/10/2018	1471	Referente ao empenho de vencimentos e vantagens fixas do exercício anterior	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAGUAI	Ensino Fundamental	ORDINÁRIOS	619.427,42
<b>TOTAL</b>						<b>11.860.282,76</b>

Fonte: Relatório Analítico Educação anexado em 13/06/2019.

### **DETERMINAÇÃO N.º 10**

– 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 nº 101/00.

### **IMPROPRIEDADE N.º 11**

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

### **DETERMINAÇÃO N.º 11**

– 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 12**

– As despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2018, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 c/c com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00:

<b>Data do empenho</b>	<b>N.º do empenho</b>	<b>Histórico</b>	<b>Credor</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Fonte de recurso</b>	<b>Valor – R\$</b>
02/01/2018	26	Despesa empenhada referente a Obrigações Patronais - INSS do 13º salário de 2017	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Administração Geral	ORDINÁRIOS	255.124,72
16/03/2018	151	Despesa empenhada referente a folha de pagamento do mês de Dezembro de 2016 para vencimentos até R\$ 4000,00.	AUXILIO ALIMENTAÇÃO	Administração Geral	ORDINÁRIOS	1.577.692,34
14/06/2018	323	Despesa empenhada referente a folha de pagamento do mês de Dezembro de 2016.	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE	Administração Geral	ORDINÁRIOS	1.126.680,26
30/10/2018	527	Despesa empenhada referente a folha de pagamento do mês de Dezembro de 2016.	SECRETARIA MUNICIPAL DE SAUDE	Administração Geral	ORDINÁRIOS	470.000,00
<b>TOTAL</b>						<b>3.429.497,32</b>

Fonte: Relatório Analítico Saúde anexado em 13/06/2019.

### **DETERMINAÇÃO N.º 12**

– 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 13**

– Não foram encaminhadas as cópias dos comprovantes dos chamamentos para a realização das Audiências Públicas da Saúde, em desacordo com o estabelecido na Lei Complementar Federal nº 141/12.

**DETERMINAÇÃO N.º 13**

– Assegurar a transparência na gestão do SUS, cumprindo o disposto no §5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12.

**IMPROPRIEDADE N.º 14**

– Não foi encaminhado o parecer do Conselho de Alimentação Escolar, não atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

**DETERMINAÇÃO N.º 14**

– Observar o envio do parecer do Conselho de Alimentação Escolar, atendendo ao disposto no Anexo da Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

**IMPROPRIEDADE N.º 15**

– O município não cumpriu e/ou não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte.

**DETERMINAÇÃO N.º 15**

– Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

**IMPROPRIEDADE N.º 16**

– O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à Regularidade das Contas com Ressalvas, não especificou 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.

**DETERMINAÇÃO Nº 16**

– Providenciar para que quando o Certificado de Auditoria emitir parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, especificar 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.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 17**

– O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2019 apurado na presente prestação de contas (R\$2.151.892,36) é inferior ao registrado pelo município no balancete do Fundeb (R\$2.671.075,14), resultando numa diferença de R\$519.182,78.

#### **DETERMINAÇÃO N.º 17**

– Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, com vistas ao cumprimento do artigo 21 da Lei 11.494/07 c/c o artigo 85 da Lei n.º 4.320/64.

#### **IMPROPRIEDADE N.º 18**

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 18**

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.

#### **RECOMENDAÇÕES:**

### **RECOMENDAÇÃO Nº 1**

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

### **RECOMENDAÇÃO N.º 2**

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

**II – COMUNICAÇÃO**, com fulcro no §1º do artigo 6º da Deliberação TCE-RJ n.º 204/96, ao **atual responsável pelo controle interno** da Prefeitura Municipal de **ITAGUAÍ**, 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. CARLO BUSSATO JÚNIOR**, Prefeito Municipal de **ITAGUAÍ** 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 ao **deficit financeiro** de **R\$103.132.161,18** apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este

Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do §1º do artigo1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00.

**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 **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.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 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.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 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.7.** 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.8.** 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 de caixa do respectivo fundo no exercício;

**III.9.** 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.10.** 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.11.** 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 manutenção da situação superavitária ou da correção de *deficit* apresentado poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário;

**III.12.** quanto ao fato de que, consoante deliberado nos autos do processo TCE-RJ nº 207.740-8/19, a partir das contas de governo do exercício de 2021, a serem encaminhadas ao TCE em 2022, a vedação imposta pelo art. 8º da Lei nº 7.990/89 – que proíbe 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 – abarca todos os recursos das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural.

#### **IV – 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 Itaguaí - 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 ITAGUAÍ 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 respectivo regime em cada ente estatal, exceto para os membros das Forças Armadas.*

**V – EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** ao Ministério Público Estadual para ciência da decisão proferida no presente processo, acompanhado de cópia digitalizada desta prestação de contas de governo.

**VI – EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO** à Secretaria do Tesouro Nacional – STN, para ciência do descumprimento, por parte do município de **ITAGUAÍ**, do limite máximo de despesas com pessoal, estabelecido no inciso III, alínea b do artigo 20 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, desde o 2º quadrimestre de 2014, atingindo ao final do exercício de 2018, o percentual de **58,41%** da receita corrente líquida – RCL.

**VII – Pelo ARQUIVAMENTO**, após as providências consignadas no art. 14 da Deliberação TCE-RJ nº 285/18.

GA-1,

**MARCELO VERDINI MAIA**  
**Conselheiro Substituto**