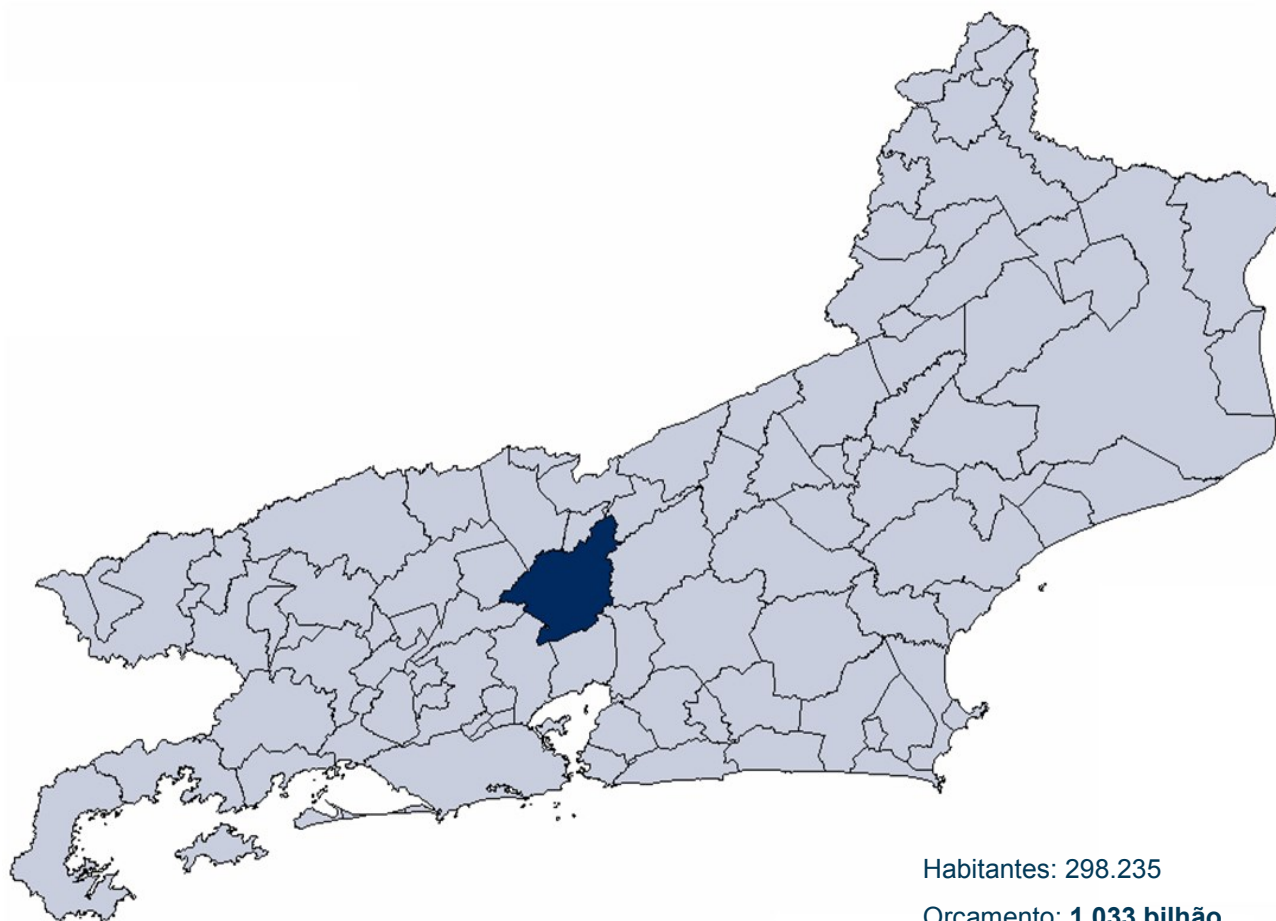


PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO

MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
CONSELHEIRO-RELATOR



Habitantes: 298.235

Orçamento: **1,033 bilhão**

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município</i>	13
<i>Tabela 2 — Limite de Crédito Suplementar</i>	17
<i>Tabela 3 — Suplementações ao Orçamento</i>	18
<i>Tabela 4 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)</i>	19
<i>Tabela 5 — Decretos de Abertura de Créditos Adicionais</i>	20
<i>Tabela 6 — Decretos de Abertura de Créditos Adicionais</i>	23
<i>Tabela 7 — Alterações Orçamentárias</i>	25
<i>Tabela 8 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2017</i>	26
<i>Tabela 9 — Composição das Receitas Orçamentárias</i>	27
<i>Tabela 10 — Variação da Dívida Ativa</i>	27
<i>Tabela 11 — Cobrança da Dívida Ativa</i>	28
<i>Tabela 12 — Receitas de Competência do Município</i>	29
<i>Tabela 13 — Execução Orçamentária da Despesa</i>	30
<i>Tabela 14 — Despesa Executada por Função</i>	30
<i>Tabela 15 — Despesas Executadas em 2017</i>	31
<i>Tabela 16 — Despesas Correntes</i>	32
<i>Tabela 17 — Restos a Pagar</i>	32
<i>Tabela 18 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa</i>	33
<i>Tabela 19 — Metas Fiscais para o Exercício</i>	35
<i>Tabela 20 — Resultado Orçamentário</i>	35
<i>Tabela 21 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro</i>	36
<i>Tabela 22 — Evolução do Resultado Financeiro</i>	37
<i>Tabela 23 — Balanço Patrimonial Consolidado</i>	38
<i>Tabela 24 — Resultado Patrimonial</i>	39
<i>Tabela 25 — Situação Patrimonial Líquida</i>	39
<i>Tabela 26 — Resultado Previdenciário</i>	40
<i>Tabela 27 — Contribuição ao RPPS</i>	43
<i>Tabela 29 — Cálculo da Receita Corrente Líquida</i>	49
<i>Tabela 30 — Evolução da Dívida Consolidada</i>	50
<i>Tabela 31 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal</i>	52
<i>Tabela 32 — Evolução das Despesas com Pessoal</i>	52
<i>Tabela 33 — Desempenho — RCL versus DP</i>	53
<i>Tabela 34 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação</i>	57
<i>Tabela 35 — Sigfis X Contabilidade</i>	58
<i>Tabela 36 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE — Função 12</i>	59
<i>Tabela 37 — Gasto com Educação por Aluno</i>	60

<i>Tabela 38 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais</i>	<i>60</i>
<i>Tabela 39 — Fonte de Recursos: Impostos e Transferência de Impostos</i>	<i>61</i>
<i>Tabela 40 — Resultado do Ideb</i>	<i>62</i>
<i>Tabela 41 — Resultado das Transferências do Fundeb</i>	<i>65</i>
<i>Tabela 42 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério</i>	<i>65</i>
<i>Tabela 43 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb</i>	<i>67</i>
<i>Tabela 44 — Saldo Financeiro do Fundeb</i>	<i>68</i>
<i>Tabela 45 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2018</i>	<i>68</i>
<i>Tabela 46 — Sigfis X Contabilidade</i>	<i>71</i>
<i>Tabela 47 — Despesas Expurgadas</i>	<i>71</i>
<i>Tabela 48 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa</i>	<i>74</i>
<i>Tabela 49 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS</i>	<i>75</i>
<i>Tabela 50 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2016</i>	<i>81</i>
<i>Tabela 51 — Repasse Permitido</i>	<i>82</i>
<i>Tabela 52 — Orçamento X Repasse</i>	<i>83</i>
<i>Tabela 53 — Receitas de Royalties</i>	<i>84</i>
<i>Tabela 54 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties</i>	<i>85</i>
<i>Tabela 55 — Grau de Dependência dos Recursos de Royalties</i>	<i>86</i>

SUMÁRIO

1	RELATÓRIO	6
2	VOTO	10
2.1	Introdução	10
2.2	Aspectos Formais	12
2.2.1	Estrutura Administrativa do Município	12
2.2.2	Prazo de Envio da Prestação de Contas	13
2.2.3	Instrumentos de Planejamento	13
2.2.4	Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal	13
2.2.5	Consolidação dos Demonstrativos Contábeis	14
2.3	Planejamento Orçamentário	16
2.3.1	Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal	16
2.3.2	Plano Plurianual (PPA)	16
2.3.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	17
2.3.4	Lei Orçamentária Anual (LOA)	17
2.3.5	Alterações Orçamentárias	18
2.3.6	Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais	19
2.3.7	Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação	22
2.3.8	Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias	25
2.4	Receitas	26
2.4.1	Receita Arrecadada versus Receita Prevista	26
2.4.2	Composição da Receita Arrecadada	26
2.4.3	Receita da Dívida Ativa	27
2.4.4	Receitas de Competência do Município	29
2.4.5	Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária	29
2.5	Despesas	30
2.5.1	Execução Orçamentária da Despesa	30
2.5.2	Metas Fiscais	34
2.5.3	Resultado Orçamentário	35
2.5.4	Resultado Financeiro	36
2.6	Resultado Patrimonial	37
2.6.1	Balanço Patrimonial	37
2.7	Previdência	39
2.7.1	Resultado Previdenciário	39
2.7.2	Resultado Financeiro	40
2.7.3	Contribuições Previdenciárias	42

2.7.4	Contribuição ao RGPS _____	44
2.7.5	Certificado de Regularidade Previdenciária _____	46
2.7.6	Das Auditorias Realizadas _____	48
2.8	Limites Constitucionais e Legais _____	49
2.8.1	Receita Corrente Líquida (RCL) _____	49
2.8.2	Dívida Consolidada ou Fundada _____	50
2.8.3	Regra de Ouro _____	51
2.8.4	Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária _____	51
2.8.5	Limite para Concessão de Garantia _____	51
2.8.6	Despesas com Pessoal _____	52
2.8.7	Educação _____	53
2.8.8	Saúde _____	69
2.8.9	Repasse Financeiro para a Câmara Municipal _____	81
2.9	Demais Aspectos Relevantes _____	83
2.9.1	Conselho de Alimentação Escolar _____	83
2.9.2	Conselho Municipal de Assistência Social _____	83
2.9.3	Royalties _____	84
2.9.4	Transparência na Gestão Fiscal _____	86
2.9.5	Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) _____	88
2.10	Controle Interno _____	89
2.10.1	Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior _____	90
2.10.2	Certificado de Auditoria _____	90
3	CONCLUSÃO E VOTO _____	91

1 RELATÓRIO

PROCESSO: TCE-RJ nº 214.796-6/18
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO — EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR: BERNARDO CHIM ROSSI — PREFEITO MUNICIPAL

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO MUNICIPAL. PROPOSTA DO CORPO INSTRUTIVO PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL. PROPOSTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL PELA EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO. INOBSERVÂNCIA NA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA DE NORMAS QUE REGEM A MATÉRIA. RECOLHIMENTO PARCIAL DA CONTRIBUIÇÃO PEVIDENCIÁRIA PATRONAL AO RPPS. RECOLHIMENTO PARCIAL DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA AO RGPS. AUSÊNCIA DE EQUILÍBRIO FINANCEIRO DO RPPS. AUSÊNCIA DE CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA (CRP). DÉBITOS PREVIDENCIÁRIOS: REGRA DE TRANSIÇÃO. MOTIVO PARA IRREGULARIDADE NAS CONTAS DE GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2019. DÉFICIT FINANCEIRO PREVIDENCIÁRIO. CONSEQUENCIA DE INOBSERVÂNCIA DE REGRAS DE EQUILÍBRIO ATUARIAL. AUSÊNCIA DE CRP: RESSALVA. EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CONTROLE INTERNO MUNICIPAL. COMUNICAÇÃO AO ATUAL PREFEITO. DETERMINAÇÃO À SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO.

Trata o presente processo da Prestação de Contas de Governo do Município de Petrópolis, relativa ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Prefeito, Sr. Bernardo Chim Rossi, encaminhada a este Tribunal de Contas para emissão de

Parecer Prévio, conforme previsto no art. 125, incisos I e II, da Constituição Estadual.

A documentação da Prestação de Contas, de forma parcial, foi encaminhada, tempestivamente, a este Tribunal e, em razão da ausência de documentos indispensáveis à competente análise, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas (2ª CAC) formalizou Ofício Regularizador (Processo TCE-RJ nº 217.203-0/18), em apenso, apreciado pelo Plenário desta Corte, em Sessão de 03/07/2018.

Em atendimento ao contido no Ofício Regularizador, foram remetidos a este Tribunal os documentos solicitados, constituindo os Documentos TCE-RJ nºs 19.355-7/18 e 19.552-7/18.

Após análise efetuada em sua primeira instrução, o Corpo Técnico manifestou-se pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Petrópolis, relativas ao exercício de 2017, em face da Irregularidade a seguir reproduzida:

IRREGULARIDADE Nº 1

O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao RGPS, contrariando o previsto nas alíneas “a” e “b”, inciso I, artigo 30 da Lei Federal nº 8.212/91.

Por sua vez, o *Parquet* de Contas opinou parcialmente de acordo com a proposta do Corpo Instrutivo, alterando a irregularidade nº 1 e incluindo a impropriedade nº 17, conforme descrito a seguir:

IRREGULARIDADE Nº 1

Inobservância na gestão previdenciária das regras estabelecidas nos artigos 40, 149, §1º, 195, incisos I e II e 201 da CRFB/88, na Lei Federal nº 9.717/98 e nas demais normas pertinentes, em especial as a seguir destacadas, contrariando o caráter contributivo e solidário do RPPS e RGPS, sujeitando o Município ao pagamento de multa e juros moratórios, à inclusão de apontamentos e restrições no Cadastro Único de Convênios CAUC, inviabilizando o repasse de transferências voluntárias por parte da União, a celebração de acordos, contratos, convênios ou ajustes, o recebimento de empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União e recebimento de recursos da compensação financeira entre RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º Lei Federal nº 9.717/98 e do art. 22 incisos II e III da Portaria interministerial nº 424/16, bem como ao

bloqueio de parcelas do FPM, de acordo com faculdade prevista no artigo 160, parágrafo único, inciso I da CRFB/88, o que coloca em risco a sustentabilidade do sistema previdenciário e o equilíbrio das contas públicas, em descumprimento à responsabilidade na gestão fiscal exigida na norma do art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Federal nº 101/00, e que pode, ainda, tal conduta ser tipificada, em tese, como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, no que diz respeito às contribuições descontadas dos servidores públicos:

- a) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS (inadimplência de R\$ 21.096,56);*
- b) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária dos segurados, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (inadimplência de R\$ 1.943.163,10);*
- c) Recolhimento parcial da contribuição previdenciária patronal, competências mensais do exercício de 2017, devida ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS (inadimplência de R\$ 5.099.809,92);*
- d) Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, exercício de 2017, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$ 25.707.221,84;*
- e) Obtenção de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP, entre 20.04.2017 e 31.12.2017, por meio de decisão judicial, evidenciando o descumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.*

[...]

IMPROPRIEDADE Nº 17

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

Concluída a análise pela Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) e pelo Ministério Público Especial, em Decisão Monocrática de 14/11/2018, mediante Comunicação, concedi ao responsável a possibilidade de obter vista dos autos e, no prazo improrrogável de 10 (dez) dias, se assim julgasse necessário, apresentar defesa, nos termos do art. 42, § 1º, do Regimento Interno desta Corte.

Em atendimento aos termos da referida Comunicação, o Prefeito Municipal, Sr. Bernardo Chim Rossi, foi cientificado da referida decisão e compareceu aos autos solicitando e obtendo vista do processo, tendo protocolizado, em 03/12/2018,

suas razões de defesa, por meio do Ofício Resposta TCE nº 60/2018, de 03/12/2018, objeto do Documento TCE-RJ nº 37.050-9/18.

Em prosseguimento, a 2ª Coordenadoria de Auditoria de Contas, após a análise das razões de defesa apresentadas, manifesta-se pela emissão de **Parecer Prévio Favorável** à aprovação das Contas de Governo do Município.

O douto Ministério Público Especial, a seu turno, não acolhe as razões de defesa apresentadas, e opina, novamente, pela emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação das Contas de Governo do Município.

Registro que as razões de defesa apresentadas são apreciadas, por este Relator, nos itens 2.7.2, 2.7.3, 2.7.4 e 2.7.5 de meu Voto escrito.

Conforme previsto no art. 123, § 3º, do Regimento Interno e na Deliberação TCE-RJ nº 285/18, o presente processo foi publicado em Pauta Especial no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, no dia 08/01/2019.

Por fim, consigno que o representante e Controlador-Geral do Município, Sr. Fábio Alves Ferreira, compareceu a meu Gabinete em 09/01/2019, a fim de obter vista do processo, tendo obtido cópia, em formato digital, das peças eletrônicas “07/12/2018 – Informação da 2ª CAC” e “12/12/2018 – Informação da MPE”.

É o Relatório. Passo ao meu Voto.

2 VOTO

2.1 Introdução

A Prestação de Contas de Governo, procedimento de *accountability* de caráter técnico-político, previsto na Constituição da República, é competência privativa do Chefe do Executivo, por meio da qual o responsável, administrador da *res publica*, responde à sociedade, titular da coisa pública, por meio de documentos, relatórios e índices, quais foram as ações tomadas na gestão pública e os consequentes resultados auferidos.

A análise técnica desta Prestação de Contas de Governo Municipal compete aos Tribunais de Contas, por meio de emissão de Parecer Prévio, enquanto que o julgamento político cabe às Cortes Legislativas, somente deixando de prevalecer os termos desse Parecer Prévio por decisão de dois terços dos vereadores.

O Tribunal de Contas, portanto, desempenha papel primordial na avaliação da gestão pública e, no intuito de precisar sua atuação, trago à baila as lições de Rocha¹, que, ao definir as várias concepções da *accountability*, traduz o intento da análise empreendida pelas Cortes de Contas nacionais:

*Em síntese, a partir dos modelos de administração pública propostos por Denhardt e Denhardt (2003) as concepções de accountability podem ser agrupadas em três planos: o **controle burocrático** de conformação às leis e às normas, conforme a tradição da velha administração pública; o **controle de performance** representado pela obtenção da máxima produtividade dos recursos públicos mediante o controle dos resultados da ação, com base nos conceitos de eficiência e eficácia/efetividade, como enfatizam os defensores da nova gestão pública; e o **controle democrático**, baseado na responsividade do agente público, na qual sobressaem as questões relativas ao desempenho responsável, à postura ética, à defesa do interesse público e à ação comprometida com os princípios democráticos, como enfatizam os defensores do modelo do novo serviço público (grifei).*

1 ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: a Atuação dos Tribunais de Contas**. Disponível em <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APS716.pdf>. Acesso em 06/07/2018.

Dessa forma, cabe ao Tribunal de Contas a apreciação técnica da z, buscando sua conformidade às leis e às normas (controle burocrático), por meio da análise dos dados e das informações apresentados, dos Relatórios Orçamentários, dos Demonstrativos Contábeis e do parecer do Controle Interno².

Além disso, apesar de a Prestação de Contas de Governo ser encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo e formar processo — com documentos, relatórios e demonstrativos —, o seu exame, pelas Cortes de Contas, perpassa a mera análise de conformidade documental e avança por meio das ações de fiscalização executadas pelas instâncias técnicas, em especial as auditorias de natureza operacional, que subsidiam a análise das Contas de Governo apresentadas, alcançando, dessa forma, o controle de resultados, com a utilização de critérios que buscam medir a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações desempenhadas pelo gestor público (controle de performance).

Por fim, os Tribunais de Contas exercem o controle democrático das Prestações de Contas quando correlacionam o planejamento orçamentário com sua efetiva execução, atribuindo ao gestor a responsividade democrática, equacionando a qualidade do gasto público com os anseios da sociedade, não olvidando, ainda, da publicação dos resultados dessas avaliações.

De posse de todo esse arcabouço informacional, o Tribunal de Contas é capaz de avaliar, tecnicamente, a gestão pública e emitir Parecer Prévio conclusivo — sob os aspectos financeiro, orçamentário, contábil e patrimonial dos Demonstrativos Contábeis, destacando a observância ou não das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos e, também, o cumprimento de limites constitucionais e legais, bem como o desempenho dos programas de governo — que subsidiará o Poder Legislativo no cumprimento de seu múnus constitucional para o julgamento anual das Contas de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo.

² **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

2.2 Aspectos Formais

2.2.1 Estrutura Administrativa do Município

A estrutura administrativa contempla os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus Fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta. Tendo em vista as informações existentes no Sistema de Controle e Acompanhamento de Processos (Scap) desta Corte de Contas, a estrutura é composta pelos órgãos e entidades a seguir relacionados:

Quadro 1 — Composição de Órgãos e Entidades do Município de Petrópolis

Administração Direta		
Órgão	Operacionalizado (sim/não)	Contabilidade segregada (sim/não)
Prefeitura Municipal		
Câmara Municipal		
Fundo Municipal de Saúde	Sim	Sim
Fundo Municipal de Assistência Social	Sim	Sim
Fundo Municipal de Educação	Sim	Sim
Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente	Sim	Sim
Fundo Municipal de Cultura	Sim	Sim
Fundo Municipal de Desenvolvimento Agrícola e Fundiário	Sim	Sim
Fundo Comunitário de Petrópolis	Sim	Sim
Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social	Sim	Sim
Fundo Municipal de Conservação Ambiental	Sim	Sim
Fundo Municipal de Desenvolvimento Tecnológico	Sim	Sim
Fundo Municipal de Esportes	Sim	Sim
Fundo Especial da Procuradoria Geral	Sim	Sim
Fundo Municipal do Interesse do Consumidor	Sim	Sim
Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico	Sim	Sim
Fundo Municipal de Fomento ao Turismo	Sim	Sim
Fundo Municipal de Cultura e Esportes	Sim	Sim
Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa	NÃO	Sim
Fundo Especial de Defesa e Reparação	NÃO	Sim
Fundo de Proteção de Defesa Civil	NÃO	Sim
Fundo de Desenvolvimento ao Trabalhador	Sim	Sim
Fundo de Reserva	NÃO	Sim
Administração Indireta		
Fundo de Assistência Social do Servidor	Sim	Sim
Fundação de Cultura e Turismo de Petrópolis	NÃO	Sim
Fundação Municipal de Saúde	NÃO	Sim
Instituto de Previdência Social dos Servidores	Sim	Sim

Empresas Públicas Dependentes		
NÃO POSSUI		
Empresas Públicas Não Dependentes		
Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis – COMDEP	Sim	Sim
Companhia Petropolitana de Trânsito e Transporte – CPTRANS	Sim	Sim

Fonte: arquivo digital "03. Relação de órgãos da Administração Municipal (Modelo 2)" anexado em 27/04/2018.

2.2.2 Prazo de Envio da Prestação de Contas

A presente Prestação de Contas foi encaminhada em 27/04/2018, portanto, de forma tempestiva, conforme prazo fixado no art. 117, *caput*, da Lei Orgânica do Município, a qual determina que as Contas deverão ser apresentadas até o dia 30/04/2018.

2.2.3 Instrumentos de Planejamento

Constato a remessa dos seguintes instrumentos de planejamento orçamentário do Município de Petrópolis, referentes ao exercício de 2017, que servirão de subsídio para a análise das presentes Contas de Governo.

Tabela 1 — Instrumentos de Planejamento Orçamentário do Município

Descrição	Arquivo Digital (*)
Plano Plurianual – PPA	04. Lei do Plano Plurianual
Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO	05. Lei das Diretrizes Orçamentárias
Lei Orçamentária Anual – LOA	06. Lei dos Orçamentos Anuais

(*) Documento digital anexado em 24/07/2018.

Os instrumentos de planejamento do Município de Petrópolis serão detalhados nos subcapítulos a seguir.

2.2.4 Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal

Demonstro, na tabela seguinte, a situação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal remetidos a esta Corte de Contas, referentes ao Poder Executivo, para fins de apuração dos limites impostos pela Lei Complementar nº 101/00.

Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO – Exercício de 2017

Descrição	Processo TCE-RJ nº	Impedimento de análise / Motivo
1º bimestre	205.741-4/17	(*)
2º bimestre	209.304-0/17	-
3º bimestre	215.058-7/17	(*)
4º bimestre	220.891-4/17	-
5º bimestre	227.142-0/17	(*)
6º bimestre	203.404-6/18	-

Relatório de Gestão Fiscal – RGF – Exercício de 2017

Descrição	Processo TCE-RJ nº	Impedimento de análise / Motivo
1º quadrimestre	209.306-8/17	-
2º quadrimestre	220.894-6/17	-
3º quadrimestre	203.405-0/18	-

(*) Os dados destes relatórios não são considerados para análise desta Prestação de Contas.

2.2.5 Consolidação dos Demonstrativos Contábeis

Os Demonstrativos Contábeis são instrumentos que fornecem informações importantes para a avaliação financeira/patrimonial/orçamentária do governo.

De acordo com o art. 2º da Deliberação TCE-RJ nº 285/18, 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.

Ressalto que, com a adoção da nova contabilidade aplicada ao setor público, fica caracterizada uma aproximação com as normas internacionais e a necessária convergência das normas contábeis aos padrões internacionais, de forma que as Demonstrações Contábeis sejam transparentes, confiáveis e comparáveis. Destaco que não foram encaminhadas, pelo Município, as demonstrações contábeis consolidadas, conforme se depreende da análise efetuada pelo Corpo Técnico, em sua instrução, nos seguintes termos:

Constata-se não terem sido enviados pelo município os demonstrativos contábeis consolidados na forma prevista na Deliberação TCE-RJ n.º 285/18, uma vez que, nos referidos demonstrativos, não constaram 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**.*

Corroboro o entendimento apresentado pelas instâncias instrutivas, motivo pelo qual farei incluir **Ressalva e Determinação** na conclusão do meu Voto.

Por fim, destaco que a análise individual das contas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta, respectivamente, será efetuada, de acordo com o critério de seletividade, nos processos de prestação de contas anual de gestão, enfatizando que a manifestação desta Corte acerca do parecer prévio não repercute ou condiciona qualquer posterior julgamento da responsabilidade de administradores e demais responsáveis.

2.3 Planejamento Orçamentário

2.3.1 Anexos Exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), considerada como um código de conduta para os governantes, estabelece importantes regras inerentes ao planejamento, à transparência, ao controle dos gastos públicos e à responsabilização, sempre em busca do equilíbrio das contas públicas, fixando limites para o endividamento público, as despesas com pessoal, os restos a pagar etc.

Com esse intento, a LRF e a Lei nº 4.320/64 preveem a elaboração e a publicação de um conjunto de instrumentos de transparência da gestão fiscal — relatórios financeiros —, que serão analisados nos tópicos seguintes.

Os relatórios financeiros dividem-se em Anexos de Riscos e Metas Fiscais, Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) e Relatórios de Gestão Fiscal (RGF).

2.3.1.1 Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)

Foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista as análises dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) do 2º, 4º e 6º bimestres.

2.3.1.2 Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

Do mesmo modo, também foi constatada a consolidação dos dados das unidades gestoras do Município, tendo em vista as análises dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) do exercício financeiro de 2017.

2.3.2 Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual, para o quadriênio de 2014/2017, foi instituído pela Lei Municipal nº 7.148/13, e definiu as prioridades estratégicas de governo.

2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), para o exercício de 2017, foi estabelecida por meio da Lei Municipal nº 7.446/16.

2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Orçamento do Município, para o exercício de 2017, aprovado pela Lei Orçamentária Anual nº 7.484/17, estimou a Receita e fixou a Despesa em R\$ 881.531.940,00 (oitocentos e oitenta e um milhões, quinhentos e trinta e um mil, novecentos e quarenta reais), contemplando os Poderes Legislativo e Executivo do Município, neste incluído seus fundos, órgãos e entidades vinculadas à Administração Direta e Indireta.

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

2.3.4.1 Autorização para a Abertura de Créditos Adicionais

De acordo com a Lei Orçamentária para 2017 do Município de Petrópolis, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender insuficiências nas dotações orçamentárias, até o limite de 30% (trinta por cento) das despesas fixadas no orçamento, conforme tabela a seguir:

Tabela 2 — Limite de Crédito Suplementar

Descrição	Valor - R\$
Total da despesa fixada	881.531.940,00
Limite para abertura de créditos suplementares 30,00%	264.459.582,00

Fonte: arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 24/07/2018.

2.3.5 Alterações Orçamentárias

2.3.5.1 Autorizados pela Lei Orçamentária Anual (LOA)

O Corpo Instrutivo elabora tabela com as alterações orçamentárias no exercício, autorizadas pela Lei Orçamentária Anual, concluindo que a abertura de créditos adicionais, no montante de R\$ 237.677.590,21 (duzentos e trinta e sete milhões, seiscentos e setenta e sete mil, quinhentos e noventa reais e vinte e um centavos), encontra-se dentro do limite estabelecido na LOA, observando-se, portanto, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme, resumidamente, apresento:

Tabela 3 — Suplementações ao Orçamento

SUPLEMENTAÇÕES			
Alterações	Fonte de recursos	Anulação	138.837.817,79
		Excesso - Outros	95.848.932,54
		Superávit	9.383.733,15
		Convênios	46.573.517,65
		Operação de crédito	0,00
(A) Total das alterações			290.644.001,13
(B) Créditos não considerados (exceções previstas na LOA)			52.966.410,92
(C) Alterações efetuadas para efeito de limite = (A – B)			237.677.590,21
(D) Limite autorizado na LOA			264.459.582,00
(E) Valor total dos créditos abertos acima do limite = (C – D)			0,00

Fonte: arquivos digitais "06. Lei dos Orçamentos Anuais", anexado em 24/07/2018 e "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA – Quadro A.1", anexado em 24/07/2018.

Nota 1: foi acrescido ao total da fonte "Convênios" e, ao mesmo tempo, deduzido do total da fonte "Excesso Outros", informados no Quadro A.1, o valor de R\$ 1.764,42, relacionado a crédito suplementar decorrente de convênio, aberto por meio do Decreto nº 104/17, que foi indevidamente considerado, naquele quadro, como excesso de arrecadação.

Nota 2: o montante de R\$ 52.966.410,92, apontado na linha B, corresponde ao total dos créditos abertos com base nas exceções previstas no artigo 14 da LOA, informado no Quadro A.1 encaminhado, conforme arquivo digital "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA – Quadro A.1", anexado em 24/07/2018".

2.3.5.2 Autorizados por Leis Específicas

Segundo manifestação das instâncias instrutivas, foi informado, no arquivo digital 8, anexado em 24/07/2018, que não houve abertura de crédito adicional com base em lei específica.

2.3.6 Fontes de Recursos para Abertura de Créditos Adicionais

A seguir apresento o resultado orçamentário apurado ao final do exercício, excluía a movimentação orçamentária do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):

Tabela 4 — Resultado Apurado no Exercício (exceto RPPS)

RESULTADO APURADO NO EXERCÍCIO (EXCETO RPPS)	
Natureza	Valor - R\$
I - <i>Superávit</i> do exercício anterior	0,00
II - Receitas arrecadadas	844.940.271,05
III - Total das receitas disponíveis (I+II)	844.940.271,05
IV - Despesas empenhadas	851.554.105,94
V - Aporte financeiro (extraorçamentário) ao instituto de previdência	20.008.043,00
VI - Total das despesas realizadas (IV+V)	871.562.148,94
VII - Resultado alcançado (III-VI)	-26.621.877,89

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ nº 204.320-9/17; Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018) e Anexo 10 do RPPS da Lei nº 4.320/64, Anexo 11 do RPPS da Lei nº 4.320/64 e Balanço financeiro do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 27/04/2018).

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

Verifico que o Município registrou um resultado negativo, já considerados os recursos disponíveis e as despesas realizadas, inclusive aquelas efetuadas por meio da abertura de créditos adicionais. Desse modo, é necessária a 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, descumprindo, assim, as normas legais aplicáveis.

Neste aspecto, a seguir são demonstradas as alterações orçamentárias efetuadas pelo Município, tendo por base as fontes de recursos indicadas nos respectivos decretos de abertura de créditos adicionais.

2.3.6.1 Abertura de Créditos Adicionais por Superávit Financeiro

O superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior poderá, de acordo com o art. 43, § 1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, ser utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos suplementares e especiais.

Já o art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal determina que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que seja utilizado em exercício diverso em que ocorrer o ingresso.

Além deste dispositivo legal, o art. 50, inciso I, da LRF também preceitua que a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada.

Desta feita, com o objetivo de verificar o cumprimento dos dispositivos acima transcritos, o quadro a seguir retrata, resumidamente, os decretos de abertura de créditos adicionais, no montante total de R\$ 9.383.733,15 (nove milhões, trezentos e oitenta e três mil, setecentos e trinta e três reais e quinze centavos), cuja fonte de recursos indicada para abertura foi o superávit financeiro do exercício anterior, discriminados na relação de créditos adicionais com a fonte superávit financeiro (quadro A4), conforme segue:

Tabela 5 — Decretos de Abertura de Créditos Adicionais

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, <i>Royalties</i> , etc)	SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo digital
021/2017	413.000,00	Convênio PELC - Núcleo Urbano - Convênio 8122529/2014	638.416,47	02/03
034/2017	50.887,00	Programa de Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística - Sinalização Turística - Circuito a pé	70.617,89	04/05
046/2017	77.247,30	Convênio nº 0425.916-63/2014 - CIE - Centro de Iniciação do Esporte Caxambu	77.247,30	06/07
049/2017	288,39	Conv. 788069/2013 - Implantação e Modernização de Infraestrutura Urbana	288,39	08/09
081/2017	94.495,31	FNAS - Piso de Alta Complexidade	94.495,31	10/11
084/2017	32.052,46	Conv. Nº 0351.477-74/2011 - Redução do Plano de Riscos	32.052,46	12/13
085/2017	499.969,78	Ampliação do Sistema de Videomonitoramento - Conv. 818846/2015	499.969,78	14/15
086/2017	99.153,21	Convênio - PPI Alto da Serra - nº 352.919/2011	99.153,21	16/17
087/2017	485.609,26	Conv. 1935/2007- Unidades Habitacionais Posse	485.609,26	18/19
088/2017	5.460,44	PAB Emergencial	5.460,44	28/29
088/2017	2.919.135,74	Bloco de Investimento em Saúde	2.919.135,74	24/27

DECRETO Nº	VALOR	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, <i>Royalties</i> , etc)	SUPERÁVIT FINANCEIRO APURADO NA FONTE (EXERCÍCIO ANTERIOR)	Fls. do Arquivo digital
088/2017	150.558,70	Bloco de Gestão do SUS	150.558,70	46/47
088/2017	16,81	Bloco de Média e Alta Complexidade Estadual	16,81	40/41
088/2017	331.562,04	Bloco de Assistência Farmacêutica	331.562,04	30/31
088/2017	173.370,31	Farmácia Popular	173.370,31	38/39
088/2017	108.334,92	DST/AIDS	108.334,92	34/35
095/2017	594.438,63	Programa Permanente em Saúde - PEP	594.438,63	48/50
102/2017	185.061,09	Reaparelhamento e Ampliação do CRAM - Convênio 031/2014	185.061,09	51/52
104/2017	19.730,89	Covênio nº0374986/2011 - Sinalização Turística - Circuito a pé	70.617,89	53/54
112/2017	1.670.953,70	Recursos de Doação – FUNCRIA	1.670.953,70	55/56
149/2017	15.000,00	Recursos Ações Sociais – INPAS	295.557,01	57
157/2017	845.535,30	Recursos FNAS - Piso Básico	845.535,30	58/59
189/2017	55.657,50	Recursos FNAS - ACESSUAS Trabalho	55.657,50	60/61
191/2017	2.621,64	Convênio nº 791484/2013 - Regularização Fundiária	2.621,64	62/63
192/2017	394.965,98	Recursos FNAS - Piso Fixo de Média Complexidade	394.965,98	64/65
193/2017	78.626,75	Conv. 352.736-25/2011 - Urbanização Estrada da Saúde	78.626,75	66/67
303/2017	80.000,00	Convênio PRONASI	158.798,97	68/69
TOTAL	9.383.733,15		10.039.123,49	

Fonte: arquivo digital "14. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte 'Superávit Financeiro' – QUADRO A.4 e Balancete Comprobatório Quadro B" anexado em 27/04/2018.

Nota: foi acrescido ao total da fonte "Convênios" e, ao mesmo tempo, deduzido do total da fonte "Excesso Outros" do Quadro A.1 encaminhado, o montante de R\$ 309.718,64, relacionado a créditos suplementares abertos em virtude de convênios, indevidamente considerados no Quadro A.5 constante do arquivo digital "15. Relação dos Créditos Adicionais com a fonte Excesso de Arrecadação – Quadro A.5 (Modelo 7)", anexado em 27/04/2018.

Diante do exposto no art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, constatou-se a apuração de superávit financeiro suficiente nas respectivas fontes de recursos, conforme demonstrado no quadro anterior, restando comprovada, portanto, a existência de recursos disponíveis para abertura dos créditos adicionais, segundo consta no art. 43, §1º, inciso I, da Lei nº 4.320/64, sendo observado, deste modo, o preceituado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal.

2.3.7 Abertura de Créditos Adicionais por Excesso de Arrecadação

A abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, tendo como indicação para fonte de recursos os provenientes do excesso de arrecadação, encontra amparo no art. 43, § 1º, inciso II, da Lei nº 4.320/64.

2.3.7.1 Excesso — Convênios

Os créditos adicionais abertos pela fonte convênios encontram-se amparados nos próprios termos firmados com os entes responsáveis pelo repasse dos recursos, o que torna prescindível a análise da existência da fonte no ato da abertura do crédito.

Verifica-se que o Quadro A.6 encaminhado (arquivo digital “16. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte ‘Convênio’ – Quadro A.6”) incluiu, indevidamente, a totalidade dos créditos adicionais abertos no exercício na fonte convênios e não somente aqueles decorrentes de excesso de arrecadação nessa fonte.

Assim, considerando-se o total dos créditos abertos com base na LOA, na fonte convênios, informado no Quadro A.1, e o total dos créditos abertos com base em leis específicas, chega-se ao montante de R\$ 46.873.517,65 (quarenta e seis milhões, oitocentos e setenta e três mil, quinhentos e dezessete reais e sessenta e cinco centavos), sendo R\$ 46.573.517,65 (quarenta e seis milhões, quinhentos e setenta e três mil, quinhentos e dezessete reais e sessenta e cinco centavos) com base na LOA e R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) com base em lei específica (Lei Municipal nº 7.521).

2.3.7.2 Excesso — Outros

Na verificação dos critérios legais para abertura de créditos adicionais tendo como indicação de fonte de recursos o superávit financeiro, há que se considerar o disposto no art. 8º, parágrafo único, da LRF, quanto à determinação de que os recursos legalmente vinculados à finalidade específica deverão ser utilizados, exclusivamente, para atender ao objeto de sua vinculação.

Deste modo, todo excesso de arrecadação, desde que não seja verificado na fonte ordinária de recursos, somente poderá ser direcionado, na eventual abertura de crédito adicional, ao objeto de sua vinculação.

Conforme evidenciado no quadro a seguir, observo que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 95.848.932,54 (noventa e cinco milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, novecentos e trinta e dois reais e cinquenta e quatro centavos), sendo indicado como fonte de recursos o excesso de arrecadação:

Tabela 6 — Decretos de Abertura de Créditos Adicionais

DECRETO Nº	VALOR (R\$)	FONTE UTILIZADA (Ex: Fundeb, SUS, <i>Royalties</i> , etc)
057/2017	1.196.612,80	<i>Royalties</i>
058/2017	245.000,00	Programa Caminhos da Escola
111/2017	412.655,30	<i>Royalties</i>
128/2017	900.000,00	<i>Royalties</i>
141/2017	2.776.118,70	<i>Royalties</i>
144/2017	615.660,67	<i>Royalties</i>
151/2017	19.420.000,00	Recursos Próprios
155/2017	600.000,00	Recursos Próprios
158/2017	400.000,00	Recursos Próprios
162/2017	5.687.000,00	Recursos Próprios
163/2017	17.095.564,87	Recursos Próprios
168/2017	7.099.338,99	Bloco de Média e Alta Complexidade
168/2017	1.035.092,19	Bloco de Vigilância em Saúde
168/2017	44.396,53	Programa Farmácia Popular do Brasil
170/2017	553.223,50	<i>Royalties</i>
171/2017	3.000.000,00	<i>Royalties</i>
178/2018	600.000,00	Recursos Próprios
196/2017	18.557,69	Miniist. Integração Nacional - Sec. Prot. E Def. Civil - Resposta a Desastres
199/2017	80.000,00	Cota Parte da Intervenção no

201/2017	7.000.000,00	Recursos Próprios
214/2017	4.720.000,00	Recursos Próprios
216/2017	561.500,00	Piso de Alta Complexidade
219/2017	100.000,00	Recursos Próprios
220/2017	4.000.000,00	Recursos Próprios
243/2017	564.793,17	Bloco de Média e Alta Complexidade
243/2017	361.906,44	Bloco de Atenção Básica
266/2017	6.141.511,69	Recursos Próprios
268/2017	750.000,00	<i>Royalties</i>
277/2017	1.480.000,00	Recursos Próprios
278/2017	4.600.000,00	Recursos Próprios
287/2017	2.000.000,00	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública
288/2017	1.790.000,00	Recursos Próprios
TOTAL	95.848.932,54	

Fonte: arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte "Excesso de Arrecadação" – Quadro A.5" anexado em 27/04/2018.

Nota: uma vez que o Quadro A.5 encaminhado contemplou, também, os valores dos créditos abertos no exercício com base em Convênios, estes não foram considerados na tabela acima. Ressalte-se que o total de R\$ 95.848.932,54 diverge do constante da coluna "Excesso de Arrecadação – Outros" do Quadro A.1 (arquivo digital "07. Relação dos Créditos Adicionais com base na LOA – Quadro A.1", datado de 24/07/2018), em vista da exclusão do crédito de R\$ 1.764,42, aberto por meio do Decreto nº 104/17, que, não obstante relacionado a Convênios, foi incluído, na coluna outros, do Quadro A.1.

Analisando os elementos constantes do arquivo digital "15. Relação de Créditos Adicionais com a Fonte Excesso de Arrecadação — Quadro A.5", o Corpo Instrutivo constatou que, nos decretos de abertura de créditos por excesso de arrecadação, no valor total de R\$ 95.848.932,54 (noventa e cinco milhões, oitocentos e quarenta e oito mil, novecentos e trinta e dois reais e cinquenta e quatro centavos), foi utilizada metodologia de apuração da tendência de excesso para o exercício, em conformidade com o previsto no art. 43, § 3º, da Lei nº 4.320/64.

Dessa forma, considero atendido o disposto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, quando da abertura dos créditos adicionais.

2.3.8 Demonstrativo Resumido das Alterações Orçamentárias

Após as alterações orçamentárias, tendo em vista a abertura de créditos adicionais, o orçamento final apurado registrou o montante de R\$ 1.033.638.123,34 (um bilhão, trinta e três milhões, seiscentos e trinta e oito mil, cento e vinte e três reais e trinta e quatro centavos) em relação ao orçamento inicial, conforme demonstrado na tabela seguinte:

Tabela 7 — Alterações Orçamentárias

Descrição	Valor (R\$)
(A) Orçamento inicial	881.531.940,00
(B) Alterações:	336.341.061,29
Créditos extraordinários 0,00	
Créditos suplementares 290.644.001,13	
Créditos especiais 45.697.060,16	
(C) Anulações de dotações	184.234.877,95
(D) Orçamento final apurado (A + B - C)	1.033.638.123,34
(E) Orçamento registrado no comparativo da despesa autorizada com a realizada consolidado – Anexo 11 da Lei nº 4.320/64	1.033.638.123,34
(F) Divergência entre o orçamento apurado e os registros contábeis (D - E)	0,00
(G) Orçamento registrado no Anexo 1 do RREO do 6º bimestre de 2017	1.033.638.123,30
(H) Divergência entre o orçamento apurado e o relatório resumido da execução orçamentária (D - G)	0,04

Fonte: Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), Anexo 01 do RREO do 6º bimestre/2017, Processo TCE-RJ nº 203.404-6/18 e Anexo 11 da Câmara Municipal ("23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal", anexado em 24/07/2018 (fls. 38/39)).

Nota (Linha E): o montante de R\$ 1.033.638.123,34 corresponde à soma das despesas evidenciadas no Anexo 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64, com as despesas da Câmara Municipal, considerando a não consolidação dos demonstrativos contábeis do Poder Legislativo em 2017.

Observe que o montante do orçamento final apurado guarda paridade com o registrado no Anexo 11 da Lei nº 4.320/64 — Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado, e com o registrado no Anexo 1 — Balanço Orçamentário do Relatório Resumido da Execução Orçamentária — relativo ao 6º bimestre de 2017.

2.4 Receitas

2.4.1 Receita Arrecadada *versus* Receita Prevista

Verifico que o comportamento da arrecadação municipal, no exercício de 2017, tendo por parâmetro à previsão inicial, resultou num excesso de arrecadação, no montante de R\$ 58.802.144,94 (cinquenta e oito milhões, oitocentos e dois mil, cento e quarenta e quatro reais e noventa e quatro centavos), conforme a tabela a seguir:

Tabela 8 — Previsão/Arrecadação no Exercício de 2017

ARRECAÇÃO NO EXERCÍCIO DE 2017					
Natureza	Previsão InicialR\$	Previsão Atualizada R\$	Arrecadação R\$	Varição R\$	Percentual
Receitas correntes	810.088.500,00	907.469.838,56	866.512.298,41	56.423.798,41	6,97%
Receitas de capital	100.000,00	45.441.111,63	11.904.580,43	11.804.580,43	11804,58%
Receita intraorçamentária	71.343.440,00	71.343.440,00	61.917.206,10	-9.426.233,90	-13,21%
Total	881.531.940,00	1.024.254.390,19	940.334.084,94	58.802.144,94	6,67%

Fonte: Previsão inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 24/07/2018 e Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 24/07/2018) e Balanço Orçamentário Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 24/07/2018").

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

Verifico que o montante da receita arrecadada, comunicada no Balanço Orçamentário Consolidado, guarda paridade com o Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 — Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada.

O Anexo 1 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 6º bimestre de 2017 registra uma receita arrecadada de R\$ 940.334.084,30 (novecentos e quarenta milhões, trezentos e trinta e quatro mil, oitenta e quatro reais e trinta centavos), consoante, portanto, à evidenciada nos demonstrativos contábeis.

2.4.2 Composição da Receita Arrecadada

As receitas tributárias do Município respondem por 22,67% (vinte e dois vírgula sessenta e sete por cento) do total arrecadado em 2017, registrando um percentual inferior ao apurado no exercício de 2016.

As receitas decorrentes de transferências, as quais constituem a mais significativa fonte de recursos do Município, representam 60,2% (sessenta vírgula dois por cento) do total arrecadado, sendo superior ao percentual arrecadado no exercício financeiro anterior.

Tabela 9 — Composição das Receitas Orçamentárias

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS			
Descrição	Valor arrecadado em 2017 R\$	Participação em relação à receita total (Em %)	
		2017	2016
Receitas tributárias	213.155.789,69	22,67%	22,92%
Receitas de transferências	566.058.306,96	60,20%	56,43%
Outras receitas	161.119.988,29	17,13%	20,65%
(-) Deduções da receita - outras	0,00	0,00%	0,00%
Receita total	940.334.084,94	100,00%	
(-) Receitas intraorçamentárias	61.917.206,10		
Receita efetivamente arrecadada	878.416.878,84		

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018) e Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17.

2.4.3 Receita da Dívida Ativa

O valor arrecadado em Dívida Ativa, no exercício de 2017, representou 2,89% (dois vírgula oitenta e nove por cento) do saldo existente em 2016. As contas³ de dívida ativa tributária e não tributária registram um aumento em seu saldo da ordem de 0,38% (zero vírgula trinta e oito por cento) em relação ao exercício anterior, conforme as tabelas a seguir:

Tabela 10 —Variação da Dívida Ativa

DÍVIDA ATIVA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Saldo atual - 2017 (B) R\$	Variação % C = B/A
935.936.066,75	939.539.075,66	0,38%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 e Balanço Patrimonial Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018) e Demonstrativo da Dívida Ativa (arquivo digital "28. Demonstrativo da Dívida Ativa", anexado em 27/04/2018).

3 Tais contas destinam-se ao registro das inscrições, atualizações e baixas dos créditos devidos à Fazenda Pública pelos contribuintes, acrescidos dos adicionais e multas, não cobrados ou não recolhidos ao erário.

Tabela 11 — Cobrança da Dívida Ativa

DÍVIDA ATIVA – COBRANÇA		
Saldo do exercício anterior - 2016 (A) R\$	Valor arrecadado em 2017 (B) R\$	EM % C = B/A
935.936.066,75	27.075.967,71	2,89%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 e Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

Releva mencionar que o douto Ministério Público de Contas, ainda no que tange ao montante arrecadado em Dívida Ativa, no exercício de 2017, manifesta-se nos seguintes termos:

A dívida ativa, do exercício de 2016 para 2017, apresentou um acréscimo de 0,38% e arrecadação de 2,89% do estoque existente de 31.12.2016, conforme evidenciam os quadros de fl. 26.

Com base na baixa arrecadação da dívida ativa, pode-se inferir que a administração tributária do município ainda não está estruturada para realizar, com eficiência e eficácia, a cobrança, a fiscalização, a arrecadação e o controle dos tributos instituídos pelo município, em desacordo, portanto, com o artigo 11 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, in verbis:

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

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

Na conclusão deste parecer, tal fato será acrescentado como impropriedade e determinação no intuito de proporcionar um incremento de arrecadação dos tributos de sua competência e de recuperação dos créditos inscritos em dívida ativa.

Diante do exposto, alinho-me ao entendimento esposado pelo *Parquet* de Contas, no sentido de que o jurisdicionado deva adotar medidas 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 Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas ao incremento da sua arrecadação. Deste modo, farei constar tal aspecto como item de **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

2.4.4 Receitas de Competência do Município

As receitas diretamente arrecadadas pelo Município, em comparação ao total da receita corrente, representaram 31,75% (trinta e um vírgula setenta e cinco por cento) do total:

Tabela 12 — Receitas de Competência do Município

Receitas tributárias diretamente arrecadadas	Previsão Inicial (A)	Arrecadação (B)	% Arrecada do (B/A)
1112.01.00 - ITR diretamente arrecadado	0,00	0,00	-
1112.02.00 - IPTU	60.500.000,00	72.658.399,09	120,10%
1112.04.00 - IRRF	24.000.000,00	25.585.402,08	106,61%
1112.08.00 - ITBI	15.000.000,00	16.383.287,27	109,22%
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	75.500.000,00	75.147.595,05	99,53%
1120.00.00 - Taxas	21.245.000,00	23.381.106,20	110,05%
1130.00.00 - Contribuição Melhoria	0,00	0,00	-
1230.00.00 - Contribuição de Iluminação Pública - COSIP	19.800.000,00	22.324.726,23	112,75%
Receita de bens de uso especial (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00	0,00	-
1911.00.00 - Multa e juros de mora dos tributos	700.000,00	1.943.055,48	277,58%
1913.00.00 - Multa e juros de mora da dívida ativa dos tributos	0,00	0,00	-
1931.00.00 - Dívida ativa de tributos	20.000.000,00	27.075.967,71	135,38%
(A) Subtotal	236.745.000,00	264.499.539,11	111,72%
(B) Deduções da Receita	0,00	0,00	-
(C) Total dos tributos diretamente arrecadados (A - B)	236.745.000,00	264.499.539,11	111,72%
(D) Total da receita corrente excluído o RPPS		833.035.690,62	
(E) Percentual alcançado (C/D)		31,75%	

Fonte: Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

2.4.5 Auditorias de Diagnóstico da Gestão Tributária

O Corpo Instrutivo destaca a realização, nos exercícios de 2014 a 2016, de auditorias governamentais nos 91 (noventa e um) Municípios jurisdicionados, visando a diagnosticar a gestão dos impostos municipais e da Contribuição para Custeio dos Serviços de Iluminação Pública (Cosip).

Observe que, nos autos dos Processos TCE-RJ nº 218.996-8/14 (ISS) e 218.968-3/15 (IPTU e ITBI), estão descritas as irregularidades e ineficiências identificadas na gestão dos tributos municipais.

2.5 Despesas

2.5.1 Execução Orçamentária da Despesa

As despesas realizadas no exercício de 2017 representaram 94,1% (noventa e quatro vírgula um por cento) das despesas autorizadas, resultando numa economia orçamentária de R\$ 60.982.981,67 (sessenta milhões, novecentos e oitenta e dois mil, novecentos e oitenta e um reais e sessenta e sete centavos), conforme tabela a seguir:

Tabela 13 — Execução Orçamentária da Despesa

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	881.531.940,00	1.033.638.123,34	972.655.141,67	959.886.386,74	906.190.803,26	94,10%	60.982.981,67

Fonte: Dotação inicial - arquivo digital "06. Lei dos Orçamentos Anuais" anexado em 24/07/2018, Anexos 11 Consolidado da Lei nº 4.320/64, Balanço Orçamentário Consolidado - arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018 e Balanço Orçamentário da Câmara Municipal - arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal", anexado em 24/07/2018.

Nota 1: incluídas as despesas intraorçamentárias.

Nota 2: foram adicionadas as despesas da Câmara Municipal, extraídas do Balanço Orçamentário desse órgão constante do arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal", anexado em 24/07/2018 (fls. 38/39), considerando a não consolidação dos demonstrativos contábeis do Poder Legislativo.

O Anexo 1 do RREO, referente ao 6º bimestre de 2017, registra uma despesa empenhada convergente à evidenciada nos demonstrativos contábeis, conforme apresentado na tabela anterior.

A despesa realizada, por função, está representada na tabela a seguir. Verifico que as funções Saúde e Educação foram responsáveis por 60,38% (sessenta vírgula trinta e oito por cento) das despesas do Município.

Tabela 14 — Despesa Executada por Função

DESPESA EXECUTADA POR FUNÇÃO			
Código	Função	Despesa empenhada R\$	% em relação ao total
10	Saúde	343.503.464,19	35,32%
12	Educação	243.739.830,96	25,06%
28	Encargos Especiais	136.536.281,42	14,04%
04	Administração	80.662.702,00	8,29%
17	Saneamento	63.557.028,46	6,53%
15	Urbanismo	44.418.372,11	4,57%

01	Legislativa	28.790.617,94	2,96%
08	Assistência Social	12.853.446,48	1,32%
13	Cultura	6.549.423,08	0,67%
09	Previdência Social	4.829.656,69	0,50%
23	Comércio e Serviço	2.735.829,02	0,28%
16	Habitação	2.323.847,26	0,24%
19	Ciência e Tecnologia	1.466.580,45	0,15%
27	Desporto e Lazer	558.435,54	0,06%
06	Segurança Pública	81.694,29	0,01%
20	Agricultura	35.649,00	0,00%
11	Trabalho	7.342,74	0,00%
03	Essencial à Justiça	4.101,44	0,00%
18	Gestão Ambiental	838,60	0,00%
	TOTAL	972.655.141,67	100,00%

Fonte: Anexo 08 Consolidado da Lei nº 4.320/64, arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018.

Nota: o valor relativo à função Legislativa foi retirado do Anexo 8 da Câmara Municipal, constante do arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal", anexado em 24/07/2018, considerando a não consolidação dos demonstrativos contábeis desse órgão.

As despesas correntes representaram 98,08% (noventa e oito vírgula zero oito por cento) das despesas executadas no exercício sob análise, enquanto as despesas de capital responderam por 1,92% (um vírgula noventa e dois por cento), conforme a tabela seguinte:

Tabela 15 — Despesas Executadas em 2017

DESPESAS EXECUTADAS EM 2017			
Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2017	2016
Despesas correntes	954.017.132,08	98,08%	96,69%
Despesas de capital	18.638.009,59	1,92%	3,31%
Total	972.655.141,67	100,00%	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 24/07/2018).

Nota: foram adicionadas as despesas da Câmara Municipal, extraídas do Balanço Orçamentário desse órgão constante do arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal", anexado em 24/07/2018 (fls. 38/39), considerando a não consolidação dos demonstrativos contábeis do Poder Legislativo.

Em relação às despesas correntes, 45,12% (quarenta e cinco vírgula doze por cento) delas foram aplicadas em despesas com pessoal, conforme evidenciado na tabela seguinte:

Tabela 16 — Despesas Correntes

Descrição	Valor - R\$	% Em relação ao total	
		2017	2016
Pessoal e encargos	430.411.715,39	45,12%	45,14%
Juros e encargos da dívida	4.886.593,28	0,51%	0,46%
Outras despesas correntes	518.718.823,41	54,37%	54,40%
Total das despesas correntes	954.017.132,08	100,00%	

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016, Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 e Balanço Orçamentário (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

Nota: foram adicionadas as despesas da Câmara Municipal, extraídas do Balanço Orçamentário desse órgão constante do arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal", anexado em 24/07/2018 (fls. 38/39), considerando a não consolidação dos demonstrativos contábeis do Poder Legislativo.

Quanto às despesas de capital, 32,73% (trinta e dois vírgula trinta e um por cento) foram aplicadas em investimentos.

Por fim, destaco que os investimentos do Município, no exercício de 2017, responderam por 0,63% (zero vírgula sessenta e três por cento) das despesas totais realizadas, representando uma maior parte do orçamento em comparação ao verificado no exercício anterior, conforme evidenciado na instrução do Corpo Técnico.

2.5.1.1 Saldo de Restos a Pagar Processados e Não Processados de Exercícios Anteriores

Na tabela seguinte, evidencia-se o saldo de restos a pagar processados e não processados referente a exercícios anteriores, segundo os quadros anexos ao Balanço Orçamentário:

Tabela 17 — Restos a Pagar

	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em Exercícios Anteriores	Em 31/12/2016				
Restos a Pagar Processados e Não Processados Liquidados	27.854,91	16.520.954,56	-	7.116.503,02	22.684,44	9.409.622,01
Restos a Pagar Não Processados	385.639,83	15.668.467,96	10.471.147,80	9.932.559,41	1.724.740,24	4.396.808,14
Total	413.494,74	32.189.422,52	10.471.147,80	17.049.062,43	1.747.424,68	13.806.430,15

Fonte: Balanço Orçamentário Consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 24/07/2018).

Nota: os dados do quadro anterior não incluem os da Câmara Municipal, porém cabe destacar que, em relação a este órgão, não foi verificado cancelamento de restos a pagar processados, conforme arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal", anexado em 24/07/2018 (fls. 38/39).

Conforme observado, o Município apresenta saldo de restos a pagar, referente a exercícios anteriores, no montante de R\$ 13.806.430,15 (treze milhões, oitocentos e seis mil, quatrocentos e trinta reais e quinze centavos).

Insta ressaltar que houve cancelamento de restos a pagar processados e não processados liquidados no montante de R\$ 22.684,44 (vinte e dois mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e quarenta e quatro centavos), cuja obrigação já fora cumprida pelo credor, o que caracteriza, a princípio, a ilegalidade desse cancelamento, conforme previsto nos arts. 62 e 63 da Lei nº 4.320/64.

Contudo, em exame procedido pelas instâncias instrutivas na documentação encaminhada pelo jurisdicionado (arquivo digital "22-Demonstrativos Contábeis da Prefeitura", anexado em 24/07/2018 – fls. 208/211), verificou-se que os cancelamentos referem-se a estornos de liquidação do exercício de 2016, por sobra de saldo de empenho não utilizado, à exceção do relativo ao Empenho nº 1.439/16, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), que, no entanto, foi reempenhado em 2017, por meio do Empenho nº 2.061/17. Desse modo, restam explicados os referidos cancelamentos.

2.5.1.2 Inscrição em Restos a Pagar não Processados ao Final do Exercício de 2017

O Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e à Câmara Municipal, inscreveu, sem a devida disponibilidade de caixa, o montante de R\$ 78.340.028,46 (setenta e oito milhões, trezentos e quarenta mil, e vinte e oito reais e quarenta e seis centavos) em restos a pagar não processados, conforme conta da tabela seguinte:

Tabela 18 — Controle das Obrigações e Disponibilidade de Caixa

Disp. de Caixa Bruto (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Antes da Inscrição de Restos a pagar Não Processados do Exercício (f) = (a-b-c-d- e)	Valor Inscrito de Restos a Pagar Não Processados (g)	Valor Inscr. de RP sem a devida Disp. (h)
	RP liquidados e não pagos	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)	Do Exercício (c)			
	De Exercícios Anteriores (b)						

Consolidado (I)	84.466.082,63	9.409.622,01	53.299.467,83	4.396.808,14	40.170.334,87	-22.810.150,22	12.168.088,52	12.168.088,52
Câmara Municipal (II)	1.405.510,78	0,01	396.115,65	-0,01	381.489,95	627.905,18	98.960,06	0,00
RPPS (III)	527.148,43	0,00	5.941.299,81	1.000,76	744.369,84	-6.159.521,98	66.412,42	66.412,42
Valor Considerado (IV) = (I-II-III)	82.533.423,42	9.409.622,00	46.962.052,37	4.395.807,39	39.044.475,08	-17.278.533,42	12.002.716,04	12.002.716,04

Fonte: Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro e Anexo 17 - consolidados da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018); da Câmara Municipal (arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 24/07/2018); e do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis - Órgão de Previdência" anexado em 27/04/2018).

Nota: os dados consolidados do quadro não incluíram os dados da unidade gestora Câmara Municipal.

Tendo em vista a tabela anterior, verifico que o Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social e à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R\$ 12.002.716,04 (doze milhões, dois mil, setecentos e dezesseis reais e quatro centavos) em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este fato ensejará item de **Ressalva e Determinação** na conclusão do meu Voto.

Entendo oportuno destacar que a restrição estabelecida no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) se limita aos dois últimos quadrimestres do mandato, contudo, uma gestão fiscal responsável, pautada em ação planejada e transparente, prevenindo riscos e corrigindo desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, pressupõe a imposição de ajustes que devem ser observados durante todo o mandato.

Desse modo, a disponibilidade de caixa e a geração de obrigações devem ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios, evitando o acúmulo de passivos financeiros.

2.5.2 Metas Fiscais

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

Na tabela seguinte, apresento as metas em valores correntes e as respectivas execuções previstas no exercício financeiro de 2017:

Tabela 19 — Metas Fiscais para o Exercício

Descrição	Anexo de metas (Valores correntes)	Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal	Atendido OU Não atendido
Receitas	902.904.014,40	940.334.084,30	
Despesas	902.904.014,40	972.655.169,60	
Resultado primário	6.239.690,00	-19.979.939,90	Não Atendido
Resultado nominal	894.000,00	987.282,50	Não Atendido
Dívida consolidada líquida	-7.116.970,00	240.233.645,10	Não Atendido

Fonte: Anexo de Metas da LDO e memória de cálculo da apuração do Resultado Primário (arquivo digital "05. Lei das Diretrizes Orçamentárias" anexado em 24/07/2018), Processo TCE-RJ nº 203.404-6/18 - RREO 6º bimestre/2017 e Processo TCE-RJ nº 203.405-0/18 - RGF 3º Quadrimestre/2017.

O Município não atendeu às metas de Resultados Nominal e Primário e de Dívida Consolidada Líquida (DCL) estabelecidas na LDO, o que será considerado como **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

Em prosseguimento, verifico que o Poder Executivo Municipal, dando cumprimento ao art. 9º, § 4º, da Lei Complementar nº 101/00, realizou audiência pública para avaliar o cumprimento das metas fiscais nos períodos de fevereiro/2017, maio/2017 e setembro/2017, cujas atas encontram-se no arquivo digital "18. Atas de Audiências das Metas Fiscais".

2.5.3 Resultado Orçamentário

O resultado orçamentário é a diferença entre o total da receita arrecadada e o total da despesa realizada. A administração municipal, desconsiderando o Regime Próprio de Previdência Social, apresentou déficit orçamentário no montante de R\$ 6.613.834,89 (seis milhões, seiscentos e treze mil, oitocentos e trinta e quatro reais e oitenta e nove centavos), conforme apresentado na tabela a seguir:

Tabela 20 — Resultado Orçamentário

RESULTADO ORÇAMENTÁRIO			
Natureza	Consolidado	Regime próprio de previdência	Valor sem o RPPS
Receitas Arrecadadas	940.334.084,94	95.393.813,89	844.940.271,05
Despesas Realizadas	972.655.141,67	121.101.035,73	851.554.105,94

Déficit Orçamentário	-32.321.056,73	-25.707.221,84	-6.613.834,89
-----------------------------	-----------------------	-----------------------	----------------------

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 e Anexo 11 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018) e Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 27/04/2018).

Nota: foram adicionadas as despesas da Câmara Municipal, extraídas do Balanço Orçamentário desse órgão, constante das fls. 38/39 do arquivo digital "23. Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal", anexado em 24/07/2018, considerando a não consolidação dos demonstrativos contábeis do Poder Legislativo.

2.5.4 Resultado Financeiro

O resultado financeiro é a diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, podendo ser superavitário ou deficitário. O Município apresentou um déficit financeiro de R\$ 28.752.304,34 (vinte e oito milhões, setecentos e cinquenta e dois mil, trezentos e quatro reais e trinta e quatro centavos), não sendo considerados os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) e da Câmara Municipal, conforme apurado na tabela a seguir:

Tabela 21 — Apuração do Superávit/Déficit Financeiro

APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO				
Descrição	Consolidado (A)	Regime Próprio de Previdência (B)	Câmara Municipal (C)	Valor considerado (D) = (A-B-C)
Ativo financeiro	84.466.082,63	527.148,43	0,00	83.938.934,20
Passivo financeiro	119.444.321,37	6.753.082,83	0,00	112.691.238,54
Déficit Financeiro	-34.978.238,74	-6.225.934,40	0,00	-28.752.304,34

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), Balanço Patrimonial do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 27/04/2018).

Nota 1: os valores do Ativo e Passivo Financeiros Consolidados não incluem a Câmara Municipal.

Nota 2: foram considerados, no Ativo Financeiro Consolidado, os saldos registrados nas contas "Caixa e Equivalentes de Caixa" (R\$ 84.147.254,23) e "Aplicações Financeiras" (R\$ 318.828,40) do Balanço Patrimonial Consolidado.

Nota 3: no último ano do mandato, serão considerados, na apuração do superávit/déficit financeiro, eventuais ajustes, tais como, anulação de despesas e cancelamento de restos a pagar indevidos, bem como dívidas firmadas nos dois últimos quadrimestres. Tais ajustes são necessários à avaliação das normas estabelecidas pela LRF ao final do mandato, com destaque para o art. 1º c/c o art. 42, em conformidade com as análises realizadas por este Tribunal nas prestações de contas de término de gestão relativas aos exercícios de 2008, 2012 e 2016.

No tocante ao Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício, apesar de o mesmo inicialmente estar consoante com o resultado apurado no Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados"), não serão apresentados os seus dados, em razão dos ajustes promovidos no passivo financeiro, conforme especificados nas notas do quadro anterior.

Convém ressaltar que o Município de Petrópolis não alcançou o equilíbrio financeiro no presente exercício, não sendo observado o disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00. Tal fato será objeto de **Ressalva** e **Determinação** na conclusão deste Voto.

O Corpo Instrutivo ressalta a necessidade de emitir um alerta ao atual gestor a fim de que tome ciência do déficit 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.

Destaco que o gestor deve 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. A seguir é demonstrada a evolução do déficit financeiro no Município:

Tabela 22 — Evolução do Resultado Financeiro

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS	
Gestão anterior	Gestão atual
2016	2017
-40.858.546,59	-28.752.304,34

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 – Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 e quadro anterior.

Em face do resultado financeiro acima referido, acompanho o entendimento manifestado pelo Corpo Instrutivo, no sentido de que o atual responsável seja **alertado** quanto ao montante do déficit financeiro apurado no exercício de 2017, motivo pelo qual farei constar tal aspecto no dispositivo de meu Voto.

2.6 Resultado Patrimonial

2.6.1 Balanço Patrimonial

O Balanço Patrimonial evidencia a situação patrimonial da entidade em determinado momento, demonstrando o Ativo, o Passivo e o Patrimônio Líquido, além das Contas de Compensação.

O Balanço Patrimonial é segregado em Circulante e Não Circulante, de acordo com atributos de conversibilidade (Ativos) e exigibilidade (Passivos).

Com o objetivo de evidenciar o exigido pelo art. 105 da Lei nº 4.320/64, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (Mcas) propõe modelo de Balanço Patrimonial que contempla Ativos e Passivos Financeiros, Ativos e Passivos Permanentes, o Saldo Patrimonial e o Resultado Financeiro. O Balanço Patrimonial Consolidado referente ao exercício de 2017 apresentou os seguintes saldos:

Tabela 23 — Balanço Patrimonial Consolidado

Ativo			Passivo		
Especificação	Exercício atual	Exercício anterior	Especificação	Exercício atual	Exercício anterior
Ativo circulante	142.624.232,79	90.159.631,32	Passivo circulante	133.368.451,11	99.078.917,60
Ativo não circulante	1.176.856.154,35	1.166.897.932,21	Passivo não circulante	2.166.938.832,20	2.092.323.699,23
Ativo Realizável a Longo Prazo	974.890.438,63	974.207.543,28			
Investimentos	8.612.791,30	8.558.186,90	Patrimônio líquido		
Imobilizado	193.340.377,76	184.120.455,37	Total do PL	-980.826.896,17	-934.345.053,30
Intangível	12.546,66	11.746,66			
Total geral	1.319.480.387,14	1.257.057.563,53	Total geral	1.319.480.387,14	1.257.057.563,53
Ativo financeiro	86.407.355,92	47.579.999,69	Passivo financeiro	119.444.321,37	50.057.795,87
Ativo permanente	1.233.073.031,22	1.209.477.563,84	Passivo permanente	2.196.889.270,21	2.157.134.973,71
Saldo patrimonial				-996.853.204,44	-950.135.206,05

Fonte: Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 24/07/2018).

2.6.1.1 Resultado do Exercício

A fim de evidenciar o impacto no patrimônio, deve haver o registro da Variação Patrimonial Diminutiva (VPD) ou Aumentativa (VPA) em razão do fato gerador e de seu efeito para o patrimônio.

Na tabela seguinte, apresento o Resultado Patrimonial, constante da Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) do exercício de 2017, conforme determina o art. 104 da Lei nº 4.320/64.

Tabela 24 — Resultado Patrimonial

Descrição	Valor - R\$
Variações patrimoniais aumentativas	1.619.701.997,44
Variações patrimoniais diminutivas	1.692.055.321,61
Resultado patrimonial de 2017 - Déficit	-72.353.324,17

Fonte: Demonstração das Variações Patrimoniais – Consolidado, (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

2.6.1.2 Situação Patrimonial Líquida

A situação patrimonial líquida apurada no exercício financeiro de 2017 encontra-se evidenciada na tabela seguinte:

Tabela 25 — Situação Patrimonial Líquida

Descrição	Valor - R\$
Passivo a descoberto (saldo do balanço patrimonial de 2016)	-932.200.310,37
Resultado patrimonial de 2017 - Déficit	-72.353.324,17
(+) Ajustes de exercícios anteriores	26.019.808,24
Passivo a descoberto - exercício de 2017	-978.533.826,30
Passivo a descoberto registrado no balanço - exercício de 2017	-980.826.896,17
Diferença	2.293.069,87

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 – Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17, quadro anterior e Balanço Patrimonial Consolidado (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

Nota: a diferença encontrada, no valor de R\$ 2.293.069,87, refere-se ao Patrimônio Líquido da Câmara Municipal, o qual não foi consolidado nas demonstrações contábeis encaminhadas.

2.7 Previdência

2.7.1 Resultado Previdenciário

Os regimes de previdência deverão primar pelo equilíbrio previdenciário, conforme determina o art. 1º, caput, da Lei nº 9.717/98, podendo ser segmentado em equilíbrio financeiro e em equilíbrio atuarial.

Enquanto o equilíbrio financeiro assegura que as despesas de um exercício serão custeadas com as receitas deste mesmo exercício, de forma a evitar a ocorrência de déficit no curto prazo, o equilíbrio atuarial salvaguarda o regime previdenciário a longo prazo, devendo o fluxo de despesas e receitas ser avaliado a valor presente, por meio de cálculos atuariais.

2.7.2 Resultado Financeiro

De acordo com o Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Balanço Orçamentário do RPPS — Anexo 12 da Lei nº 4.320/64), constato um resultado financeiro previdenciário deficitário na ordem de R\$ 25.707.221,84 (vinte e cinco milhões, setecentos e sete mil, duzentos e vinte e um reais e oitenta e quatro centavos), conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 26 — Resultado Previdenciário

Descrição	Valor (R\$)
Receitas previdenciárias	95.393.813,89
Despesas previdenciárias	121.101.035,73
Déficit	-25.707.221,84

Fonte: Balanço Orçamentário do RPPS (arquivo digital "24. Demonstrativos Contábeis – Órgão de Previdência" anexado em 27/04/2018).

Nota: estão incluídas as receitas e despesas intraorçamentárias.

O Corpo Instrutivo, em sua análise técnica, manifesta-se por ressaltar tal fato, por entender que as justificativas apresentadas (Documento TCE-RJ nº 36.996-0/18, protocolado em 04/12/2018) pelo jurisdicionado – fundadas na comprovação de aportes realizados para a cobertura parcial no déficit apresentado – não elucidaram por completo a questão.

A seu turno, o *Parquet* de Contas, após a leitura das razões de defesa apresentadas, manteve o item dentre as Irregularidades, por ele apontadas, na gestão previdenciária municipal.

Quanto ao déficit previdenciário do RPPS do Município, tenho entendimento diverso do MPE, por entender que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial é a causa primordial da ocorrência de vultoso déficit financeiro no exercício de 2017.

O resultado financeiro do RPPS é consequência do descumprimento das regras de equilíbrio atuarial, não somente pela atual gestão, mas, sobretudo, por gestões anteriores. Assim sendo, o RPPS do Município, constituído sob o regime de capitalização, por ter deixado de observar regras e princípios atuariais no passado, registra, no presente, vultoso déficit financeiro, o que não significa afirmar que a responsabilidade pela sua ocorrência seja exclusiva do atual Chefe do Poder

Executivo Municipal, mas, sim, consequência do descumprimento de princípios atuariais durante várias gestões, o que acarreta, nas gestões subsequentes, a necessidade de se constituírem aportes financeiros adicionais do ente para cobertura do déficit financeiro.

Dessa forma, ressalto o meu posicionamento de que a inobservância das regras de equilíbrio atuarial de longo prazo, como será demonstrado no tópico a seguir, trazem reflexos negativos ao resultado financeiro do RPPS, tendo como consequência, no presente, a ocorrência de expressivo déficit financeiro.

Isto posto, consignarei a ocorrência de déficit financeiro no RPPS do Município – demonstrando que, no exercício em tela, não houve equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em desacordo com a Lei nº 9.717/98 – como item de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.7.2.1 Resultado Atuarial

O equilíbrio atuarial é alcançado por meio de estudos atuariais periódicos e a adoção de estratégias para a manutenção das situações superavitárias ou da correção do déficit apresentado.

De acordo com o art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, é obrigação dos regimes próprios de previdência a realização de avaliações atuariais a cada balanço, o que corresponde à periodicidade anual.

Em que pese a exigência legal de realização de avaliação atuarial anual ser atribuída aos regimes próprios de previdência, o que recairia, em princípio, ao titular do instituto previdenciário, entendo que, em última análise, tal responsabilidade também deva ser imputada ao Prefeito, tendo em vista que a extrema relevância, para a higidez das contas municipais, da adoção de planos visando ao equilíbrio atuarial, conclamando, indubitavelmente, a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo.

Dessa forma, não obstante a exigência do cálculo atuarial anual não ter sido objeto da solicitação de documentos que compõem as Contas de Governo

Municipais para o exercício de 2017, conforme Anexos à Deliberação TCE-RJ nº 285/18, ressalto que, na Sessão Plenária de 27/09/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 213.898-3/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Macaé, relativas ao exercício de 2017, determinei à SGE que, ao atualizar o rol dos documentos a serem remetidos a esta Corte, para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, contemplasse a exigência de documentação comprovando a necessária avaliação atuarial anual, bem como passasse a considerar a situação previdenciária (financeira e atuarial) em suas futuras análises.

Além disso, na Sessão Plenária de 11/10/2018, nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.530-2/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de Cantagalo, relativas ao exercício de 2017, o Plenário desta Corte, acolhendo sugestão deste Relator, determinou a Expedição de Ofícios a todos os Municípios jurisdicionados, dirigidos aos Chefes do Poder Executivo Municipal e aos responsáveis pelos Institutos de Previdência dos respectivos Regimes Próprios, **alertando-os** acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial em seus Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS), nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, e de que a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de medidas para a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS, assim como de estratégias para correção de déficit atuarial apresentado, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário.

Assim, a fim de reiterar o entendimento desta Corte, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito, item alertando-o quanto ao posicionamento desta Corte acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial anual.

2.7.3 Contribuições Previdenciárias

As contribuições previdenciárias constituem as principais fontes de custeio dos regimes de previdência social, podendo ser do ente federativo (cota patronal) e dos segurados.

O Corpo Instrutivo apresenta tabela contendo os valores que deveriam ter sido repassados e os efetivamente transferidos, oriundos das contribuições

previdenciárias dos servidores e da parte patronal, relativas à competência de 2017, referente ao Regime Próprio de Previdência e conclui que não houve o repasse integral das contribuições devidas por parte da Prefeitura de Petrópolis, conforme segue:

Tabela 27 — Contribuição ao RPPS

Contribuição	Valor Devido	Valor Repassado	Diferença
Do Servidor	20.673.158,55	20.673.158,55	0,00
Patronal	41.346.313,57	41.329.555,40	16.758,17
Total	62.019.472,12	62.002.713,95	16.758,17

Fonte: arquivo digital "59. Demonstrativo das Contribuições Previdenciárias ao RPPS (modelo 23)" anexado em 24/07/2018.

Nota: o "Valor Repassado", relativo à contribuição do servidor ao RPPS, foi ajustado em R\$ 2.182,12, em razão de ter sido informado, no demonstrativo encaminhado, em valor superior ao montante devido.

Em sua defesa, o Prefeito do Município, por meio do Documento TCE-RJ nº 36.996-0/18, protocolizado em 04/12/2018, alega que tais valores derivam de servidores cedidos.

Oportunamente, faço constar que há manifestação das instâncias instrutivas, segundo a qual a informação é insuficiente para saber se tais funcionários foram cedidos com ônus (cessionário responsável pelo repasse) ou sem ônus (responsabilidade do Município/órgão de origem), mantendo, deste modo, a Ressalva em sua instrução.

O douto Ministério Público de Contas, a seu turno, não acolhe as razões apresentadas pelo jurisdicionado, e manifesta-se, no mérito, em sentido diverso, por entender que tal fato deva ensejar Irregularidade às presentes Contas de Governo.

Entendo oportuno destacar que a avaliação do RPPS, sob os parâmetros da Lei nº 9.717/98, tem como propósito verificar a observância, pelo Chefe do Poder Executivo, das normas de previdência social relativas ao equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, de modo a garantir a cobertura das necessidades sociais a que o funcionalismo público possa estar suscetível, como doença, acidente, idade avançada etc.

Dessa forma, o não repasse, na data oportuna, das contribuições previdenciárias, sejam elas de origem dos servidores ou patronal, prejudica o resultado atuarial do Regime de Previdência. As receitas não repassadas deixam de

ser investidas e reduzem a capitalização dos ativos do fundo a longo prazo, podendo provocar graves prejuízos financeiros, que serão suportados pelas gerações futuras, e poderão proporcionar atrasos no pagamento dos benefícios dos segurados.

Ademais, a ausência de repasse das contribuições previdenciárias poderá acarretar a necessidade de aportes financeiros do ente federativo para honrar o pagamento dos benefícios previdenciários, aumentando as despesas vinculadas aos gastos com previdência do orçamento público municipal, reduzindo, desta forma, a aplicação de recursos em políticas públicas voltadas ao atendimento das demais demandas da sociedade, tais como educação, saúde, segurança e assistência social.

Isto posto, com o intuito de estabelecer razoável prazo de transição e acompanhando o posicionamento do Plenário desta Corte, manifestado nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, referente à Prestação de Contas de Governo do Município de São Fidélis, farei constar **Comunicação** dirigida ao Chefe do Poder Executivo do Município, **alertando-o** acerca da regra de transição estabelecida por esta Corte, para verificação, nas Contas de Governo, da regularidade do repasse de contribuições previdenciárias, a fim de que tome conhecimento de que, na Prestação de Contas de Governo do Município referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, o não repasse integral das contribuições previdenciárias (patronais e dos servidores) poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, dessa forma, o Município manter-se adimplente quanto ao repasse dos recursos previdenciários sob sua responsabilidade.

Assim, discordo do encaminhamento proposto pelo Ministério Público Especial e alinho-me ao esposado pelas instâncias instrutivas, no sentido de que a transferência parcial ao RPPS da contribuição patronal devida deva ser objeto de **Ressalva e Determinação** na conclusão do meu Voto.

2.7.4 Contribuição ao RGPS

Em análise inicial, com base nos dados fornecidos pelo jurisdicionado, por meio do preenchimento do “Modelo 24”, o Corpo Instrutivo apresentou tabela na qual

constava a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias dos segurados e da parte patronal ao RGPS, no montante de R\$ 1.943.163,10 (um milhão, novecentos e quarenta e três mil, cento e sessenta e três reais e dez centavos) referente à retenção indevida de contribuição dos segurados, e o montante de R\$ 4.529.660,15 (quatro milhões, quinhentos e vinte e nove mil, seiscentos e sessenta reais e quinze centavos) referentes ao não recolhimento da parte patronal.

O Corpo Instrutivo, inicialmente, considerou que apenas o não repasse da contribuição retida dos segurados ao RGPS configuraria grave infração, digna de ensejar a emissão Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas, conforme segue:

Em relação aos servidores da Administração Direta, constata-se, de acordo com o quadro, a ausência do repasse ao RGPS da contribuição retida dos servidores e da contribuição patronal.

Importante destacar que o não repasse da contribuição retida dos servidores configura grave infração à norma legal podendo, inclusive, tal conduta ser enquadrada como crime de apropriação indébita previdenciária, previsto no art. 168-A do Código Penal Brasileiro.

*O não repasse ao RGPS da contribuição retida dos servidores será objeto da **Irregularidade e Determinação n.º 1**.*

*O não pagamento da contribuição patronal devida, referente aos servidores vinculados ao RGPS, será objeto da **Impropriedade e Determinação n.º 7**.*

Por sua vez, o Ministério Público Especial, acompanhado parcialmente o Corpo Técnico, entende que o não repasse integral e tempestivo das contribuições previdenciárias ao RGPS, sejam estas relativas à retenção indevida de contribuição dos segurados ou do não recolhimento da parte patronal, ambas deveriam ensejar a irregularidade das Contas,

Após a análise das razões de defesa apresentadas pelo responsável, e com base na regra de transição estabelecida por esta Corte nos autos do Processo TCE-RJ nº 210.477-4/18, o Corpo Técnico alterou seu posicionamento inicial, quanto ao não repasse ao RGPS da contribuição retida dos segurados, conforme transcrito a seguir:

Dessa maneira, em que pese à justificativa encaminhada não ter sido suficiente para comprovar o regular recolhimento da contribuição previdenciária dos empregados filiados ao RGPS (especialmente em

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

Desta forma, com fundamento no entendimento ora esposado pelo colegiado desta Corte, esta irregularidade 1 será convertida na impropriedade nº 6.

Em seu parecer, o douto Ministério Público Especial opina por rejeitar as razões de defesa apresentadas, mantendo o posicionamento de considerar, como irregularidade grave, tanto a retenção indevida da contribuição dos segurados, quanto o não repasse da contribuição patronal ao RGPS.

Conforme já mencionado no tópico anterior, acompanharei o posicionamento firmado por esta Corte, consignando que, nas Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019, a serem encaminhadas a esta Corte no exercício de 2020, o não repasse integral das contribuições previdenciárias ao RGPS (patronais e dos servidores) poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário, devendo, dessa forma, o Município manter-se adimplente quanto ao repasse dos recursos previdenciários sob sua responsabilidade.

Diante do exposto, manifesto-me em desacordo com douto Ministério Público de Contas e de acordo com o Corpo Técnico, por entender oportuna a consignação, na conclusão do meu Voto, de **Ressalva e Determinação** quanto ao não repasse tempestivo das contribuições devidas ao Regime Geral de Previdência Social.

2.7.5 Certificado de Regularidade Previdenciária

Acerca do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município, cujo fornecimento é de responsabilidade do Ministério da Previdência Social (MPS), trago à baila a manifestação das instâncias instrutivas:

De acordo com o Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP (arquivo digital anexado em 03/10/2018), obtido mediante pesquisa realizada no "site" <http://www.previdencia.gov.br>, o Município de PETRÓPOLIS encontra-se em situação regular, tendo sido emitido em 27/06/2018, com validade que se estenderá até 24/12/2018.

Todavia, o certificado foi emitido com base em decisão judicial, visto que o município não estaria em situação regular nos critérios que ensejariam a emissão do CRP.

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

Por sua vez, o Ministério Público Especial registra, em seu parecer, a informação de que o Certificado de Regularidade Previdenciária do Município foi emitido, no exercício de 2017, somente a partir de 20/04/2017, e permanece, até a presente data, amparado por decisão judicial e opina nos seguintes termos:

O certo é que a não emissão de CRP entre 01.01 a 19.04.2017, bem como a emissão por via judicial a partir de 20.04.2017, denota que o ente federativo deixou de encaminhar a documentação pertinente à Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPS para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social – CADPREV, ou, se procedeu ao encaminhamento, as análises realizadas concluíram que houve descumprimento de critérios previstos na Lei Federal nº 9.717/98, cuja regularidade é exigida para fins de emissão do CRP.

...

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

Acerca da ausência do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) do Município, em desacordo com o douto Ministério Público de Contas, que considera tal fato como Irregularidade digna de macular as presentes Contas, e em acréscimo à manifestação da instância técnica – que se restringe, tão somente, a atestar a regularidade do CRP do Município na data atual – reputo pertinente o registro de Ressalva pela não emissão do CRP, durante todo exercício de 2017, período a que se refere esta Prestação de Contas de Governo Municipal.

Ressalto que a ausência do CRP penaliza a população do Município, por ser este certificado exigido, de forma obrigatória, pela União, quando da realização de

transferências voluntárias de recursos, impedindo o Município, em tese, de celebrar acordos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União, assim como prejudica a possibilidade de obtenção de recursos de compensação previdenciária entre o RGPS e o RPPS, nos termos do art. 7º da Lei nº 9.717/08.

Dessa forma, não obstante as razões de defesa apresentadas, a ausência de CRP, durante o período de 01/01/2017 a 19/04/2017, ensejará item de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.7.6 Das Auditorias Realizadas

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

Os Achados desta auditoria foram relacionados no Processo TCE-RJ nº 225.720-4/17 e reunidos num documento intitulado “Ficha de Apuração de Inconsistência” para cada RPPS.

No que se refere à análise do RPPS do Município de Petrópolis, cujo resultado encontra-se demonstrado em sua respectiva ficha de apuração de inconsistências, foram identificadas pendências no envio dos Demonstrativos das Aplicações e Investimentos dos Recursos (DAIR).

As inconsistências relacionadas na Ficha de Apuração de Inconsistências, encaminhada ao Ministério da Previdência Social, identificadas nos autos do Processo TCE-RJ nº 225.720-4/17, serão objeto de **Ressalva e Determinação** ao final deste Voto.

2.8 Limites Constitucionais e Legais

2.8.1 Receita Corrente Líquida (RCL)

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

Conforme os demonstrativos encaminhados, a Receita Corrente Líquida do exercício de 2017 é de R\$ 834.025.967,01 (oitocentos e trinta e quatro milhões, vinte e cinco mil, novecentos e sessenta e sete reais e um centavo), conforme tabela a seguir:

Tabela 28 — Cálculo da Receita Corrente Líquida

Especificação	Total (últimos 12 meses) R\$
(A) Receitas Correntes	923.492.932,05
Receita Tributária	213.155.789,69
Receita de Contribuições	51.600.021,93
Receita Patrimonial	5.848.005,10
Receita Agropecuária	0,00
Receita Industrial	0,00
Receita de Serviços	1.985.415,11
Transferências Correntes	611.134.360,17
Outras Receitas Correntes	39.769.340,05
(B) Deduções	89.466.965,04
Contrib. p/ o Plano de Seg. Soc. Serv.	28.486.530,60
Compensação Financ. entre Reg. Previd	3.999.800,80
Dedução de Receita p/ Formação do FUNDEB	56.980.633,64
(C) Receita Corrente Líquida (A-B)	834.025.967,01
(D) RCL registrada no Anexo 1 do RGF	833.281.693,30
(F) Divergência entre a RCL apurada e o RGF (C - D)	744.273,71

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

Conforme detectado no quadro anterior, o Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal, relativo ao 3º quadrimestre de 2017, registra uma RCL divergente da evidenciada nos demonstrativos contábeis. Desta feita, farei constar tal aspecto como item de **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

2.8.2 Dívida Consolidada ou Fundada

De acordo com a Resolução nº 40/01 do Senado Federal, a Dívida Consolidada Líquida (DCL) dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida, sob pena de o ente ter que se sujeitar às disposições do art. 31⁴ da Lei de Responsabilidade Fiscal. A situação do Município com relação à dívida está demonstrada na tabela seguir:

Tabela 29 — Evolução da Dívida Consolidada

Especificação	2016	2017		
	3º Quadrimestre	1º quadrimestre	2º quadrimestre	3º quadrimestre
Valor da dívida consolidada	2.489.918,30	155.925.108,70	184.972.483,70	267.849.416,00
Valor da dívida consolidada líquida	2.489.918,30	57.475.088,00	129.628.079,90	240.233.645,10
% da dívida consolidada líquida s/ a RCL	0,31%	7,08%	15,55%	28,83%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 e Processo TCE-RJ nº 203.405-0/18, RGF – 3º quadrimestre de 2017.

Conforme verificado na tabela acima, tanto no exercício anterior, como em todos os semestres de 2017, o limite previsto no art. 3º, inciso II, da Resolução nº 40/01 do Senado Federal (120% da RCL) foi respeitado pelo Município.

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

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

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

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

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

2.8.3 Regra de Ouro

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

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

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

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

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

Conforme o Demonstrativo das Operações de Crédito (Anexo 4 do Relatório de Gestão Fiscal), do 3º quadrimestre de 2017, foi constatado que o Município não contraiu operações de crédito no exercício.

2.8.4 Limite para Operação de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Conforme as informações do Corpo Instrutivo, tendo em vista os Demonstrativos das Operações de Crédito (Anexo 4 do RGF do 3º quadrimestre de 2017), observo que o Município não realizou operações de crédito por antecipação de receita orçamentária (ARO) no exercício.

2.8.5 Limite para Concessão de Garantia

Conforme o Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores (Anexo 3 do Relatório de Gestão Fiscal), do 3º quadrimestre de 2017, o Município não concedeu garantia em operações de crédito.

2.8.6 Despesas com Pessoal

A apuração das despesas com pessoal é realizada nos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e, em caso de não observância aos percentuais legalmente fixados, este Tribunal emite Alerta ao jurisdicionado, na forma do art. 59, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

O percentual aplicado com pessoal do Poder Executivo municipal está representado na tabela a seguir, conforme Demonstrativo da Despesa com Pessoal (Anexo I do RGF), ressaltando que a verificação dos limites dos gastos com agentes políticos será efetuada quando da análise das Prestações de Contas dos Ordenadores de Despesas:

Tabela 30 — Percentual Aplicado em Despesa de Pessoal

Descrição	2016				2017					
	1º quadr.	2º quadr.	3º quadrimestre		1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	%	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Poder Executivo	50,20%	50,20%	399.888.998,20	50,19%	403.385.903,60	49,71%	409.490.839,30	49,12%	430.285.271,40	51,64%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17, e Processos TCE-RJ nºs 209.306-8/17, 220.894-6/17 e 203.405-0/18 - RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

Nota: no exame do RGF - 3º Quadrimestre de 2017, foi efetuado recálculo do total das despesas com inativos e pensionistas custeadas com recursos vinculados, de modo que a despesa líquida com pessoal atingiu 52,48% da RCL, ainda dentro do limite.

As despesas com pessoal do Executivo Municipal observaram o limite máximo de 54% (cinquenta e quatro por cento) da RCL previsto no art. 20, inciso III, alínea “b”, da LRF.

Tais despesas evidenciam, no período analisado, um aumento percentual de 7,6% (sete vírgula seis por cento) em relação às despesas do exercício anterior, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 31 — Evolução das Despesas com Pessoal

DESPESAS COM PESSOAL				
Descrição	3º quadrimestre/16	1º quadrimestre/17	2º quadrimestre/17	3º quadrimestre/17
Valor - R\$	399.888.998,20	403.385.903,60	409.490.839,30	430.285.271,40
Variação em relação ao quadrimestre anterior	—	0,87%	1,51%	5,08%

Crescimento da despesa em relação
ao exercício de 2016**7,60%**

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 e Processos TCE-RJ nºs 209.306-8/17, 220.894-6/17 e 203.405-0/18, RGF – 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017.

Considerando que o limite para as despesas com pessoal é apurado em razão da RCL arrecadada no período, foi realizada uma comparação entre o crescimento dos gastos com pessoal e o desempenho da RCL, conforme segue:

Tabela 32 — Desempenho — RCL versus DP

DESEMPENHO – RCL X DP		
Descrição	RCL	Despesa com pessoal
Variação do exercício de 2016 em relação a 2015	4,01%	4,22%
Variação do exercício de 2017 em relação a 2016	4,59%	7,60%

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 e quadros anteriores.

Conforme observo, as despesas com pessoal registraram um crescimento percentual superior ao verificado na RCL, indicando que o Município deve atentar para um maior controle dos gastos com pessoal, uma vez que já atingiu o limite prudencial estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal e o quadro vigente aponta para um considerável risco de descumprimento do limite máximo legal. Tal fato será objeto de **Recomendação** na conclusão deste Voto.

2.8.7 Educação

2.8.7.1 Aspectos das Despesas

Conforme o art. 212 da Constituição Federal, os Municípios aplicarão, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). A Emenda Constitucional nº 53/06 e a Lei nº 11.494/07 criaram e regulamentaram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que substituiu o Fundef a partir do exercício de 2007.

De acordo com o art. 22 da Lei nº 11.494/07, uma proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) do Fundeb será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Destacam-se a seguir alguns aspectos importantes que deverão ser observados na apuração do atendimento ao limite com educação:

- a) a Lei nº 9.394/96 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação — estabelece, em seus arts 70 e 71, respectivamente, as despesas que podem e que não podem ser consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino, donde conclui-se que somente devem ser computadas aquelas que, de alguma forma, contribuam para o seu aprimoramento;
- b) as despesas com alimentação custeadas pelo Município com recursos próprios serão consideradas para fins de apuração do limite com educação, consoante decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 261.276-8/01;
- c) as despesas com educação realizadas em funções e/ou subfunções atípicas somente serão acolhidas como despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino quando demonstrarem, inequivocamente, que estes gastos fazem parte do conjunto de dispêndios que corroboram para a atividade escolar regular e, sobretudo, para a manutenção do aluno em sala de aula;
- d) as despesas que podem ser custeadas com os recursos do Fundeb são as efetuadas nas etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica dentro do âmbito de atuação prioritária do Município, educação infantil e ensino fundamental, conforme estabelecido no art. 211 da Constituição Federal;
- e) em relação aos recursos do Fundeb, estão vedadas despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, segundo o estabelecido no art. 71 da Lei nº 9.394/96, e sua utilização como garantia ou contrapartida de operações de crédito que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica, de acordo com o art. 23 da Lei nº 11.494/07; e
- f) serão expurgados os empenhos registrados na função 12, vinculados ao ensino fundamental e infantil, que, por meio do relatório das

despesas com educação, extraído do Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis), indiquem que seu objeto não é relativo à educação, de acordo com a Lei nº 9.394/96, ou que, mesmo tendo por objeto gastos com educação, não se refiram ao exercício financeiro da presente Prestação de Contas, como, por exemplo, despesas de exercícios anteriores.

Reputo oportuno destacar as alterações na metodologia deste Tribunal no que tange à análise das Prestações de Contas de Governo, especificamente no que se refere à apuração do montante da despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme passo a discorrer.

Para as Prestações de Contas do exercício de 2018, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2019, as despesas relativas a pagamento de proventos aos inativos da Educação, quando custeadas com recursos do Tesouro Municipal, não serão consideradas no cômputo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento) de aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em consonância com a metodologia empregada pelo Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Isso porque o Plenário desta Corte, quando da análise das Contas de Governo Municipais de 2015, com o intuito de estabelecer razoável prazo de transição, informou aos Municípios jurisdicionados que deixará de computar, a título de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), as despesas com inativos custeadas com recursos do Tesouro Municipal, no que tange às contas referentes ao exercício de 2018, a serem apreciadas em 2019.

Para as Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2020, o Plenário, abarcando a metodologia proposta pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), especificada no Manual dos Demonstrativos Fiscais, mantendo, ainda, a restrição prevista para a despesa com inativos, considerará, para aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, apenas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesa não liquidada) do exercício que possuam disponibilidade de caixa devidamente comprovada, relativos a impostos e

transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb.

Dessa forma, com o propósito de exercer função orientadora, o Plenário desta Corte, quando do exame das Contas de Governo dos Municípios referentes ao exercício de 2016, decidiu pela Comunicação a todos os Municípios, alertando-os acerca desta mudança de metodologia.

Já no que refere às Prestações de Contas de Governo referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, formulada pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, o Plenário desta Corte firmou a tese de que o Estado do Rio de Janeiro e todos os Municípios jurisdicionados deverão computar, a título de manutenção e desenvolvimento do ensino, para fins de aferição do cumprimento do art. 212 da Constituição Federal, somente as despesas pagas.

Por fim, nos termos da Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18, o Plenário desta Corte, revendo entendimento sobre o enquadramento de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, firmou a tese de que, para as Prestações de Contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas por esta Corte no exercício de 2021, as despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são consideradas despesas de natureza assistencial, razão pela qual não mais poderão ser consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, assim como não poderão mais ser financiadas com recursos do Fundeb.

Ressalto, portanto, que a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, será sistematicamente alterada nas próximas Prestações de Contas de Governo, razão pela qual farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item **alertando-o** acerca da adoção das novas metodologias, rememorando, quanto ao exercício de 2018, em curso, que o jurisdicionado já foi

reiteradamente alertado, nas Prestações de Contas anteriores, acerca da mudança de metodologia atinente à impossibilidade de cômputo das despesas com inativos.

A tabela a seguir sintetiza todas as mudanças de metodologia mencionadas acima, no que tange à apuração do cumprimento do mínimo constitucional em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino. Confira-se:

Tabela 33 — Contas de Governo: Alteração de Metodologia nas Despesas com Educação

Exercício 2018, a serem encaminhadas em 2019	Exercício 2019, a serem encaminhadas em 2020	Exercício 2020, a serem encaminhadas em 2021
Não será mais aceita a despesa com inativos da Educação custeada com recursos do Tesouro Municipal na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (metodologia da STN).	Somente serão consideradas as despesas liquidadas e os restos a pagar não processados (despesas não liquidadas) do exercício, que possuam disponibilidade de caixa, devidamente comprovados, relativos a impostos e transferências de impostos, acrescidos do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (metodologia da STN).	Somente serão consideradas as despesas efetivamente pagas no exercício, na aferição do limite mínimo previsto no art. 212 da CF/88 (tese firmada por este Tribunal nos autos da Consulta formulada pela ALERJ, Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18). As despesas com aquisição de uniformes e afins, custeadas pelo Município, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, são consideradas despesas de natureza assistencialista e não serão mais consideradas no cômputo da base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (Consulta objeto do Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18).

2.8.7.2 Da Verificação do Enquadramento das Despesas

Para validação do Anexo 8 do Município de Petrópolis, foram observados os arts. 70 e 71 da Lei 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — LDB), que estabelecem quais despesas serão ou não consideradas para efeito de apuração da aplicação mínima em MDE, por meio de amostragem.

O Corpo Instrutivo, em sua análise técnica, não identifica, segundo os históricos constantes do relatório extraído do sistema, despesas cujo objeto não deve ser considerado para a apuração do cumprimento dos limites da educação, não contrariando, deste modo, o disposto no art. 212 da Constituição Federal c/c art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, importante ressaltar que estas

despesas não são legitimadas pelo presente Voto, podendo, a qualquer momento, esta Corte de Contas verificar a legalidade das mesmas.

Em prosseguimento, observo que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) encontra-se consoante ao valor registrado contabilmente na função 12 – educação, conforme demonstrado:

Tabela 34 — Sigfis X Contabilidade

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	243.739.830,96
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	243.739.830,96
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 03/10/2018).

2.8.7.3 Valor Total das Despesas Realizadas com Educação

Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais, o Anexo 8 do RREO, que trata do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, apresentará:

- a) as receitas resultantes dos impostos e transferências destinados à MDE, constituídos por receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências⁹⁸, e as despesas com ações típicas de MDE.*
- b) as fontes adicionais para o financiamento da educação, como por exemplo a contribuição social do salário-educação, as transferências do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, as transferências de convênios, as operações de crédito e a aplicação financeira de outros recursos de impostos vinculados à educação, bem como as despesas custeadas por estas fontes;*
- c) informações relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, tais como as receitas a ele destinadas e por ele recebidas, a complementação da União, as despesas com profissionais do magistério e o controle da utilização de recursos no exercício subsequente;*
- d) outras informações para controle, tais como os restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados à educação e o fluxo financeiro dos recursos destinados à educação;*

O Município destinou à educação, conforme dados da tabela seguinte, o montante de R\$ 243.739.830,96 (duzentos e quarenta e três milhões, setecentos e trinta e nove mil, oitocentos e trinta reais e noventa e seis centavos).

Tabela 35 — Demonstrativo do Total das Despesas Realizadas em MDE — Função 12

DEMONSTRATIVO DO TOTAL DAS DESPESAS REALIZADAS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - FUNÇÃO 12						
Subfunção	Fonte de recursos - R\$					Total R\$
	Impostos	Fundeb	Royalties	FNDE	Demais fontes	
361 - Ensino Fundamental	65.179.837,15	90.442.545,29	177.804,96	15.498.791,84	0,00	171.298.979,24
362 - Ensino Médio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
363 - Ensino Profissional	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
364 - Ensino Superior	0,00	0,00	3.596.032,05	0,00	0,00	3.596.032,05
365 - Educação Infantil	14.531.331,32	42.159.023,31	0,00	11.292.490,89	0,00	67.982.845,52
366 - Educação de Jovens e Adultos	9.486,24	0,00	0,00	0,00	0,00	9.486,24
367 - Educação Especial	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
122 - Administração Geral	100.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	100.000,00
306 - Alimentação	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Outras	752.487,91	0,00	0,00	0,00	0,00	752.487,91
Total	80.573.142,62	132.601.568,60	3.773.837,01	26.791.282,73	0,00	243.739.830,96
Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores	0,00	0,00				0,00
Exclusão do Sigfis	0,00	0,00				0,00
Total ajustado	80.573.142,62	132.601.568,60	3.773.837,01	26.791.282,73	0,00	243.739.830,96
Percentual Aplicado por Fonte de Recurso em Relação às Despesas	33,06%	54,40%	1,55%	10,99%	0,00%	100,00%

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 24/07/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 27/04/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 27/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 03/10/2018).

Nota: embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores na fonte Fundeb (R\$ 641.888,92), os mesmos não serão excluídos do total das despesas com educação, tendo em vista que o montante cancelado não impactaria o cálculo dos limites mínimos, ou seja, mesmo desconsiderando o valor das despesas ora canceladas o Município ainda assim cumpriria o limite mínimo naqueles exercícios.

O valor gasto por aluno totalizou R\$ 6.587,22 (seis mil, quinhentos e oitenta e sete reais e vinte e dois centavos), tendo em vista que 36.456 (trinta e seis mil,

quatrocentos e cinquenta e seis) alunos estavam matriculados na rede pública municipal no exercício de 2017, conforme evidenciado no quadro a seguir:

Tabela 36 — Gasto com Educação por Aluno

GASTO COM EDUCAÇÃO POR Nº DE ALUNOS MATRICULADOS		
Nº de alunos (A)	Valor - R\$ (B)	Despesa por aluno - R\$ (C) = (B/A)
36.456	240.143.798,91	6.587,22

Fonte: arquivo digital "Número de alunos - INEP", anexado em 03/10/2018.

Nota: foram deduzidos os gastos com ensino superior no valor de R\$ 3.596.032,05, tendo em vista não compor a base do número de alunos matriculados.

2.8.7.4 Aplicação do Percentual Mínimo

A tabela seguinte demonstra os valores das receitas de impostos e transferências de impostos recebidas pelo Município no exercício de 2017 que serão utilizados para composição da base de cálculo do limite das despesas realizadas em manutenção e desenvolvimento do ensino:

Tabela 37 — Receitas Resultantes de Impostos e Transferências Legais

RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS LEGAIS	
Descrição	Receita arrecadada
I - Diretamente arrecadados	218.793.261,76
IPTU	72.658.399,09
ITBI	16.383.287,27
ISS	75.147.595,05
IRRF	25.585.402,08
ITR - Diretamente arrecadado	0,00
Multas, juros de mora e outros encargos dos impostos	1.942.610,56
Dívida ativa dos impostos	27.075.967,71
Multas, juros de mora e outros encargos da dívida ativa impostos	0,00
II - Receita de transferência da União	60.019.724,61
FPM (alíneas "b", "d" e "e")	59.067.367,69
ITR	281.063,94
IOF-Ouro	0,00
ICMS desoneração - LC 87/96	671.292,98
III - Receita de transferência do Estado	229.776.595,87
IPVA	35.392.009,78
ICMS + ICMS ecológico	190.284.240,45
IPI - Exportação	4.100.345,64

IV - Outras receitas correntes do Município (transferências)	0,00
Multa e juros de mora de transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
Multa e juros de mora da dívida ativa das transferências de impostos (ICMS, IPVA)	0,00
V - Dedução das contas de receitas	0,00
Valor total das deduções das receitas de impostos e transferências anteriormente registradas (exceto as deduções para o Fundeb)	0,00
VI - Total das receitas resultantes dos impostos e transferências Legais (I+II+III+IV-V)	508.589.582,24

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

O Corpo Instrutivo destaca que as receitas resultantes dos impostos e transferências legais demonstradas nesta Prestação de Contas — R\$ 508.589.582,24 (quinhentos e oito milhões, quinhentos e oitenta e nove mil, quinhentos e oitenta e dois reais e vinte e quatro centavos) — conferem com as receitas consignadas no Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Anexo 8 do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do 6º bimestre de 2017).

Conforme o art. 212 da Constituição Federal, os Municípios aplicarão, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Tabela 38 — Fonte de Recursos: Impostos e Transferência de Impostos

FONTE DE RECURSOS: IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIA DE IMPOSTOS		
Modalidades de Ensino	Subfunção	Valor - R\$
Ensino fundamental	361 - Ensino fundamental (A)	65.179.837,15
Educação infantil	365 - Ensino infantil (B)	14.531.331,32
Educação jovens e adultos (Consideradas no ensino fundamental)	366 - Educação jovens e adultos (C)	9.486,24
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)	100.000,00
	306 - Alimentação (F)	0,00
	Demais subfunções (G)	752.487,91
Subfunções típicas da educação registradas em outras funções	(H)	
(I) Total das despesas com ensino (A + B + C + D + E + F + G + H)		80.573.142,62
(J) Valor repassado ao Fundeb		56.980.633,64
(K) Total das despesas registradas como gasto em educação (I + J)		137.553.776,26
(L) Dedução do Sigfis/BO		0,00
(M) Dedução de restos a pagar dos exercícios anteriores		0,00

(N) Total das despesas consideradas para fins de limite constitucional (K - L - M)	137.553.776,26
(O) Receita resultante de impostos	508.589.582,24
(P) Percentual alcançado (limite mínimo de 25,00% - art. 212 da CF/88) (N/Ox100)	27,05%

Fonte: Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital " 29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 24/07/2018), Anexo 10 Consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "31 - Relação de Cancelamentos de RP na Educação na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 27/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 03/10/2018).

Conforme demonstrado na tabela anterior, constato que o Município atingiu o limite estabelecido no art. 212 da Constituição Federal.

Por fim, ressalto que o jurisdicionado encaminhou as informações sobre os gastos com educação indicando como recursos utilizados a fonte "Recursos Próprios". No entanto, o Município deve segregar as fontes de recursos, utilizando, na verificação de gastos com educação, para fins de cumprimento do limite constitucional, apenas os recursos oriundos de impostos e transferências de impostos, uma vez que a fonte "Recursos Próprios" pode contemplar outros recursos que não se refiram a impostos, razão pela qual tal fato será considerado como **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.7.5 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)

O Ideb foi criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para mensurar a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino. O Município de Petrópolis obteve os seguintes resultados do Ideb:

Tabela 39 — Resultado do Ideb

RESULTADOS DO IDEB – 2017							
Nota 4ª série/ 5º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 Municípios	Nota 8ª série/ 9º ano	Meta	Percentual de alcance da meta	Posição em relação aos 91 Municípios
5,6	5,7	98,25%	37º	4,3	5	86,00%	35º

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

Observe que o Município não atingiu a meta prevista na etapa referente à 4ª série/5ºano e à 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental. Deste modo, com o intuito de alcançar as metas fixadas, faz-se necessário que sejam estabelecidos

procedimentos de planejamento, acompanhamento e controle do desempenho da educação na rede pública de ensino, aprimorando a referida política pública, para que sejam atingidas as metas do Ideb. Diante do exposto, a esse respeito, farei constar item de **Recomendação** ao final do presente Voto.

2.8.7.6 Fundeb

O Fundeb, fundo especial de natureza contábil, foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/06, que alterou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), e encontra-se regulamentado pela Lei nº 11.494/07.

Com vigência até 2020, é um fundo de âmbito estadual, com aplicação exclusiva na educação básica, sendo formado por recursos provenientes dos impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal e, a título de complementação, por recursos federais, quando, na esfera de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

2.8.7.6.1 *Determinação Plenária na Prestação de Contas de 2016 para Devolução de Recursos*

O Plenário desta Corte, em sessão realizada em 21/06/2018, relativa à Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016 – Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17 – decidiu pela seguinte determinação:

- 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 nº 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 nº 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;

Em análise efetuada pelas instâncias instrutivas nas contas do Fundeb, verifica-se que o ressarcimento financeiro, no montante de R\$ 590.877,96

(quinhentos e noventa mil, oitocentos e setenta e sete reais e noventa e seis centavos), determinado pelo Plenário, não foi efetuado pelo Município.

Considerando que a decisão desta Corte ocorreu no exercício de 2018, será sugerida, ao final deste relatório, nova **Comunicação** para que o valor apurado por este Tribunal seja devidamente repassado à conta do Fundeb.

Constata-se, ainda, que, na Prestação de Contas do exercício de 2015 (Processo TCE-RJ nº 208.592-0/16), o Plenário desta Corte havia decidido pela determinação para ressarcimento à conta do Fundeb no valor de R\$ 244.886,69 (duzentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e oitenta e seis reais e sessenta e nove centavos). Contudo, verifica-se que tal ressarcimento não foi efetuado no exercício de 2016 e também não houve devolução no exercício de 2017.

Dessa feita, será contemplada, neste Voto, **Determinação** à Coordenadoria de Auditoria de Contas competente para a instauração de procedimento autônomo de apuração, em autos apartados, visando à adoção dos procedimentos necessários ao ressarcimento, à conta do Fundeb, do valor apurado.

2.8.7.6.2 Recursos Recebidos do Fundeb

O Município registrou, no exercício financeiro de 2017, o montante de R\$ 131.738.264,07 (cento e trinta e um milhões, setecentos e trinta e oito mil, duzentos e sessenta e quatro reais e sete centavos) como total das receitas do Fundeb, correspondente aos recursos repassados acrescido do valor das aplicações financeiras. O valor guarda paridade com o montante divulgado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme documento de transferências de repasses.

O montante registrado pela Contabilidade do Município, como transferências recebidas do Fundeb, não guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme documento de transferências de repasses. Este fato será objeto de **Ressalva e Determinação** em meu Voto.

2.8.7.6.3 Resultado do Fundeb

O Fundeb possui como finalidades a repartição tributária em razão do quantitativo de alunos — motivo pelo qual determinado ente pode ter “*ganho ou perda com o Fundeb*” — e a valorização do magistério.

Comparando o valor recebido com a contribuição realizada pelo Município para a formação do Fundeb, verifico que o Município registrou “ganho” de recursos na ordem de R\$ 74.460.535,64 (setenta e quatro milhões, quatrocentos e sessenta mil, quinhentos e trinta e cinco reais e sessenta e quatro centavos), conforme demonstrado a seguir:

Tabela 40 — Resultado das Transferências do Fundeb

Descrição	R\$
Valor das transferências recebidas do Fundeb	131.441.169,28
Valor da contribuição efetuada pelo Município ao Fundeb	56.980.633,64
Diferença (ganho de recursos)	74.460.535,64

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

2.8.7.6.4 Pagamento aos Profissionais do Magistério

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

A tabela a seguir demonstra que o Município aplicou, no exercício de 2017, 100% (cem por cento) dos recursos recebidos do Fundeb no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, cumprindo, portanto, o disposto do art. 22 da Lei nº 11.494/07:

Tabela 41 — Pagamento da Remuneração dos Profissionais do Magistério

(A) Total registrado como pagamento dos profissionais do magistério	131.738.264,07
(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)	131.738.264,07
(E) Recursos recebidos do Fundeb	131.441.169,28
(F) Aplicações financeiras do Fundeb	297.094,79
(G) Complementação de recurso da União	0,00
(H) Total dos recursos do Fundeb (E + F + G)	131.738.264,07
(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 ou demonstrativo contábil (arquivo digital "30 - Demonstrativo das Despesas na Educação com a Fonte "Fundeb" - QUADRO D.1 (Modelo 12)" anexado em 27/04/2018) e Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018).

Nota (linha A): do total registrado como pagamento dos profissionais do magistério, foi deduzido o montante de R\$170.758,73, uma vez que foram custeadas com recursos de outras fontes.

2.8.7.6.5 Aplicação Mínima de 95% dos Recursos do Fundeb

O art. 21 da Lei nº 11.494/07 determinou a aplicação mínima de 95% (noventa e cinco por cento) dos recursos recebidos do Fundeb, incluindo o resultado das aplicações financeiras, no próprio exercício, sendo que os 5% (cinco por cento) restantes deverão ser aplicados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

2.8.7.6.6 Resultado Financeiro do Exercício Anterior (2016)

No Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17, que trata da Prestação de Contas de Governo de 2016, foi constatado que a conta Fundeb registrou, ao final do exercício de 2016, um superávit financeiro de R\$ 805.721,58 (oitocentos e cinco mil, setecentos e vinte e um reais e cinquenta e oito centavos).

Verificada a existência de superávit financeiro no exercício anterior, o cálculo do limite mínimo (95%) de aplicação das despesas empenhadas no exercício de 2017, será efetuado subtraindo o superávit, ora registrado, das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício de 2016.

Cumprе ressaltar que o valor de R\$ 805.721,58 (oitocentos e cinco mil, setecentos e vinte e um reais e cinquenta e oito centavos) foi utilizado no exercício de 2017, porém sem a abertura de crédito adicional, conforme declaração (arquivo digital “32 – Relação de Créditos Adicionais na Fonte Superávit Financeiro do FUNDEB”), em desacordo, portanto, com o previsto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07. Quanto a este fato, farei constar item de **Ressalva e Determinação** em meu Voto.

2.8.7.6.7 Cálculo da Aplicação Mínima Legal

Na tabela seguinte, demonstra-se o valor total das despesas empenhadas, no exercício de 2017, com os recursos do Fundeb, em face do disposto no art. 21 da Lei nº 11.494/07.

Tabela 42 — Cálculo das Despesas Empenhadas com Recursos do Fundeb

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
(A) Recursos recebidos a título de Fundeb no exercício			131.441.169,28
(B) Receita de aplicação financeira dos recursos do Fundeb			297.094,79
(C) Total das receitas do Fundeb no exercício (A + B)			131.738.264,07
(D) Total das despesas empenhadas com recursos do Fundeb no exercício		132.601.568,60	
(E) <i>Superávit</i> financeiro do Fundeb no exercício anterior		805.721,58	
(F) Despesas não consideradas		57.582,95	
i. Exercício anterior	0,00		
ii. Desvio de finalidade	0,00		
iii. Outras despesas	57.582,95		
(G) <i>Déficit</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)			131.738.264,07
(J) Percentual alcançado (mínimo = 95%) (I/C)			100,00%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), Quadro C.1 e Demonstrativos Contábeis (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 24/07/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 24/07/2018), Documento de Cancelamentos de RP (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB" anexado em 27/04/2018) e Relatório Analítico Educação (arquivo digital anexado em 03/10/2018) e Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17.

Nota 1 (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 2: embora tenha ocorrido cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores (R\$ 641.888,92), 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.

Nos termos da análise do Corpo Instrutivo, o Município utilizou, neste exercício, 100% (cem por cento) dos recursos do Fundeb de 2017, em cumprimento ao disposto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07.

2.8.7.6.8 Saldo Financeiro do Fundeb em 2017

O saldo financeiro referente aos recursos do Fundeb, existente em 31/12/2017, atingiu o montante de R\$ 3.753.935,42 (três milhões, setecentos e cinquenta e três mil, novecentos e trinta e cinco reais e quarenta e dois centavos), representando uma redução de 2,42% (dois vírgula quarenta e dois por cento), em relação ao exercício anterior, conforme a tabela a seguinte:

Tabela 43 — Saldo Financeiro do Fundeb

Descrição		Valor - R\$
I	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2016	3.847.156,90
II	Saldo financeiro contábil registrado em 31/12/2017	3.753.935,42
Variação do saldo		-2,42%

Fonte: Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 27/04/2018) e arquivo digital "34 - Conciliação Bancária do FUNDEB", anexado em 27/04/2018.

Ressalto que foi verificado, na conciliação bancária encaminhada, o registro de vários débitos e créditos não contabilizados de exercícios anteriores.

O Corpo Técnico conclui, em sua análise, que o Município não procedeu à devida regularização dos débitos e créditos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do Mcasp, da Portaria STN nº 840/16, e da NBC TSP (Estrutura Conceitual), que fazem menção às características qualitativas – base indispensável à integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam, ou possam afetar, o patrimônio da entidade pública. Desta feita, farei constar, a esse respeito, item de **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

2.8.7.6.9 Resultado Financeiro para o Exercício Seguinte (2018)

Tendo em vista que o resultado financeiro para o exercício seguinte, verificado em 31/12/2017, pode não representar, necessariamente, a diferença entre as receitas recebidas e as despesas empenhadas, tendo em vista que outras movimentações podem impactá-lo, ao final do exercício, tais como ressarcimento financeiro creditado na Conta do Fundeb, cancelamentos de passivos e etc., a análise do resultado financeiro, para o exercício de 2018, foi realizada da seguinte forma:

Tabela 44 — Resultado Financeiro do Fundeb para o Exercício de 2018

Descrição	Valor - R\$
Superávit financeiro do Fundeb no exercício de 2016 (Balancete)	805.721,58
(+) Receita do Fundeb recebida em 2017	131.441.169,28
(+) Receita de aplicação financeira do Fundeb de 2017	297.094,79
(+) Ressarcimento efetuado à conta do Fundeb em 2017	0,00
(+) Créditos outros (depósitos, transferências, etc) em 2017	0,00
(+) Cancelamento de passivo financeiro (RP, Outros) efetuados em 2017	0,00
= Total de recursos financeiros em 2017	132.543.985,65

(-) Despesas empenhadas do Fundeb em 2017	132.601.568,60
= Déficit Financeiro Apurado em 31/12/2017	-57.582,95

Fonte: Prestação de Contas de Governo de 2016 - Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17, Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), Quadro C.1 ou Demonstrativos Contábeis (arquivo digital "29 - Demonstrativo das Despesas na Educação por Fonte, Função e Subfunção - QUADROS C.1, C.2 e C.3 (Modelo 11)" anexado em 24/07/2018), Quadro D.3 (arquivo digital "38 - Demonstrativo da Movimentação Financeira do FUNDEB - QUADRO D.3 (Modelo 14)", anexado em 24/07/2018 e cancelamentos de passivos - (arquivo digital "39 - Cancelamento de Passivos Financeiros na Fonte FUNDEB", anexado em 27/04/2018).

Nota: foi realizado, no exercício de 2017, cancelamento de restos a pagar no montante de R\$ 641.888,92, porém o mesmo não foi considerado no quadro acima, uma vez que o valor empenhado no exercício anterior excedeu ao montante recebido à título de Fundeb naquele exercício, sendo tal diferença superior aos restos a pagar ora cancelados.

O resultado financeiro do Fundeb para o exercício de 2018, apurado na tabela anterior, não se encontra compatível com o valor registrado pelo Município no Balancete (arquivo digital "33 – *Balancete Contábil de Verificação do Fundeb – Quadro D.2 (Modelo 13)*", fato que indica o pagamento de despesas com recursos próprios ou consignações que não foram registradas no Balancete. Assim sendo, farei constar, ao final do presente Voto, **Ressalva e Determinação** com relação a tal divergência.

Insta salientar que o parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo concluiu pela aprovação, conforme previsto no art. 24 c/c art. 27, parágrafo único, da Lei nº 11.494/07.

Por oportuno, registro que o cadastro do Conselho do Fundeb consta como regular junto ao Ministério da Educação (MEC), conforme consulta efetuada ao site daquele órgão (arquivo digital anexado em 03/10/2018).

2.8.8 Saúde

2.8.8.1 Ações e Serviços Públicos de Saúde

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

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

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

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

No que concerne à apuração do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, segundo o art. 24 da Lei Complementar nº 141/12, deverão ser consideradas:

I – as despesas liquidadas e pagas no exercício; e

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

A Lei Complementar não menciona as despesas liquidadas não pagas. Não obstante, essas despesas devem compor o cálculo do limite mínimo legal, visto ser este o critério utilizado pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Saúde (Siops) criado pelo Ministério da Saúde, bem como ser esta a metodologia aplicada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme estabelece a Portaria nº 403/16, que aprovou a 7ª Edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, o qual dispõe no subtítulo “03.12.04.01 Limites”:

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

I – empenhadas e pagas no exercício de referência;

II – empenhadas, liquidadas e não pagas, inscritas em Restos a Pagar processados no exercício de referência; e

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

Importa ainda ressaltar que na fase de liquidação os bens e os serviços públicos de saúde já foram devidamente entregues e colocados à disposição da sociedade. Assim, como já mencionado, serão considerados nesta análise o total das despesas liquidadas e, ainda, os restos a pagar não processados (despesa não

liquidada), que possuam disponibilidades de caixa de impostos e transferências de impostos.

Isto posto, demonstro, a seguir, a análise do cumprimento do limite mínimo de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde, observando o novo regramento trazido pela Lei Complementar nº 141/12.

2.8.8.2 Verificação do Enquadramento das Despesas

Observo que o valor total das despesas evidenciadas no Sistema Integrado de Gestão Fiscal (Sigfis) encontra-se de acordo com o valor registrado pela Contabilidade (anexo 8 da Lei nº 4.320/64) na função “10 – Saúde”, conforme segue:

Tabela 45 — Sigfis X Contabilidade

Descrição	Valor –R\$
Sigfis	343.503.464,19
Contabilidade – Anexo 8 consolidado	343.503.464,19
Diferença	0,00

Fonte: Anexo 8 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 24/07/2018) e Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 03/10/2018).

De acordo com o cálculo efetuado pelo Corpo Técnico desta Corte, foram identificadas despesas, no montante de R\$ 5.957.516,13 (cinco milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, quinhentos e dezesseis reais e treze centavos), que não serão consideradas no cálculo do limite dos gastos, uma vez que não pertencem ao exercício de 2017, nos termos do disposto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c o art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00, conforme segue:

Tabela 46 — Despesas Expurgadas

Data Empenho	Numero Empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte Recurso	Valor – R\$
02/01/2017	157	REF. CONTRATO DE GESTÃO ENTRE O MUNICÍPIO E O SEHAC, TERMO 01/14, 13º 2º PARCELA 2016, ORDINARIO, FONTE 00	SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO HOSPITAL ALCIDES CARNEIRO	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	908.645,76

02/01/2017	182	COMPLEMENTO DA FOLHA DE PAGTO NOVEMBRO/2016 - ORDINÁRIO - PROCESSO 201242/16 - FONTE 00	PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	1.349.787,53
02/01/2017	183	COMPLEMENTO DA FOLHA DE PAGTO DEZEMBRO/2016 - ORDINÁRIO - PROCESSO 201242/16 - FONTE 00	PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	661.850,94
27/01/2017	57	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 97/100 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	139.299,79
27/01/2017	59	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA023/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
30/01/2017	451	REF. SERVIÇOS PRESTADOS AO SUS DE URGÊNCIA E EMERG.- PROCESSO 00730/17 - REF.: DEZEMBRO 2016 - ORDINARIO - FONTE 00	SANATÓRIO DE CORREAS LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	276.384,00
23/02/2017	345	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 98/100 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	141.805,22
23/02/2017	346	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA024/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
07/03/2017	712	REF.AO INPAS CONSIGNADO DO 13º /2016 - PROCESSO 200316/16 -ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Previdência do Regime Estatutário	ORDINÁRIOS	768.371,91
27/03/2017	544	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA025/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
27/03/2017	558	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 99/100 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	144.252,63
28/04/2017	821	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 100/100 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	146.582,37
28/04/2017	822	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA026/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
23/05/2017	1063	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA027/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
28/06/2017	1560	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA028/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46

28/07/2017	1878	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA029/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
28/07/2017	1879	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 029/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	50.572,21
22/08/2017	2096	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA030/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
22/08/2017	2097	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 030/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	52.051,25
29/09/2017	2471	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA031/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
23/10/2017	2576	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA032/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
24/10/2017	2585	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 032/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	54.832,67
17/11/2017	2782	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA033/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
17/11/2017	2784	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 033/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	56.601,61
18/12/2017	3052	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA034/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
18/12/2017	3053	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 034/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	57.952,72
Total						5.957.516,13

Fonte: Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 03/10/2018).

Compartilho do entendimento esposado pelo Corpo Instrutivo, sendo tais fatos objeto de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.8.3 Despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A seguir registro o total das despesas realizadas com ações e serviços públicos de saúde detalhadas por grupo de natureza de despesas e as respectivas deduções, indicando, dessa forma, o total gasto pelo Município na saúde e o total considerado para fins de limite:

Tabela 47 — Gastos com Saúde por Natureza de Despesa

Descrição	Valor - R\$	
Despesas gerais com saúde	Despesas liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(A) Despesas correntes	335.382.703,89	4.595.761,19
Pessoal e Encargos Sociais	137.670.822,16	0,00
Juros e Encargos da Dívida	1.190.858,36	0,00
Outras Despesas Correntes	196.521.023,37	4.595.761,19
(B) Despesas de capital	3.210.749,41	314.249,70
Investimentos	672.602,92	314.249,70
Inversões Financeiras	0,00	0,00
Amortização da Dívida	2.538.146,49	0,00
(C) Total (A+B)	338.593.453,30	4.910.010,89
(D) Total das despesas com saúde	343.503.464,19	
Despesas com saúde não computadas para fins de apuração do percentual mínimo	Despesas Liquidadas	Despesas não liquidadas (RP não processados)
(E) Despesas com inativos e pensionistas	0,00	0,00
(F) Despesa com assistência à saúde que não atende ao princípio de acesso universal	0,00	0,00
(G) Despesas custeadas com outros recursos	136.800.045,66	4.806.238,76
Recursos de transferência do Sistema Único de Saúde - SUS	136.800.045,66	4.806.238,76
Recursos de operações de crédito	0,00	0,00
Outros Recursos	0,00	0,00
(H) Outras ações e serviços não computados	5.957.516,13	0,00
(I) Restos a pagar não processados inscritos no exercício sem disponibilidade de caixa (fonte impostos e transferências)	NA	103.772,13
(J) Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com disponibilidade de caixa	0,00	0,00
(K) Total (E+F+G+H+I+J)	142.757.561,79	4.910.010,89
(L) Total das despesas com saúde não computadas	147.667.572,68	
(M) Despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite (C-K)	195.835.891,51	-0,00
(N) Total das despesas com ações e serviços públicos de saúde para fins de limite	195.835.891,51	

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), Quadro E.1 e demonstrações contábeis (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 27/04/2018), Quadro E.2 e demonstrações contábeis (arquivo

digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 27/04/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 24/07/2018) e cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 27/04/2018).

Nota 1: na linha H, foram registradas despesas não consideradas no cálculo do limite, conforme verificado na Planilha SIGFIS/BO e abordado no item 6.5.1 deste capítulo.

Nota 2: embora tenha ocorrido, no exercício de 2017, cancelamento de Restos a Pagar referentes a exercícios anteriores, no montante de R\$ 13.740,42, 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\$ 103.772,13 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, depois de deduzidas as outras obrigações, conforme balancete (quadro E.3). 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 nº 141/12.

O Município encaminhou as informações sobre os gastos com saúde, indicando como recursos utilizados a fonte "próprios". Contudo, entendo que o mesmo deva segregar as fontes de recursos, utilizando, deste modo, 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. Desta feita, tal fato também integrará item de **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

2.8.8.4 Apuração do Limite Mínimo das Despesas com ASPS

De acordo com o previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12, os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os art. 158, art. 159, § 3º, inciso I, alínea "b", todos da Constituição Federal.

Na tabela seguinte, apresento a situação do Município com relação aos gastos em saúde para fins de verificação do cumprimento limite:

Tabela 48 — Demonstrativo das Receitas e Despesas com ASPS

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	508.589.582,24
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	503.696.432,27
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas liquidadas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	195.835.891,51

(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)	195.835.891,51
(I) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (H/D) mínimo 15%	38,88%
(J) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

Fonte Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018), Quadro E.1 (arquivo digital "41 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO E.1 (Modelo 15)" anexado em 27/04/2018), Quadro E.2 (arquivo digital "42 - Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - QUADRO E.2 (Modelo 16)" anexado em 27/04/2018), Quadro E.3 (arquivo digital 43 - Balancete Contábil de Verificação da Saúde - QUADRO E.3 (Modelo 17) e Documentação Comprobatória" anexado em 27/04/2018), cancelamento de RP (arquivo digital "47 - Relação de Cancelamentos de RP na Saúde na Fonte "Impostos e Transferências de Impostos" anexado em 27/04/2018) e documentos de arrecadação do FPM de julho e dezembro, anexados em 03/10/2018.

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

Entretanto, o douto MPE concluiu de forma diversa, uma vez que, nos seus cálculos, não considerou os restos a pagar sem disponibilidade de caixa no Fundo Municipal de Saúde, conforme demonstrado a seguir:

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

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

5.2.5 Disponibilidade de caixa ao final do exercício 2017 consolidada no Fundo Municipal de Saúde

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

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

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

Ao se examinar o Balancete de Verificação do Fundo Municipal de Saúde em 31.12.2017, com as assinaturas digitais do Responsável

pelo Setor Contábil e Prefeito do Município - Quadro E.3 – modelo 17 - constatam-se os seguintes registros quanto aos recursos de impostos e transferências de impostos:

Ativo Financeiro	Passivo Financeiro
Disponibilidades R\$5.125.088,34	DDO/Consignações – R\$ 6.651.724,48
	RP Processados 2017 - R\$ 10.225.715,17
	RP Processados Anos anteriores - R\$ 761.254,58
	RP Não Processados 2017 - R\$ 103.772,13
	RP Não Processados Anos Anteriores - R\$ 0,00

Observa-se que a disponibilidade financeira registrada no balancete do Fundo Municipal de Saúde de R\$5.125.088,34 não seria suficiente para dar lastro financeiro aos restos a pagar processados e não processados do exercício de 2017, haja vista haver o comprometimento desta disponibilidade com outras obrigações registradas no passivo financeiro: DDO/Consignações – R\$6.651.724,48 e RP de anos anteriores – R\$761.254,58.

Analisando o Quadro E-2 (Modelo 16) (arquivo digital 63.10 – Demonstrativo das Despesas na Saúde por Fonte de Recursos - anexado em 27/04/2018), apura-se que o valor correto de Restos a Pagar Processados em 2017 monta em R\$10.379.378,35 [Despesa Liquidada - R\$201.793.407,64 (-) Despesa Paga – R\$191.414.029,29].

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

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

5.2.6 Apuração do cumprimento da aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde

Diante de todo aduzido, a apuração da aplicação do percentual mínimo em ASPS pelo Município no exercício de 2017 deve observar o disposto na seguinte tabela:

DESCRIÇÃO	Valor - R\$
RECEITAS	
(A) Receitas de impostos e transferências (conforme quadro da educação)	508.589.582,24
(B) Dedução da parcela do FPM (art. 159, I, "d" e "e")	4.893.149,97
(C) Dedução do IOF-Ouro	0,00
(D) Total das receitas (base de cálculo da saúde) (A-B-C)	503.696.432,27
DESPESAS COM SAÚDE	
(E) Despesas custeadas com recursos de impostos e transf. de impostos	201.897.179,77

(F) Restos a pagar processados, relativos aos recursos de impostos e transf. de impostos, sem disponibilidade de caixa	10.379.378,35
(G) Restos a pagar não processados, relativos aos recursos de impostos e transf. De impostos, sem disponibilidade de caixa	103.772,13
(H) Gastos com saúde não movimentados pelo Fundo Municipal de Saúde	6.498.537,81
(I) Gastos com outras ações e serviços não computados	5.957.516,13
(J) Total das despesas consideradas = E-(F+G+H+I)	178.957.975,35
(K) Percentual das receitas aplicado em gastos com saúde (J/D) mínimo 15%	35,53%
(L) Valor referente à parcela que deixou de ser aplicada em ASPS no exercício	0,00

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

*Com a fiel observância dos critérios constantes das normas constitucionais e legais que regem a matéria, a determinar que não sejam computados no cálculo os restos a pagar sem disponibilidade de caixa no Fundo Municipal de Saúde, nem as despesas que não podem ser classificadas como ASPS, verifica-se que o **governo do Município de PETRÓPOLIS aplicou 35,53% das receitas de impostos e suas transferências em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2017.***

Verifico, portanto, que, tanto pela metodologia adotada pelo Corpo Técnico, quanto pelo MPE, o Município de Petrópolis cumpriu o previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12. Entretanto, acompanharei a metodologia do Corpo Instrutivo, tendo em vista que alterações dessa natureza demandam desta Corte de Contas ação orientadora e prévia Comunicação ao Chefe do Poder Executivo, o que não foi empreendido a tempo de ser exigido na Prestação de Contas em exame.

Ao examinar a tabela elaborada pelo Corpo Técnico, observo que o valor aplicado em saúde correspondeu a 38,88% (trinta e oito vírgula oitenta e oito por cento) das receitas de impostos e transferências de impostos, cumprindo, deste modo, o mandamento previsto no art. 7º da Lei Complementar nº 141/12.

Ademais, em relação à metodologia para apuração da aplicação do percentual legal em ações e serviços públicos de saúde (ASPS), reputo oportuno destacar a Consulta efetuada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, protocolizada nesta Corte sob o Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, na qual o Plenário desta Corte firmou a tese de que, **a partir das Prestações de Contas de Governo do Estado do Rio de Janeiro e de todos os Municípios jurisdicionados deste Tribunal, referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas por esta Corte em 2020**, deverão ser computadas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, § 2º, inciso II, e § 3º, inciso I, da Constituição Federal e do art. 24 da Lei

Complementar nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo no exercício.

Assim sendo, a metodologia até então adotada por esta Corte de Contas, para aferição dos gastos realizados com ASPS, será alterada a partir do exercício de 2019, cujas contas serão encaminhadas a este Tribunal em 2020. Por esta razão, farei constar, na **Comunicação** dirigida ao atual Prefeito Municipal, item referente à nova metodologia a ser adotada.

No caso do Município de Petrópolis, observo que os recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde foram administrados pelo Fundo Municipal de Saúde e pela Prefeitura Municipal.

Este procedimento contraria o estabelecido no art. 2º, parágrafo único, c/c art. 14 da Lei Complementar nº 141/12, os quais dispõem que as despesas com ações e serviços públicos de saúde deverão ser financiadas e geridas com recursos movimentados por intermédio dos fundos de saúde. Tal fato será objeto de **Ressalva e Determinação** ao final deste Voto.

Cumpra registrar que, quando da análise das Prestações de Contas de Governo dos Municípios, referentes ao exercício de 2016, o Egrégio Plenário desta Corte decidiu pela Comunicação aos jurisdicionados, informando que, a partir da análise das Prestações de Contas referentes ao exercício financeiro de 2018, a serem apreciadas por esta Corte em 2019, este Tribunal não mais computará as despesas com ações e serviços de saúde que não tenham sido movimentadas pelo fundo de saúde, para efeito de apuração do limite mínimo estabelecido pela Constituição Federal, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12. Considerando tratar-se de uma importante mudança na metodologia de apuração do limite de gastos em saúde, a ser implementada no próximo ano (contas referentes ao exercício de 2018), entendo pertinente reiterar a referida **Comunicação**.

Em prosseguimento, observo que foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde. O Corpo Técnico tece as seguintes considerações:

*O Conselho Municipal de Saúde, através do parecer (arquivo digital “46 – Parecer do Conselho Municipal de Saúde”, anexado em 24/07/2018), opinou **favoravelmente** quanto à aplicação dos recursos destinados a*

ações e serviços públicos de saúde, na forma do artigo 33 da Lei n.º 8.080/90 c/c § 1º, artigo 36 da Lei Complementar n.º 141/12.

Verifico, ainda, que o douto MPE, no tópico 5.2.9 do seu parecer, fez algumas considerações acerca dos compromissos dos Municípios estabelecidos na Constituição Federal e na legislação do SUS, ressaltando o seguinte:

Aos municípios é imposto o dever de garantir os serviços de atenção básica à saúde e de prestar serviços em sua localidade, com a parceria dos governos estadual e federal. As prefeituras também criam políticas de saúde e colaboram com a aplicação das políticas nacionais e estaduais, aplicando recursos próprios e repassados pela União e pelo Estado. Os municípios, outrossim, devem organizar e controlar os laboratórios e hemocentros, bem como administrar os serviços de saúde, mesmo aqueles mais complexos.

Faz ainda, o Ministério Público, um resumo das informações extraídas dos sistemas do Ministério da Saúde, acerca das ações e programas, desenvolvidos pelo Município de Petrópolis, ressaltando que, nas presentes contas, o Corpo Técnico não teria feito uma análise sobre a implementação das políticas de saúde no âmbito do Município, nem sobre o cumprimento dos compromissos estabelecidos na CRFB e na legislação do SUS, o que deveria ser avaliado no âmbito de processos de Prestação de Contas de Governo. Por esta razão, propõe o MPE a formulação de Determinação à SGE, ao final de seu parecer.

Em que pesem as considerações do Ministério Público Especial quanto à necessidade de avaliação se as políticas públicas de saúde dos Municípios, estabelecidas pela Constituição Federal e pela legislação do SUS, estão em consonância com a metodologia de avaliação qualitativa das Prestações de Contas de Governo dos Municípios, constato que a implantação de avaliações dessa grandeza demanda, por parte da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), planejamento prévio e dimensionamento minucioso dos recursos humanos necessários para sua implementação, razão pela qual não acompanharei, nas presentes contas, a sugestão do douto *Parquet* de Contas.

Por fim, destaco que o Poder Executivo Municipal, em cumprimento ao disposto no art. 36, § 5º e caput, da Lei Complementar nº 141/12, realizou audiências públicas, nas quais o gestor do SUS apresentou relatórios detalhados referentes ao quadrimestre anterior, conforme consta das atas apresentadas.

2.8.9 Repasse Financeiro para a Câmara Municipal

Conforme estabelecido no art. 29-A da Constituição Federal, inserido pela Emenda Constitucional nº 25/00, o repasse financeiro a ser efetuado pelo Poder Executivo à Câmara Municipal, para custear as despesas do Poder Legislativo, não poderá ultrapassar os limites definidos no *caput* do citado artigo, bem como não poderá ser inferior à proporção fixada na Lei Orçamentária. Tais exigências encontram-se dispostas no art. 29-A, § 2º, incisos I e III.

O mencionado limite, apresentado na tabela seguinte, observa o número de habitantes do Município de Petrópolis, que, de acordo com dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no exercício de 2016, foi de 298.158 (duzentos e noventa e oito mil, cento e cinquenta e oito) habitantes.

Tabela 49 — Receitas Tributárias e de Transferência do Município no Exercício de 2016

RECEITAS TRIBUTÁRIAS E DE TRANSFERÊNCIA DO MUNICÍPIO NO EXERCÍCIO DE 2016	VALOR (R\$)
(A) RECEITAS TRIBUTÁRIAS (TRIBUTOS DIRETAMENTE ARRECADADOS)	
1112.01.00 - ITR DIRETAMENTE ARRECADADO	0,00
1112.02.00 - IPTU	65.669.902,83
1112.04.00 - IRRF	28.342.929,49
1112.08.00 - ITBI	14.285.024,82
1113.05.00 - ISS (incluindo o Simples Nacional - SNA)	77.229.439,34
1120.00.00 - TAXAS	23.090.868,60
1130.00.00 - CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	0,00
1230.00.00 - CONTRIBUIÇÃO ILUMINAÇÃO PÚBLICA - CIP	22.301.786,13
RECEITA DE BENS DE USO ESPECIAL (cemitério, mercado municipal, etc)	0,00
1911.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DOS TRIBUTOS	1.476.637,92
1913.00.00 - MULTA E JUROS DE MORA DA DÍVIDA ATIVA DOS TRIBUTOS	0,00
1931.00.00 - DÍVIDA ATIVA DE TRIBUTOS	29.548.766,06
SUBTOTAL (A)	261.945.355,19
(B) TRANSFERÊNCIAS	
1721.01.02 - FPM	60.969.101,54
1721.01.05 - ITR	294.301,25
1721.01.32 - IOF-OURO	0,00
1721.36.00 - ICMS Desoneração LC 87/96	544.106,16
1722.01.01 - ICMS	150.565.029,56
ICMS Ecológico	0,00
Multas e Juros de Mora do ICMS	0,00
1722.01.02 - IPVA	33.824.216,40
Multas e Juros de Mora do IPVA	0,00
1722.01.04 - IPI - Exportação	3.656.141,21

1722.01.13 - CIDE	290.034,13
SUBTOTAL (B)	250.142.930,25
(C) DEDUÇÃO DAS CONTAS DE RECEITAS	0,00
(D) TOTAL DAS RECEITAS ARRECADADAS (A + B - C)	512.088.285,44
(E) PERCENTUAL PREVISTO PARA O MUNICÍPIO	6,00%
(F) TOTAL DA RECEITA APURADA (D x E)	30.725.297,13
(G) GASTOS COM INATIVOS	0,00
(H) LIMITE MÁXIMO PARA REPASSE DO EXECUTIVO AO LEGISLATIVO EM 2017 (F + G)	30.725.297,13

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 do exercício anterior (arquivo digital "53. Repasse ao Legislativo – Anexo 10 do exercício anterior" anexado em 27/04/2018) e Anexo 2 da Câmara da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 24/07/2018).

2.8.9.1 Verificação do Cumprimento do Limite

Conforme decisão no Processo TCE-RJ nº 203.065-7/05, as contribuições previdenciárias cobradas dos servidores para custeio dos regimes próprios de previdência e assistência, caso existam, deverão ser excluídas do cômputo do cálculo do limite do art. 29-A da Constituição Federal.

O limite máximo de repasse do Executivo para o Legislativo, conforme apurado na tabela a seguir, observou o disposto no art. 29-A, § 2º, inciso I, da Constituição Federal:

Tabela 50 — Repasse Permitido

Limite de repasse permitido art. 29-A(A)	Repasse recebido(B)
30.725.297,13	29.592.489,96

Fonte: Balanço Financeiro da Câmara da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital " 23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 24/07/2018).

2.8.9.2 Verificação do Cumprimento do Orçamento Final da Câmara

Consoante a Lei Orçamentária e o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, o total previsto para repasse ao Legislativo, no exercício de 2017, era de R\$ 29.592.490,00 (vinte e nove milhões, quinhentos e noventa e dois mil, quatrocentos e noventa reais).

Comparando o mencionado valor com o efetivamente repassado à Câmara Municipal, constato o repasse em igual montante, tendo sido observado o limite

máximo estabelecido nos incisos do art. 29-A da Constituição Federal, como demonstrado a seguir:

Tabela 51 — Orçamento X Repasse

Orçamento final da câmara	Repasse recebido
29.592.490,00	29.592.489,96

Fonte: Balanço Orçamentário e Balanço Financeiro da Câmara da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "23 - Demonstrativos Contábeis - Câmara Municipal" anexado em 24/07/2018).

2.9 Demais Aspectos Relevantes

O Corpo Instrutivo destacou alguns aspectos relevantes em sua análise, sobre os quais passo a tecer considerações, por reputá-los oportunos.

2.9.1 Conselho de Alimentação Escolar

O Conselho de Alimentação Escolar, previsto na Lei nº 11.947/09, é um órgão colegiado de caráter fiscalizador, permanente, deliberativo e de assessoramento responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados para a alimentação escolar e garantir boas práticas sanitárias e de higiene dos alimentos nas instituições de ensino.

Verifico que o Parecer do Conselho de Alimentação Escolar (arquivo digital "57. Parecer do Conselho Municipal de Alimentação Escolar" anexado em 24/07/2018) opinou pela regularidade quanto à aplicação dos recursos destinados à alimentação escolar, referente ao exercício de 2017, em conformidade com o art. 19 Lei nº 11.947/09.

2.9.2 Conselho Municipal de Assistência Social

O Conselho Municipal de Assistência Social, previsto no art. 16, inciso IV, da Lei nº 8.742/93, é um órgão que reúne representantes do governo e da sociedade civil e tem, entre suas atribuições, a de exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social, acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social e apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos

recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios do Município quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados no respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais.

Verifico que o Conselho Municipal de Assistência Social, por meio de parecer (arquivo digital "56. Parecer do Conselho Municipal de Assistência Social"), opinou pela regularidade da gestão dos recursos, ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados, referentes ao exercício de 2017, em conformidade com o art.16 c/c art. 18, inciso X, da Lei nº 8.742/93 (Loas).

2.9.3 *Royalties*

O art. 8º da Lei nº 7.990/89, alterada pelas Leis nºs 10.195/01 e 12.858/13, veda a aplicação dos recursos provenientes de *royalties* na tabela permanente de pessoal e no pagamento da dívida, excetuando o pagamento de dívida com a União, bem como a capitalização de fundos de previdência.

2.9.3.1 Das Receitas de *Royalties*

A movimentação dos recursos de *royalties* no exercício de 2017 apresentou-se da seguinte forma:

Tabela 52 — Receitas de *Royalties*

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$	Valor - R\$
I – Transferência da União			12.134.176,98
Compensação financeira de recursos hídricos		48.211,12	
Compensação financeira de recursos minerais		1.637.060,44	
Compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto e gás natural		10.448.905,42	
<i>Royalties</i> pela produção (até 5% da produção)	8.382.153,08		
<i>Royalties</i> pelo excedente da produção	0,00		
Participação especial	0,00		
Fundo especial do petróleo	2.066.752,34		
II – Transferência do Estado			8.902.867,00
III – Outras compensações financeiras			0,00
IV - Subtotal			21.037.043,98

V – Aplicações financeiras	74.588,74
VI – Total das receitas (IV + V)	21.111.632,72

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados", anexado em 24/07/2018).

2.9.3.2 Aplicação de Recursos de *Royalties* na Educação e na Saúde

Não houve, no exercício financeiro de 2017, arrecadação de receitas de *royalties*, cuja aplicação esteja vinculada à saúde ou à educação, conforme destacado pelo Corpo Técnico, nos seguintes termos:

Conforme verificado no Demonstrativo da Receita Orçada com a Arrecadada – Anexo 10 consolidado da Lei Federal n.º 4.320/64 (arquivo digital "19. Demonstrativos Contábeis Consolidados" anexado em 24/07/2018) e na declaração (arquivo digital "49 - Receitas de Royalties da Lei Federal nº 12.858/13" anexado em 27/04/2018), 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.

2.9.3.3 Despesas Totais com Recursos de Royalties

A tabela a seguir demonstra as despesas custeadas com recursos da compensação financeira pela exploração do petróleo, xisto, gás natural e recursos hídricos:

Tabela 53 — Despesas Custeadas com Recursos dos Royalties

Descrição	Valor - R\$	Valor - R\$
I - Despesas correntes		19.441.861,78
Pessoal e encargos	0,00	
Juros e encargos da dívida	0,00	
Outras despesas correntes	19.441.861,78	
II - Despesas de capital		680.951,08
Investimentos	680.951,08	
Inversões financeiras	0,00	
Amortização de dívida	0,00	
III - Total das despesas (I + II)		20.122.812,86

Fonte: Quadro F.1 e demonstrativo contábil (arquivo digital "48 - Demonstrativo das Despesas com Royalties por Grupo de Natureza de Despesa - QUADRO F.1 (Modelo 19)", anexado em 27/04/2018).

O Município aplicou 96,62% (noventa e seis vírgula sessenta e dois por cento) dos recursos de *royalties* em despesas correntes e 3,38% (três vírgula trinta e oito

por cento) em despesas de capital. Assim, verifica-se a preponderância das despesas de custeio sobre os gastos com investimentos.

Ainda de acordo com a tabela anterior, verifica-se que o Município não aplicou recursos de *royalties* em pagamento de pessoal e de dívidas não excetadas pela Lei nº 7.990/89, alterada pelas Leis nº 10.195/01 e nº 12.858/13.

Conforme consignado no documento constante no arquivo digital “51 — Repasse de *Royalties* para Capitalização do RPPS”, anexado em 28/06/2018, constata-se que não ocorreram transferências financeiras dos *royalties* para o RPPS.

Como os *royalties* de petróleo são decorrentes da exploração de um recurso natural não renovável, a utilização desses recursos deve ser efetuada de forma consciente e responsável, razão pela qual incluirei **Recomendação** para que o Município priorize a alocação dessas receitas na aplicação de programas e ações voltadas para o desenvolvimento sustentável da economia local.

Na tabela seguinte, tendo em vista montante recebido a título de *royalties* pelo Município, observo que tais recursos representam 2,4% (dois vírgula quatro por cento) do total das receitas arrecadadas no exercício.

Tabela 54 — Grau de Dependência dos Recursos de *Royalties*

Receita total (A) R\$	Receita de <i>royalties</i> (B) R\$	Receita sem <i>royalties</i> (A-B) R\$	Grau de dependência (B/A)
878.416.878,84	21.111.632,72	857.305.246,12	2,40%

Fonte: Anexo 10 consolidado da Lei nº 4.320/64 (arquivo digital “19. Demonstrativos Contábeis Consolidados” anexado em 24/07/2018).

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

2.9.4 Transparência na Gestão Fiscal

O Corpo Instrutivo destaca, no tópico 8.4 do sua instrução, que a Coordenadoria de Auditorias Temáticas e Operacional (CTO) realizou auditoria na área de tecnologia da informação (TI), objetivando um diagnóstico do portal da transparência das Prefeituras Municipais, com a verificação do cumprimento dos preceitos de transparência e acesso à informação, essenciais ao pleno exercício do controle social.

A fim de assegurar tal transparência, a Lei Complementar nº 131/2009 acrescentou dispositivos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, referentes à receita e à despesa, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como definiu prazos para tal implantação.

Ressalto, ainda, que o Decreto Federal nº 7.185/10 estabeleceu normas para regulamentar a transparência dos dados públicos de todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e DF), exigida pela Lei Complementar nº 131/2009.

Finalmente, em 16/05/2011, entrou em vigor a Lei nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação visando regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no país. A Lei vale para os todos os Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive para Tribunais de Contas e Ministério Público.

Os resultados obtidos pelo Município de Petrópolis – nota 0,51 – de acordo com o iTAI (indicador de Transparência e Acesso à Informação⁵), evidenciam um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação ao que está disposto nos diplomas legais referentes à transparência da administração pública, demonstram o não cumprimento integral da legislação pertinente (que levaria a um iTAI equivalente a 1).

Diante do exposto, observo que o Município não cumpriu integralmente as exigências estabelecidas na legislação, o que será considerado como **Ressalva e Determinação** na conclusão deste Voto.

⁵ A fim de permitir a interpretação dos resultados obtidos na avaliação do indicador iTAI, foram definidos os seguintes níveis ou estágios de desenvolvimento:

1. O intervalo entre 0,00 e 0,33 representa um nível inicial de transparência e acesso à informação, com atendimento incipiente dos normativos legais;
2. O intervalo entre 0,33 e 0,66 corresponde a um nível intermediário de transparência e acesso à informação com relação à legislação vigente;
3. O intervalo entre 0,66 e 1,00 expressa um nível avançado ou aprimorado de transparência e acesso à informação. A classificação de municípios nessa faixa não exime os jurisdicionados do cumprimento integral da legislação (iTAI igual a 1), sendo realizada para fins comparativos.

2.9.5 Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)

Sendo um indicador de desempenho de âmbito nacional, o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) compõe-se por sete índices setoriais temáticos, os quais objetivam verificar se a visão e os objetivos estratégicos dos Municípios foram alcançados e, com isso, oferecer subsídios para a melhoria da gestão municipal e para auxiliar e subsidiar a ação fiscalizatória do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

Tal indicador é mensurado pelas Cortes de Contas nacionais desde 2016, tendo por principal finalidade o aperfeiçoamento das ações governamentais em políticas públicas nacionais, mediante a divulgação do resultado de indicadores das políticas adotadas para atendimento às necessidades da população, proporcionando uma visão da gestão para sete dimensões da execução do orçamento público. As aludidas dimensões são as seguintes:

- Educação;
- Saúde;
- Planejamento
- Gestão Fiscal;
- Meio Ambiente;
- Proteção das Cidades e
- Governança da Tecnologia da Informação.

Tais dimensões foram selecionadas a partir de sua posição estratégica no contexto das finanças públicas, gerando os seguintes índices componentes do IEGM Brasil: i-Educ/IEGM, i-Saúde/IEGM, i-Planejamento/IEGM, i-Fiscal/ IEGM, i-Amb/ IEGM, i-Cidade/ IEGM e i-Gov TI/ IEGM.

A apuração dos índices de efetividade da gestão pública indicam os setores que merecem maior atenção do gestor público, colaborando para o aperfeiçoamento das ações governamentais, dessa forma, os órgãos executivos dos entes sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, de acordo com a

Deliberação TCE-RJ nº 271/17, deverão responder, em caráter obrigatório, aos questionários para a apuração de índices de efetividade da gestão, anexando evidências comprobatórias quando couber.

Dos 91 (noventa e um) Municípios fiscalizados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 80 (oitenta) responderam ao questionário do indicador (IEGM) relativo ao exercício de 2016, sendo o percentual de adesão de 87,91%.

Comparando o IEGM do Município de Petrópolis com o dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro participantes, observo que a nota de Petrópolis foi B, ou seja, o Município está na faixa “Efetiva”.

2.10 Controle Interno

De acordo com o art. 70, *caput*, e art. 74, inciso IV, da Constituição Federal, caberá, ao sistema de Controle Interno de cada Poder, em apoio ao Controle Externo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos entes públicos e entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas.

O art. 74, § 1º, da Constituição Federal estipula, ainda, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária.

A seu turno, o art. 59 da Lei Complementar nº 101/00 dispõe que compete, ainda, ao Sistema de Controle Interno, o exame da gestão fiscal.

Dessa forma, visando ao aperfeiçoamento da atuação do controle interno do Município de Petrópolis, os fatos apontados na análise desta Prestação de Contas deverão ser objeto de acompanhamento e correção, razão pela qual incluirei, em meu Voto, **Comunicação** ao titular do Órgão Central de Controle Interno para que tome ciência do exame empreendido nestas contas e adote as providências que se fizerem necessárias a fim de elidir as falhas detectadas, informando, no relatório a ser encaminhado no próximo exercício, quais foram as medidas adotadas.

2.10.1 Determinações nas Contas de Governo do Exercício Anterior

Verifico que o “Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno” foi encaminhado a esta Corte (arquivo digital anexado em 24/07/2018), informando adequadamente todas as ações e providências visando corrigir as irregularidades e/ou impropriedades verificadas no exercício de 2016.

De acordo com a avaliação efetuada com base no aludido Relatório, apurou-se que, do total de 20 (vinte) Determinações, 6 (seis) foram consideradas cumpridas, 6 (seis) cumpridas parcialmente e 8 (oito) não foram cumpridas, conforme tabela a seguir:

Situação	Quant.	% em relação ao total
Cumprida	6	30,00%
Cumprida parcialmente	6	30,00%
Não cumprida	8	40,00%
Cumprimento dispensado	0	0%
Total	20	100%

Fonte: Relatório de Acompanhamento das Determinações e Recomendações do TCE pelo Controle Interno, arquivo digital “62 – Relatório do Controle Interno” - fls. 47/48, anexado em 24/07/2018.

A esse respeito, consignarei item de **Ressalva e Determinação** na conclusão do presente Voto.

2.10.2 Certificado de Auditoria

Em conclusão, destaco que o Certificado de Auditoria, emitido pelo Órgão Central de Controle Interno, opina expressamente pela Regularidade das Contas do Chefe de Governo do Município de Petrópolis.

Contudo, em que pese o Certificado conter Parecer Conclusivo, não foram especificadas as medidas adotadas, no âmbito do Controle Interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental. Deste modo, farei incluir **Ressalva e Determinação** ao final deste Voto.

3 CONCLUSÃO E VOTO

Considerando, com fulcro no art. 125, incisos I e II, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que é de competência desta Corte de Contas emitir Parecer Prévio, de natureza eminentemente técnica, sobre as Contas de Governo dos Municípios, para fins de posterior julgamento pela Câmara Municipal;

Considerando que, nos termos da legislação em vigor, o Parecer Prévio do Tribunal de Contas e o subsequente julgamento pela Câmara Municipal não exime de responsabilidade os ordenadores e ratificadores de despesas, bem como de pessoas que arrecadaram e geriram dinheiro, valores e bens municipais, ou pelos quais seja o Município responsável, cujos processos pendem de exame por esta Corte de Contas;

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

Considerando que a abertura de créditos suplementares ou especiais atendeu à prévia autorização legislativa e se deu com a indicação dos recursos correspondentes, em observância ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal;

Considerando que os gastos com Pessoal do Executivo alcançaram, no 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2017, os percentuais de 49,71% (quarenta e nove vírgula setenta e um por cento), 49,12% (quarenta e nove vírgula doze por cento) e 51,64% (cinquenta e um vírgula sessenta e quatro por cento), respectivamente, da Receita Corrente Líquida, respeitando o limite de 54% (cinquenta e quatro por cento), estabelecido no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar nº 101/00;

Considerando que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município na manutenção e desenvolvimento do ensino corresponde a 27,05% (vinte e sete vírgula zero cinco por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite

mínimo de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 212 da Constituição Federal;

Considerando que, conforme a metodologia ainda em vigor, o Município aplicou 100,00% (cem por cento) na remuneração dos profissionais do magistério do ensino básico em efetivo exercício de suas atividades, sendo obedecido, portanto, o limite mínimo de 60% (sessenta por cento) de aplicação dos recursos do Fundeb, conforme previsto no art. 22 da Lei nº 11.494/07;

Considerando que, conforme a metodologia ainda em vigor, o valor aplicado pelo Município em ações e serviços públicos de saúde corresponde a 38,88% (trinta e oito vírgula oitenta e oito por cento) do total da receita resultante de impostos (próprios e decorrentes de transferências), situando-se, portanto, acima do limite mínimo de 15% (quinze por cento) estabelecido pela Lei Complementar nº 141/12;

Considerando que foi constatada a correta aplicação dos recursos de *royalties*, em observância ao art. 8º da Lei nº 7.990/89;

Considerando que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 100.797-7/18, referente à Consulta formulada pela Alerj, será alterada a metodologia de cálculo, para aferição dos gastos realizados na manutenção e desenvolvimento do ensino, para as contas referentes ao exercício de 2020, a serem apreciadas em 2021;

Considerando que, face à decisão deste Tribunal de Contas, proferida nos autos do Processo TCE-RJ nº 113.617-4/18, referente à Consulta formulada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, será alterada a metodologia de cálculo, para aferição dos gastos realizados em ações e serviços públicos de saúde, para as contas referentes ao exercício de 2019, a serem apreciadas em 2020;

Considerando, ainda, que as Prestações de Contas de Governo são encaminhadas em meio digital, contendo informações necessárias para subsidiar as Contas de Ordenador de Despesas da Câmara Municipal, quanto ao cumprimento, por parte do Legislativo Municipal, do art. 29-A da Constituição Federal e do art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal,

Manifesto-me, **PARCIALMENTE DE ACORDO** com o Corpo Instrutivo e **EM DESACORDO** com o Ministério Público Especial junto a este Tribunal, sendo que minhas principais divergências referem-se:

Em relação ao proposto pelo Ministério Público Especial:

- Pela não inclusão da Determinação à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE), constante do item VI “b” de seu parecer;
- Pela não inclusão da Irregularidade nº 1 de seu parecer, a qual será objeto de Ressalva.

Em relação à sugestão do Corpo Instrutivo:

- Na Comunicação ao atual Prefeito, entendo pertinente a inclusão dos itens III.5 e III.6, na forma proposta pelo parecer do Ministério Público Especial;
- Entendo pertinente a Determinação à SGE, na forma proposta pelo Ministério Público Especial, incluída no item VI “a” de seu parecer;
- Considero oportuna a inclusão, como Ressalva, da Improriedade nº 17 proposta pelo douto Ministério Público Especial, em seu parecer.

Em relação ao sugerido pelo Corpo Instrutivo e proposto pelo Ministério Público Especial:

- Considero oportuna a inclusão de Ressalva pela ausência de CRP válido durante parte do exercício de 2017
- Na Comunicação ao atual Prefeito, incluirei alertas:
 1. acerca da nova metodologia de cálculo para aferição das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme decisão proferida no Processo TCE-RJ nº 200.420-9/18;
 2. a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98, alertando-o quanto a obrigatoriedade de repasse integral da contribuição previdenciária, dos servidores e patronal, e acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial.

Ex positis e, diante dos fatos evidenciados,

VOTO:

- I - Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à aprovação das Contas do Governo do Município de Petrópolis, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Prefeito, Excelentíssimo Senhor Bernardo Chim Rossi, com as seguintes **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES:**

RESSALVAS E DETERMINAÇÕES

RESSALVA Nº 1

Não foram encaminhados os demonstrativos contábeis consolidados, com os dados relativos à Câmara Municipal.

DETERMINAÇÃO Nº 1

Atentar para que as próximas prestações de contas contenham os demonstrativos contábeis consolidados, conforme dispõe a Deliberação TCE-RJ nº 285/2018.

RESSALVA Nº 2

O Município inscreveu o montante de R\$ 12.002.716,04 (doze milhões, dois mil, setecentos e dezesseis reais e quatro centavos) em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, contrariando o disposto no art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 2

Envidar esforços no sentido de cumprir o disposto no art. 55, inciso III, itens 3 e 4, da Lei de Responsabilidade Fiscal, de forma que não seja realizada a inscrição de Restos a Pagar não processados sem a correspondente disponibilidade financeira.

RESSALVA Nº 3

Não cumprimento das metas de resultados primário, nominal e de dívida consolidada líquida, estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, desrespeitando a exigência do art. 59, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 3

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 art. 59, inciso I, da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA Nº 4

Não foi atingido o equilíbrio financeiro no exercício, sendo apurado um déficit da ordem de R\$ 28.752.304,34 (vinte e oito milhões, setecentos e cinquenta e dois mil, trezentos e quatro reais e trinta e quatro centavos), em desacordo com o disposto no art. 1º, § 1º, do da Lei Complementar nº 101/00.

DETERMINAÇÃO Nº 4

Observar o equilíbrio financeiro nos próximos exercícios, em atendimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA Nº 5

Ausência de equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, uma vez que foi constatado um déficit previdenciário de R\$ 25.707.221,84 (vinte e cinco milhões, setecentos e sete mil, duzentos e vinte e um reais e oitenta e quatro centavos), em desacordo com a Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 5

Promover o equilíbrio financeiro do Regime Próprio de Previdência Social dos servidores públicos, em conformidade com a Lei nº 9.717/9.

RESSALVA Nº 6

O Município realizou parcialmente a transferência das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao RGPS, contrariando o previsto no art. 30, nas alíneas “a” e “b”, inciso I, da Lei nº 8.212/91.

DETERMINAÇÃO Nº 6

Providenciar o repasse das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao RGPS, conforme previsto no art. 30, nas alíneas “a” e “b”, inciso I, da Lei nº 8.212/91.

RESSALVA Nº 7

Repasse parcial da contribuição patronal ao RPPS, conforme observado no Demonstrativo elaborado pelo Município, nos moldes do Modelo 23, em desacordo com o art. 40 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 7

Observar o repasse integral da contribuição patronal, em atendimento ao art. 40 da Constituição Federal de 1988 c/c o art. 1º, inciso II, da Lei nº 9.717/98.

RESSALVA Nº 8

O Município não realizou o recolhimento da contribuição previdenciária patronal devida ao RGPS, não observando o disposto no art. 22 e incisos c/c art. 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei nº 8.212/91.

DETERMINAÇÃO Nº 8

Providenciar o recolhimento tempestivo da contribuição previdenciária patronal devida ao RGPS, conforme disposto no art. 22 e incisos c/c art. 30, inciso I, alínea “b”, ambos da Lei nº 8.212/91.

RESSALVA Nº 9

O Regime Próprio de Previdência Social do Município não possuía Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) válido no período de 01/01/2017 a 19/04/2017, tendo em vista a não comprovação do cumprimento de critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98.

DETERMINAÇÃO Nº 9

Providenciar a regularização dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717/98 para fins de emissão do CRP, de modo que o Município não fique impossibilitado de receber transferências voluntárias de recursos pela União, impedido de celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, contrair empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União,

bem como por instituições financeiras federais e de receber os valores referentes à compensação previdenciária, devidos pelo RGPS.

RESSALVA Nº 10

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

DETERMINAÇÃO Nº 10

Providenciar o equacionamento das inconsistências identificadas na auditoria realizada no RPPS do Município, cadastrada sob o Processo TCE-RJ nº 225.720-4/17.

RESSALVA Nº 11

A Receita Corrente Líquida, apurada de acordo com os demonstrativos contábeis, no montante de R\$ 834.025.967,01 (oitocentos e trinta e quatro milhões, vinte e cinco mil, novecentos e sessenta e sete reais e um centavo), não confere com o montante consignado no Anexo 1 do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre, no montante de R\$ 833.281.693,30 (oitocentos e trinta e três milhões, duzentos e oitenta e um mil, seiscentos e noventa e três reais e trinta centavos).

DETERMINAÇÃO Nº 11

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 art. 85 da Lei nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 12

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

DETERMINAÇÃO Nº 12

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

RESSALVA Nº 13

A receita do Fundeb registrada pela contabilidade do Município não guarda paridade com o valor informado pela Secretaria do Tesouro Nacional — STN, conforme demonstrado a seguir:

RECEITAS DO FUNDEB	
Descrição	Valor - R\$
(A) Valor contabilizado pelo Município	131.441.169,28
(B) Valor informado pela STN	131.427.170,17
(C) Diferença (A-B)	13.999,11

DETERMINAÇÃO Nº 13

Observar o correto registro das receitas municipais, especialmente as referentes ao Fundeb, em cumprimento ao art. 85 da Lei nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 14

O Município utilizou no exercício de 2017 o saldo do Fundeb remanescente de 2016, porém sem a abertura de crédito adicional, em desacordo com o previsto no art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07.

DETERMINAÇÃO Nº 14

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

RESSALVA Nº 15

O Município não procedeu à devida regularização dos débitos/créditos não contabilizados de exercícios anteriores, descumprindo orientações do MCASP, Portaria STN nº 840/16 e da NBC TSP — Estrutura Conceitual, que faz menção às características qualitativas, base indispensável à

integridade e à fidedignidade dos registros contábeis dos atos e fatos que afetam ou possam afetar o patrimônio da entidade pública.

DETERMINAÇÃO Nº 15

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

RESSALVA Nº 16

O déficit financeiro para o exercício de 2018 apurado na presente Prestação de Contas, no montante de R\$ 57.282,95 (cinquenta e sete mil, duzentos e oitenta e dois reais e noventa e cinco centavos), não está em consonância com o superávit financeiro registrado pelo Município no Balancete do Fundeb, no montante de R\$ 905.976,52 (novecentos e cinco mil, novecentos e setenta e seis reais e cinquenta e dois centavos).

DETERMINAÇÃO Nº 16

Observar a correta movimentação dos recursos do Fundeb, com vistas ao cumprimento do art. 21 da Lei nº 11.494/07 c/c o art. 85 da Lei nº 4.320/64.

RESSALVA Nº 17

As despesas a seguir, classificadas na função 10 — Saúde, não foram consideradas no cálculo do limite dos gastos com a saúde, por não pertencerem ao exercício de 2017, nos termos do art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00:

Data Empenho	Numero Empenho	Histórico	Credor	Subfunção	Fonte Recurso	Valor – R\$
02/01/2018	157	REF. CONTRATO DE GESTÃO ENTRE O MUNICÍPIO E O SEHAC, TERMO 01/14, 13º 2º PARCELA 2016, ORDINARIO, FONTE 00	SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO HOSPITAL ALCIDES CARNEIRO	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	908.645,76

02/01/2017	182	COMPLEMENTO DA FOLHA DE PAGTO NOVEMBRO/2016 - ORDINÁRIO - PROCESSO 201242/16 - FONTE 00	PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	1.349.787,53
02/01/2017	183	COMPLEMENTO DA FOLHA DE PAGTO DEZEMBRO/2016 - ORDINÁRIO - PROCESSO 201242/16 - FONTE 00	PREFEITURA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	661.850,94
27/01/2017	57	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 97/100 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	139.299,79
27/01/2017	59	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA 023/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
30/01/2017	451	REF. SERVIÇOS PRESTADOS AO SUS DE URGÊNCIA E EMERG. - PROCESSO 00730/17 - REF.: DEZEMBRO 2016 - ORDINÁRIO - FONTE 00	SANATÓRIO DE CORREAS LTDA	Assistência Hospitalar e Ambulatorial	ORDINÁRIOS	276.384,00
23/02/2017	345	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 98/100 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	141.805,22
23/02/2017	346	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA 024/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46

07/03/2017	712	REF.AO INPAS CONSIGNADO DO 13º /2016 - PROCESSO 200316/16 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Previdência do Regime Estatutário	ORDINÁRIOS	768.371,91
27/03/2017	544	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA025/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
27/03/2017	558	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 99/100 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	144.252,63
28/04/2017	821	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 003/2008 (CONTRATO 65) - PARCELA 100/100 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	146.582,37
28/04/2017	822	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA026/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
23/05/2017	1063	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA027/60 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
28/06/2017	1560	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA028/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46

28/07/2017	1878	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA029/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
28/07/2017	1879	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 029/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	50.572,21
22/08/2017	2096	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA030/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
22/08/2017	2097	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 030/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	52.051,25
29/09/2017	2471	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA031/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
23/10/2017	2576	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA032/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
24/10/2017	2585	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 032/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	54.832,67

17/11/2017	2782	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA033/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
17/11/2017	2784	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 033/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	56.601,61
18/12/2017	3052	INPAS - PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) - PARCELA034/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	95.710,46
18/12/2017	3053	INPAS - JUROS PARCELAMENTO TERMO 134/2015 (CONTRATO 64) -PARCELA 034/060 - PROCESSO 03289/17 - ORDINÁRIO - FONTE 00	PREVIDENCIA MUNICIPAL DE PETRÓPOLIS	Administração Geral	ORDINÁRIOS	57.952,72
Total						5.957.516,13

Fonte: Relatório Analítico Saúde (arquivo digital anexado em 03/10/2018).

DETERMINAÇÃO Nº 17

Observar a correta classificação das despesas na função 10 – Saúde, em atendimento ao art. 7º da Lei Complementar nº 141/12 c/c art. 50, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00.

RESSALVA Nº 18

O Município não realizou suas despesas com ações e serviços públicos de saúde a partir de recursos movimentados unicamente pelo Fundo Municipal de Saúde, contrariando o estabelecido no art. 2º, parágrafo único, c/c art. 14 da Lei Complementar nº 141/12.

DETERMINAÇÃO Nº 18

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 art. 2º, parágrafo único, c/c art. 14 da Lei Complementar nº 141/12.

RESSALVA Nº 19

O Município não cumpriu integralmente às obrigações estabelecidas na legislação relativa aos portais da transparência e acesso à informação pública.

DETERMINAÇÃO Nº 19

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

RESSALVA Nº 20

O Município não cumpriu integralmente as determinações exaradas anteriormente por esta Corte de Contas na Prestação de Contas de Governo do exercício anterior.

DETERMINAÇÃO Nº 20

Observar o fiel cumprimento das determinações exaradas por esta Corte.

RESSALVA Nº 21

O Certificado de Auditoria, que emitiu parecer conclusivo quanto à Regularidade das Contas com Ressalvas, não especificou as medidas adotadas, no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para melhoria da gestão governamental.

DETERMINAÇÃO Nº 21

Providenciar para que o Certificado de Auditoria emita parecer conclusivo quanto à Regularidade com Ressalvas ou Irregularidade das Contas, especificando 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.

RESSALVA Nº 22

Existência de sistema de tributação deficiente, que prejudica a efetiva arrecadação dos tributos instituídos pelo Município, contrariando a norma do art. 11 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

DETERMINAÇÃO Nº 22

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 Lei de Responsabilidade Fiscal.

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO Nº 1

Para que o Município atente para a necessidade do controle e redução das despesas com pessoal, uma vez que já atingiu o limite prudencial previsto no art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar nº 101/00, estando sujeito às vedações previstas neste artigo, sendo constatado ainda um aumento dos gastos com pessoal superior, no período apurado, ao aumento da receita corrente líquida, situação que indica, caso mantida a tendência atual, risco de descumprimento do limite máximo estabelecido pela citada lei.

RECOMENDAÇÃO Nº 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 Nº 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, na forma prevista no art. 6º, § 1º, da Deliberação TCE-RJ nº 204/96, ao atual responsável pelo Órgão Central de 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 art. 74 da Constituição Federal e no art. 59 da LRF, pronunciando-se, nas próximas Contas de Governo, de forma conclusiva quanto aos fatos de ordem orçamentária, financeira, patrimonial e operacional que tenham contribuído para os resultados apurados, de modo a subsidiar a análise das contas por este Tribunal, apresentando Certificado de Auditoria quanto à Regularidade, Regularidade com Ressalva ou Irregularidade das Contas, apontando, ainda, quais foram às medidas adotadas no âmbito do controle interno, no sentido de alertar a administração municipal quanto às providências a serem implementadas para a melhoria da gestão governamental, além de apresentar a análise das determinações e recomendações exaradas por este Tribunal nas Contas de Governo.

III - Pela COMUNICAÇÃO ao atual Prefeito Municipal de Petrópolis, Sr. Bernardo Chim Rossi, na forma prevista na Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, para que tome ciência das Ressalvas, Determinações e Recomendações apontadas nesta Prestação de Contas e adote medidas necessárias para o seu cumprimento, de modo a prevenir, nas próximas Prestações de Contas a ocorrência de fatos semelhantes, e seja alertado:

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

- b. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo a partir do exercício de 2019, a ser encaminhada a esta Corte no exercício de 2020, a qual passará a considerar, na base de cálculo, as despesas liquidadas e os Restos a Pagar Não Processados (despesas não liquidadas) até o limite das disponibilidades de caixa relativas a impostos e transferências de impostos, acrescida do valor referente à efetiva aplicação dos recursos do Fundeb, nos moldes especificados no Manual dos Demonstrativos Fiscais editados pela STN, estendendo tal metodologia à apuração dos limites legais referentes à aplicação dos recursos do Fundeb;
- c. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a considerar, na base de cálculo, somente as despesas efetivamente pagas no exercício, de modo a interpretar a expressão “despesas realizadas” constante do art. 70 da Lei nº 9.394/96 como as despesas públicas efetivadas após o cumprimento das três etapas previstas na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento;
- d. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2020, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2021, a qual passará a **não** considerar, na base de cálculo do limite mínimo constitucional de 25% (vinte e cinco por cento), consignado no art. 212 da Constituição Federal, as despesas com aquisição de uniformes e afins, ainda que distribuídos indistintamente a todos os alunos, assim como, tais despesas não poderão mais ser financiadas com recursos do Fundeb;

- e. para providenciar o ressarcimento, no valor de R\$ 590.877,96 (quinhentos e noventa mil, oitocentos e setenta e sete reais e noventa e seis centavos), à conta do Fundeb, resultante de determinação efetuada na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2016 (Processo TCE-RJ nº 204.320-9/17);
- f. quanto à alteração da metodologia de cálculo das despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS), a ser utilizada na Prestação de Contas de Governo referente ao exercício de 2019, a ser apreciada por esta Corte no exercício de 2020, devendo ser consideradas, para fins de aferição do cumprimento do art. 198, § 2º, inciso II e § 3º, inciso I, da Constituição Federal, e do art. 24 da Lei Complementar nº 141/12, as despesas liquidadas e efetivamente pagas no exercício, bem como os restos a pagar processados e não processados até o limite da disponibilidade de caixa do respectivo fundo de saúde no exercício;
- g. quanto ao fato de que esta Corte de Contas não mais computará as despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS) que não tenham sido movimentadas pelo Fundo de Saúde, para efeito de apuração do cumprimento do mínimo constitucional em saúde, nos estritos termos da Lei Complementar nº 141/12, já nas Contas de Governo referentes ao exercício 2018, a serem apreciadas por esta Corte em 2019;
- h. quanto à necessidade de consolidar, no Fundo Municipal de Saúde, as disponibilidades de caixa provenientes de receitas de impostos e transferências de impostos com vistas a atender às 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 art. 24 da Lei Complementar nº 141/12;
- i. 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 art. 126 da Constituição Estadual e na forma do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

- j. para adotar providências a fim de que sejam respeitadas as regras estabelecidas na Lei nº 9.717/98 e nas demais normas regulamentadoras do regime próprio de previdência social (RPPS), em prol da sustentabilidade do regime e do equilíbrio das contas do Município, em cumprimento ao disposto no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00, alertando-o de que o não repasse integral da contribuição previdenciária, dos servidores e patronal, ao Instituto de Previdência do Município, constitui irregularidade grave, capaz de motivar a emissão de Parecer Prévio Contrário por este Tribunal.
- k. quanto à obrigatoriedade de adotar providências acerca da exigência legal de realização de avaliação atuarial no Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do Município, nos termos do art. 1º, inciso I, da Lei nº 9.717/98, e de que a ausência de avaliação atuarial anual e/ou a inexistência de medidas para a manutenção do equilíbrio atuarial do RPPS, assim como ausência de estratégias para correção de déficit atuarial apresentado, poderá ensejar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas Contas de Governo do Município.

IV - Por **DETERMINAÇÃO** à Secretaria-Geral de Controle Externo (SGE) para que considere e inclua, na análise das Contas de Governo Municipais:

- a. o resultado das auditorias governamentais realizadas no Município que tenham repercussão no conteúdo dos temas tratados no relatório técnico das contas.

V - Por **DETERMINAÇÃO** à Coordenadoria de Auditora de Contas para que instaure procedimento autônomo de apuração, por meio de processo apartado, com vistas ao ressarcimento, no valor de R\$ 244.886,69 (duzentos e quarenta e quatro mil, oitocentos e oitenta e seis reais e sessenta e nove centavos), à conta do Fundeb, tendo em vista o não cumprimento da determinação desta Corte efetuada na Prestação de

Contas de Governo do Município de Petrópolis relativa ao exercício de 2015 (Processo TCE-RJ nº 208.592-0/16).

Plenário,
GC-7, em 16 / 01 / 2019.

RODRIGO MELO DO NASCIMENTO
Relator