

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

VOTO GC-6

PROCESSO TCE-RJ N°: 204.320-9/17
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
EXERCÍCIO: 2016
PREFEITO: RUBENS JOSÉ FRANÇA BOMTEMPO

PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2016. VERIFICAÇÃO DE OCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADES. VIOLAÇÃO À NORMA DO INCISO V DO ART. 167 DA CF/88). DESPESAS DE R\$ 50.917.765,03 SEM A DEVIDA EMISSÃO DE EMPENHO. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR DE DESPESAS LIQUIDADAS. DÉFICIT FINANCEIRO E INSUFICIÊNCIA DE CAIXA AO FINAL DO EXERCÍCIO. IRREGULARIDADES GRAVES DE NATUREZA CONTÁBIL, FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA, OPERACIONAL E PATRIMONIAL. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PELA CÂMARA MUNICIPAL COM IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO PARA CIÊNCIA. COMUNICAÇÃO AO PREFEITO PARA ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA CIÊNCIA. EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO DA SAÚDE PARA CIÊNCIA. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Versam os autos sobre a prestação de contas de governo do Município de Petrópolis, referente ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do Senhor Rubens José França

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

Em 17/03/17, os autos deram entrada neste Tribunal (fl. 02), encaminhados pelo Coordenador Geral da Contadoria do Município de Petrópolis. Dessa forma, sua remessa foi tempestiva, conforme prazo fixado no artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, uma vez que a lei orgânica não dispõe de forma diversa, e visto que a sessão legislativa de 2016 foi inaugurada em 18/01/17, conforme evidenciado à fl. 36.

Tendo em vista a ausência de alguns documentos que deveriam integrar os autos, foi formalizado ofício regularizador (Processo TCE-RJ n° 205.402-0/17), adotando, dentre outras medidas, a fixação de prazo de 15 (quinze) dias para envio da referida documentação. O atendimento à decisão em destaque foi formalizado com o envio de novos documentos, protocolizados sob o n° TCE-RJ 13.393-5/17.

Inicialmente, o corpo instrutivo, representado pela Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, procedeu a uma análise detalhada e minuciosa de toda a documentação encaminhada, em relatório de fls. 3.668/3.732. Em sua conclusão, sugeriu a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo de Petrópolis, em face das irregularidades abaixo descritas, e com as impropriedades, determinações e recomendações, elencadas às fls. 3.724-verso a 3.731.

Irregularidades:

- 1) não foram encaminhados documentos contábeis comprovando o superávit financeiro em fontes específicas mencionadas em vários decretos de abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 14.836.034,60, inviabilizando a verificação do cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 2) foi constatado que, do total de créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação, o montante de R\$ 53.003.361,36 foi aberto sem a respectiva fonte de recurso (fonte tesouro), contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- 3) o município realizou despesas no total de R\$ 50.917.765,03, sem o devido registro contábil, conforme assinalado em planilha “Despesas consideradas extraídas do

SIGFIS, gravadas em mídia digital (CD), contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n° 101/00 em combinação com o artigo 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal n° 4.320/64;

- 4) constatou-se déficit financeiro no montante de R\$ 49.167.825,88, ocorrido em 2016, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- 5) foi apurada uma diferença de R\$ 590.877,96 entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na presente prestação de contas, o que representa a saída de recursos da conta do fundo sem a devida comprovação, descumprindo assim o disposto no artigo 21 em combinação com o artigo 23, inciso I, da Lei Federal n.º 11.494/07;
- 6) não houve cumprimento aos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$49.313.458,38.

Há também sugestão de duas comunicações:

- 1) ao responsável pelo controle interno, para que tome ciência da decisão do Tribunal e atue de forma a cumprir sua missão institucional, pronunciando-se de forma conclusiva nas próximas contas da espécie;
- 2) ao atual Prefeito Municipal, alertando:
 - a) quanto ao déficit financeiro de R\$ 49.167.825,88 apresentado nestas contas, para que implemente medidas visando ao equilíbrio financeiro até o último ano de seu mandato, pois este Tribunal poderá pronunciar-se pela emissão de parecer prévio

contrário à aprovação de suas contas no caso do não cumprimento do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

- b) quanto à alteração da metodologia para análise do cumprimento ou não do limite mínimo constitucional de gastos com educação, a ser utilizada na prestação de contas de governo a partir do exercício de 2019 (encaminhada a esta Corte no exercício de 2020): o Tribunal passará a considerar na base de cálculo as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesas não liquidadas), até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescidas 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;
- c) quanto à necessidade de imediata adequação da aplicação dos recursos vinculados à saúde, os quais devem ser obrigatória e exclusivamente aplicados pelo Fundo Municipal de Saúde, inclusive os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, em atendimento ao previsto no parágrafo único do artigo 2º em combinação com o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, ressaltando que, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos do citado diploma legal;
- d) para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 835.764,65, à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, 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. O montante do ressarcimento é formado pelas seguintes parcelas:
- d.1) valor de R\$ 244.886,69, resultante de determinação efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ n° 208.592-0/16), não efetivada no exercício de 2016;
- d.2) valor R\$ 590.877,96, referente à diferença entre o saldo financeiro apurado e o contabilizado do exercício de 2016, apurado na prestação de contas em estudo.

Por derradeiro, a instrução sugeriu a expedição de ofício ao Ministério Público, para ciência da decisão desta Corte e expedição de ofício ao Ministério da Saúde, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90.

A Subsecretaria de Auditoria de Controle da Gestão e da Receita - SSR, em reexame à fl. 3732-verso, concorda com a proposição manifestada pela CGM.

Tal posicionamento expresso pela SSR foi acolhido pela Secretaria-Geral de Controle Externo - SGE (fl.3733).

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, em sólido e bem elaborado parecer, embora concluindo igualmente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo do Município de Petrópolis, expressou concordância parcial com a sugestão do corpo instrutivo, divergindo pela introdução de acréscimos e modificações, bem como supressões à instrução (fls.3735 a 3795).

De início, deve ser destacado que o Órgão Ministerial, muito embora tenha se posicionado no mesmo sentido da instrução quanto à terceira irregularidade apontada (realização de despesas no total de R\$50.917.765,03, sem o devido registro contábil), entendeu que o cancelamento de restos a pagar processados - logo, de despesas liquidadas, para as quais já ficou verificado o direito do credor -, no montante de R\$ 9.060.460,62, também deveria integrar o contexto daquela irregularidade, cujo objeto é o passivo financeiro do município. Já o corpo técnico registrou esse cancelamento de restos a pagar liquidados na lista de impropriedades.

O *Parquet* também apontou a seguinte impropriedade (e correspondente determinação), que não estava contida no conjunto daquelas que foram sugeridas pelo corpo instrutivo e acatadas pelo Órgão Ministerial (fl.3791):

IMPROPRIEDADE N.º 18

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

DETERMINAÇÃO N.º 24

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

Uma determinação à SGE, que não estava no relatório do corpo técnico, também foi proposta pelo Ministério Público (fl.3795):

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

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

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

Adicionalmente, nessa mesma comunicação ao atual Prefeito, o Órgão Ministerial apresentou as seguintes proposições de alerta ao responsável (fls.3793/3794):

III.3 - quanto ao fato de que esta Corte de Contas não computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;

III.5 - para consolidar no Fundo Municipal de Saúde as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ações e serviços públicos de saúde e a lastrear os respectivos passivos

financeiros, constituídos pelos restos a pagar e demais obrigações, reconhecidos pela administração municipal, em atendimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12;

III. 6 - para divulgar amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio deste Tribunal, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00.

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

Ressalte-se que a data de julgamento das referidas contas (05/12/17) foi publicada em pauta especial no Diário Oficial do Estado de 16/11/17. Por meio desta, foi aberta vista dos autos com prazo para apresentação de razões de defesa até 30/11/17. Posteriormente, a data de julgamento das contas foi remarcada para 07/12/17, com publicação de pauta especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 04/12/17.

Compareceu ao meu gabinete, em 17/11/17, o Senhor Rubens José França Bomtempo, Prefeito responsável pelas contas no exercício de 2016, quando lhe foi dada vista do que se contém nos autos, bem como foram fornecidas as cópias solicitadas, conforme atesta o documento de fl. 3.798.

Em atendimento à publicação da pauta especial, o jurisdicionado protocolizou nesta Corte, em 30/11/17, esclarecimentos e documentos, que constituíram o Documento TCE-RJ nº 29.298-3/17, no bojo dos quais foram apresentadas razões de defesa apenas para as irregularidades apontadas pelas instâncias instrutivas. As impropriedades listadas no processo não foram objeto de quaisquer esclarecimentos.

Considerando a necessidade de reexame dos autos, em face dos novos documentos encaminhados, em sessão de 07/12/17, proferi o seguinte voto, acolhido pelo Plenário:

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

Atendendo ao decidido, o corpo instrutivo procedeu à verificação dos novos documentos remetidos a este TCE (fls. 3803/4897). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de **parecer prévio contrário**, uma vez que, no entendimento da instrução, **nenhuma** das **6 (seis)** irregularidades identificadas foi afastada.

Destaque-se que, em face das razões de defesa apresentadas, houve modificação no valor inicialmente apurado para a irregularidade referente à ausência de documentação comprobatória do superávit financeiro do exercício anterior utilizado na abertura de crédito adicionais: o montante de superávit financeiro pendente de comprovação por meio de documentação hábil foi reduzido de R\$ 14.836.034,60 para R\$ 13.215.602,04.

O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador-Geral Sergio Paulo de Abreu Martins Teixeira, manteve seu posicionamento anterior, acompanhando, entretanto, a instrução, no que diz respeito ao montante de superávit financeiro a ser comprovado para abertura de créditos adicionais (fls.4.926/4.969-verso).

Repise-se que o Órgão Ministerial, muito embora tenha se posicionado no mesmo sentido da instrução quanto à terceira irregularidade apontada (realização de despesas no total de R\$ 50.917.765,03, sem o devido registro contábil), entendeu que o cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$ 9.060.460,62, também deveria integrar o contexto daquela irregularidade, cujo objeto é o passivo financeiro do município. Já o corpo técnico registrou esse cancelamento de restos a pagar liquidados na lista de impropriedades.

Em data posterior às das manifestações do corpo instrutivo e do Ministério Público, o Prefeito responsável pelas contas de governo, Senhor Rubens José França Bomtempo, compareceu aos autos (31/01/18), solicitando e obtendo vista do processo, por intermédio da qual tomou conhecimento do sugerido pela nova instrução do corpo técnico e do douto Ministério Público Especial, conforme termo de vista acostado à fl. 4.971.

Em seguida, constatei o ingresso do Documento TCE/RJ n° 3.727-0/18, por meio do qual o Senhor Rubens José França Bomtempo, ex-chefe do Poder Executivo de Petrópolis e responsável pelas contas em apreciação, teceu as seguintes ponderações:

1. Todo o balanço e todas as informações contidas referentes à Deliberação TCE/RJ n° 248 foram entregues pelo atual gestor à sua revelia;
2. Análise do corpo instrutivo apontou ajustes nos Restos a Pagar emitidos a partir de 01/05/2016 por meio do SIGFIS;
3. Grande parte dos documentos entregues até o presente momento pela Prefeitura Municipal de Petrópolis para apresentação de defesa prévia encontram-se ilegíveis, impossibilitando a análise pelo corpo instrutivo, conforme fl. 4906-v;
4. Até a presente data as informações solicitadas não foram disponibilizadas no prazo legal;

Diante desses fatos, o jurisdicionado requereu a suspensão da tramitação da análise das contas de governo referentes ao exercício de 2016, e a notificação do atual chefe do Poder Executivo, a fim de providenciar a documentação necessária de maneira legível, de modo a possibilitar a apresentação dos esclarecimentos pertinentes.

Foram juntadas também cópias de dois expedientes dirigidos ao atual Prefeito de Petrópolis, lavrados por procurador do interessado e datados de 21/11/2017 e 05/02/2018, em que o Senhor Rubens José França Bomtempo solicitava documentação referente às irregularidades apontadas pelo corpo instrutivo em sua instrução.

A despeito de não constar comprovação de recebimento dos referidos expedientes pelo destinatário, entendi que a alegada dificuldade de acesso a documentos reputados imprescindíveis para uma defesa ampla e técnica desautorizava o prosseguimento da análise das contas com vistas à emissão de parecer prévio contrário, porquanto esse procedimento violaria garantias constitucionais, sujeitando-o à arguição posterior de nulidades.

Além disso, o corpo técnico constatou que parte da documentação encaminhada pelo atual Prefeito encontrava-se ilegível (fl. 4906-v). Assim, os fatos alegados exigiam a adoção de medidas, por parte deste Tribunal, como forma de proporcionar ao responsável dessas contas a possibilidade de buscar e obter, em tempo hábil, todos os elementos necessários para o saneamento deste processo.

Considerando os fatos anteriormente mencionados, em sessão de 06/03/18, proferi o seguinte voto, acolhido pelo Plenário:

I - pela COMUNICAÇÃO ao Senhor Bernardo Chim Rossi, atual Prefeito Municipal de Petrópolis, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que, **no prazo de 10(dez) dias**, nos termos previstos no art. 125, § 3º, da Constituição Estadual do Estado do Rio de Janeiro, forneça ao Sr. Rubens José França Bomtempo e/ou seus representantes legais, os documentos por eles solicitados e necessários à fundamentação das suas razões de defesa, em face das irregularidades indicadas na prestação de contas de governo do município, relativa ao exercício de 2016, sob sua responsabilidade, **sob pena de, vencido in albis o prazo assinalado, multa diária equivalente a 1.000 UFIR/RJ, até seu efetivo cumprimento, na forma dos arts. 15 e 537, § 4º da Lei Federal nº 13.105/15 c/c art. 4º, XIII, e 180 do Regimento Interno do TCE/RJ;**

II - pelo SOBRESTAMENTO do feito, por 20 (vinte) dias, no âmbito da Coordenadoria de Contas de Governo dos Municípios - CGM, para que, ao término desse prazo, seja dado prosseguimento à sua instrução, com os elementos que nele estiverem contidos;

III - pela COMUNICAÇÃO ao Senhor Rubens José França Bomtempo, chefe do Poder Executivo do Município de Petrópolis no exercício de 2016 e responsável pelas contas sob exame, para que tome ciência desta decisão;

IV - pela COMUNICAÇÃO ao atual Presidente da Câmara Municipal de Petrópolis, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em vigor, para que tome ciência desta decisão.

Registre-se que o Senhor Bernardo Chim Rossi, atual Prefeito, tomou ciência da decisão por meio do Ofício PRS/SSE/CSO nº 4212/2018, por ele recebido no dia 12/03/2018 (fl. 4.986), via SICODI.

O Senhor Bernardo Chim Rossi apresentou prontamente a resposta, a qual deu origem ao Doc. TCE-RJ nº 4.495-6/18 (fls. 4998/5011), cadastrado na mesma data, qual seja, dia 12/03/2018.

Às fls. 4991/4992, informou que o Senhor Rubens José França Bomtempo, responsável pelas contas em exame, formalizou, até o momento, quatro expedientes na Prefeitura de Petrópolis, sendo dois solicitando documentos e informações e outros dois solicitando certidões de inteiro teor.

Tais expedientes deram origem aos processos administrativos números 51.716, de 2017 e 6741, 8938 e 8941, de 2018 e, segundo o atual Prefeito, foram prontamente atendidos pela sua administração, conforme se constata do exame dos documentos anexados às fls. 4993/-5011.

De acordo com a decisão plenária, o Senhor Bernardo Chim Rossi teria 10 dias, a partir da data em que fosse cientificado da decisão, para disponibilizar ao responsável pelas contas os elementos necessários à formulação de razões de defesa.

O prazo encerrou-se no dia 22/03/2018, todavia, não há nos autos elemento que nos permita aferir se de fato o Senhor Bernardo Chim Rossi disponibilizou ou não, até a citada data, os elementos necessários à formulação da defesa pelo responsável pelas contas.

Saliente-se que o Senhor Rubens José França Bomtempo, ao apresentar, posteriormente suas razões de defesa, por meio do Doc. 5.981-2/2018, não fez qualquer menção quanto à data em que houve a disponibilização dos elementos, tampouco informou sobre eventual dificuldade na obtenção deles.

Diante desses fatos, entende-se que o Senhor Bernardo Chim Rossi atendeu satisfatoriamente à solicitação efetuada por esta Corte, mediante item I da decisão, motivo pelo qual se julga afastada a necessidade de aplicação da multa diária a que estaria passível, na hipótese do não atendimento ao pleito formulado por esta Casa.

Dessa forma, atendendo ao decidido, o corpo instrutivo procedeu à verificação dos novos documentos remetidos a este TCE (fls.4.988/5.596). Em sua conclusão, sugeriu a emissão de **parecer prévio contrário**, uma vez que, no entendimento da instrução, **apenas uma** das seis irregularidades inicialmente identificadas **foi elidida** (qual seja, a não comprovação do superávit financeiro em fontes específicas no montante de R\$ 14.836.034,60).

O *Parquet* Especial, em novo parecer após o reexame do processo, também concluiu pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo do Município de Petrópolis, divergindo da instrução apenas por ter incluído, como irregularidade, o cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$ 9.060.460,62, irregularidade essa que o corpo técnico listou como impropriedade.

Destaque-se que, em face das razões de defesa apresentadas, houve modificação nos valores inicialmente apurados para as irregularidades referentes ao déficit financeiro e à insuficiência de caixa. O déficit financeiro foi reduzido de R\$ 49.167.825,88 para R\$ 40.858.546,59 e a insuficiência de caixa teve queda de R\$ 49.313.458,38 para R\$ 41.004.179,09.

Quanto às dezoito impropriedades listadas inicialmente pelo corpo técnico às fls. 3.726-verso/3.730-verso, verifica-se que o jurisdicionado não apresentou razões de defesa.

Merece, no entanto, retoque o fato de não ter sido considerada na conclusão do corpo instrutivo a Impropriedade n° 18 do Parecer Ministério Público Especial de fl.5.662, e que foi mantida pelo referido órgão, na medida em que não foram trazidos aos autos elementos capazes de afastá-la.

Por fim, corroboro as providências no sentido do ressarcimento no valor de R\$ 835.764,65 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, relativamente à diferença entre saldo financeiro apurado com o registrado contabilmente no exercício de 2016 (R\$ 590.877,96), acrescido daquele resultante de determinação efetuada por esta Corte na prestação de contas do exercício de 2015 (R\$ 244.886,69) - Processo TCE-RJ n° 208.592-0/16 -, não efetivada no exercício de 2016.

Mais uma vez, desta feita no dia 18/05/18, o Senhor Rubens José França Bomtempo, Prefeito responsável pelas contas no exercício de 2016, compareceu ao meu gabinete, quando lhe foi dada vista do que se contém nos autos, bem como foram fornecidas as cópias solicitadas, conforme atesta o documento de fl. 5.659.

Ressalte-se que a data de apreciação das contas em tela (21/06/18) foi publicada no Diário Oficial do Estado de 12/06/18, em continuação à pauta especial iniciada em sessão de 07/12/17.

É O RELATÓRIO.

A instrução elaborada abrange de forma detalhada os principais aspectos da gestão do Município de Petrópolis, exercício de 2016, bem como afere as aplicações constitucionais e legais obrigatórias, razão pela qual acolho as análises do corpo instrutivo e do Ministério Público Especial, efetuando, todavia, os devidos acréscimos e retificações que entendo necessários à fundamentação de meu parecer.

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

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

BREVE NOTA INTRODUTÓRIA

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

Como **reflexo e densificação do princípio republicano** no Texto Constitucional de 1988², o **controle financeiro público** foi minuciosamente disciplinado, mediante o estabelecimento de normas relativas à guarda, gestão e manejo dos recursos e bens públicos,

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

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

bem como por meio da previsão de amplo mecanismo orgânico de sua fiscalização, atribuindo essa função primordialmente ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas³. Trata-se do denominado “controle externo financeiro”, que compreende atividades de supervisão, fiscalização, auditoria e de julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos⁴.

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

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

A esse propósito, cumpre observar que a previsão contida no artigo 56 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que incluía na prestação de contas do chefe do Poder Executivo as prestações dos presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do chefe do Ministério Público, encontra-se suspensa em razão da liminar concedida, em 09/08/07, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2238-5. Por essa razão, as contas dos chefes dos demais poderes orgânicos do Estado

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

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

⁵ Art. 36, LC 63/90.

⁶ Art. 127 da LC 63/90 c/c art. 4º, I, do Regimento Interno deste Tribunal – Deliberação nº 167/92.

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

e do Ministério Público são julgadas por esta Corte em processos específicos, as chamadas **contas de ordenadores de despesas** (ressaltando que o chefe do Executivo também está sujeito a tal prestação de contas, desde que atue como ordenador de despesas).

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

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

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

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

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

de análises individualizadas a serem realizadas quando das prestações de contas dos ordenadores de despesas (contas de gestão).

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

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

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

1 - GESTÃO PÚBLICA

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

⁸ Os regimes de contas públicas: contas de governo e contas de gestão. In Revista do TCU nº 109, maio/agosto de 2007; p. 61/89. Disponível em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/438/488>>. Acessado em 13/10/2015.

1.1 - Gestão Orçamentária

O orçamento do Município de Petrópolis - LOA para o exercício de 2016 foi aprovado pela Lei Municipal nº 7.389, de 30 de dezembro de 2015, prevendo a receita e fixando a despesa em R\$ 851.796.240,28.

1.1.1- Retificações orçamentárias

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

CRÉDITOS SUPLEMENTARES	
<u>LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA</u>	
R\$	
SUPLEMENTAÇÕES	
Alterações	Fonte de recursos
	Anulação
	Excesso - Outros
	<i>Superavit</i>
	Convênios
	Operação de crédito
	119.488.946,82
	80.966.747,52
	34.034.142,38
	34.276.777,43
	107.000,00
(A) Total das alterações	
268.873.614,15	
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)	
22.152.160,28	
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A - B)	
246.721.453,87	
(D) Limite autorizado na LOA (30,00%)	
255.538.872,08	
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C - D)	
0,00	

Fonte: LOA - fls. 86/173; relação de decretos apresentada pelo município e publicações - fls.1757/1763.

Nota: os decretos nº 939/16 (R\$599,97), nº 940/16 (R\$4.049,86) e nº 941/16 (R\$15.120,09), lançados na relação de decretos encaminhada pelo município como excesso de arrecadação - outros, tratam-se de convênios, sendo adicionados aos valores dos demais convênios.

O corpo técnico informou que foram estabelecidas exceções ao limite autorizado para a abertura de crédito, conforme o artigo 14 da LOA, *in verbis*:

Art. 14 - O limite autorizado no artigo anterior não será onerado quando o crédito se destinar a:

- I - suprir insuficiência das dotações destinadas a despesas à conta de receitas vinculadas, ficando aquelas limitadas aos valores destas;
- II - incorporar os saldos financeiros, apurados em 31 de dezembro de 2015, de recursos vinculados com destinação específica;
- III - o excesso de arrecadação de recursos vinculados com destinação específica, quando se configurar receita do exercício superior às previsões de despesas fixadas nesta Lei.

Dessa forma, o decreto considerado como exceção, suficiente para o cumprimento do limite estabelecido na LOA, foi o seguinte:

Decreto n.º	Fls.	Exceções previstas na LOA - Valor (R\$)	Fundamentação legal na LOA
1010/16	221	22.152.160,28	Art. 14, inciso III

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações - fls. 1757/1763, documentação- fls. 2837/2938.

À fl.3674-verso, o corpo técnico informa que foram abertos créditos adicionais especiais com base em autorização estabelecida por lei específica, tendo sido respeitado o limite estabelecido na citada lei, a saber:

Lei n.º	Fls.	Valor (R\$)	Decreto n.º	Fls.	Fonte de recurso				Tipo de crédito (1)	
					Superavit	Excesso de arrecadação		Anulação		Operações de crédito
						Convênios	Outros			
7427/16	1162	415.000,00	1057/16	247				415.000,00	E	

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações - fls.1762/1763.

(1) Tipo de crédito: E - Especial

Quanto à análise da real existência das fontes de recursos que suportaram os créditos adicionais abertos, pondera o corpo instrutivo (fls. 740-verso):

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

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

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

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

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superavit</i> do exercício anterior	22.630.679,77
II - Receitas arrecadadas	801.582.721,38
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	824.213.401,15
IV - Despesas empenhadas	842.721.802,13
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	4.220.353,06
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	846.942.155,19
VII - Resultado alcançado (III-VI)	-22.728.754,04

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16; Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls.1354/1371, Anexo 10 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1218/1221; Anexo 11 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1372/1408, Anexo 11 do RPPS da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 388/392 e Balanço financeiro do RPPS, fls. 1226 .

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

Considerando as receitas orçamentárias arrecadadas (R\$ 801,6 milhões), somadas ao superávit financeiro no ano anterior (fonte de recurso para abertura de crédito adicional), no montante de R\$ 22,6 milhões e subtraindo desse resultado (R\$ 824,2 milhões) as despesas empenhadas (R\$ 842,7 milhões) adicionadas ao aporte financeiro (extraorçamentário) consignado ao instituto de previdência municipal (R\$ 4,2 milhões), chegou-se a um resultado negativo de R\$ 22,7 milhões.

Assim, não tendo sido preservado o equilíbrio orçamentário, a instrução considerou que as alterações orçamentárias necessitam ser analisadas segundo a fonte de recurso (**superávit financeiro do exercício anterior**) que as custeou, conforme apresentado a seguir (fls. 3676-verso a 3681-verso):

5.1) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR SUPERAVIT FINANCEIRO

Verifica-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$34.034.142,38, tendo como fonte de recursos o *superavit* financeiro do exercício anterior. A análise efetuada no Balanço Patrimonial Consolidado do exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16, excluindo-se os valores referentes ao RPPS, comprova a insuficiência do *superavit* financeiro utilizado para a abertura dos créditos adicionais, não observando, a princípio, o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme se demonstra:

Decreto n.º	Fls.	Valor - R\$
922/16	181	249.842,22
939/16	191	56.576,27
940/16	191	464.465,99
941/16	191	1.038.455,14
947/16	193	2.338.208,34

Decreto n.º	Fls.	Valor - R\$
952/16	195/196	5.544,60
954/16	196	6.240.861,82
958/16	199	51.447,02
961/16	199/200	699.253,00
968/16	205	8.432.722,65
974/16	207	59.886,57
977/16	208	117.540,91
978/16	208	208.182,22
980/16	208	545.525,80
982/16	209	244.640,58
986/16	211	2.705.787,94
997/16	217	17.348,81
998/16	217	211.674,03
1.004/16	220	113.091,21
1.006/16	220	5.088.947,04
1.008/16	221	11.976,54
1.009/16	221	1.454,68
1.010/16	221	111.892,49
1.020/16	228	792.991,73
1.023/16	229	244.640,58
1.030/16	234	91.347,08
1.059/16	248	61.322,50
1.088/16	261	57.241,84
1.089/16	262	1.226.070,41
1092/16	263	505.000,00
1096/16	265	23.310,86
1.102/16	269	257.000,00
1.106/16	271	47.237,75
1.110/16	273	200.000,00
1.118/16	276	1.421.377,05
1.124/16	282	91.326,57
Total		34.034.142,38
Superavit financeiro existente em 2015		22.630.679,77

Fonte: relação de decretos apresentada pelo município e publicações – fls. 1757/1761.

Observa-se que os decretos de abertura de créditos adicionais a seguir relacionados, no montante de R\$19.198.107,78, tendo como fonte de recurso o *superavit* financeiro, discriminam as respectivas fontes na documentação comprobatória.

A análise evidenciada no quadro a seguir para os decretos relacionados **comprova** a existência de *superavit* financeiro para a abertura dos Créditos Adicionais, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Superavit financeiro				Resultado financeiro evidenciado na fonte - R\$ (B)	Fls.	Insuficiência financeira apurada R\$ (B - A)
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor - R\$ (A)			
939/16	191	137 - convênio	56.576,27	88.375,05	2878	-
941/16	191	107- PADEM	1.038.455,14	1.038.455,14	3048	-
947/16	193	080- doação	2.338.208,34	2.338.208,34	3324	-
952/16	196	201 - operação de crédito	5.544,60	5.544,60	3241	-
958/16	199	156- programa segundo tempo	51.447,02	51.447,02	3287	-
961/16	199/200	163 - Transferência Ministério do Esporte	699.253,00	792.984,08	3318	-

<i>Superavit financeiro</i>				Resultado financeiro evidenciado na fonte - R\$ (B)	Fls.	Insuficiência financeira apurada R\$ (B - A)
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor - R\$ (A)			
968/16	205	138- intervenção em setores de risco alto e muito alto	8.432.722,65	8.432.722,65	3271	-
977/16	208	056 - Programa nacional de Acesso ao Trabalho	117.540,91	117.540,91	3366	-
978/16	208	204-Transferência Ministério do Turismo	208.182,22	231.493,08	3354	-
980/16	208	167- termo de compromisso	545.525,80	545.525,80	3105	-
982/16	209	175- Cobertura e reforma de quadra	244.640,58	244.640,58	3082	-
986/16	211	065 - FUNDEB	2.705.787,94	2.705.787,94	3428	-
997/16	21	131 - convênio	17.348,81	17.348,81	2789	-
998/16	217	122- convênio	211.674,03	211.674,03	2694	-
1004/16	220	139 - céu posse	113.091,21	113.091,21	3139	-
1008/16	221	132 - Plano municipal de redução de riscos	11.976,54	11.976,54	3031	-
1009/16	221	205 - Transferência Regularização Fundiária	1.454,68	1.454,68	3000	-
1010/16	221	135 - convênio	111.892,49	111.892,49	2935	-
1020/16	228	203- transferência Ministério dos Esportes	792.991,73	792.991,73	2906	-
1023/16	229	174- reforma e cobertura da quadra de pedras brancas	244.640,58	244.640,58	2967	-
1030/16	234	160- obras de pavimentação	91.347,08	91.347,08	2756	-
1088/16	261	143 - circuitos turísticos eco rurais	57.241,84	148.568,41	3179	-
1124/16	282	143 - circuitos turísticos eco rurais	91.326,57			-
1092/16	263	051- FNAS - PISO BÁSICO	505.000,00	566.535,54	3476	-
1102/16	269	005 - PNAE- ALIMENTAÇÃO ESCOLAR	257.000,00	257.195,50	3579	-
1106/16	271	Fundo Municipal de Cultura	47.237,75	47.237,75	3559	-
1110/16	273	033 - Recursos Previdenciários	200.000,00	223.860,31	3590	-
TOTAL			19.198.107,78	19.432.539,85		

No entanto, os demais decretos abertos a seguir relacionados, no montante de R\$14.836.034,60, tendo como fonte de recurso o *superavit* financeiro, não indicam e não comprovaram o referido *superávit* financeiro através de documentação, inviabilizando a verificação do cumprimento do disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

Superavit financeiro			
Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor - R\$ (A)
924/16	181	-	249.842,22
940/16	191	-	464.416,13
954/16	196	-	6.240.861,82
974/16	207	-	59.886,57
1006/16	220	-	5.088.947,04
1059/16	248	-	61.322,50
1089/16	262	-	1.226.070,41
1096/16	265	-	23.310,86
1.118/16	276	-	1.421.377,05
TOTAL			14.836.034,60

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

O *Parquet* de Contas acompanhou a sugestão da instrução (fl.3.741).

O corpo técnico acolheu parcialmente as razões de defesa apresentadas pelo responsável para esta **irregularidade n° 1**. Veja-se, a seguir, fragmento da instrução (fls.4.906/4.907):

Razões de Defesa: O Jurisdicionado alega que a abertura de créditos adicionais suplementares com recursos de superávit financeiro, na forma do disposto no inciso I, do 1º, do artigo 43 da Lei Federal 4.320, foi precedida por processo administrativo, devidamente instruído com os extratos das contas bancárias correspondentes as respectivas fontes de recursos, como a memória de cálculo utilizada para a apuração do referido *superavit*. Ressaltou que o modelo do "QUADRO B" utilizado foi o determinado pelo TCE.

(...)

Análise: Preliminarmente, cabe ressaltar que na documentação encaminhada, constante no documento n° 29.298-3/17 juntada ao processo, as paginas constantes às fls. 3891/4251 encontram-se ilegíveis, dificultando a análise das mesmas.

(...)

A análise evidenciada no quadro anterior para os decretos relacionados **comprova** a existência de *superavit* financeiro para a abertura dos Créditos Adicionais, observando o preceituado no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

No entanto, os demais decretos abertos a seguir relacionados, no montante de R\$13.215.602,04, tendo como fonte de recurso o *superavit* financeiro, não comprovaram na documentação encaminhada o referido *superávit* financeiro, inviabilizando a verificação do cumprimento do disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal.

(...)

Considerando o acolhimento parcial das alegações, a **irregularidade** será mantida com os devidos ajustes.

No que diz respeito a essa questão, o Ministério Público Especial corrobora o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas. Confira-se, a seguir, trecho do parecer (fls.4.932/4.934):

Após o exame dos elementos apresentados pelo ex-Chefe do Poder Executivo Municipal, entende o Ministério Público de Contas que as informações trazidas aos autos **não** elidiram a **Irregularidade** em exame. Desta forma, o *Parquet* de Contas acompanhará a proposição do Corpo Técnico em seu Parecer Ministerial, destacando que o valor do superávit financeiro apurado indevidamente inicialmente apurado, **R\$ 14.836.034,60, será reduzido para R\$ 13.215.602,04.**

Em uma segunda oportunidade, o jurisdicionado cadastrou no Tribunal, sob o nº TCE-RJ 5.981-2/18 (fls.5.012/5.596), razões de defesa complementares, as quais foram acolhidas integralmente pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo, a seguir, extrato da manifestação da instrução, a qual foi acompanhada integralmente pelo *Parquet* de Contas (fls. 5.600/5.601-verso):

Razões de Defesa (fls. 5054-5056)

A defesa apresentada pelo Sr. Rubens José França Bomtempo foi pautada nos seguintes argumentos:

(...)

Análise

Relativamente a cada ponto invocado pela defesa, apresentam-se as seguintes considerações:

(1) No que tange à efetiva indicação das fontes de recursos utilizadas para a abertura dos créditos adicionais em questão, registre-se que, após ser examinada toda a documentação anexada pela defesa, constatou-se a remessa de documentos que comprovaram a existência dos respectivos superávits financeiros utilizados nas aberturas dos créditos adicionais, conforme os quadros seguintes:

(...)

Especificamente quanto ao decreto nº 1.006/2016, registra-se que a abertura foi efetuada com base nos superávits financeiros apurados em diversas fontes de recursos, conforme os balancetes anexados pela defesa:

(...)

De qualquer forma, **houve o saneamento da irregularidade**, conforme demonstrado anteriormente, já que, para os decretos números 940, 954, 1.006 e 1.118/16, ocorreu a demonstração do respectivo superávit financeiro utilizado como fonte de recursos. **(grifo meu)**

O defendente, como bem apontou a instrução, reencaminhou cópias legíveis dos processos que deram origem aos Decretos nºs 940, 954 e 1006/2016, por meio dos quais, no seu entender, pôde ser devidamente constatada a existência de fonte de recursos para abertura de créditos adicionais por superávit financeiro.

Além disso, sustenta que durante a execução orçamentária da despesa foi comprovada a existência de uma economia orçamentária na ordem de R\$ 44.990.573,36, deixando implícito que todas as operações ocorreram dentro da legalidade, com o empenhamento e a contabilização de todas as despesas.

Dessa forma, entendeu o corpo técnico que a irregularidade foi sanada, em face da efetiva indicação das fontes de recursos utilizadas para a abertura dos créditos adicionais em questão, por meio dos decretos nºs 940, 954 e 1006/2016, no total de R\$14.695.170,03 para um superávit financeiro efetivamente utilizado na abertura dos referidos créditos adicionais de R\$ 13.215.602,04.

Quanto à existência de economia orçamentária ao final do exercício, entendo que a eventual “sobra de crédito orçamentário” não pode ser utilizada para justificar a abertura de crédito sem a observância das regras legais.

O Órgão Ministerial acompanhou integralmente o posicionamento do corpo instrutivo, no que se refere à devida comprovação, por meio da documentação juntada aos autos pela defesa, de existência da indicação de recursos para abertura de créditos adicionais oriunda de superávit financeiro, **razão pela qual acompanho o corpo instrutivo e o Parquet e, portanto, considero a irregularidade sanada.**

Prosseguiu o corpo técnico na análise individual de cada fonte de recurso indicada no crédito adicional, de forma a identificar se o desequilíbrio ocorreu em função da abertura do crédito sem a efetiva fonte de recurso (fls. 3.678-verso/3.681):

5.2) ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS POR EXCESSO DE ARRECADAÇÃO

5.2.1) CONVÊNIOS

Os créditos adicionais abertos pela fonte convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito. Conforme consta da relação de fls. 1757/1763, a abertura de créditos pela fonte convênios totalizou R\$34.276.777,43.

5.2.2) EXCESSO - OUTROS

Verifica-se, conforme evidenciado no quadro a seguir, que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$80.966.747,52, utilizando como fonte excesso de arrecadação:

FONTE - EXCESSO DE ARRECADAÇÃO - OUTROS		
Decreto n.º	Fls.	Valor - R\$
983/16	209	927.679,20
1007/16	221	150.000,00
1017/16	224	2.800.000,00
1037/16	237	3.000.000,00
1077/16	257	200.000,00
1078/16	257	300.000,00
1079/16	257	2.000.000,00
1081/16	258	180.000,00
1082/16	258	552.726,00
1084/16	259	1.150.000,00
1087/16	260	1.156.071,92
1094/16	264	2.030.000,00
1095/16	264	7.900.000,00
1098/16	266	2.569.000,00
1109/16	272	2.930.000,00
1112/16	274	712.000,00
1114/16	274/275	346.715,59
1115/16	275	2.552.669,43
1116/16	275	5.100.390,00
1122/16	279	137.000,00
1125/16	283	205.676,28
1135/16	285/286	1.600.000,00
1137/16	286/287	3.972.994,67
1160/16	298	1.050.000,00
1176/16	306	150.000,00
1179/16	307/308	995.000,00
1180/16	307/308	2.472.892,00
1181/16	307/308	3.394.729,77
1193/16	311	2.720.000,00
1194/16	314	1.298.624,00
1195/16	314	1.870.000,00
1199/16	315	21.800,00
1201/16	315/317	319.500,00
1202/16	315	86.902,96
1203/16	316	907.299,37
1204/16	316	1.856.000,00
1205/16	316	568.000,00
1206/16	316	3.409.804,26
1207/16	318	2.800.000,00
1208/16	316	4.806.000,00
1209/16	317	7.304.272,07
1211/16	319/320	2.300.000,00
1214/16	321	38.000,00
1216/16	321/322	125.000,00
Total		80.966.747,52

Fonte: relação dos decretos encaminhada pelo município - fls. 1757/1763.

Nota: os decretos nº 939/16 (R\$599,97), nº 940/16 (R\$4.049,86) e nº 941/16 (R\$15.120,09), lançados na relação de decretos encaminhada pelo município como excesso de arrecadação - outros, tratam-se de convênios, sendo adicionados aos valores dos demais convênios.

Observa-se que nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação não foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, prevista no artigo 43, § 3º da Lei Federal n.º 4.320/64.

Entretanto, constata-se que dentre os créditos adicionais abertos, alguns decretos, relacionados no quadro a seguir, totalizando R\$27.963.386,16, apresentam fonte de recurso vinculada, cujo excesso de fato ocorreu, conforme demonstrado:

Decreto n.º	Fls.	Fonte utilizada	Valor - R\$ (A)	Excesso de arrecadação comprovado Anexo 10 Consolidado (B)	Fls.	Resultado apurado R\$ (B - A)
983/16	209	Transferência Ministério da Integração Nacional	927.679,20	1.834.978,58	1363	907.299,38
1007/16	221	Contribuição para o Custeio de Iluminação Pública	150.000,00	6.401.786,13	1356	6.251.786,13
1037/16	237		3.000.000,00	6.251.786,13		3.251.786,13
1109/16	272		2.930.000,00	3.251.786,13		321.786,13
1084/16	259		800.000,00	2.810.478,63		2.010.478,63
1160/16	298		800.000,00	2.010.478,63		1.210.478,63
1205/16	316	Transferência - Bloco atenção Básica	568.000,00	1.210.478,63	1362	642.478,63
1195/16	314		466.740,78	642.478,63		175.737,85
1084/16	259		350.000,00	1.003.444,35		653.444,35
1160/16	298	Transferência - Bloco de Vigilância em Saúde	250.000,00	653.444,35	1362	403.444,35
1125/16	283	Transferência do Programa Brasil Carinhoso	205.676,28	205.676,28	1368	0,00
1179/16	307	Arrendamentos Barracas Bauerfest	24.133,98	424.133,98	1357	400.000,00
		Rendimento FCTO - Recursos Próprios	12.009,00	17.882,53	1357	5.873,53
		Serviços Recreativos e Culturais - Casa Santos Dumont	195.213,00	414.013,60	1361	218.800,60
		Transferência Convênio para Realização da 27ª Bauerfast	700.000,00	700.000,00	1364	0,00
		Outras receitas Fundação Cultural	63.644,02	106.774,84	1367	43.130,82
1193/16	311	Cont. Serv. Ativo para RPPS - F.M. Saúde	2.720.000,00	8.630.418,11	1356	5.910.418,11
1208/16	316	Cont. Serv. Ativo RPPS	4.806.000,00	5.910.418,11	1356	1.104.418,11
1194/16	314	Outras Receitas Concessões e Permissões de Águas do Imperador S.A.	1.298.624,00	7.511.122,01	1361	6.212.498,01
1195/16	314		1.403.259,22	6.212.498,01		4.809.238,79
1206/16	316		3.409.804,26	4.809.238,79		1.399.434,53
1211/16	319/321		1.399.434,00	1.399.434,00		0,00
1203/16	316		Transferência Ministério da Integração Nacional	907.299,37		907.299,37
1214/16	321	FEX - Auxílio Financeiro para Fomento as Exportações	38.000,00	965.530,41	1362	927.530,41
1216/16	321/322		125.000,00	927.530,41		802.530,41
1115/16	275		363.302,13	802.530,41		439.228,28
1115/16	275	Rendimento FEX	27.766,92	41.376,46	1357	13.609,54
1199/16	315	Transferência do Programa Brasil Alfabetizado	21.800,00	38.522,31	1363	16.722,31
TOTAL			27.963.386,16			

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371 e relação dos decretos encaminhada pelo município - fls. 1757/1763.

Nota 1: O decreto nº 1084/16 foi aberto tendo como base as fontes Bloco de atenção Básica (R\$800.000,00) e Bloco Vigilância e Saúde (R\$350.000,00) no total de R\$1.150.000,00.

Nota 2: O decreto nº 1160/16 foi aberto tendo como base as fontes Bloco de atenção Básica (R\$800.000,00) e Bloco Vigilância e Saúde (R\$250.000,00) no total de R\$1.050.000,00.

Nota 3: O decreto nº 1195/16 foi aberto tendo como base as fontes Outras Receitas Concessões e Permissões de Águas do Imperador S.A (R\$ 1.403.259,22) e Bloco de atenção Básica (R\$466.740,78) no total de R\$1.870.000,00.

Nota 4: O decreto nº 1211/16 foi aberto, no total de R\$2.300.000,00, tendo como base a fonte Outras Receitas Concessões e Permissões de Águas do Imperador S.A (R\$1.399.434,00) e a Fontes Tesouro (Restituição - R\$668.000,00, e FPM - R\$232.566,00) analisados junto com os demais decretos na Fonte Tesouro.

Nota 5: O decreto n° 1115/16 foi aberto, no total de R\$2.552.669,43, tendo como base as fontes FEX - Auxílio Financeiro para Fomento as Exportações (R\$363.302,13), Rendimento FEX (R\$27.766,92) e na Fonte Tesouro (Rendimento PMP - CIDE - R\$14.428,24, Cota Parte CIDE - R\$289.453,63, Cota Parte IPVA - R\$1.857.718,51) analisados junto com os demais decretos na Fonte Tesouro.

Para os demais créditos abertos por excesso de arrecadação, no montante de R\$53.003.361,36, verifica-se, conforme quadro a seguir, que a metodologia usada para apuração da tendência de excesso de arrecadação se fundamenta em diversas fontes de recursos que integram a fonte tesouro.

Dessa forma, a análise será efetuada baseada na referida fonte:

FONTE - EXCESSO DE ARRECAÇÃO - OUTROS			
Decreto n.º	Fls.	Fonte apontada pelo Município	Valor - R\$
1017/16	224	Receita da Dívida Ativa de Impostos	2.800.000,00
1077/16	257	Cota Parte ICMS	200.000,00
1078/16	257	Cota Parte ICMS	300.000,00
1079/16	257	Cota Parte ICMS	2.000.000,00
1081/16	258	Cota Parte ICMS	180.000,00
1082/16	258	Cota Parte ICMS	552.726,00
1087/16	260	Taxa de Aprovação do Projeto de Construção Civil	1.156.071,92
1094/16	264	Taxa de Limpeza Pública	2.030.000,00
1095/16	264	IPTU/ ISS	7.900.000,00
1098/16	266	Taxa/Impostos	2.569.000,00
1112/16	274	IPTU	712.000,00
1114/16	274/275	Taxa	346.715,59
1115/16	275	Rendimento PMP - CIDE	14.428,24
		Cota Parte CIDE	289.453,63
		Cota Parte IPVA	1.857.718,51
1116/16	275	Receita da Dívida Ativa de Impostos	5.100.390,00
1122/16	279	IPTU	137.000,00
1135/16	285	FPM/ Impostos Multa imposto	1.600.000,00
1137/16	286	Impostos	3.972.994,67
1176/16	306	Restituição	150.000,00
1180/16	307/308	Impostos	2.472.892,00
1181/16	307/308	Restituição	3.394.729,77
1201/16	315/317	Cota Parte IPVA	319.500,00
1202/16	315; 317	Restituição	86.902,96
1204/16	316/317	FPM/ Dívida Ativa	1.856.000,00
1209/16	317/318	Impostos	7.304.272,07
1211/16	319/320	Restituição	668.000,00
		FPM	232.566,00
1207/16	318	-	2.800.000,00
Total			53.003.361,36

Fonte: relação dos decretos encaminhada pelo município - fls. 1757/1763.

Nota: o decreto n°1207/16 não apresenta em sua publicação a fonte utilizada para abertura de créditos por excesso de arrecadação.

Verifica-se que **não houve** excesso de arrecadação apurado com a fonte tesouro, não suportando, desta forma, a abertura do crédito questionado, em desacordo com o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, conforme quadro a seguir:

Receitas diversas	Previsão inicial (LOA)	Arrecadação	Resultado
Tributária	187.305.500,00	208.618.165,08	21.312.665,08
Patrimonial (excluídas as relativas a recursos vinculados)	8.048.500,00	14.434.377,78	6.385.877,78
Serviços	533.000,00	949.027,93	416.027,93
FPM	53.000.000,00	60.969.101,54	7.969.101,54
ITR	150.000,00	294.301,25	144.301,25
Royalties	12.300.000,00	7.829.967,69	-4.470.032,31

ICMS desoneração	470.000,00	544.106,16	74.106,16
Outras transferências da União	0,00	0,00	0,00
ICMS	152.000.000,00	150.565.029,56	-1.434.970,44
IPVA	30.000.000,00	33.824.216,40	3.824.216,40
IPI exportação	4.100.000,00	3.656.141,21	-443.858,79
CIDE	0,00	0,00	0,00
Transferência cota parte compensação financeira	8.800.000,00	5.416.583,57	-3.383.416,43
Multas e juros de mora	3.386.000,00	1.476.983,19	-1.909.016,81
Receita da dívida ativa	20.000.000,00	29.548.766,06	9.548.766,06
Outras receitas correntes (incluir nesta rubrica receitas de indenizações, restituições, outras, se houver)	9.934.000,00	11.852.391,85	1.918.391,85
Receitas diversas	54.000,00	190.041,27	136.041,27
Totas das receitas	490.081.000,00	530.169.200,54	40.088.200,54
Dedução para o FUNDEB	47.944.000,00	49.132.541,09	1.188.541,09
Dedução/Outras receitas	540.000,00	0,00	-540.000,00
Excesso apurado na fonte tesouro	441.597.000,00	481.036.659,45	39.439.659,45

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371 e LOA – fls. 86/173.

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

O corpo técnico não acolheu as razões de defesa apresentadas pelo responsável para esta **irregularidade n.º 2**. Acompanhe, a seguir, extrato da análise da instrução (fls.4.907/4.908-verso):

Razões de Defesa: O Jurisdicionado alega que a abertura de créditos adicionais suplementares com recursos de excesso de arrecadação, na forma do disposto no inciso II, do 1º, do artigo 43 da Lei Federal 4.320, foi precedida por processo administrativo, devidamente instruído com memória de cálculos que considera a tendência do excesso de arrecadação para o exercício, em cada uma das respectivas fontes de recursos.

(...)

Análise: Conforme observado na análise às fls. 3680/3681, nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, objeto da irregularidade, não foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, no entanto, tiveram a indicação das fontes utilizadas para abertura. As fontes apontadas integram a “Fonte Tesouro”. Nesse caso, não há o que se falar na análise isolada dos referidos decretos. Observa-se que a soma dos Decretos abertos na Fonte Tesouro totalizaram R\$53.003.361,36, enquanto o excesso apurado na mesma fonte foi de R\$39.439.659,45, comprovando que **não houve** excesso de arrecadação capaz de suportar a abertura dos créditos.

(...)

Desta forma, a **irregularidade** será mantida na conclusão.

No que diz respeito a essa questão, o Ministério Público Especial corrobora o posicionamento consignado pelas instâncias instrutivas. Confira-se, a seguir, trecho do parecer (fls.4.934/4.936):

Com base na análise do Corpo Instrutivo, e no exame realizado por este *Parquet*, a **IRREGULARIDADE** será mantida tal como no Parecer exarado em 09 de novembro de 2017.

Em uma segunda oportunidade, o jurisdicionado cadastrou no Tribunal, sob o n° TCE-RJ 5.981-2/18 (fls.5.012/5.596), razões de defesa complementares, as quais foram rejeitadas pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo, a seguir, a manifestação da instrução, a qual foi acompanhada integralmente pelo *Parquet* de Contas (fls. 5.601-verso/5.603):

Razões de Defesa (fls. 5056-5057)

Em suma, o responsável pelas contas ressaltou o seguinte:

(1) As aberturas dos créditos adicionais com base em excesso de arrecadação foram devidamente materializadas através de processos administrativos, instruídos com memórias de cálculos que consideravam a tendência do excesso de arrecadação para o exercício.

(2) Voltou a salientar que os créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação, no montante de R\$53.003.361,36, não foram totalmente utilizados, tendo em vista que houve uma economia orçamentária na ordem de R\$44.990.573,36.

Análise

Cabe tecer as seguintes considerações, relativamente aos argumentos apresentados pela defesa:

(1) Embora tenha anexado uma substancial quantidade de cópias de documentos à sua defesa, conforme se verifica às fls. 5062-5591, não apresentou elementos que pudessem demonstrar o cálculo do provável excesso de arrecadação invocado para abrir os créditos adicionais relacionados no quadro anterior, no montante de R\$53.003.361,36.

Saliente-se que a relação anexada às fls. 5080-5082, não pode ser aceita para esse fim, já que se trata, tão somente, de uma listagem discriminativa dos créditos adicionais que foram abertos com base na fonte de recursos excesso de arrecadação, com a indicação dos respectivos processos administrativos. Não há, porém, apresentação dos cálculos efetuados à época demonstrando o possível excesso de arrecadação, motivo pelo qual persiste a irregularidade.

(2) Tal como frisado na análise efetuada em face da irregularidade nº 1, a existência de eventual economia orçamentária ao final do exercício não pode ser invocada para justificar a abertura de crédito adicional sem a devida indicação e demonstração da fonte de recursos. Ou seja, mesmo que o crédito adicional aberto indevidamente não tenha sido efetivamente utilizado, terá ocorrido a irregularidade, tendo em vista a inobservância das regras contidas na Lei nº 4320/64 e na CF/88.

Em razão do exposto, será **mantida a irregularidade em análise.** (grifo meu)

O responsável pelas contas, como bem mencionou o corpo técnico, adotou linha argumentativa no sentido de que as aberturas dos créditos adicionais com base em excesso de arrecadação foram devidamente materializadas por meio de processos administrativos, instruídos com memórias de cálculos que consideravam a tendência do excesso de arrecadação para o exercício, em cada uma das respectivas fontes de recursos.

Além disso, mais uma vez, conforme já havia feito na defesa relativa ao item anterior (existência da indicação de recursos para abertura de créditos adicionais oriunda de superávit financeiro), apoia-se na tese de que os créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação, no montante de R\$ 53.003.361,36, não foram totalmente utilizados, tendo em vista que houve uma economia orçamentária na ordem de R\$ 44.990.573,36.

Entendo que a irregularidade **não foi sanada**, pelos motivos a seguir expostos:

(i) nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, objeto da irregularidade, não foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício. No entanto, tiveram a indicação das fontes utilizadas para abertura. As fontes apontadas integram a nominada “fonte tesouro”. Nesse caso, não há o que se falar na análise isolada dos referidos decretos. Observa-se que a soma dos decretos abertos na “fonte tesouro” totalizaram R\$ 53.003.361,36, enquanto o excesso apurado na mesma fonte foi de R\$ 39.439.659,45, comprovando que não houve excesso de arrecadação capaz de suportar a abertura dos créditos;

(ii) embora tenha anexado uma substancial quantidade de cópias de documentos à sua defesa, o jurisdicionado, conforme se verifica às fls. 5062-5591, não apresentou elementos que pudessem demonstrar o cálculo do provável excesso de arrecadação invocado para abrir os créditos adicionais relacionados no montante de R\$53.003.361,36;

(iii) quanto à existência de economia orçamentária ao final do exercício, reafirmo que a eventual “sobra de crédito orçamentário” não pode ser utilizada para justificar a abertura de crédito sem a observância das regras legais.

O Órgão Ministerial acompanhou integralmente o posicionamento do corpo instrutivo, no que se refere à abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação sem a respectiva fonte de recurso (fonte tesouro), **razão pela qual acompanho o corpo instrutivo e o Parquet e, portanto, mantenho a irregularidade.**

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

- 1) quanto à autorização legislativa, verifica-se o atendimento do preceito constitucional;
- 2) quanto às fontes de recursos, verifica-se o **não** atendimento do preceito constitucional.

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

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	851.796.240,28
(B) Alterações:	269.288.614,15
Créditos extraordinários	0,00
Créditos suplementares	268.873.614,15
Créditos especiais	415.000,00
(C) Anulações de dotações	119.903.946,82
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	1.001.180.907,61
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado - Anexo 11 da Lei Federal n.º 4.320/64	1.001.180.907,60
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,01
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2016	1.001.180.907,80
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	-0,19

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1372/1408, e Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2016, processo TCE-RJ n.º 202.857-8/17.

O corpo técnico identificou uma inconsistência na abertura dos créditos adicionais, que resultou na **Impropriedade e Determinação n° 2** (fl.3681-verso):

Decreto n.º	Fls.	Impropriedades
1207/16	318	A publicação encaminhada está incompleta, sem a indicação da fonte utilizada para abertura de crédito por excesso de arrecadação.

1.1.2 - Resultados da execução orçamentária

Preliminarmente à apresentação dos resultados da execução orçamentária municipal, cabe destacar a seguinte falha identificada nas demonstrações contábeis, relativa à consolidação dos diversos demonstrativos (fls.3671/3671-verso):

De acordo com o artigo 2º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, as prestações de contas de governo dos municípios devem ser apresentadas de forma consolidada, abrangendo os resultados gerais da gestão de todos os órgãos e entidades dos poderes do município, assim como dos fundos.

Constata-se não terem sido enviados pelo município os demonstrativos contábeis consolidados na forma prevista na Deliberação TCE-RJ n.º 199/96, uma vez que nos referidos demonstrativos **não constam** os dados contábeis da Câmara Municipal.

Destaca-se que a Resolução CFC n.º 1.134, de 21/11/2008, que aprovou a NBC T 16.7 - Consolidação das Demonstrações Contábeis no Setor Público, estabelece que consolidação é o processo que ocorre pela soma ou pela agregação de saldos ou grupos de contas, excluídas as transações entre entidades incluídas na consolidação, formando uma unidade contábil consolidada.

A mencionada norma também determina que no processo de consolidação devem ser consideradas as relações de dependência (orçamentária e regimental) entre as entidades, bem como que as demonstrações contábeis consolidadas devem ser complementadas por notas explicativas que contenham, pelo menos, identificação e características das entidades do setor público incluídas na consolidação, os procedimentos adotados na consolidação, a natureza e montantes dos ajustes efetuados, e os eventos subsequentes à data de encerramento do exercício que possam ter efeito relevante sobre as demonstrações contábeis consolidadas.

Também se enfatiza que a elaboração dos demonstrativos contábeis para fins de consolidação das contas públicas, em estrita observância aos preceitos e procedimentos fixados pelo legislador, é competência originária dos contabilistas da administração municipal para responder pelos serviços de contabilidade.

Registra-se, ainda em face do exposto, que resta o entendimento de que não seria um procedimento adequado realizar a soma dos resultados apurados nas demonstrações contábeis de cada órgão no intuito de possibilitar a análise das

contas de governo do município. A consolidação deve ser efetuada pelo setor de contabilidade da Prefeitura Municipal, que detém a competência de elaborar demonstrações contábeis, conforme estabelecido no artigo 3º da Resolução CFC n.º 560/83, com base nos registros necessários aos ajustes decorrentes desta técnica.

A ausência dos demonstrativos contábeis consolidados será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 1**.

O município obteve, em 2016, os seguintes resultados:

a) Resultado orçamentário

R\$			
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	910.090.035,15	108.507.313,77	801.582.721,38
Despesas Realizadas	956.190.334,24	113.468.532,11	842.721.802,13
Deficit Orçamentário	-46.100.299,09	-4.961.218,34	-41.139.080,75

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n° 4.320/64, fls. 1354/1371, Anexo 11 Consolidado da Lei Federal n° 4.320/64, fls. 1372/1408 e Balanço Orçamentário do RPPS, fls. 1222/1223 .

b) Resultado da arrecadação

ARRECADAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2016					
Natureza	Previsão Inicial R\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Variação	
				R\$	Percentual
Receitas correntes	781.126.075,00	781.666.075,28	831.923.110,41	50.797.035,41	6,50%
Receitas de capital	100.000,00	100.000,00	5.221.281,83	5.121.281,83	5121,28%
Receita intraorçamentária	70.570.165,00	70.570.165,00	72.945.642,91	2.375.477,91	3,37%
Total	851.796.240,00	852.336.240,28	910.090.035,15	58.293.795,15	6,84%

Fonte: Previsão inicial: LOA, fls. 86/173 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371.

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

O Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016, registra uma receita arrecadada de R\$ 910.093.022,10, divergente, portanto, da evidenciada nos demonstrativos contábeis. Este fato levou o corpo instrutivo a consignar a **Impropriedade e Determinação n.º 3**.

Acerca desse tópico sobre a arrecadação municipal, o Ministério Público de Contas teceu as pertinentes considerações, apresentadas a seguir (fls.3738/3739):

Registra o Relatório Técnico, à fl. 3684, que a municipalidade informou que *“adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fls. 1062”*.

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

- Realizou levantamento dos processos de licença de obras (arrecadação do ISS/obra);
- Realizou cobrança dos autos de multas já cadastrados no “Sistema Terra”;
- Realizou levantamento fiscal de ISS retido nas grandes empresas;
- Adotou demais medidas (sem especificá-las) para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

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

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

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

Na conclusão deste parecer, **tal fato será incluído como Improriedade n° 18 Determinação n° 24. Assim como haverá Determinação à Secretaria de Controle Externo - SGE para que avalie a pertinência de realizar Auditoria Governamental no Município de Petrópolis para fazer diagnóstico da sua gestão tributária e determinar ações, no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.**

c) Economia orçamentária

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA							
Natureza	Inicial - R\$ (A)	Atualizada - R\$ (B)	Empenhada - R\$ (C)	Liquidada - R\$ (D)	Paga - R\$ (E)	Percentual empenhado (C/B)	Economia orçamentária (B-C)
Total das despesas	851.796.240,28	1.001.180.907,60	956.190.334,24	939.956.094,36	923.555.413,30	95,51%	44.990.573,36

Fonte: Dotação inicial: LOA, fls. 86/173, Anexos 11 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1372/1408 e Balanço Orçamentário, fls. 1409/1413, Balanço Orçamentário da Câmara, fls. 372/373.

Nota 1: Incluídas as despesas intraorçamentárias.

Nota 2: Foram adicionadas as despesas da Câmara, extraídas do Balanço Orçamentário desse órgão fls. 372/373, considerando a não consolidação dos demonstrativos do Poder Legislativo.

Quanto a esse tópico, assinala-se que o Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, referente ao 6º bimestre de 2016, registra uma despesa empenhada de R\$ 956.297.707,50, divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis. Esse fato levou a instrução a consignar a **Improriedade e Determinação n.º 4**.

1.2 - Gestão Financeira

Preliminarmente, o corpo técnico esclareceu que, por se tratar do último ano da gestão do chefe do Poder Executivo Municipal, o exame da gestão financeira não se restringiu, para efeito da apuração do resultado financeiro, à análise dos valores registrados pela contabilidade no balanço patrimonial, uma vez que, além das informações contidas no demonstrativo, também podem ser identificados outros eventos que tenham o potencial de impactar a situação financeira. A título de exemplo, pode-se mencionar a realização de despesas não contabilizadas, os cancelamentos indevidos de passivos, bem como formalização de termos de reconhecimento/confissões de dívida, os quais, embora possam ter seus vencimentos para o exercício seguinte, constituíram obrigações líquidas e certas de responsabilidade da gestão que se encerra, devendo ser, dessa forma, considerados no cálculo do resultado financeiro efetivamente alcançado no final do mandato.

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

Por fim, a instrução esclareceu que neste último ano de mandato foi excluído do resultado financeiro, além dos valores do Instituto de Previdência e da Câmara Municipal, o efeito dos saldos do ativo e do passivo financeiros referentes a convênios, por se tratar de recursos estritamente vinculados, tendo como base, para tanto, as informações extraídas do Sistema SIGFIS encaminhadas eletronicamente pelo município.

Feitas essas considerações, o corpo instrutivo assinalou que foram realizados ajustes no passivo financeiro, nos seguintes termos (fl.3.688-verso):

Isto posto, registre-se que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que, conforme planilha “Despesas Consideradas - art. 42”, extraída do Sistema SIGFIS/Del. 248, gravada na mídia digital (CD - fls. 3652) foram identificadas despesas de curto prazo não contabilizadas no valor de R\$50.917.765,03, relativas a despesas não inscritas em restos a pagar.

Registre-se, ainda, que será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamentos de restos a pagar processados no valor de R\$9.060.460,62 conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não

Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 1413, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64. **(grifos meus)**

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

Especificamente, ao montante de R\$ 50.917.765,03, referente a despesas de curto prazo não contabilizadas, o corpo instrutivo enfatizou (fl.3.689):

Foi registrado, na planilha denominada “Despesas Consideradas art.42” gravadas em mídia digital (CD) à fl. 3652, o montante de R\$50.917.765,03 referente a despesas realizadas que não foram inscritas em restos a pagar, contrariando, portanto, dispositivos constantes nas normas do direito financeiro.

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

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

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

Às fls.3.743/3.745, o Ministério Público de Contas trouxe sua manifestação sobre a gestão financeira municipal, apontando a ocorrência de mais uma irregularidade nas contas sob exame (cancelamento de restos a pagar processados), divergindo parcialmente do corpo instrutivo o qual entendeu que tal fato deveria ser entendido somente como impropriedade:

Importa destacar que, na apuração do déficit, o d. Corpo Técnico adicionou R\$ 59.978.225,65 ao valor do Passivo Financeiro consolidado contábil, referente às despesas que deixaram de ser contabilizadas no exercício de 2016 (R\$ 50.917.765,03) e aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício (R\$ 9.060.460,62), sem justificativa neste processo, conforme consta na Nota 2 acima.

Os procedimentos descritos são reveladores de graves irregularidades praticadas na execução do orçamento municipal, pois houve subavaliação das despesas efetivas realizadas no exercício financeiro de 2016 e,

consequentemente, do Passivo Financeiro em 31.12.2016. Despesas deixaram de ser empenhadas, ou tiveram seus empenhos anulados, contrariando os artigos 58 e 60 da Lei Federal nº 4.320/64. **E despesas liquidadas foram irregularmente canceladas.** Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

O Manual dos Demonstrativos Fiscais 6ª Edição - aprovado pela Portaria STN nº 553/14, estabelece que *“São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não devem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar”*.

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

A ilegalidade da ocultação da despesa ganha ainda mais relevância pelo fato de prejudicar a apuração do real resultado financeiro do exercício (equilíbrio fiscal), bem como a verificação da suficiência financeira para a cobertura das despesas contraídas entre 01.05.2016 e 31.12.2016, nos termos do §1º do art. 1º e art. 42, ambos da Lei Complementar Federal nº 101/00.

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

A ilegalidade do não empenhamento da despesa, ou da anulação indevida do respectivo empenho, e da sua não contabilização consta como **Irregularidade e Determinação nº 3**, na proposta do d. Corpo Técnico. Porquanto, que a ilegalidade do cancelamento dos restos a pagar processados consta como **Impropriedade e Determinação nº 6**.

A ilegalidade do não empenhamento da despesa, ou da anulação indevida do respectivo empenho, e da sua não contabilização consta como **Irregularidade e Determinação nº 3**, na proposta do d. Corpo Técnico. Porquanto, que a ilegalidade do cancelamento dos restos a pagar processados consta como **Impropriedade e Determinação nº 6**.

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

Com efeito, procederá este *Parquet* a reformulação da redação da Irregularidade 3 e da Determinação nº 3, propostas pelo d. Corpo Instrutivo, para a inclusão do cancelamento dos restos a pagar processados e, por consequência, a exclusão da Impropriedade e Determinação nº 6.

Voltando aos dados evidenciados no quadro acima, alinho-me com o d. Corpo Técnico (fl. 3689-v) para concluir que o déficit financeiro apurado no final do mandato revela que o gestor não obteve êxito em observar o necessário equilíbrio fiscal, estatuído no art. 1º, § 1º, da LRF, o que constitui **irregularidade grave a inquirar estas contas**.

O corpo técnico rejeitou as razões de defesa apresentadas pelo responsável para a **Irregularidade n° 3, referente às despesas de curto prazo não contabilizadas** e ao cancelamento de restos a pagar já processados, esta última irregularidade acrescentada pelo Ministério Público de Contas em seu parecer (fls.4.908-verso/4.909-verso):

Razões de Defesa: O Defendente Inicia suas alegações ressaltando que os números encontrados pela análise do Corpo Instrutivo diferem do Balanço Orçamentário enviado a esta Corte.

(...)

Análise: Preliminarmente, cabe registrar que o valor apontado na irregularidade de R\$50.917.765,03, referente a despesas realizadas, empenhadas ou não, que não foram inscritas em restos a pagar, foi registrado na planilha denominada “Despesas Consideradas art.42” gravadas em mídia digital (CD) à fl. 3652, informado pelo próprio município em atendimento ao inciso VII do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ n° 248/08. Dessa forma as referidas despesas foram somadas ao Passivo Financeiro apontado no Balanço Patrimonial para a apuração do *superavit/deficit* financeiro.

(...)

Desta forma, a **irregularidade** será mantida na conclusão.

Quanto ao cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$9.060.460,62, verifica-se que o recorrente se limitou encaminhar o Decreto n° 1.155, fl. 3840, que estabelece regras gerais para o cancelamento de restos a pagar para o término de exercício de 2016. No entanto, não foi apresentado documentação que venha justificar, de forma individualizada, o cancelamento de cada decreto.

Desta forma, por entendimento desse Corpo Instrutivo, esse fato permanecerá como **impropriedade** na conclusão.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada. Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls.4.936/4.939):

Com as devidas vênias, o Parquet entende que a sugestão não reflete a gravidade da conduta do gestor. Ambos os fatos abordados se configuram em **IRREGULARIDADES** aptas a **ensejar a rejeição das contas, sendo mantidas no Parecer.**

Em uma segunda oportunidade, o jurisdicionado cadastrou no Tribunal, sob o n° TCE-RJ 5.981-2/18 (fls.5.012/5.596), razões de defesa complementares, sendo, mais uma vez, rejeitadas pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo, a seguir, trecho da manifestação da instrução (fl. 5.608 e 5.608-verso):

(...)

Diante desse fato, será efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamento de restos a pagar processados, no valor de R\$9.060.460,62, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 1413, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

Assim, este fato será mantido como **Impropriedade e Determinação.** (grifo meu)

(...)

Foi registrado, na planilha denominada "Despesas Consideradas art.42" gravadas em mídia digital (CD) à fl. 4899, o montante de R\$50.917.765,03 referente a despesas realizadas que não foram inscritas em restos a pagar, contrariando, portanto, dispositivos constantes nas normas do direito financeiro.

(...)

Em razão do exposto, a realização de despesa, no montante de R\$50.917.765,03, sem o devido registro contábil, será mantida como item de **Irregularidade e Determinação.** (grifo meu)

Antes de iniciar o exame de mérito propriamente dito deste item de irregularidade, torna-se necessário sublinhar que este é composto de duas irregularidades, as quais serão analisadas separadamente, a fim de um melhor entendimento do todo, conforme a seguir:

1ª irregularidade (cancelamento de restos a pagar processados no montante de R\$ 9.060.460,62)

O responsável pelas contas, como bem apontou a instrução, em sua primeira manifestação de defesa, limitou-se encaminhar o Decreto n° 1.155/16, fl. 3840, que estabelecia regras gerais para o cancelamento de restos a pagar processados e não processados para o término de exercício de 2016. No entanto, não foi apresentada documentação que viesse justificar, de forma individualizada, o cancelamento de cada decreto, tais como, prescrição quinquenal, pagamento, objeto de parcelamento ou reparcelamento, ou de reconhecimento de dívida.

É importante destacar também que, embora tenha sido cientificado dessa irregularidade, quando da apresentação de sua derradeira razão de defesa, o jurisdicionado não manifestou contestação, validando, portanto, o montante de R\$ 9.060.460,62 de restos a pagar processados, sendo também por ele considerado na apuração dos encargos do município, conforme se verifica no quadro apresentado às fls. 5.050/5.051.

Diante desse fato, foi efetuado ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado cancelamento de restos a pagar processados, no valor de R\$ 9.060.460,62, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 1413, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.

2ª irregularidade (despesas de curto prazo não contabilizadas no montante de R\$ 50.917.765,03)

Em sua defesa, o jurisdicionado alega, em suma, que a calamidade financeira do Estado, os repasses não recebidos da União e o arresto promovido pela 4ª Vara de Fazenda Pública do Município contribuíram para o desequilíbrio financeiro do município. Demonstra, por meio de tabela às fls. 3809/3810, que a soma dos valores de créditos a receber e os valores arrestados para cumprimento da decisão judicial totaliza R\$ 51.100.016,36. Aduz, no entanto, que os valores lançados na conta créditos a receber a curto prazo do município tem atributo patrimonial, não sendo consideradas como disponibilidades em caixa, não compondo, assim, os haveres quando da apuração da existência de *deficit* ou *superavit*.

Alega discordar do corpo instrutivo quanto ao valor apurado sem a devida cobertura orçamentária totalizando R\$ 50.917.765,03, entendendo que os valores das referidas despesas não foram superiores aos valores arrestados, totalizando R\$17.245.014,95, e que, em razão da proximidade do fim do exercício financeiro, não foi possível remanejar os valores necessários à cobertura orçamentária.

Entendo que a irregularidade **não foi dirimida** pelos motivos a seguir apresentados:

(i) o valor de R\$ 50.917.765,03, referente a despesas realizadas, empenhadas ou não, que não foram inscritas em restos a pagar, foi registrado na planilha denominada “Despesas Consideradas art. 42” gravadas em mídia digital (CD) à fl. 3652; isso foi informado pelo próprio município, em atendimento ao inciso VII do artigo 4º da Deliberação TCE-RJ n° 248/08.

(ii) quanto às hipóteses relativas à calamidade financeira do Estado, os repasses não recebidos da União e o arresto promovido pela 4ª Vara de Fazenda Pública do

Município teriam contribuído para o desequilíbrio financeiro do município; entendo que, por si só, tais justificativas não são capazes de elidir esta irregularidade. Portanto, as despesas no montante de R\$ 50.917.765,03, informadas pelo próprio jurisdicionado, referem-se às despesas realizadas que não foram inscritas em restos a pagar, contrariando dispositivos constantes nas normas do direito financeiro.

O *Parquet* acompanhou o raciocínio apresentado pela instância técnica, que manteve o valor dos restos a pagar cancelados de despesas liquidadas em R\$ 9.060.460,62 no cálculo do ajuste do passivo financeiro, todavia, **mantendo a fundamentação de que tal ação gera uma irregularidade, razão pela qual acompanho o Parquet e, portanto, mantenho a irregularidade.**

Quanto às despesas de curto prazo não contabilizadas no montante de R\$ 50.917.765,03, o *Parquet* também seguiu a lógica do corpo instrutivo, que sustentou o valor destas despesas no cômputo do ajuste do passivo financeiro, inclusive, **ratificando a fundamentação de que tal ação gera uma irregularidade, motivo pelo qual acompanho o corpo instrutivo e o Parquet e, portanto, mantenho a irregularidade.**

Dessa forma, passo à apuração do resultado financeiro, devidamente ajustado, que se apresentou da seguinte forma:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	47.579.999,69	707.318,44	0,00	17.038.611,04	29.834.070,21
Passivo financeiro	110.036.021,52	1.243.115,34	0,00	29.791.010,09	79.001.896,09
Deficit Financeiro	-62.456.021,83	-535.796,90	0,00	-12.752.399,05	-49.167.825,88

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1419/1425, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 1227/1229 e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS - fls. 3620/3625.

Nota 1: não foram deduzidos os valores do Legislativo, uma vez que o Balanço consolidado foi apresentado sem os valores referentes à Câmara Municipal.

Nota 2: Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (Balanço Patrimonial - fls. 1419/1425)	R\$50.057.795,87
(+) Despesas Não Contabilizadas (fls. 3651)	R\$50.917.765,03
(+) Cancelamento de Restos a Pagar processados (fls.1413)	R\$9.060.460,62
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado	R\$110.036.021,52

E acerca do déficit financeiro apurado, no montante de R\$ 49.167.825,88, foi a seguinte a conclusão da instrução (fls.3689-verso):

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

No tocante ao Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro do Exercício (fls. 1422/1425), apesar do mesmo inicialmente estar consoante com o resultado apurado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 1420), não serão apresentados os seus dados, em razão dos ajustes promovidos no passivo financeiro, conforme especificados nas notas do quadro anterior.

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

Desta forma, este item constará na conclusão do presente relatório como **Irregularidade e Determinação n.º 4**.

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

Às fls.3743/3745, o Ministério Público de Contas aduziu sua manifestação sobre a gestão financeira municipal, identificando a ocorrência de mais uma irregularidade nas contas sob exame:

No final do exercício, o município **apresentou déficit financeiro da ordem de R\$ 49.167.825,88**, conforme apuração constante de fl. 3689-v, **não atendendo ao equilíbrio financeiro** previsto §1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/2000:

(...)

Importa destacar que, na apuração do déficit, o d. Corpo Técnico adicionou R\$ 59.978.225,65 ao valor do Passivo Financeiro consolidado contábil, referente às despesas que deixaram de ser contabilizadas no exercício de 2016 (R\$ 50.917.765,03) e aos Restos a Pagar Processados cancelados no exercício (R\$ 9.060.460,62), sem justificativa neste processo, conforme consta na Nota 2 acima.

Os procedimentos descritos são reveladores de graves irregularidades praticadas na execução do orçamento municipal, pois houve

subavaliação das despesas efetivas realizadas no exercício financeiro de 2016 e, conseqüentemente, do Passivo Financeiro em 31.12.2016. Despesas deixaram de ser empenhadas, ou tiveram seus empenhos anulados, contrariando os artigos 58 e 60 da Lei Federal n° 4.320/64. **E despesas liquidadas foram irregularmente canceladas.** Se o credor cumpriu com sua obrigação, nos termos dos artigos 62 e 63 da Lei Federal n° 4.320/64, tem o direito líquido e certo de receber pela contratação.

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

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

A ilegalidade da ocultação da despesa ganha ainda mais relevância pelo fato de prejudicar a apuração do real resultado financeiro do exercício (equilíbrio fiscal), bem como a verificação da suficiência financeira para a cobertura das despesas contraídas entre 01.05.2016 e 31.12.2016, nos termos do §1º do art. 1º e art. 42, ambos da Lei Complementar Federal n° 101/00.

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

A ilegalidade do não empenhamento da despesa, ou da anulação indevida do respectivo empenho, e da sua não contabilização consta como **Irregularidade e Determinação n° 3**, na proposta do d. Corpo Técnico. Porquanto, que a ilegalidade do cancelamento dos restos a pagar processados consta como **Impropriedade e Determinação n° 6**.

A ilegalidade do não empenhamento da despesa, ou da anulação indevida do respectivo empenho, e da sua não contabilização consta como **Irregularidade e Determinação n° 3**, na proposta do d. Corpo Técnico. Porquanto, que a ilegalidade do cancelamento dos restos a pagar processados consta como **Impropriedade e Determinação n° 6**.

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

Com efeito, procederá este *Parquet* a reformulação da redação da Irregularidade 3 e da Determinação n° 3, propostas pelo d. Corpo Instrutivo, para a inclusão do cancelamento dos restos a pagar processados e, por consequência, a exclusão da Impropriedade e Determinação n° 6.

Voltando aos dados evidenciados no quadro acima, alinhoo-me com o d. Corpo Técnico (fl. 3689-v) para concluir que o déficit financeiro apurado no final do mandato revela que o gestor não obteve êxito em observar o necessário equilíbrio fiscal, estatuído no art. 1º, § 1º, da LRF, o que constitui **irregularidade grave a inquinar estas contas.**

Em relação à **irregularidade de nº 4 (déficit financeiro)**, o corpo técnico não acolheu as razões de defesa apresentadas pelo responsável. Veja, a seguir, extrato da manifestação da instrução (fls.4.909-verso/ 4.910-verso):

Razões de Defesa: O Jurisdicionado inicia ressaltando que sua gestão procurou todas as formas de manter o equilíbrio, tomando medidas de programação da despesa estabelecendo cotas trimestrais para Unidades Gestoras do município com o sentido de adequar as despesas a efetiva realização da receita.

(...)

Análise: Ante os argumentos apresentados pelo defendente, notadamente quanto às medidas adotadas no intuito de manter o equilíbrio, observa-se que tais medidas não se mostraram profícuas, o que pode ser depreendido da evolução do resultado financeiro do município, não mantendo a situação superavitária do exercício de 2015, passando para situação deficitária no exercício em análise, fl. 3690.

(...)

Diante do exposto, permanece inalterada a análise da apuração do resultado *superavit/deficit* financeiro, fls. 3688/3690, sendo mantida a **irregularidade** na conclusão.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para a **irregularidade nº 4** (déficit financeiro). Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls.4319/4323):

(...)

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

O jurisdicionado cadastrou, numa segunda oportunidade, neste Tribunal, sob o nº TCE-RJ 5.981-2/18 (fls.5.012/5.596), razões de defesa complementares, que foram examinadas pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo parcialmente, a seguir, a manifestação da instrução (fl. 5.606-verso/5.609-verso):

(...)

Relativamente aos **encargos** decorrentes de **convênios**, em que pese a defesa ter atestado que o correto valor corresponde a R\$34.316.428,30, observa-se, com base no último relatório extraído do módulo auditor, anexado às fls. 5595-5596, que na verdade não houve alteração em relação ao relatório anterior, apresentado às fls. 3620-3625, o qual registrou R\$29.791.010,09.

Não foram juntados elementos pela defesa que de fato possam comprovar o montante indicado (R\$34.316.428,30), motivo pelo qual deve continuar sendo considerado nos cálculos o valor de R\$29.791.010,09.

Tendo em vista que a única alteração cabível é aquela decorrente da alteração das disponibilidades de caixa relativas aos convênios, conforme anteriormente destacado, que, de acordo com novo relatório extraído do Módulo Auditor, anexado às fls. 5595-5596, passou de R\$17.038.611,04 para R\$8.729.331,75, efetuar-se-á o reexame dos tópicos “Resultado do Superavit/Deficit Financeiro” e “Obrigações Contraídas em Final de Mandato Artigo 42 Da LRF”.

(...)

Dessa forma, após as razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado, o déficit financeiro (irregularidade 4) caiu de R\$ 49.167.825,88 para R\$ 40.858.546,59, conforme a seguir demonstrado:

APURAÇÃO DO SUPERAVIT/DEFICIT FINANCEIRO					
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Convênios (D)	Valor considerado E = A-B-C-D
Ativo financeiro	47.579.999,69	707.318,44	0,00	8.729.331,75	38.143.349,50
Passivo financeiro	110.036.021,52	1.243.115,34	0,00	29.791.010,09	79.001.896,09
Deficit Financeiro	-62.456.021,83	-535.796,90	0,00	-21.061.678,34	-40.858.546,59

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1419/1425, Balanço Patrimonial do RPPS, fls. 1227/1229 e Relatório de Convênio extraído do SIGFIS – fls. 5595-5596.

Nota 1: não foram deduzidos os valores do Legislativo, uma vez que o Balanço consolidado foi apresentado sem os valores referentes à Câmara Municipal.

Nota 2: Ajuste do Passivo Financeiro:

Passivo Financeiro (Balanço Patrimonial – fls. 1419-1425)	R\$50.057.795,87
(+) Despesas Não Contabilizadas (fls. 4898)	R\$50.917.765,03
(+) Cancelamento de Restos a Pagar processados (fls.1413)	R\$9.060.460,62
(=) Total do Passivo Financeiro Ajustado	R\$110.036.021,52

O responsável pelas contas, como bem apontou a instrução, alega em sua defesa que a calamidade financeira do Estado influiu de forma direta na composição do déficit mencionado pelo corpo instrutivo e que, se não fosse a ausência de transferências de natureza constitucional não realizadas pelo Estado, e as transferências de convênios da União, o resultado patrimonial do exercício teria sido superávitário.

Por conseguinte, considerando como disponibilidade de caixa para efeito de apuração de superavit/déficit financeiro os valores de créditos a receber, competência 2016 (R\$ 33.333.954,13 do Estado, e R\$ 521.047,28 da União), devido a sua liquidez, o valor do déficit sofreria considerável alteração.

Ressalta que a determinação da Vara da Fazenda Pública do município de arrestar valores para cumprimento de obrigação referente à remuneração e vantagens de servidores,

R\$ 17.245.014,95, resultou em desorganização das contas bancárias, refletindo diretamente na execução financeira.

Conclui que, ao serem considerados os valores dos créditos a receber e arrestos acima informados, haveria superávit de R\$ 1.932.190,48.

Ocorre que, em meu entendimento, a irregularidade **não foi dirimida**, pelos motivos a seguir apresentados:

1) diante dos argumentos apresentados pelo defendente, repiso, nos mesmos fundamentos apontados, que a crise econômica e financeira instalada no país e, sobretudo, no Estado do Rio de Janeiro não exime, por si só, a situação de desequilíbrio financeiro no Município de Petrópolis, visto que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) preconiza mecanismos especiais de ajuste a limites e condições em tempos de recessão econômica, com pressupostos ainda na ação planejada das autoridades (art. 1º, § 1º) e na responsabilidade na gestão fiscal;

2) quanto à alegação da ausência de transferência de recursos pelo Estado, cabe destacar que os valores de créditos a receber não têm atributo financeiro, não sendo computados para efeito da apuração do superávit/déficit financeiro. Em relação às transferências de convênios da União, **o efeito** dos saldos do ativo e do passivo financeiros referentes a convênios **é excluído** do resultado superávit/déficit financeiro, por se tratar de recursos estritamente vinculados, conforme evidenciado na análise às fls. 3688v/ 3689;

3) e ainda no que tange aos arrestos, foram utilizados para cumprimento de obrigação referente à remuneração e vantagens de servidores, conforme informado pelo próprio recorrente, tratando-se de “fato permutativo”, não provocando modificação no resultado financeiro, alterando apenas a composição qualitativa dos elementos pertencentes ao Ativo e Passivo financeiro.

O Ministério Público Especial acompanhou integralmente a conclusão apresentada pela instância técnica que modificou o valor do déficit financeiro para R\$ 40.858.546,59.

A despeito da redução do valor referente ao déficit financeiro, como resultado de seguidos acertos realizados a cada razão de defesa apresentada pelo jurisdicionado, não foi

enviada documentação comprobatória a fim de descaracterizar o déficit financeiro que ainda resta, **motivo pelo qual a irregularidade será mantida em meu voto.**

Em face de todo o exposto, acompanho o posicionamento do corpo instrutivo, ratificado pelo parecer do douto Ministério Público de Contas.

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

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS				
Gestão anterior	Gestão atual			
2012	2013	2014	2015	2016
29.099.970,48	36.275.582,68	35.853.758,56	22.630.679,77	-40.858.546,59

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 – processo TCE-RJ n° 208.592-0/16 e quadro anterior.

1.3 - Gestão Patrimonial

As variações do patrimônio público são o objeto deste item.

1.3.1 - Resultado e Saldo Patrimonial

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

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	1.467.500.696,26
Variações patrimoniais diminutivas	1.698.170.685,01
Resultado patrimonial de 2016 - Deficit	-230.669.988,75

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais - Consolidado (fls. 1426/1427).

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

Descrição	Valor - R\$
Passivo a descoberto (saldo do balanço patrimonial de 2015)	-703.675.064,55
Resultado patrimonial de 2016 - Deficit	-230.669.988,75
(+) Ajustes de exercícios anteriores	0,00
Passivo a descoberto - exercício de 2016	-934.345.053,30
Passivo a descoberto registrado no balanço - exercício de 2016	-934.345.053,30
Diferença	0,00

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16, quadro anterior Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 1419/1425).

1.3.2 - Dívida Ativa

Foi apurada a variação do saldo da dívida ativa em 2016, bem como a representatividade da arrecadação anual dessa receita no saldo acumulado a receber, assim:

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Saldo atual - 2016 (B) R\$	Variação % C = B/A
900.330.156,07	935.936.066,75	3,95%

Fonte: Demonstrativo da dívida ativa fls. 1748/1749

DÍVIDA ATIVA - COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2015 (A) R\$	Valor arrecadado em 2016 (B) R\$	EM % C = B/A
900.330.156,07	29.548.766,06	3,28%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015, processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16 e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371.

O município informa que adotou providências no âmbito da fiscalização das receitas e no combate à sonegação, cujas medidas constam do documento de fl. 1062.

1.4 - Aspectos Relevantes

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

1.4.1 - Controle Interno

O relatório do controle interno municipal é instrumento que vem em auxílio às funções desta Corte. Esse relatório foi apresentado e consta anexado às fls. 1064 a 1073. Visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno municipal, o corpo instrutivo sugere a comunicação ao respectivo responsável, quanto às inconsistências apuradas nas contas, a fim de que sejam adotadas as medidas pertinentes (fl.3731).

O Ministério Público de Contas, às fls.3770/3777, aduziu sua manifestação acerca do sistema de controle interno municipal, da qual extraio a seguinte passagem:

(...)

Deve ser observado que o Corpo Técnico reservou o tópico 08 do Relatório (fls. 3722-v a 3723-v) para tratar do RELATÓRIO DO CONTROLE INTERNO, onde fez a abordagem do arcabouço jurídico que define a missão constitucional e legal deste Órgão.

Em seguida a instância técnica registrou que *“as irregularidades e impropriedades apontadas nesta instrução deverão ser objeto de acompanhamento e correção, mediante a adoção de sistemas de controle implantados pelo Órgão de Controle Interno do Poder com o objetivo de inibi-las no decurso do próximo exercício”*.

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

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

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

No caso desta Prestação de Contas do Governo referentes ao ano de 2016, o Relatório do Órgão Central de Controle Interno, elaborado pelo Assessor Especial de Administração Financeira, Senhor Alexandre Vicente Rego Silva e pela Secretária de Controle Interno, Senhora Rosângela Stumpf de Lima, **NÃO** apresenta qualquer conclusão (fl. 1073).

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

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

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

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

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

1.4.2 - Sistema Previdenciário dos Servidores Municipais

O regime previdenciário do Município de Petrópolis registrou, em 2016, o resultado deficitário apurado no quadro seguinte, fato que levou a instrução a consignar a **Impropriedade e Determinação n.º 7**:

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	108.522.165,90
Despesas previdenciárias	113.490.090,00
Deficit	-4.967.924,10

Fonte: Anexo 04 do RREO 6º bimestre/2016 - Proc. TCE n.º 202.857-8/17.

Cumprindo, ainda, destacar o seguinte comentário da instrução (fl. 3965):

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

O *Parquet*, em sua análise sobre o tópico (fls.3766/3770), manifestou entendimento divergente do corpo técnico, com base na argumentação que reproduzo a seguir:

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

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

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

responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

Além do mais, constatada irregularidade do RPPS pelo Ministério da Previdência Social, a quem compete à orientação, supervisão e o acompanhamento do regime próprio previdenciário para fins de emissão do Certificado de Regularidade de Previdenciária - CRP, nos termos do artigo 9º, inciso I da Lei Federal nº 9.717/98, o município como um todo é penalizado, de conformidade com o disposto no art. 7º da mesma Lei:

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

I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;

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

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

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

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

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

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

Constatai, no site www.previdencia.gov.br, que entre **16.11.2016** e **19.04.2017 não foi emitido**, pela Secretaria de Políticas de Previdência Social - SPPS do MPS, **Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP** para o Regime de Previdência do Município de Petrópolis. Salientando que desde 20.04.2017 a situação do RPPS está regular junto ao MPS, com o último CRP emitido em 30.10.2017 com validade até 28.04.2018.

CRPs emitidos para: Petrópolis

Regime: Próprio					
Emissão	Validade	Cancelamento	Observação	Decisão Judicial	Visualizar
30/10/2017 17:33:31	28/04/2018			Não	
20/04/2017 06:34:26	17/10/2017			Não	
19/05/2016 06:16:37	15/11/2016			Sim	
03/11/2015 14:36:59	01/05/2016			Sim	

De acordo com o “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários”, disponível nesta data no site do MPS, a previdência municipal apresenta a seguinte irregularidade:

EXTRATO EXTERNO DE IRREGULARIDADE DOS REGIMES PREVIDENCIÁRIOS

Município de Petrópolis - RJ

CRP VIGENTE: N° 985877-159872, emitido em 30/10/2017, estará vigente até 28/04/2018.

Regime Vigente : Próprio

<i>Critério</i>	<i>Situação</i>	<i>Informações</i>	<i>Fundamentação Legal</i>
<i>Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises</i>	<i>Irregular</i>	<i>- Exigido desde 01/10/2005</i>	<i>Lei 9.717/98, arts.1º, caput e 9º; Port. 204/08, art.5º, II, XVI, b e i; Port.402/08, arts. 8º e 9º</i>

Como é de praxe, não fica disponível para consulta, no site www.previdencia.gov.br, o “Extrato Externo de Irregularidades dos Regimes Previdenciários” vinculados aos CRP anteriores. De forma que não é possível agora, neste processo, identificar os motivos pelos quais não foram emitidos certificados de regularidade para o regime previdenciário de Petrópolis, entre 16.11.2016 e 19.04.17.

O certo é que a não emissão de CRP no mencionado período **denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPPS**, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, **ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises realizadas concluíram que houve descumprimento de critérios previstos na Lei Federal n° 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.**

De todo modo, o déficit financeiro do exercício de 2016, aliado a não emissão de Certificado de Regularidade Previdenciária pelo MPS no período mencionado, **repercute negativamente nas presentes contas**, tendo em vista que este fato **evidencia que o regime previdenciário do município de Petrópolis não operou em 2016, integralmente, com observância aos ditames da Lei Federal n° 9.717/98.**

Não obstante, considerando que atualmente o RPPS está com a sua situação regular perante o MPS e em homenagem aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o descumprimento da Lei Federal n° 9.717/98, neste caso concreto, **não** será reputado como grave irregularidade. De sorte que acompanharemos a proposta do d. Corpo Instrutivo de Impropriedade e Determinação (n° 7), quanto ao déficit financeiro previdenciário apresentado no exercício financeiro de 2016.

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

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

Assim, na conclusão deste Parecer será proposto ao Plenário desta Corte **determinação à Secretaria Geral de Controle Externo para a adoção de medidas necessárias ao aperfeiçoamento das análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município**, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas

referidas contas, ressaltando que esta verificação já é feita nas contas de governo do Estado.

2 - APLICAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

Como de conhecimento convencional, existem limites constitucionais e legais que devem ser observados na gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos recursos públicos. A verificação do cumprimento de tais limites é função deste Tribunal, no exercício da fiscalização da gestão legal e da gestão fiscal responsável.

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

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
(A) Receitas Correntes	881.055.651,50
Receita Tributária	208.618.165,08
Receita de Contribuições	55.007.967,26
Receita Patrimonial	15.836.168,39
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	949.027,93
Transferências Correntes	557.576.140,47
Outras Receitas Correntes	43.068.182,37
(B) Deduções	84.197.975,72
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	32.559.618,32
Compensação Financ. entre Reg. Previd	2.505.816,31
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	49.132.541,09
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	796.857.675,78
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	796.738.453,50
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	119.222,28

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371.

O corpo técnico ponderou, entretanto, que, como a divergência não é expressiva a ponto de mudar significativamente os índices a serem apurados, foram adotados, no cálculo

dos limites legais de endividamento e gastos com pessoal, os valores registrados nos relatórios de gestão fiscal – RGF. De todo modo, fez consignar ao tópico a **impropriedade e Determinação n° 8**.

2.1 - Dívida Pública

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

2.1.1 - Dívida Consolidada

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

Especificação	2015	2016		
	3° Quadrimestre	1° quadrimestre	2° quadrimestre	3° quadrimestre
Valor da dívida consolidada	43.070.595,10	50.683.870,50	47.712.194,50	2.489.918,30
Valor da dívida consolidada líquida	-7.116.970,00	-14.171.308,60	4.355.956,50	2.489.918,30
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	-0,93%	-1,81%	0,56%	0,31%

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16, e processo TCE-RJ n.º 202.759-0/17 - RGF - 3º quadrimestre de 2016.

Entretanto, o corpo técnico constatou que o valor apresentado para a dívida consolidada no Demonstrativo da Dívida Consolidada do RGF (R\$2.489.918,30, no quadro acima), apresenta uma divergência de R\$ 112.178.494,98 em relação ao registro do total de dívidas de longo prazo nos demonstrativos contábeis, fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 9** (fl.3693):

Destaca-se que, no Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado - Anexo 16 (fls. 1441/1448) e no Balanço Patrimonial Consolidado (fls. 1419/1425), o registro de dívidas a longo prazo no valor total de R\$114.668.413,28, referente a Precatórios (no valor de R\$82.392.824,31), Empréstimos (no valor de R\$6.559.962,56) e Obrigações Fiscais (no valor de R\$25.715.626,41), divergem em R\$112.178.494,98 do valor apresentado no Demonstrativo da Dívida Consolidada - Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2016 (R\$2.489.918,30), causando distorção no percentual da dívida consolidada líquida apontado.

Considerando os referidos valores e a ausência de dedução consignado no próprio anexo II do RGF, o valor da dívida consolidada líquida permaneceria o montante de R\$114.668.413,28, correspondendo a 10,34% em relação à RCL, estando, ainda, dentro do limite legal estabelecido pela Resolução n.º 40/01 do Senado Federal.

2.1.2 - Operações de Crédito e Concessão de Garantias

Limite para Operações de Crédito

Segundo o que consta no Demonstrativo das Operações de Crédito - Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2016, o município realizou operações de crédito no montante de R\$ 107.000,00, correspondendo a 0,01% da Receita Corrente Líquida - RCL (R\$ 796.738.453,47), tendo cumprido, portanto, o limite de 16% estipulado no artigo 7º da Resolução do SF n.º 43/2001.

Além disso, de acordo com o inciso III do artigo 167 da Constituição Federal, em combinação com o estabelecido no § 3º do artigo 32 da LRF, o total das operações de crédito não pode ultrapassar o montante das despesas de capital. Conforme demonstrado na tabela a seguir, as despesas de capital foram superiores ao valor total das operações de crédito realizadas, observando, dessa forma, a norma estabelecida pela legislação de regência:

REGRA DE OURO	
Descrição	Valor - R\$
A - Receitas de operações de crédito	107.000,00
B - Despesas de capital	31.634.427,30
C - Incentivos fiscais para contribuintes	0,00
D - Despesa de capital líquida (B - C)	31.634.427,30
E - Resultado para apuração da Regra de Ouro (A - D)	-31.527.427,30

Fonte: Anexo 09 do RREO do 6º bimestre de 2016 - processo TCE-RJ n.º 202.857-8/17.

Por fim, pela análise dos demonstrativos contábeis e extracontábeis enviados, o corpo instrutivo verificou não terem sido contratadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, bem como não terem sido concedidas garantias em 2016.

2.2 - Gastos com Pessoal

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

Os gastos com pessoal do Poder Executivo do Município de Petrópolis foram resumidos pelo corpo instrutivo à fl. 3694-verso, conforme a seguir:

Descrição	2015				2016					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%	VALOR (R\$)	%
Poder Executivo	46,57	48,80	383.696.063,30	50,09	393.361.407,70	50,20	389.628.683,70	50,20	399.888.998,20	50,19

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16, e processos TCE-RJ n.ºs 804.363-7/16, 825.089-4/16 e 202.759-0/17 - RGF - 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016.

Tendo em vista o exposto, conclui-se que os gastos com pessoal do Poder Executivo respeitaram o limite constante da alínea b do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar n° 101/00 (54% da RCL), razão pela qual estou de acordo com a manifestação das instâncias instrutivas.

Destaque-se, no entanto, que as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual superior ao verificado na receita corrente líquida - RCL (fl.3.695 e 3.695-verso). Tal fato indica que o município deve atentar para um maior controle dos gastos com pessoal, uma vez que o quadro vigente aponta para um considerável risco das despesas superarem os limites prudencial e máximo previstos na legislação. Assim, será sugerida **recomendação** ao chefe do Poder Executivo para que atente para necessidade do controle de despesas com pessoal.

2.3 - Gastos com Educação

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

2.3.1 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

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

Prosseguindo, a instrução teceu considerações sobre proposta para alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, cujos principais trechos apresento a seguir (fls.3697/3699):

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

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

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

(...)

Registre-se, ainda, que a metodologia de cálculo para apuração do limite mínimo constitucional de gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, estabelecida pela Lei Complementar Federal nº 141/12, utiliza as despesas liquidadas e as despesas não liquidadas até o limite da disponibilidade de caixa relativas a impostos e transferências de impostos.

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

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

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

Em seu exame da matéria, o Órgão Ministerial discordou do prazo sugerido pelo corpo instrutivo (a partir da prestação de contas de governo municipal referente ao exercício de 2019, encaminhada a esta Corte no exercício de 2020) para a verificação, por parte do Tribunal, da adoção, pelos jurisdicionados, da nova metodologia para a apuração de gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino (excerto de fls.3752/3753):

(...)

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

Ressalta, no entanto, que tal mudança na metodologia até então aplicada por esta Corte deve ser levada a efeito em prazo que permita ao

município adequar seus gastos ao novo método a ser utilizado, de forma a não prejudicar os orçamentos já devidamente planejados.

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

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

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

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

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

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

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

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

Feitas essas considerações, constato que foram apuradas as seguintes aplicações em 2016 (fls.3702/3702-verso):

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

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	47.887.651,74
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	21.063.972,96
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	638.648,76
Educação especial (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	367 - Educação especial (D)	0,00
Demais subfunções atípicas (Consideradas no Ensino Fundamental e Infantil)	122 - Administração (E)	125.240,75
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	0,00
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		69.715.514,21
(J) Valor repassado ao FUNDEB		49.132.541,09
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		118.848.055,30
(L) Dedução do SIGFIS/BO		115.320,00
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00
(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)		118.732.735,30
(O) Receita resultante de impostos		466.360.432,45
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)		25,46%

Fonte: Quadro C.1 às fls. 1716, demonstrativos contábeis às fls. 1719/1726, Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371 cancelamento de restos a pagar e planilha SIGFIS de fls. 1742/1746.

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 '4.2 - Da verificação do enquadramento das despesas nos artigos 70 e 71 da Lei nº 9.394/96' deste capítulo.

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

Além disso, observa-se que o município também cumpriu o limite mínimo de aplicação estabelecido no artigo 144 da Lei Orgânica Municipal (25%).

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

- a) o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal – SIGFIS diverge do valor registrado contabilmente na função 12 – educação, conforme demonstrado a seguir (**Impropriedade e Determinação n.º 10** – fl.3699):

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	240.357.808,93
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	240.358.648,93
Diferença	-840,00

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 1354/1371 e planilha SIGFIS de fls. 3626/3631.

- b) na análise da adequação das despesas com educação aos artigos 70 e 71 da Lei Federal nº 9.394/96, foram identificados gastos que não pertencem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal em combinação com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar nº 101/00 (**Impropriedade e Determinação n.º 11** – fl.3699-verso):

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
02/01/2016	120	CONVÊNIO PARA ATENDIMENTO AO ENSINO FUNDAMENTAL	Ação Social Anglicana do Rio de Janeiro	361	Recursos próprios	115.320,00

		PROC. 28.998/2013 - REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2015				
--	--	--	--	--	--	--

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 3626/3631.

c) o município encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte “próprios”. 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 “próprios” pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. Este fato motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 12**, consignada pela instrução (fl.3702-verso).

O Ministério Público Especial, às fls.3762/3764, também teceu comentários sobre o fato de o município ter encaminhado as informações sobre os gastos com educação (e saúde, como se verá adiante) indicando como recursos utilizados a fonte “próprios”, impropriedade apontada no item “c”, anterior:

Registra o d. Corpo Técnico que a denominada fonte “próprios” se constitui de recursos que podem conter outras receitas arrecadadas que não se refiram a impostos ou transferência de impostos. Feita esta observação, a instância técnica sugeriu Determinação 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*”.

Este Órgão Ministerial entende que, na apuração dos limites de MDE e ASPS no processo de Contas de Governo de Estado e Municípios, não se pode computar despesas realizadas que não tenham sido custeadas por meio de impostos e transferências de impostos sob o risco de comprometer o inculpado na Carta Magna.

A instituição de controles orçamentários e financeiros é imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal que, ao dispor sobre a escrituração das contas públicas, determinou que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que **recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.**

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Para cumprir este mandamento legal, deve a administração pública realizar por fonte de recursos a classificação das receitas segundo a destinação legal dos recursos arrecadados. Estas fontes se constituem de determinados agrupamentos de naturezas de receitas, atendendo a uma determinada regra de

destinação legal, e servem para indicar como são financiadas as despesas orçamentárias realizadas pelo ente público.

Assim, impõe-se a administração governamental a necessidade de individualizar esses recursos de modo a evidenciar sua aplicação segundo a determinação legal.

O Órgão Ministerial acolhe a proposta do Corpo Técnico diante da necessidade de serem adotadas medidas pela administração municipal com vistas à instituição de controles orçamentários e financeiros que permitam a perfeita aferição dos gastos aplicados em MDE e ASPS em atendimento aos normativos legais.

Vale registrar que a **impossibilidade de aferir o real cumprimento dos limites constitucional e legal de MDE e ASPS terá por consequência, a juízo deste Parquet, a rejeição das Contas de Governo haja vista a contaminação do processo de prestação de contas por grave irregularidade.**

2.3.2 - FUNDEB

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

a) Determinação plenária para devolução de recursos ao Fundo

As determinações plenárias para devolução de recursos para a conta do FUNDEB foram objeto de verificação à fl.3703-verso, assim:

O Plenário desta Corte, em sessão realizada em 01/09/2016, relativa à prestação de contas de governo do exercício de 2015, processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16, decidiu pela seguinte determinação:

- para providenciar o ressarcimento, com recursos ordinários, no valor de R\$244.886,69, 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.

Em análise efetuada nas contas do FUNDEB, verifica-se que o ressarcimento financeiro, no valor de R\$244.886,69, determinado pelo Plenário, não foi efetuado pelo município.

Considerando que a decisão desta Corte ocorreu no exercício de 2016, quando já haviam sido aprovados o orçamento e a programação financeira para o exercício, será sugerida, ao final deste relatório, comunicação para que o valor apurado por este Tribunal seja devidamente repassado à conta do FUNDEB. (grifo meu)

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

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

A aferição desse preceito consta à fl. 3705-verso, assim:

Com base nas informações presentes na prestação de contas de governo do exercício anterior (Proc. TCE-RJ n.º 208.592-0/16) verifica-se que a conta FUNDEB registrou ao final do exercício de 2015 um *superavit* financeiro de R\$2.823.819,68, de acordo com o Balancete encaminhado pela Prefeitura naquele processo.

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

Verifica-se que do valor do *superavit* financeiro somente R\$2.705.787,94 foi utilizado no exercício de 2016, por meio de crédito adicional aberto em 30/03/2016, conforme decreto n.º 986/16 (fls. 931), dentro do 1º trimestre, portanto, em desacordo com o previsto no § 2º do artigo 21 da Lei Federal n.º 11.494/07.

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

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

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

RESULTADO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	
Descrição	R\$

Valor das transferências recebidas do FUNDEB	131.461.243,74
Valor da contribuição efetuada pelo município ao FUNDEB	49.132.541,09
Diferença (ganho de recursos)	82.328.702,65

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371.

d) Aplicação dos recursos do fundo de 2016

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

RECEITAS DO FUNDEB	
Natureza	Valor - R\$
Transferências multigovernamentais	131.461.243,74
Aplicação financeira	1.165.340,58
Complementação financeira da União	0,00
Total das Receitas do FUNDEB	132.626.584,32

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371

Nota: inclui restituições ao Fundo Municipal de Educação no valor de R\$423.738,44.

d.1) Despesas totais

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

O quadro a seguir traduz a aferição do corpo instrutivo (fl. 3706):

CÁLCULO DAS DESPESAS EMPENHADAS COM RECURSOS DO FUNDEB			
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de FUNDEB no exercício			131.461.243,74
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB			1.165.340,58
(C) Total das receitas do FUNDEB no exercício (A + B)			132.626.584,32
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do FUNDEB no exercício		135.550.618,02	
(E) <i>Superavit</i> financeiro do FUNDEB no exercício anterior		2.823.819,68	
(F) Despesas não consideradas		100.214,02	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	100.214,02		
(G) <i>Deficit</i> financeiro do FUNDEB no exercício		0,00	
(H) Cancelamentos de restos a pagar de exercícios anteriores		0,00	
(I) Total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB no exercício (D - E - F - G - H)			132.626.584,32
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			100,00%

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371, Quadro C.1 às fls. fls. 1716, demonstrativo às fls. 1717/1726, cancelamento de RP, fls. 1583/1584, prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16 e planilha SIGFIS de fls. 3626/3631.

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

Nota: embora tenha ocorrido cancelamento de Restos a Pagar de exercícios anteriores (R\$1.250.107,87), o mesmo não será excluído do total das despesas consideradas como gastos do FUNDEB, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite naqueles exercícios.

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

d.2) Pagamento dos profissionais do magistério

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

PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	
(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	132.626.584,32
(B) Dedução do SIGFIS relativo aos profissionais do magistério	0,00
(C) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores - magistério	0,00
(D) Total apurado referente ao pagamento dos profissionais do magistério (A - B - C)	132.626.584,32
(E) Recursos recebidos do FUNDEB	131.461.243,74
(F) Aplicações financeiras do FUNDEB	1.165.340,58
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do FUNDEB (E + F + G)	132.626.584,32
(I) Percentual do FUNDEB na remuneração do magistério do ensino básico (mínimo 60,00% - artigo 22 da Lei 11.494/07) (D/H)x100	100,00%

Fonte: Quadro D.1, fls. 1727, demonstrativo contábil de fls. 1732/1733e Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371.

Nota (linha A): do total registrado como pagamento dos profissionais do magistério, R\$134.855.787,94 foi deduzido o montante de R\$2.229.203,62, uma vez que foram custeadas com recursos de outras fontes.

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

d.3) Movimentação financeira

A movimentação dos recursos do fundo em 2016 foi assim resumida pelo corpo instrutivo (fl.3706-verso):

FUNDEB		
Movimentação financeira		Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil do exercício anterior (31/12/2015)	5.885.420,50
Entradas		
II	Recursos recebidos do FUNDEB	131.461.243,74
III	Receitas de aplicações financeiras	1.165.340,58
IV	Créditos referentes a consignações	33.222.730,63
V	Outros créditos	0,00
VI	Total dos recursos financeiros (I+II+III+IV+V)	171.734.735,45
Saídas		
VII	Despesa orçamentária paga exclusivamente com recursos do FUNDEB	134.882.499,97
VIII	Restos a pagar pagos exclusivamente com recursos do FUNDEB	99.480,66
IX	Consignações pagas exclusivamente com recursos do FUNDEB	32.314.719,96
X	Outros débitos	0,00
XI	Total de despesas pagas (VII+VIII+IX+X)	167.296.700,59
XII	Saldo financeiro apurado (VI-XI)	4.438.034,86
XIII	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	3.847.156,90
XIV	Diferença apurada (XII-XIII)	590.877,96

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16, Quadro C.3, fls. 1718, Quadro D.3, fls. 1579, demonstrativos contábeis, às fls. 1580/1587, Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371, conciliações bancárias às fls. 1588/1609.

Nota: outros débitos lançados no quadro D.3 no valor de R\$553.487,24 não foi considerado na análise por não ter sido comprovado através de documentação.

Quanto à diferença apurada entre os saldos financeiros, a instrução teceu os seguintes comentários (fl.3707):

Conforme assinalado no quadro anterior, há uma diferença entre o saldo financeiro apurado e o contabilizado, na ordem de R\$590.877,96, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado.

Tal diferença representa a ausência de recursos financeiros em conta corrente, ou seja, a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no artigo 85 da Lei Federal n.º 4.320/64, comprometendo a apuração do real saldo financeiro obtido ao final do exercício.

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

Adicionalmente, a diferença no valor de R\$590.877,96 deve ser ressarcida, com recursos ordinários, à conta do FUNDEB.

Este fato será objeto da **Comunicação** ao chefe do Poder Executivo.

O corpo técnico, após examinar as razões de defesa apresentadas pelo responsável para esta **irregularidade n.º 5** (diferença apurada entre os saldos financeiros), assim se manifestou (fls.4.910-verso/4.911):

Razões de Defesa: O Jurisdicionado aponta o valor de R\$553.487,24 que deverá ser ressarcido às contas do FUNDEB. Esse valor, classificado como Outros Débitos, consiste no pagamento de despesa em manutenção e desenvolvimento da educação básica.

Informa que o referido valor está registrado como pendência de repasse para ajuste entre fontes de recursos do Tesouro Municipal e FUNDEB. Aduz que a transferência não foi realizada no exercício de 2016 em razão do arresto sofrido pelo município, por determinação do Juízo da 4ª Vara da Fazenda Pública, causando uma desorganização nas contas.

Conclui expondo que a ausência de ressarcimento em 2016 não configura dano ao erário, podendo ser realizado a qualquer tempo, uma vez que existe registro do valor a ser transferido.

Análise: No que pese as alegações apresentada pelo recorrente, não foi comprovado através de documentos, o valor lançado em outros créditos no Quadro D.3, fl. 1579, classificado como “outros débitos”.

Desta forma, por não haver comprovação do valor lançado em outros créditos, a análise levado a efeito às fls. 3706v/3707 permanece inalterada, sendo mantida a **irregularidade** na conclusão.

O Ministério Público de Contas também ofereceu parecer acerca da defesa apresentada para esta irregularidade. Confira-se, a seguir, excerto do parecer (fls.4.943):

Por todo o exposto, as razões de defesas apresentadas não foram suficientes para alterar o posicionamento deste *Parquet*, razão pela qual ratifica a proposição anteriormente emitida, relativamente à **IRREGULARIDADE** em face da movimentação indevida de recursos do FUNDEB.

O jurisdicionado, em segunda oportunidade, cadastrou no Tribunal, sob o nº TCE-RJ 5.981-2/18 (fls.5.012/5.596), razões de defesa complementares, as quais foram rejeitadas pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo, a seguir, trecho da manifestação da instrução, integralmente acompanhada pelo *Parquet* de Contas (fls. 5.603-verso/5.604):

Defesa (fls. 5057-5059)

Às fls. 5057, o gestor atestou que “...nossa análise apurou que o valor de R\$553.487,24 são provenientes de ajustes contábeis a serem realizados, tendo em vista o pagamento de recursos da fonte 00 (Recursos Próprios) na fonte 65 (FUNDEB)...”

(...)

Análise

O quadro seguinte resume a apuração feita pelo corpo técnico dessa casa, conforme a instrução inserida às fls. 3706v, bem como aquela apresentada pelo defendente, às fls. 5058:

(...)

Ante o exposto, será mantida a irregularidade em análise.

O responsável pelas contas traz, como linha argumentativa de suas razões de defesa, a alegação de que o montante de R\$ 553.487,24 é proveniente de ajustes contábeis a serem

realizados, tendo em vista o pagamento de recursos da fonte 00 (Recursos Próprios) na fonte 65 (FUNDEB).

Voltou a ressaltar, às fls. 5058, que o montante de R\$553.487,24 "... refere-se a transferências efetuadas entre recursos próprios e FUNDEB".

Além disso, adverte que o referido valor está registrado como pendência de repasse para ajuste entre fontes de recursos do Tesouro Municipal e FUNDEB. Aduz que a transferência não foi realizada no exercício de 2016 em razão do arresto sofrido pelo município, por determinação do juízo da 4ª Vara da Fazenda Pública, causando uma desorganização nas contas.

Ainda, em argumento análogo, informa que a transferência de recursos federais provenientes de repatriação no valor de R\$ 2.434.083,27 se deu apenas em 30/12/16, data esta que foi feriado bancário, prejudicando o remanejamento de parte destes recursos para a conta do FUNDEB.

Conclui expondo que a ausência de ressarcimento em 2016 não configura dano ao erário, podendo ser realizado a qualquer tempo, uma vez que existe registro do valor a ser transferido.

Entretanto, entendo que a irregularidade **não foi dirimida**, pelos motivos a seguir apresentados:

(i) a defesa lançou como "outros débitos" a quantia equivalente a R\$ 553.487,24, atestando se tratarem de recursos do FUNDEB transferidos para a conta-corrente utilizada para a movimentação dos recursos próprios a serem aplicados na função educação. Todavia, não apresentou os comprovantes das transferências correspondentes, tampouco demonstrou que esses recursos que teriam sido transferidos para a conta movimento foram de fato aplicados em despesas compatíveis com a legislação que criou o FUNDEB. Dessa forma, persiste a situação apontada pelo corpo técnico desta Corte que ressaltou que "outros débitos" lançados no quadro D.3, no valor de R\$ 553.487,24, não foram considerados na análise por não terem sido comprovados por meio de documentação;

(ii) o defendente lançou como "créditos referentes a consignações" um valor inferior em R\$ 37.390,22, sem apresentar quaisquer justificativas para tanto. De acordo com a

instrução acostada à fl.3706-verso, os créditos referentes a consignações totalizaram R\$ 33.222.730,63 e não R\$ 33.185.340,41, como indicado pela defesa. Registre-se que ao efetuar a apuração às fls. 3706-verso, o corpo técnico se valeu de informações extraídas do Processo TCE-RJ n° 208.592-0/16 (prestação de contas do exercício anterior), Quadro C.3 (fls. 1718), Quadro D.3 (fls. 1579), demonstrativos contábeis (fls. 1580-1587), Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (fls. 1354/1371) e conciliações bancárias (fls. 1588/1609).

É importante observar que, embora cientificado deste lançamento, quando da apresentação de suas duas razões de defesa, o jurisdicionado manteve-se inerte.

(iii) quanto às hipóteses, relativas à transferência não realizada no exercício de 2016 em razão do arresto sofrido pelo município, por determinação do juízo da 4º Vara da Fazenda Pública, causando uma desorganização nas contas, bem como o fato de a transferência de recursos federais provenientes de repatriação no valor de R\$ 2.434.083,27 ter se dado apenas em 30/12/16, data esta que foi feriado bancário, prejudicando o remanejamento de parte destes recursos para a conta do FUNDEB, entendo que, por si só, tais justificativas não capazes de elidir a irregularidade.

Ademais, o que anteriormente poderia ser considerado como atenuante sob o ponto de vista da defesa, por outro se tem como agravante o fato da municipalidade não ter providenciado o ressarcimento no exercício de 2016, ainda na gestão do responsável pelas contas, no valor de R\$244.886,69, com recursos ordinários, à conta do FUNDEB, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, conforme já decidido em sessão realizada em 01/09/2016, relativa à prestação de contas de governo do exercício de 2015, Processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16, demonstrando, em última análise, a reincidência de tal fato.

O Ministério Público Especial acompanhou integralmente a conclusão apresentada pela instância técnica que apurou a saída de recursos da conta do Fundeb no valor de R\$ 590.877,96, sem a devida comprovação de contrapartida direta com a execução das despesas atinentes, além de determinação ao atual gestor da Prefeitura Municipal de Petrópolis para que promova o ressarcimento à conta FUNDEB do mencionado valor.

Em face de todo o exposto, acompanho o posicionamento do corpo instrutivo, ratificado pelo parecer do douto Ministério Público de Contas.

e) Resultado financeiro para 2017

A real disponibilidade financeira de recursos do FUNDEB, para utilização no exercício seguinte (total dos ativos financeiros menos as obrigações assumidas), foi aferida no quadro de fl. 3707-verso, que reproduz a seguir, juntamente com os comentários do corpo técnico:

RESULTADO FINANCEIRO DO FUNDEB PARA O EXERCÍCIO 2017	
Descrição	Valor - R\$
Superavit financeiro do FUNDEB no exercício de 2015	2.823.819,68
(+) Receita do FUNDEB recebida em 2016	131.461.243,74
(+) Receita de aplicação financeira do FUNDEB de 2016	1.165.340,58
(+) Ressarcimento efetuado à conta do FUNDEB em 2016	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2016	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2016	1.251.926,87
= Total de recursos financeiros em 2016	136.702.330,87
(-) Despesas empenhadas do FUNDEB em 2016	135.550.618,02
= Superavit Financeiro Apurado em 31/12/2016	1.151.712,85

Fonte: prestação de contas de governo de 2015 - processo TCE-RJ n.º 208.592-0/16, anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371, Quadro C.1, fls. 1716, Quadro D.3, fls. 1579, demonstrativos contábeis, fls. 15801587 e cancelamentos de passivos - fls. 1583/1587.

O valor do *superavit* financeiro para o exercício de 2017 apurado no quadro anterior - R\$1.151.712,85 diverge do valor registrado pelo município no *Balancete* - R\$805.721,58 (fls. 1574), apontando uma diferença no montante de R\$345.991,27.

Tal divergência revela a saída de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação, uma vez que o *superavit* financeiro apurado na presente análise encontra-se superior ao registrado pelo município. Verifica-se, dessa forma, o não atendimento ao disposto no artigo 21 c/c o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07.

No entanto, a diferença apontada é inferior a apurada na movimentação financeira no item anterior, R\$590.977,96, a qual foi objeto de irregularidade e comunicação para ressarcimento naquele item.

Cabe registrar que o valor do *superavit* financeiro a ser utilizado para a abertura de crédito no exercício de 2017 será o valor registrado pela contabilidade da Prefeitura.

Destaco, por derradeiro, que o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB concluiu suas análises sobre as contas do fundo concluindo pela sua aprovação (fl.1622). Registre-se, ainda, que o cadastro do referido conselho consta como “regular” perante o MEC (consulta ao *site* do órgão - cópia à fl. 3634).

2.4 - Gastos com Saúde

A Lei Complementar nº141/12, em atendimento ao disposto no § 3º do artigo 198 da Constituição Federal, estabeleceu os valores mínimos a serem aplicados em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Definiu ainda quais as despesas são consideradas para tais fins.

A base de cálculo das receitas, para fins de aferição dos gastos mínimos com saúde, foi assim aferida (fl.3710):

Receitas para apuração da aplicação em ASPS (Impostos e transferência de impostos)	Receita arrecadada R\$
(A) Receitas de impostos e transferências	466.360.432,45
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A - B - C)	462.316.691,50

Fonte: quadro das receitas resultantes de impostos e transferências legais - [item 4.4.1.](#) da base de cálculo da receita; documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro de 2016, fls. 3644/3645.

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

O quadro a seguir demonstra o total de gastos com saúde no município em 2016, destacando aqueles custeados com os recursos previstos na Lei Complementar nº 141/12, para fins de aferição do cumprimento ou não dos gastos mínimos determinados nesta mesma norma (fls.3711/3711-verso):

Descrição	Valor - R\$			
	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(A) Despesas correntes	255.011.896,30	272.727.529,30	313.891.952,88	354.746,82
Pessoal e Encargos Sociais	93.561.880,00	104.078.802,30	133.439.876,02	91.734,03
Juros e Encargos da Dívida	0,00	1.036.289,90	1.372.361,49	0,00
Outras Despesas Correntes	161.450.016,30	167.612.437,10	179.079.715,37	263.012,79
(B) Despesas de capital	6.636.343,20	16.589.182,10	11.572.565,85	316.319,98
Investimentos	3.536.343,20	14.155.472,00	8.895.876,10	316.319,98

Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	0,00
Amortização da Dívida	3.100.000,00	2.433.710,10	2.676.689,75	0,00
(C) Total (A+B)	261.648.239,50	289.316.711,40	325.464.518,73	671.066,80
(D) Total das despesas com saúde			326.135.585,53	

Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Dotação inicial	Dotação atualizada	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	0,00	0,00	149.413.014,26	657.326,38
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	132.797.625,30	145.277.434,10	140.505.523,49	657.326,38
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Recursos	3.280.000,00	5.168.937,00	8.907.490,77	0,00
(H) Outras ações e serviços não computados	0,00	0,00	3.522.722,32	0,00
(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	NA	NA	13.740,42
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	0,00	0,00	152.935.736,58	671.066,80
(L) Total das despesas com saúde não computadas			153.606.803,38	

(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)	261.648.239,50	289.316.711,40	172.528.782,15	0,00
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite			172.528.782,15	

Fonte: Anexo 08 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64- fls. 1354/1371, Quadro E.1 – fls. 1624 Quadro E.2 - fls. 1631, Quadro E.3 (balancete) – fls. 1650, demonstrativos contábeis – fls. 1651/1691; previsão inicial e atualizada: base de dados do SIGFIS 6º bimestre de 2016, fls. 3646, [cancelamento de RP](#), fls. 1711/1713.

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

Nota 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2016, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$3.125.924,93(fl. 1711/1713) o mesmo não será excluído do total das despesas com saúde, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo do limite mínimo constitucional daqueles exercícios, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o município ainda assim cumpriria o limite mínimo nos exercícios anteriores.

Nota 3: o município inscreveu o montante de R\$13.740,42 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, [depois de deduzidas as outras obrigações](#), conforme balancete de fls. 1650. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

A instrução destacou que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal - SIGFIS diverge do valor registrado contabilmente na função 10 - Saúde, conforme demonstrado:

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	326.418.312,27
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	326.135.585,53
Diferença	282.726,74

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 às fls. 1354/1371 e planilha SIGFIS de fls. 3635/3643

Essa divergência foi objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 14** no relatório do corpo técnico.

Além disso, foram assinaladas mais duas impropriedades relativas às receitas e às despesas que compõem os números da saúde:

a) o município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde indicando como recursos utilizados a fonte “próprios”. No entanto, o município deve segregar as fontes de recursos, utilizando na aplicação de gastos com saúde para fins de limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte próprios, pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos. O fato foi considerado junto à **Impropriedade de n.º 12** da instrução;

b) foram identificadas despesas no montante de R\$ 3.522.722,32 que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, em razão de não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 em combinação com inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n.º 101/00 (**Impropriedade e Determinação n.º 15**). Os gastos estão indicados na tabela a seguir:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
22/01/2016	18	INPAS - PARCELAMENTO TERMOS 03/2008 E 134/2015 - FONTE 00 - ESTIMATIVO	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	915.338,03
05/04/2016	688	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTR.65) - ESTIMATIVO FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	936.561,78
02/06/2016	1031	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 03/2008 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00 (JRS PARCELA 89/100 TERMO 003/2008)	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	120.661,93
27/06/2016	1154	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00 (JRS PARCELA 016/60 TERMO 134/2015) **** DIGO REF.:TERMO 03/2008 PARC. 90/100	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	123.565,61
27/07/2016	1250	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 91/100 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	125.803,22
28/07/2016	1254	INPAS - PARCELAMENTO	INST DE PREV ASSIST	122	Recursos	95.710,46

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
		TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA017/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO		Próprios	
19/08/2016	1387	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 92/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	128.358,81
19/08/2016	1383	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA018/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	95.710,46
31/08/2016	2948	MULTA E CORREÇÃO MONETÁRIA DO CONSIGNADO DA FOLHA DE PAGTO REF.: 07/2016 - ORDINÁRIO - FONTE 00	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	302	Recursos Próprios	62.868,69
23/09/2016	1466	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA019/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	95.710,46
05/10/2016	1522	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 93/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	130.815,93
08/11/2016	1685	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 94/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	132.681,07
08/11/2016	1686	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA020/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	95.710,46
01/12/2016	1742	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 95/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	134.883,49
01/12/2016	1739	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA021/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	95.710,46
27/12/2016	1827	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 96/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	136.971,00
27/12/2016	1824	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA022/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	95.710,46
TOTAL						3.522.722,32

Fonte: planilha SIGFIS de fls. 3635/3643.

Comparando o total de gastos com saúde no município em 2016 com as receitas definidas na Lei Complementar nº 141/12, tem-se (fl. 3712-verso):

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	466.360.432,45
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	462.316.691,50
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	172.528.782,15
(F) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, com disponibilidade de caixa	0,00
(G) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores com disponibilidade financeira	0,00
(H) Total das despesas consideradas = (E+F-G)	172.528.782,15
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	37,32%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371, Quadro E.1 - 1624, Quadro E.2 - fls. 1631, Quadro E.3 (balancete) de fls. 1650, documento de arrecadação do FPM de julho e dezembro - fls. 3644/3645.

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

Nota 2: o município inscreveu o montante de R\$13.740,42 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 1650. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.

Conclui-se assim que, a partir dos números apresentados e das verificações que foram possíveis, **o município efetuou aplicações em ações e serviços públicos de saúde conforme o estabelecido no artigo 7º da Lei Complementar nº 141/12 (aplicação mínima anual equivalente a 15% das receitas de impostos e transferências previstas no citado artigo).** Também foi cumprido o percentual mínimo de 15% estabelecido no § 2º do artigo 142 da LOM de Petrópolis.

Destacou a instrução (fls.3712-verso/3713) quanto à gestão dos recursos da saúde por intermédio do Fundo Municipal de Saúde:

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

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	10.064.218,11	3,09%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	316.071.367,42	96,91 %
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016	326.135.585,53	100%

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, da prefeitura, do FMS e da fundação de saúde - fls. 1484/1486, 461 e 403.

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

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

Com efeito, a impropriedade enseja, ainda, a emissão de **alerta** quanto à necessidade urgente de adequação às normas legais, devendo as receitas vinculadas à saúde, inclusive o valor relativo aos impostos e transferência de impostos, serem aplicadas exclusivamente por meio do Fundo Municipal de Saúde, informando que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.

O Ministério Público apresentou a seguinte manifestação sobre a avaliação do cumprimento do mínimo constitucional em ASPS (fls.3757/3762):

No exercício de 2016, consoante apurado no *Relatório* do Corpo Instrutivo (fl. 3712-v), o **total da aplicação do Município em ações e serviços públicos de saúde foi de R\$172.528.782,15, o que corresponde a 37,32% da receita líquida efetivamente arrecadada.**

A partir do percentual apurado o Corpo Instrutivo observa que o Município de Petrópolis **cumpriu a aplicação em ASPS do limite mínimo de 15% das receitas de impostos e transferências de impostos, estabelecida na legislação vigente.**

Entretanto, pelo juízo deste *Parquet* de Contas, outros requisitos devem ser considerados na apuração do limite previsto na LC n° 141/12, consoante será demonstrado nos tópicos seguintes deste Parecer.

4.3.3 Disponibilidade de caixa ao final do exercício 2016 consolidada no Fundo Municipal de Saúde.

A Lei Complementar n° 141/12, em seu artigo 24, estabeleceu, para cálculo dos recursos mínimos a que se refere aquela Lei Complementar, que **serão consideradas as despesas liquidadas e pagas no exercício e as despesas empenhadas e não liquidadas, inscritas em Restos a Pagar, até o limite das disponibilidades de caixa ao final do exercício consolidadas no Fundo de Saúde.**

O Órgão Ministerial observa que o legislador, ao **definir como condição a existência de disponibilidade de caixa para que fossem considerados os restos a pagar não processados no cômputo das despesas em ASPS**, teve como

objetivo assegurar **a suficiência destes recursos financeiros para lastrear os restos a pagar processados.**

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

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

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2016, com as assinaturas dos responsáveis pelo Controle Interno do Município, fl. 1650, constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

Ativo Financeiro	Passivo Financeiro
Disponibilidades R\$331.518,41	DDO/Consignações - R\$3.124.594,32
	RP Processados 2016 - R\$6.284.235,65
	RP Processados Anos Anteriores - R\$1.600,00
	RP Não Processados 2016 - R\$671.066,80
	RP Não Processados Anos Anteriores - R\$54,29

Com base nesta tabela, observa-se que a disponibilidade financeira do Fundo Municipal de Saúde no valor de R\$331.518,41 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar do exercício de 2016, haja vista haver o comprometimento desta disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DDO/Consignações e restos a pagar de anos anteriores.

O Corpo Técnico em nota de rodapé à fl. 3711-v informa que “o município inscreveu o montante de R\$13.740,42 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete de fls. 1650. Dessa forma, não foi considerado este montante como despesas em saúde para fins do limite, por estar em desacordo com o inciso II, artigo 24 da Lei Complementar n.º 141/12.”

Observei que o valor dos restos a pagar não processados apurados pelo Corpo Técnico refere-se àquele registrado no Balancete da Realização da Despesa Orçamentária às fls. 1693 a 1696 desta prestação de contas, onde se verifica os seguintes valores de restos a pagar com a utilização da fonte de recursos Próprios:

- Despesa Orçamentária a Pagar (A liq) - R\$13.740,42
- Despesa Orçamentária Saldo a Pagar (liq) - R\$1.411.863,60

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

Observa o Ministério Público Especial que o atual Chefe do Poder Executivo deverá ser alertado quanto à obrigatoriedade da consolidação no Fundo Municipal de Saúde das disponibilidades de caixas provenientes das receitas de

impostos e transferências de impostos com vistas a atender as ASPS, em cumprimento ao disposto no artigo 24 da LCF 141/12, fato que será motivo de Comunicação no Parecer Ministerial.

4.3.4 Movimentação dos recursos da saúde por meio do Fundo Municipal de Saúde

Ao regulamentar o §3º do artigo 198 da Constituição da República, a Lei Complementar Federal nº 141/12, prescreve, no seu parágrafo único do artigo 2º e nos artigos 14º e 16º, que as despesas com ASPS devem ser financiadas com recursos movimentados por meio do FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE.

Originalmente, a referida obrigação imposta aos estados, municípios e Distrito Federal foi prevista no plano constitucional, na norma contida no §3º do art. 77 do ADCT, que prescreveu peremptoriamente que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde serão aplicados por meio de Fundo de Saúde.

Destarte, para que possam ser efetivamente computadas na apuração do percentual mínimo legalmente estabelecido, as ações e serviços públicos de saúde devem integrar o plano de saúde, ser aprovadas e fiscalizadas pelo Conselho de Saúde e - o que avulta em importância na análise das contas de governo - ter os respectivos recursos movimentados, até sua destinação final, por intermédio dos Fundos de Saúde.

De acordo com o Relatório Técnico (fl. 3713), os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram geridos pelos seguintes órgãos:

Descrição	Valor (R\$)	Percentual
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	10.064.218,11	3,09%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	316.071.367,42	96,91%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016	326.135.585,53	100%

Registrou o Corpo Instrutivo quanto aos recursos geridos sem movimentação pelo FMS: *“Tal procedimento contraria o estabelecido no parágrafo único do artigo 2º c/c o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, os quais dispõem que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas e geridas com recursos movimentados por intermédio dos fundos de saúde.”*

Com esta constatação a instância técnica verificou a necessidade da *“emissão de alerta quanto à necessidade urgente de adequação às normas legais, devendo as receitas vinculadas à saúde, inclusive o valor relativo aos impostos e transferência de impostos, serem aplicadas exclusivamente por meio do Fundo Municipal de Saúde, informando que a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12.”*

O *Parquet* de Contas registra que este Tribunal, em sessão de 30.05.2017, no âmbito do processo de Contas de Governo do Estado do RJ, referente ao exercício de 2016 - TCE-RJ nº 101.576-6/17, considerou como IRREGULARIDADE a realização de despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde financiadas com recursos não movimentados por meio do Fundo Estadual de Saúde, descumprindo o disposto no parágrafo único do art. 2º c/c artigos 14 e 16, todos da LC nº 141/12.

Feitas estas observações, o Parquet de Contas apresenta na tabela abaixo a apuração da aplicação em ASPS pelo município de Petrópolis no exercício de 2016:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	466.360.432,45
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.043.740,95
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	462.316.691,50
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	172.528.782,15
(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	1.411.863,60
(G) Gastos geridos pela Prefeitura não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde	10.064.218,11
(H) Total das despesas consideradas = (E-F-G)	161.052.700,44
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	34,84%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

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

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

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

Por fim, o corpo técnico teceu as seguintes considerações acerca do parecer do Conselho Municipal de Saúde e das audiências públicas preconizadas na Lei Complementar nº141/12 (fls. 3713/3713-verso):

Verifica-se que **não foi encaminhado** o parecer do Conselho Municipal de Saúde. No entanto, em consulta ao *site* do Ministério da Saúde, ao Sistema de Apoio ao Relatório de Gestão, verifica-se que o Relatório Anual de Gestão – RAG de 2016 encontra-se em processo de apreciação pelo Conselho de Saúde.

Diante do exposto, fica afastada a responsabilidade do gestor municipal. Não obstante, o não envio do parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas do exercício de 2016, descumprindo o disposto no artigo 33 da

Lei 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12, será objeto de expedição de ofício ao Ministério da Saúde para conhecimento do fato.

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 5º e *caput* do artigo 36 da Lei Complementar Federal n.º 141/12, realizou audiência pública nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, cujas atas encontram-se acostadas às fls. 1697/1710.

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

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

O Município de Petrópolis possuía, em 2015⁹, 298.158 habitantes, segundo dados do IBGE. Dessa forma, encontrava-se sujeito ao mandamento do inciso II do artigo 29-A da CRFB. Esse limitou os repasses em referência a 6% (seis por cento) sobre o somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior.

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

LIMITE PREVISTO - BASE DE CÁLCULO

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2015	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	58.305.337,29
1112.04.00 - IRRF	21.740.997,79
1112.08.00 - ITBI	14.580.243,92
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	81.058.153,57
1120.00.00 - TAXAS	23.658.074,87
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	20.890.565,92
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	1.895.879,40
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	0,00
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	25.908.206,69
SUBTOTAL (A)	248.037.459,45
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	52.707.771,10
1721.01.05 - ITR	303.750,84
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00

⁹ População utilizada para cálculo das quotas do FPM para o exercício de 2016 - Anexo IX da Decisão Normativa n° 148/2015 do Tribunal de Contas da União.

1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	521.232,58
1722.01.01 - ICMS	150.654.943,87
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	30.493.211,45
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	3.257.556,31
1722.01.13 - CIDE	105.895,93
SUBTOTAL (B)	238.044.362,08
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	486.081.821,53
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	29.164.909,29
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2016 (F + G)	29.164.909,29

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 do exercício de 2015 - fls.1043/1060 e Anexo 02 da Câmara da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1202/1203

a) Aferição do valor repassado conforme a CRFB

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

R\$	
Limite de repasse permitido art. 29-A (A)	Repasse recebido (B)
29.164.909,29	27.800.867,04

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara- fls. 374

b) Aferição do valor repassado conforme a LOA

De acordo com a Lei Orçamentária e com o balanço orçamentário da Câmara (orçamento final), verifica-se que o total previsto para repasse ao Legislativo no exercício de 2016 era de R\$ 27.800.867,00. Comparando este valor com o efetivamente repassado ao Legislativo (fl.3715), constata-se o repasse em montante igual ao previsto:

R\$	
Orçamento final da câmara	Repasse recebido
27.800.867,00	27.800.867,04

Fonte: Anexo Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara- fls. 373; 374

2.6 - Aplicações dos recursos dos Royalties

Os recursos dos *royalties* não devem ser utilizados para pagamento do quadro permanente de pessoal e de dívidas do ente (artigo 8º da Lei Federal n° 7.990/89), excetuando-se aquelas dívidas com a União e suas entidades e o custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em

tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública (Lei Federal n° 12.858/13). Tais recursos podem ainda ser aplicados na capitalização dos fundos de previdência (Lei Federal n° 10.195/01).

Ressalte-se, ainda, que a Lei Federal n° 12.858/13 estabeleceu um rol de receitas oriundas dos *royalties* que devem ser destinadas exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde. Dentre essas, na esfera municipal, destacam-se (inciso II, artigo 2°):

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

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

RECEITAS DE ROYALTIES				
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$	
I - Transferência da União			8.213.503,18	
Compensação financeira de recursos hídricos		42.204,99		
Compensação financeira de recursos minerais		341.330,50		
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		7.829.967,69		
Royalties pela produção (até 5% da produção)	6.667.000,91			
Royalties pelo excedente da produção	0,00			
Participação especial	0,00			
Fundo especial do petróleo	1.162.966,78			
II - Transferência do Estado				0,00
III - Outras compensações financeiras				5.416.583,57
IV - Subtotal				13.630.086,75
V - Aplicações financeiras			57.138,86	
VI - Total das receitas (IV + V)			13.687.225,61	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 - fls. 1354/1371.

Ainda com relação às receitas em questão, destacou o corpo instrutivo (fl.3993):

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada - Anexo 10 da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371 não ocorreu arrecadação de receitas oriundas dos *royalties* previstos na Lei Federal n.º 12.858/13, que determina a aplicação desses recursos na educação e saúde.

As receitas de *royalties* custearam as seguintes despesas, conforme dados enviados pelo jurisdicionado e quadro elaborado pela instrução (fl.3720-verso):

DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DOS ROYALTIES		
Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		15.378.852,24
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	15.378.852,24	
II - Despesas de capital		5.282.962,13
Investimentos	5.282.962,13	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		20.661.814,37

Fonte: Quadro F.1 às fls. 1765.

Desse modo, as informações constantes dos autos revelam não haver indícios de aplicações de recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetadas pelas Leis Federais n.ºs 10.195/01 e 12.858/13.

Tendo em vista o caráter finito e sazonal dos recursos em questão, o corpo instrutivo verificou o grau de dependência do município frente aos *royalties* do petróleo (fl.3722-verso):

Receita total (A) R\$	Receita de royalties (B) R\$	Receita sem royalties (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
837.144.392,24	13.687.225,61	823.457.166,63	1,63 %

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64, fls. 1354/1371.

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

3 - GESTÃO FISCAL

3.1 - Metas Fiscais

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

Os relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal registram os seguintes resultados, que abaixo são comparados com as respectivas metas estabelecidas na LDO, conforme instrução de fl. 3687:

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	RS	
			Atendido OU	Não atendido
Receitas	862.401.873,60	910.093.022,10		
Despesas	861.508.873,60	956.297.707,50		
Resultado primário	-4.010.864,10	-39.967.308,90		Não Atendido
Resultado nominal	893.000,00	35.626.231,50		Não Atendido
Dívida consolidada líquida	43.147.572,00	2.489.918,30		Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO, fls. 77, processo TCE-RJ n.º 202.857-8/17- RREO 6º bimestre/2016 e processo TCE-RJ n.º 202.759-0/17- RGF 3º Quadrimestre/2016.

Constam ainda, à fl.3687, os seguintes apontamentos, relativamente às metas fiscais do município:

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

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

O Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no § 4º do artigo 9º da Lei Complementar Federal n.º 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das Metas Fiscais nos períodos de fevereiro/2016, maio/2016 e setembro/2016, cujas atas encontram-se acostadas às fls. 336/351.

3.2 - Despesas com pessoal nos últimos 180 dias de mandato

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

Art. 21. (...)

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

Analisando a documentação apresentada nos autos, o corpo instrutivo destacou (fl.3969):

De acordo com a declaração subscrita pelo Coordenador Geral, Sr. Juarez dos Reis Borges, apresentada às fls. 29, não foram expedidos atos dessa natureza nos últimos 180 dias do final do mandato do Prefeito Municipal.

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

Na Lei de Responsabilidade Fiscal, foram estabelecidas regras rígidas a serem observadas por ocasião do término de mandato dos gestores, das quais destaco a disposta em seu artigo 42, que veda, nos dois últimos quadrimestres do exercício, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Para fins de verificação do cumprimento ou não de tal dispositivo, foram utilizados os dados enviados pelo município em cumprimento à Deliberação TCE n° 248/08 (dados lançados pelo ente no SIGFIS). Com o intuito de proceder à ratificação de tais valores, procedeu-se à sua comparação com os dados contábeis.

No primeiro exame do processo, o corpo instrutivo apurou a seguinte situação quanto às obrigações contraídas em fim de mandato - artigo 42 da LRF (fls.3718/3719):

- a) foi identificada uma divergência de R\$ 6.618.667,47 entre o valor total das disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade e o evidenciado no Sistema SIGFIS/Del.248 (demonstração no quadro a seguir), fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 17:**

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	47.579.999,69
(B) Regime Próprio de Previdência	707.318,44
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	17.038.611,04
(E) Total das Disponibilidades registradas pela Contabilidade Ajustada (A-B-C-D)	29.834.070,21
(F) Total das Disponibilidades registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 3652)	36.452.737,68
(G) Diferença (E-F)	-6.618.667,47

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1419/1425, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1227/1229, Relatório de Disponibilidades de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 3620/3625 e Planilha do SIGFIS/Del.248 fls. 3651.

Nota 1: não foram deduzidos os valores do Legislativo, uma vez que o Balanço consolidado foi apresentado sem os valores referentes à Câmara Municipal.

b) foi identificada uma divergência de R\$ 26.817.172,93 entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade e as evidenciadas no Sistema SIGFIS/Del.248 (demonstração no quadro a seguir), fato que motivou a **Impropriedade e Determinação n.º 18**:

ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II	
Natureza	Valor - R\$
(A) Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado	59.118.256,49
(B) Regime Próprio de Previdência	1.243.115,34
(C) Câmara Municipal	0,00
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	29.791.010,09
(E) Restos a Pagar a Partir de 01/05/2016	14.538.476,31
(F) Total dos Encargos e Despesas Compromissadas a Pagar registradas pela Contabilidade Ajustado (A-B-C-D-E)	13.545.654,75
(G) Total dos Encargos e Despesas Compromissados a Pagar registradas no SIGFIS-Del. 248 (Registros gravados em CD - fls. 3652)	40.362.827,68
(H) Diferença (F-G)	- 26.817.172,93

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado, fls. 1419/1425, Balanço Patrimonial do Instituto de Previdência, fls. 1227/1229, Relatório de Passivos de Convênios extraído do SIGFIS (os saldos de convênios são excluídos pela Del. 248), fls. 3620/3625 e Planilha do SIGFIS/Del.248 de Restos a Pagar a Partir de 01/05/16 e de Encargos de Despesas Compromissadas a Pagar, fls. 3651.

Nota 1: não foram deduzidos os valores do Legislativo, uma vez que o Balanço consolidado foi apresentado sem os valores referentes à Câmara Municipal.

Nota 2: o valor consignado na linha (A) - Saldo do Balanço Patrimonial Consolidado refere-se ao montante de R\$50.057.795,87, registrado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (fls. 1419/1425) do Balanço Patrimonial Consolidado, acrescido do valor do Cancelamento de Despesas de Restos a Pagar Processados (R\$9.060.460,62), consignado no Balanço Orçamentário, fls. 1413, totalizando em R\$59.118.256,49.

A verificação quanto ao cumprimento do artigo 42 da LRF se apresentou conforme os quadros seguintes, onde se constata o **não atendimento** aos preceitos do artigo 42 da LRF, fato que motivou o corpo técnico a consignar a **Irregularidade e Determinação n.º 6**:

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2016 C = (A-B)
29.834.070,21	13.545.654,75	16.288.415,46
Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 - Art. 42 LRF E = (C-D)
16.288.415,46	65.601.873,84	-49.313.458,38

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados - Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 3651.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		65.601.873,84	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em
Contratos Formalizados	145.632,50		

a partir de 01/05		anexo (fls. 3652)
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	14.538.476,31	
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	50.917.765,03	
Dívidas Reconhecidas	0,00	

O *Parquet* de Contas, à fl.3.749, também teceu comentários sobre a insuficiência de caixa apresentada pelo município no exercício de 2016:

A não observância ao artigo 42 da LRF é uma irregularidade grave e pode caracterizar crime contra as finanças públicas, tipificado no artigo 359-C do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848/1940), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal nº 10.028/2000.

Dessa forma, acolho a sugestão do Corpo Técnico de Irregularidade e Determinação (nº 6), com expedição de ofício ao Ministério Público Estadual a fim de lhe dar ciência e para que, no âmbito de sua competência, adote as medidas que entender cabíveis.

O corpo técnico não acolheu as razões de defesa apresentadas pelo responsável no Doc. nº 29.298-3/17 para esta irregularidade de nº 5 (insuficiência de caixa). Confira-se, a seguir, trecho da instrução (fls.4.911/4.912):

Razões de Defesa: Inicia suas alegações informando que, em sua gestão, buscou a observância dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, das normas de direito financeiro e de contabilidade pública em vigor, especificamente aquelas que estabelecem limitações na assunção de obrigações a partir do segundo quadrimestre do mandato do Gestor.

(...)

Análise: Preliminarmente, cabe registrar que o valor de R\$65.601.873,84, utilizado na análise das obrigações contraídas no final do mandato (art. 42 da LRF), foi informado pelo município por meio do Sistema SIGFIS/Del.248 deste Tribunal. Destaca-se que nesse total estão incluídos os valores referentes aos contratos formalizados, restos a pagar e despesas não inscritas em restos a pagar, todos com data das obrigações a partir de 01/05/2016, e que não preenchem, simultaneamente, as condições de continuidade, preexistência e essencialidade.

(...)

Ante o exposto, o corpo instrutivo realizou uma nova análise nas OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO (ARTIGO 42 DA LRF) levando em consideração os novos valores ajustados, conforme a seguir demonstrado (fls.4.912-verso/4.914-verso):

(..)

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016	Disponibilidade de Caixa 31/12/2016
(A)	(B)	C = (A-B)
29.834.070,21	64.873.719,44	-35.039.649,23
Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016	Total das Obrigações de Despesas Contraídas	Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 - Art. 42 LRF
(C)	(D)	E = (C-D)
-35.039.649,23	14.273.809,15	-49.313.458,38

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados - Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 4898.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		14.273.809,15	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 4899)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	145.632,50		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	6.049.481,46		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	8.078.695,19		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

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

Este fato será objeto da **Irregularidade e Determinação**.

(...)

O Ministério Público Especial, em seu parecer de fls.4323/4325, ratificou as conclusões do corpo técnico. Confira-se o seguinte excerto (fl.4.950):

Após o exame dos elementos trazidos aos autos e a manifestação do Corpo Técnico este Ministério Público Especial mantém o seu posicionamento consignado no Parecer exarado em 09 de novembro de 2017, tendo em vista que o responsável pelas contas não foi capaz, por meio dos elementos contidos na peça de defesa, de afastar a ocorrência que culminou no descumprimento do artigo 42 da LRF, que consiste em **Irregularidade** grave e pode caracterizar crime contra as finanças públicas, tipificado no artigo 359-C do Código Penal (Decreto-lei n° 2.848/1940), com a redação dada pelo artigo 2º da Lei Federal n° 10.028/2000.

Tendo uma segunda oportunidade, o jurisdicionado apresentou neste Tribunal, por meio do Doc. n° TCE-RJ 5.981-2/18 (fls.5.012/5.596), razões de defesa complementares, que foram rejeitadas pelo corpo instrutivo e Ministério Público Especial. Reproduzo, a seguir, a manifestação da instrução (fls. 5.605/5.612-verso):

Defesa (fls. 5043-5052)

Em resumo, o Sr. Rubens José França Bomtempo, Prefeito de Petrópolis em 2016, informou que as irregularidades elencadas nos itens 3, 4 e 6 tiveram origem em registros indevidos contidos no módulo auditor do SIGFIS, enviados a essa Corte de Contas em atendimento aos termos da Deliberação TCE-RJ n° 248/2008.

(...)

Análise

Preliminarmente, destacamos que nesta data foi efetuada consulta ao banco de dados do Módulo Auditor do SIGFIS (Deliberação TCE-RJ n° 248/2008) sendo observado que houve alteração na sua base.

(...)

Tendo em vista que a única alteração cabível é aquela decorrente da alteração das disponibilidades de caixa relativas aos convênios, conforme anteriormente destacado, que, de acordo com novo relatório extraído do Módulo Auditor, anexado às fls. 5595-5596, passou de R\$17.038.611,04 para R\$8.729.331,75, efetuar-se-á o reexame dos tópicos “Resultado do Superavit/Deficit Financeiro” e “Obrigações Contraídas em Final de Mandato Artigo 42 Da LRF”.

(...)

Assim, com base nos demonstrativos contábeis e nos dados apresentados no Sistema SIGFIS/Del.248, consignados na planilha: “Avaliação do art. 42” de fls. 4898 e gravadas em CD, fls. 4899, que apresenta o resumo da avaliação de todos os dados considerados na análise do estabelecido artigo 42 da LRF, apurou-se o seguinte resultado:

Total das Disponibilidades Financeiras em 31/12/2016 (A)	Total dos Encargos e das Despesas Compromissadas a Pagar em 31/12/2016 (B)	Disponibilidade de Caixa 31/12/2016 C = (A-B)
38.143.349,50	64.873.719,44	-26.730.369,94
Total das Disponibilidades de Caixa em 31/12/2016 (C)	Total das Obrigações de Despesas Contraídas (D)	Insuficiência de Caixa - 31/12/2016 - Art. 42 LRF E = (C-D)
-26.730.369,94	14.273.809,15	-41.004.179,09

Fonte: item (A) - Disponibilidades Financeiras Apuradas - Quadro I; item (B) - Encargos e Despesas a Pagar Apurados - Quadro II e item (D) - Planilha de avaliação do artigo 42, fls. 4898.

Nota: composição dos valores do item "D"

Descrição	Valor - R\$	Valor Total - R\$	Planilhas Del. 248
Total das Obrigações de Despesas Contraídas		14.273.809,15	Todas as Planilhas constam da mídia/CD em anexo (fls. 4899)
Contratos Formalizados a partir de 01/05	145.632,50		
Restos a Pagar a partir de 01/05, considerados como despesas para efeito do artigo 42	6.049.481,46		
Despesas Não Inscritas em Restos a Pagar	8.078.695,19		
Dívidas Reconhecidas	0,00		

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

Este fato será mantido como item de **Irregularidade e Determinação**.

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

Antes de iniciar, por este juízo, o exame de mérito propriamente dito das razões de defesa trazidas para este item de irregularidade (insuficiência de caixa), é importante consignar que os argumentos apresentados pelo responsável pelas contas, bem como a análise realizada pelo corpo técnico nas irregularidades de nºs 03 (despesas de curto prazo não contabilizadas e cancelamento de restos a pagar já processados) e 04 (déficit financeiro), subsidiarão o exame desta irregularidade, e serão utilizadas nesta análise sempre que assim for indispensável.

Nesse diapasão, verifica-se que foi efetuado o devido ajuste no passivo financeiro, uma vez que foi observado:

- a) o cancelamento de restos a pagar processados, no valor de R\$9.060.460,62, conforme registrado no Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados do Balanço Orçamentário Consolidado às fls. 1413, cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza a ilegalidade desses cancelamentos, conforme previsto no artigo 63 da Lei Federal n.º 4.320/64.
- b) a existência de despesas de curto prazo não contabilizadas no montante de R\$ 50.917.765,03, as quais contrariaram normas gerais de contabilidade pública, como também com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00, que estabelece a assunção de compromissos segundo o regime de competência.

Findas as preliminares, inicio então a análise do cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O responsável pelas contas, como bem demonstra a instrução, formata suas alegações evocando, precipuamente, que as despesas geradas no período em questão são despesas necessárias para que a administração pública promova a entrega de bens e serviços à população, por meio de suas ações definidas pelo PPA, e que as despesas contraídas entre 01/05/2016 e 31/12/2016 são contratações que possuem vínculos com o PPA e as demais

decorrentes do fornecimento de bens ou serviços de natureza contínua, preexistente e essencial para a administração.

Acrescenta que praticamente em sua totalidade as despesas assumidas dentro do período de vedação, 01/05 a 31/12, são aquelas decorrentes de pelo menos duas das três características elencadas, pois são provenientes de programação ou renovação de contratos firmados anteriormente.

Além disso, na opinião do jurisdicionado, esta Corte incluiu, indevidamente, no Passivo Financeiro, a título de despesas não contabilizadas, o montante equivalente a R\$ 42.839.069,84, quando o correto seria R\$ 8.078.406,62 (fls. 5052-5053).

Dessa forma, se levados em consideração esses fatores, apurar-se-ia uma disponibilidade de caixa no montante de R\$ 2.861.499,82, ao invés da insuficiência de R\$ 49.313.458,38, apurada por esta Corte.

Por derradeiro, apontou duas falhas nos registros do SIGFIS que geraram a insuficiência de caixa apurada por esta Corte, no montante de R\$ 49.313.458,38, quais sejam (fls. 5049-5050):

DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS EM 31/12/2016 - QUADRO I	Valor considerado pelo TCE-RJ	Valor correto, segundo a DEFESA
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	R\$ 17.038.611,04	R\$ 6.178.948,00
ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS A PAGAR EM 31/12/2016 - QUADRO II	Valor considerado pelo TCE-RJ	Valor correto, segundo a DEFESA
(D) Convênios (conforme dados do Sistema SIGFIS/Del.248)	R\$ 29.791.010,09	R\$ 34.316.428,30

Nada obstante as alegações levantadas pelo jurisdicionado, entendo que a irregularidade **não foi sanada** pelos motivos a seguir expostos:

1) o jurisdicionado afirma, de forma genérica, que as despesas assumidas, a partir de 01/05/2016, se enquadram, “praticamente em sua totalidade”, em pelo menos duas das três características de natureza contínua, essencial e preexistente, sem ter sido encaminhada a documentação comprobatória.

Em que pese a falta de documentação probante, o corpo instrutivo, com o objetivo de dirimir quaisquer dúvidas quanto a matéria, efetuou uma reavaliação na planilha “Avaliação do art. 42” de fls. 3651 e nas planilhas gravadas em CD, fls. 3652.

Dessa forma, verificou algumas inconsistências, tais como despesas empenhadas antes de 01/05/2016 constando na planilha de “despesas consideradas”. Foi confirmado, também, nos objetos das despesas, que algumas delas indicavam as condições de continuidade, preexistência e essencialidade. **Assim sendo, foram realizados ajustes para os “Restos a Pagar” emitidos a partir de 01/05/2016, no próprio Sistema SIGFIS, e para Despesas não inscritas em restos a pagar na planilha às fls. 4900/4904.**

Após os referidos ajustes, o total das obrigações contraídas no final do mandato passou a ter a seguinte composição:

	Obrigações de Despesas Contraídas (fl. 3651)	ajuste	Obrigações de Despesas Contraídas
Contratos formalizados	145.632,50	-	145.632,50
RP's emitidos	14.538.476,31	8.488.994,85	6.049.481,46
Despesas não inscritas em RP	50.917.765,03	42.839.069,84	8.078.695,19
TOTAL	65.601.873,84	51.328.064,69	14.273.809,15

Fonte: Avaliação do art. 42” de fls. 4898 e gravadas em CD, fls. 4899, e planilhas, fls. 4900/4904.

Logo, não há em se falar que esta Corte incluiu, indevidamente, no Passivo Financeiro, a título de despesas não contabilizadas, o montante equivalente a R\$ 42.839.069,84, e não R\$ 8.078.406,62 (fls. 5052-5053), levando-se, conseqüentemente, a uma apuração de disponibilidade de caixa no montante de R\$2.861.499,82, ao invés da insuficiência de R\$ 49.313.458,38.

Ao que parece, o equívoco cometido pelo defendente foi decorrente de interpretação indevida da última instrução, onde o corpo técnico, às fls. 4913v, promoveu ajustes nas planilhas “Despesas Consideradas - art. 42” e “Despesas Não Consideradas - art. 42” (gravado na mídia digital - CD - fls. 4899, e planilhas - fls. 4900-4904v).

A instrução, ao examinar o relatório extraído do Sistema SIGFIS/Del.248, observou que foram registradas despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar no montante total de R\$ 50.917.765,03; porém, após os devidos ajustes, conforme em tabela anterior, julgou o corpo técnico ser cabível considerar tão somente **R\$ 8.078.695,19**. Assim, este seria o montante a ser considerado como despesas realizadas não inscritas em Restos a Pagar para efeito somente de verificação do artigo 42 da LRF.

Todavia, a diferença (R\$ 42.839.069,84), embora não devesse ser considerada para efeito de verificação do cumprimento do artigo 42, naturalmente deve ser somada ao Passivo

Financeiro do município, por se tratar de um encargo, procedimento esse que não foi adotado pela defesa, que considerou tão somente R\$ 8.078.406,62.

Concluindo, tanto o valor de R\$ 8.078.695,19, quanto o montante correspondente a R\$ 42.839.069,84, são referentes a despesas que não foram devidamente registradas pela contabilidade, com a diferença de que, enquanto o PRIMEIRO **foi considerado para efeito de verificação do artigo 42 da LRF**, ou seja, entrou no cômputo das “obrigações contraídas a partir de 01/05/16”, o SEGUNDO **não o foi, sendo considerado apenas cálculo dos “encargos e das despesas compromissadas a pagar em 31/12/16”**.

Por fim, fez-se necessário mais um ajuste pela instrução, notadamente quanto às disponibilidades provenientes de convênios registradas no “Módulo Auditor do SIGFIS”, onde se verificou uma alteração em relação ao relatório emitido anteriormente, acostado às fls. 3620-3625, produzindo um novo valor para as disponibilidades referentes aos convênios em R\$ 8.729.331,75, **que em última análise trouxe como consequência a alteração no cálculo do valor da disponibilidade de caixa** (novo relatório extraído do Módulo Auditor anexado às fls. 5595-5596).

É oportuno registrar, também, que foram juntadas aos autos 03 (três) planilhas do SIGFIS que subsidiaram a avaliação referente ao cumprimento do artigo 42 da LRF. A primeira foi expedida pelo atual gestor do município quando da apresentação das contas a este Tribunal (fl.3.651); a segunda foi produzida pelo próprio corpo instrutivo, após os ajustes provocados pela defesa (fl.4.898); e a terceira foi impressa pelo corpo instrutivo tão logo o atual gestor ter incluído informação de outros órgãos da administração indireta municipal (fl.5.566).

O Órgão Ministerial acompanhou integralmente o posicionamento do corpo instrutivo, no que se refere à insuficiência de caixa.

Não obstante a redução do valor referente à insuficiência de caixa de R\$ 49.313.458,38 para R\$ 41.004.179,09, não foi enviada documentação comprobatória a fim de descaracterizar a insuficiência de caixa que ainda sobeja, **motivo pelo qual a irregularidade será mantida em meu voto**.

Em face de todo o exposto, acompanho o posicionamento do corpo instrutivo, ratificado pelo parecer do douto Ministério Público de Contas.

4 - RESUMO

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

- a) não foram encaminhados documentos contábeis comprovando o superávit financeiro em fontes específicas mencionadas em vários decretos de abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 14.836.034,60, inviabilizando a verificação do cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- b) foi constatado que, do total de créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação, o montante de R\$ 53.003.361,36 foi aberto sem a respectiva fonte de recurso (fonte tesouro), contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;
- c) o município realizou despesas no total de R\$ 50.917.765,03, sem o devido registro contábil, conforme assinalado em planilha “Despesas consideradas extraídas do SIGFIS, gravadas em mídia digital (CD), contrariando as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n° 101/00 em combinação com o artigo 60, 85, 89 e 90 da Lei Federal n° 4.320/64;
- d) déficit financeiro no montante de R\$ 49.167.825,88, ocorrido em 2016, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1° do artigo 1° da Lei Complementar Federal n.º 101/00;
- e) uma diferença de R\$ 590.877,96 apurada entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na prestação de contas em tela, o que representa a saída

de recursos da conta do fundo sem a devida comprovação, descumprindo, assim, o disposto no artigo 21 em combinação com o artigo 23, inciso I, da Lei Federal n.º 11.494/07;

- f) não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$ 49.313.458,38.

Após a publicação de pauta especial e apresentação de razões de defesa, o corpo instrutivo manteve sua posição no sentido da emissão de parecer prévio contrário, uma vez que, no entendimento da instrução, **apenas uma** das seis irregularidades inicialmente identificadas foi elidida (não encaminhamento de documentos contábeis comprovando o superávit financeiro em fontes específicas).

As irregularidades relativas à ocorrência de abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação sem indicar a fonte de recurso, de realização despesas sem o devido registro contábil, de déficit financeiro e de não cumprimento dos ditames do artigo 42 da LRF, em face de insuficiência de caixa apurada em 31/12/16, ainda se mantiveram tanto na sugestão do corpo instrutivo quanto no parecer do Ministério Público Especial.

O *Parquet* Especial também concluiu pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas de governo do Município de Petrópolis, divergindo da instrução apenas por ter incluído, como irregularidade, o cancelamento de restos a pagar processados, irregularidade essa que o corpo técnico listou como impropriedade.

Destaque-se que, em face das razões de defesa apresentadas, houve modificação nos valores inicialmente apurados para as irregularidades referentes ao déficit financeiro e à insuficiência de caixa. O déficit financeiro foi reduzido de R\$ 49.167.825,88 para R\$ 40.858.546,59 e a insuficiência de caixa teve queda de R\$ 49.313.458,38 para R\$ 41.004.179,09.

Resumidamente, destaco os principais aspectos da gestão municipal:

Item	Situação
Créditos adicionais	A abertura não respeitou o art. 167, V, da CF
Resultado Orçamentário	Consolidado: deficitário em R\$ 46,1 milhões Sem o RPPS: deficitário em R\$ 41,1 milhões
Resultado Financeiro	Consolidado: deficitário em R\$ 62,5 milhões Sem RPPS, Câmara e convênios: deficitário em R\$ 40,9 milhões
Dívida Consolidada (máximo de 120% da RCL)	0,31%
Gastos com Pessoal (executivo máximo de 54% da RCL)	50,19%
MDE (mínimo de 25% dos impostos)	25,46%
Pagamento de Profissionais com FUNDEB (mínimo 60%)	100,00%
Aplicação dos Recursos do FUNDEB (mínimo de 95%)	100,00%
Saúde (mínimo 15% dos impostos)	37,32%
Artigo 29-A	O repasse efetuado à Câmara respeitou a legislação de regência.
<i>Royalties</i>	Não há indícios de aplicações vedadas pela legislação de regência.
Artigo 42 da LRF	Insuficiência de caixa de R\$ 41 milhões

5 - CONCLUSÃO

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

CONSIDERANDO que esta Corte de Contas, nos termos dos artigos 75 da Constituição Federal e 124 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro, é responsável pela fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios do Estado do Rio Janeiro;

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

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

CONSIDERANDO a **abertura de créditos adicionais com base em excesso de arrecadação sem indicação da fonte de recurso**, em desrespeito ao disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal, tendo em vista as considerações contidas no item 1.1.1 deste voto;

CONSIDERANDO a ocorrência de **déficit financeiro** no final do exercício de 2016, período de término do mandato do Prefeito Municipal, indicando o não atendimento ao princípio do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

CONSIDERANDO que foram **cancelados restos a pagar de despesas liquidadas**, fato que contraria as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, em combinação com os artigos 58 e 60 da Lei Federal n.º 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

CONSIDERANDO que o município realizou despesas, **sem a devida cobertura orçamentária, de forma que essas despesas não foram empenhadas, ou tiveram seus empenhos anulados, e nem objeto de registros contábeis**. A conduta contraria as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 em combinação com os artigos 35, 58, 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

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

CONSIDERANDO que o Poder Executivo efetuou gastos com pessoal em percentual inferior ao máximo estabelecido na alínea “b” do inciso III do artigo 20 da Lei Complementar nº 101/2000, que é de 54%;

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

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

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

CONSIDERANDO que foi apurada uma diferença de R\$ 590.877,96 entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na presente prestação de contas, **o que representa a saída de recursos da conta do fundo sem a devida comprovação**, descumprindo assim o disposto no artigo 21 em combinação com o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07;

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

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

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

CONSIDERANDO o não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, caracterizado pela apuração **de insuficiência de caixa** em 31/12/16;

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

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

VOTO:

I - pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação das contas do chefe do Poder Executivo do Município de Petrópolis, Senhor Rubens José França Bomtempo, referentes ao exercício de 2016, em face das seguintes **IRREGULARIDADES** e com as **IMPROPRIEDADES** e **DETERMINAÇÕES** adiante listadas:

IRREGULARIDADES

IRREGULARIDADE N.º 1

- foi constatado que, do total de créditos adicionais abertos com base em excesso de arrecadação, o montante de R\$53.003.361,36 o foi sem a respectiva fonte de recurso (Fonte Tesouro), contrariando o disposto no inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988 conforme demonstrado a seguir:

FONTE - EXCESSO DE ARRECADAÇÃO - OUTROS			
Decreto n.º	Fls.	Fonte apontada pelo Município	Valor - R\$
1017/16	224	Receita da Dívida Ativa de Impostos	2.800.000,00
1077/16	257	Cota Parte ICMS	200.000,00
1078/16	257	Cota Parte ICMS	300.000,00
1079/16	257	Cota Parte ICMS	2.000.000,00
1081/16	258	Cota Parte ICMS	180.000,00
1082/16	258	Cota Parte ICMS	552.726,00
1087/16	260	Taxa de Aprovação do Projeto de Construção Civil	1.156.071,92

1094/16	264	Taxa de Limpeza Pública	2.030.000,00
1095/16	264	IPTU/ ISS	7.900.000,00
1098/16	266	Taxa/Impostos	2.569.000,00
1112/16	274	IPTU	712.000,00
1114/16	274/275	Taxa	346.715,59
1115/16	275	Rendimento PMP - CIDE	14.428,24
		Cota Parte CIDE	289.453,63
		Cota Parte IPVA	1.857.718,51
1116/16	275	Receita da Dívida Ativa de Impostos	5.100.390,00
1122/16	279	IPTU	137.000,00
1135/16	285	FPM/ Impostos Multa imposto	1.600.000,00
1137/16	286	Impostos	3.972.994,67
1176/16	306	Restituição	150.000,00
1180/16	307/308	Impostos	2.472.892,00
1181/16	307/308	Restituição	3.394.729,77
1201/16	315/317	Cota Parte IPVA	319.500,00
1202/16	315; 317	Restituição	86.902,96
1204/16	316/317	FPM/ Dívida Ativa	1.856.000,00
1209/16	317/318	Impostos	7.304.272,07
1210/16	319/320	Restituição	668.000,00
		FPM	232.566,00
1207/16	318	-	2.800.000,00
Total dos Créditos			53.003.361,36
Total da Fonte Tesouro			39.439.659,45

Fonte: relação dos decretos encaminhada pelo município – fls. 1757/1763.

DETERMINAÇÃO N.º 1

- observar o montante do excesso de arrecadação quando da abertura de créditos adicionais com esta fonte de recursos, em cumprimento ao inciso V do artigo 167 da Constituição Federal de 1988;

IRREGULARIDADE N.º 2

- o município realizou despesas no total de **R\$ 50.917.765,03**, sem a devida cobertura orçamentária, de forma que essas despesas não foram empenhadas, ou tiveram seus empenhos anulados, e nem objeto de registros contábeis, bem como cancelou, sem justificativa neste processo, Restos a Pagar de despesas liquidadas no valor de R\$ 9.060.460,62. As condutas contrariam as normas gerais de contabilidade pública, notadamente o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar Federal nº 101/00 em combinação com os artigos 35, 58, 62 e 63 da Lei Federal nº 4.320/64, a transparência da execução orçamentária e financeira (art. 48, inciso II da LRF) e, ainda, os princípios constitucionais da transparência, da impessoalidade e da moralidade administrativa (art. 37 da CRFB/88);

DETERMINAÇÃO N° 2

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

IRREGULARIDADE N.º 3

- *déficit* financeiro no montante de R\$ 40.858.546,59, ocorrido em 2016, término do mandato, indicando o não cumprimento do equilíbrio financeiro estabelecido no § 1º do artigo 1º da Lei Complementar Federal n.º 101/00;

DETERMINAÇÃO N.º 3

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

IRREGULARIDADE N.º 4

- foi apurada uma diferença de R\$ 590.877,96 entre o saldo final da movimentação de recursos do FUNDEB e o saldo financeiro conciliado, apontando para um saldo contábil inferior ao apurado na prestação de contas em tela, o que representa a saída de recursos da conta do fundo sem a devida comprovação, descumprindo assim o disposto no artigo 21 em combinação com o artigo 23, inciso I da Lei Federal n.º 11.494/07;

DETERMINAÇÃO N.º 4

- observar a correta movimentação dos recursos do FUNDEB, em cumprimento ao disposto no artigo 21 em combinação com o artigo 23, inciso I, da Lei Federal n.º 11.494/07, além de providenciar o ressarcimento no valor de R\$ 590.877,96 à conta do FUNDEB, relativa à saída

de recursos da conta do FUNDEB sem a devida comprovação, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n.º 11.494/07, especialmente do seu artigo 21;

IRREGULARIDADE N.º 5

- não cumprimento dos ditames do artigo 42 da Lei Complementar Federal n.º 101/00, que veda, nos dois últimos quadrimestres do mandato, a assunção de obrigação de despesa, que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Conforme os dados do presente relatório, foi apurada, em 31/12/2016, uma insuficiência de caixa no montante de R\$41.004.179,09;

DETERMINAÇÃO N.º 5

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

IMPROPRIEDADES E DETERMINAÇÕES

IMPROPRIEDADE N.º 1

- não foram encaminhados os demonstrativos contábeis consolidados com os dados da Câmara Municipal;

DETERMINAÇÃO N.º 6

- atentar para que as próximas prestações de contas contenham os demonstrativos contábeis consolidados, conforme dispõe a Deliberação TCE-RJ n.º 199/96;

IMPROPRIEDADE N.º 2

- foi encaminhada publicação incompleta do decreto de abertura de crédito adicional n.º 1207/16, sem a fonte utilizada para abertura de créditos por excesso de arrecadação;

DETERMINAÇÃO N.º 7

- observar o envio das publicações completas dos decretos de abertura de créditos adicionais, em atendimento ao inciso IV do artigo 3º da Deliberação TCE-RJ n.º 199/96;

IMPROPRIEDADE N.º 3

- a receita arrecadada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 910.090.035,15) não confere com o montante consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 910.093.022,10);

DETERMINAÇÃO N.º 8

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

IMPROPRIEDADE N.º 4

- a despesa empenhada registrada nos demonstrativos contábeis (R\$ 956.190.334,24) não confere com o montante consignado no Anexo 1 - Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre (R\$ 956.297.707,50);

DETERMINAÇÃO N.º 9

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

IMPROPRIEDADE N.º 5

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

DETERMINAÇÃO N.º 10

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

IMPROPRIEDADE N.º 6

- ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um *déficit* previdenciário de R\$ 4.967.924,10, em desacordo com a Lei Federal n.º 9.717/98;

DETERMINAÇÃO N.º 11

- promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei Federal n.º 9.717/98;

IMPROPRIEDADE N.º 7

- a receita corrente líquida apurada de acordo com os demonstrativos contábeis (R\$ 796.857.675,78) não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre (R\$ 796.738.453,50);

DETERMINAÇÃO N.º 12

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

IMPROPRIEDADE N.º 8

- o saldo da dívida consolidada constante do Anexo 2 do Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre/2016 (R\$ 2.489.918,30) diverge do saldo constante do Balanço Patrimonial Consolidado e Anexo 16 da Lei n.º 4.320/64 (Demonstrativo da Dívida Fundada Consolidado) - R\$ 114.668.413,28, resultando numa divergência no valor de R\$ 112.178.494,38 registrados apenas pela contabilidade;

DETERMINAÇÃO N.º 13

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

IMPROPRIEDADE N.º 9

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

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	240.357.808,93
Contabilidade - Anexo 8 consolidado	240.358.648,93
Diferença	-840,00

DETERMINAÇÃO N.º 14

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

IMPROPRIEDADE N.º 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 2016, em desacordo com artigo 212 da Constituição Federal em combinação com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 101/00:

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
02/01/2016	120	CONVÊNIO PARA ATENDIMENTO AO ENSINO FUNDAMENTAL PROC. 28.998/2013 - REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2015	Ação Social Anglicana do Rio de Janeiro	361	Recursos próprios	115.320,00

DETERMINAÇÃO N.º 15

- observar o regime de competência quando do registro das despesas na função 12 - Educação, em atendimento aos artigos 212 da Constituição Federal em combinação com o inciso II do artigo 50 da Lei Complementar n° 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 16

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

IMPROPRIEDADE N.º 12

- a abertura do crédito adicional, tendo como fonte o *superávit* financeiro do FUNDEB, por meio do Decreto n.º 986/16 (R\$2.705.787,94), não utilizou a totalidade do saldo a empenhar do exercício anterior (R\$2.823.819,68), e ainda foi efetuada após o 1º trimestre de 2016, em desacordo com o disposto no § 2º do artigo 21 da Lei 11.494/07;

DETERMINAÇÃO N.º 17

- observar o disposto no §2º do artigo 21 da Lei 11.494/07, procedendo à abertura do crédito adicional, tendo como fonte a totalidade do *superávit* financeiro do FUNDEB, no primeiro trimestre do exercício imediatamente subsequente ao do ingresso dos recursos;

IMPROPRIEDADE N.º 13

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

Descrição	Valor -R\$
SIGFIS	326.418.312,27
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	326.135.585,53
Diferença	282.726,74

DETERMINAÇÃO N.º 18

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

IMPROPRIEDADE N.º 14

- as despesas a seguir, classificadas na função 10 – Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2016, em desacordo com o artigo 7º da Lei Complementar n.º 141/12 em combinação com o 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\$
22/01/2016	18	INPAS - PARCELAMENTO TERMOS 03/2008 E 134/2015 - FONTE 00 - ESTIMATIVO	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	915.338,03
05/04/2016	688	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTR.65) - ESTIMATIVO FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	936.561,78
02/06/2016	1031	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 03/2008 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00 (JRS PARCELA 89/100 TERMO 003/2008)	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	120.661,93
27/06/2016	1154	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00 (JRS PARCELA 016/60 TERMO 134/2015) **** DIGO REF.:TERMO 03/2008 PARC. 90/100	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	123.565,61
27/07/2016	1250	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 91/100 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	125.803,22
28/07/2016	1254	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA017/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	95.710,46
19/08/2016	1387	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 92/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	128.358,81
19/08/2016	1383	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA018/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	95.710,46
31/08/2016	2948	MULTA E CORREÇÃO MONETÁRIA DO CONSIGNADO DA FOLHA DE PAGTO REF.: 07/2016 - ORDINÁRIO - FONTE 00	CAIXA ECONOMICA FEDERAL	302	Recursos Próprios	62.868,69
23/09/2016	1466	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA019/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	95.710,46
05/10/2016	1522	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 93/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	130.815,93
08/11/2016	1685	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) -	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	132.681,07

Data do empenho	N.º do empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte de recurso	Valor - R\$
		PARCELA 94/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00				
08/11/2016	1686	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA020/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INST DE PREV ASSIST SOC SERV PUBL DO MUNIC PETROPO	122	Recursos Próprios	95.710,46
01/12/2016	1742	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 95/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	134.883,49
01/12/2016	1739	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA021/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	95.710,46
27/12/2016	1827	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 96/100 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	136.971,00
27/12/2016	1824	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA022/60 - PROCESSO 200465/16 - ORDINARIO - FONTE 00	INPAS - FOLHA DE PAGAMENTO	122	Recursos Próprios	95.710,46
TOTAL						3.522.722,32

DETERMINAÇÃO N.º 19

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

IMPROPRIEDADE N.º 15

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

<i>Descrição</i>	<i>Valor (R\$)</i>	<i>Percentual</i>
Gastos geridos pela Prefeitura Municipal	10.064.218,11	3,09%
Gastos geridos pelo Fundo Municipal de Saúde	316.071.367,42	96,21%
Total de despesas aplicadas em saúde pelo município no exercício de 2016	326.135.585,53	100%

DETERMINAÇÃO N.º 20

- observar que a realização de despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas com recursos movimentados exclusivamente pelo Fundo Municipal de Saúde,

em atendimento ao parágrafo único do artigo 2º em combinação com o artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 141/12;

IMPROPRIEDADE N.º 16

- divergência no valor de R\$ 1.717.611,82, entre as disponibilidades financeiras registradas pela contabilidade (R\$ 38.143.349,50) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 36.425.737,68);

DETERMINAÇÃO N.º 21

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

IMPROPRIEDADE N.º 17

- divergência no valor de R\$16.021.896,91, entre os encargos e despesas compromissadas a pagar registrados pela contabilidade (R\$ 64.873.719,44) e as evidenciadas no SIGFIS/Deliberação TCE-RJ n.º 248/08 (R\$ 48.851.822,53);

DETERMINAÇÃO N.º 22

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

IMPROPRIEDADE N.º 18

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

DETERMINAÇÃO N.º 23

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

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO N.º 1

- para que o município atente para a necessidade do controle das despesas com pessoal, uma vez que, embora não tenha atingido o limite prudencial previsto no parágrafo único do artigo 22 da Lei Complementar Federal n.º 101/00 – LRF, foi constatado um aumento dos gastos com pessoal superior, no período apurado, ao aumento da receita corrente líquida – RCL, situação que indica, caso mantida a tendência atual, risco das despesas superarem os limites prudencial e máximo previstos na legislação;

RECOMENDAÇÃO N.º 2

- 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 3

- 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 – pela **COMUNICAÇÃO** ao atual responsável pelo controle interno da Prefeitura Municipal de Petrópolis, para que tome ciência da decisão deste Tribunal e atue de forma a cumprir adequadamente a sua função de apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional, prevista no artigo 74 da CRFB/88, no artigo 77 da Lei Federal n° 4.320/64 e no artigo 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial, operacional e aqueles referentes às disposições previstas na LRF, que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando **CERTIFICADO DE AUDITORIA** quanto à **REGULARIDADE, REGULARIDADE COM RESSALVA OU IRREGULARIDADE DAS CONTAS**, e ainda quais foram as medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental, além de **APRESENTAR A ANÁLISE DAS DETERMINAÇÕES E**

RECOMENDAÇÕES EXARADAS POR ESTE TRIBUNAL NAS CONTAS DE GOVERNO, cujo Relatório deverá ser apresentando nos moldes daquele elaborado pela Auditoria Geral do Estado, integrante das Contas de Governo do ERJ, constante no endereço eletrônico: <http://www.aje.fazenda.rj.gov.br> - link - Relatórios de Contas Consolidadas do Governo;

III - pela COMUNICAÇÃO ao Senhor Bernardo Chim Rossi, atual Prefeito Municipal de Petrópolis, para que seja alertado:

- quanto ao déficit financeiro de R\$ 40.858.546,59, apresentado nestas contas, para que programe 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;

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

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

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

- quanto à obrigação de promover o ressarcimento à conta do FUNDEB, com recursos ordinários, no valor de R\$ 835.764,65, a fim de se resgatar o equilíbrio financeiro da conta, em atendimento aos preceitos da Lei Federal n° 11.494/07, especialmente do seu art. 21, referentes aos seguintes itens:

a) valor de R\$ 244.886,69, resultante de determinação efetuada por esta Corte na Prestação de Contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ n° 208.592-0/16) não efetivada no exercício de 2016;

b) valor R\$ 590.877,96, referente diferença entre o saldo financeiro apurado e o contabilizado do exercício de 2016 apurado na prestação de contas em questão;

b.1) quanto ao fato de que, a partir da análise das contas referente ao exercício financeiro de 2018, encaminhadas em 2019, esta Corte de Contas não computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar n.º 141/12;

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

- quanto à necessidade de que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Relatório Analítico e Parecer Prévio, em cumprimento ao disposto no artigo 126 da Constituição Estadual e na forma do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LC 101/00;

IV - pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério Público, para ciência da decisão proferida no presente processo;

V - pela EXPEDIÇÃO DE OFÍCIO ao Ministério da Saúde, para conhecimento sobre a falta de emissão, por parte do Conselho Municipal de Saúde, do parecer sobre a aplicação dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90;

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

- a) aperfeiçoe as análises dos RPPS nos processos de contas de governo de município, a fim de que seja possível avaliar com maior profundidade a gestão do sistema de previdência e apurar sua repercussão nas referidas contas;
- b) avalie a pertinência de realizar auditoria governamental no Município de Petrópolis com vistas ao diagnóstico da sua gestão tributária e a proposição de medidas no intuito de proporcionar maior arrecadação de receitas de competência municipal;
- c) considere, na análise das contas de governo municipal, o resultado das auditorias governamentais realizadas no município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

GC-6,

MARIANNA M. WILLEMANN
RELATORA

RF05-18